

HANDBOEK BESTUURSKUNDE

Organisatie en werking van het openbaar bestuur



HANDBOEK BESTUURSKUNDE

Organisatie en werking van het openbaar bestuur

Redactie

Annie Hondeghem, Wouter Van Dooren, Filip De Rynck,
Bram Verschuere en Sophie Op de Beeck

Handboek Bestuurskunde



In het kader van het duurzaam en mensvriendelijk ondernemen, streeft uitgeverij Vanden Broele ernaar om dag na dag haar activiteiten op volledig ecologisch verantwoorde wijze te ontplooiën.

Deze publicatie wordt dan ook gedrukt op papier waarvan de oorsprong gecertificeerd wordt door het FSC (Forest Stewardship Council). Dit label promoot de duurzaamheid inzake bosbeheer binnen het kader van sociaal, economisch en ecologische verantwoord ondernemerschap. Uitgeverij Vanden Broele verzekert u dan ook dat het aangewende papier met respect voor het milieu werd geproduceerd.

Eerste druk, 2017

Tweede editie

494 pag.

ISBN 978-90-496-1616-8

D/2017/0783/94

Art.nr.: 10SW003463

© 2017 Uitgeverij Vanden Broele – Stationslaan 23, B-8200 Brugge

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

De redactie streeft steeds naar betrouwbaarheid van de gepubliceerde informatie waarvoor ze echter niet aansprakelijk kan gesteld worden.

Uitgeverij Vanden Broele, Stationslaan 23, B-8200 Brugge

www.uitgeverij.vandenbroele.be



GPRC

Guaranteed
Peer Reviewed
Content

boekenvak.be/gprc

INHOUDSOPGAVE

Over de redacteurs	15
Voorwoord	17
DEEL 1	
Situering van de bestuurskunde	19
Hoofdstuk 1	
Introductie tot de bestuurskunde: Sferen in de samenleving	21
1. Inleiding	21
2. Vier sferen vanuit het individu bekeken	22
2.1. De sfeer van de gemeenschappen	24
2.2. De sfeer van de staat	25
2.3. De sfeer van de markt	27
2.4. De sfeer van de 'civil society'	28
2.5. De staat en de andere sferen	29
2.6. De markt en de andere sferen	31
2.7. Tijd en ruimte: de context maakt en verklaart verschil	32
2.8. Basistermen	33
3. Governance: arrangementen voor besturing	35
4. Referenties	36
Hoofdstuk 2	
De bestuurskunde als discipline	37
1. Inleiding	37
2. Definities van bestuurskunde	38
3. Case: de asielcrisis	39
4. Het studieobject van de bestuurskunde	41
5. De omgeving van het openbaar bestuur	49
6. Empirische, normatieve en prescriptieve bestuurskunde	54
7. Kennisintegratie en multi- of interdisciplinariteit	65
8. Tijdschriften en verenigingen bestuurskunde	67
9. Besluit	68
10. Verdere informatie	68
11. Referenties	69
Hoofdstuk 3	
Publieke versus private organisaties	71
1. Inleiding	71

2.	Publieke en private invloedssferen	74
2.1.	Publiek en privaat domein	74
2.2.	Publieke en private goederen; het klassieke liberaal-economische onderscheid	76
3.	Publieke en private organisaties	79
3.1.	Multidimensionale modellen	79
3.2.	Gevolgen van het 'publiek zijn'	83
3.3.	Vormen van dienstverlening	85
3.3.1.	Dienstverlening via het overheidsapparaat	86
3.3.2.	Dienstverlening door niet-overheidsorganisaties	87
3.3.3.	Afwegingen bij de keuze voor een dienstverleningsvorm	88
4.	Stereotypen over de overheid	91
5.	Publiek/privaat: een doorlaatbare grens	94
6.	Besluit	97
7.	Verdere informatie	97
8.	Referenties	98

Hoofdstuk 4

Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets	101
--	-----

1.	Inleiding	101
2.	Een driehoek van wederzijdse beïnvloeding	102
2.	De nachtwakersstaat (1800-1870)	104
2.1.	Maatschappelijke condities	104
2.2.	Rol van de overheid	105
2.3.	Bestuurskunde	107
3.	De infrastructuurstaat (1870-1919)	108
3.1.	Maatschappelijke condities	108
3.2.	Rol van de overheid	109
3.3.	Bestuurskunde	110
4.	De welvaartstaat (1919-1976)	112
4.1.	Maatschappelijke condities	112
4.2.	Rol van de overheid	114
4.3.	Bestuurskunde	116
5.	De ondernemende staat (1973-2000)	117
5.1.	Maatschappelijke condities	117
5.2.	Rol van de overheid	118
5.3.	Bestuurskunde	119
6.	De netwerkstaat (2000 – ...)	122
6.1.	Maatschappelijke condities	122
6.2.	Rol van de overheid	124
6.3.	Bestuurskunde	125
7.	Besluit	127
8.	Verdere informatie	127
9.	Referenties	128

Hoofdstuk 5

Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance	131
1. Inleiding	131
2. Het bureaucratisch organisatiemodel	132
2.1. De Weberiaanse bureaucratie	133
2.2. Kenmerken en voordelen van de bureaucratie	138
2.3. Kritiek op het bureaucratiemodel	138
2.3.1. Een bestuurssociologische visie op de bureaucratie	139
2.3.2. Een economische visie op de bureaucratie	141
3. Het New Public Management	143
3.1. Het ontstaan van het New Public Management	143
3.2. Kenmerken van het New Public Management	145
3.3. Variaties in NPM-hervormingen	149
3.4. Impact van het New Public Management	151
3.5. Dysfuncties van het New Public Management	154
3.6. Bijsturingen van het New Public Management	157
4. Het New Public Governance	159
5. Besluit	163
6. Verdere informatie	164
7. Referenties	164

DEEL 2

Cartografie en ontwikkelingen in het openbaar bestuur	169
---	-----

Hoofdstuk 6

De federale overheid	171
1. Inleiding	171
2. Bevoegdheden van de federale overheid	172
3. De politiek-bestuurlijke instellingen van de federale overheid	174
3.1. De wetgevende macht	174
3.2. De uitvoerende macht	175
3.3. Andere instellingen	177
3.3.1. De Raad van State	178
3.3.2. Het Grondwettelijk Hof	179
3.3.3. Het Rekenhof	180
3.3.4. De federale Ombudsman	181
4. De administratieve instellingen van de federale overheid	182
4.1. De Copernicushervorming	182
4.2. De Federale en Programmatorische Overheidsdiensten	185
4.3. De Federale Wetenschappelijke Instellingen	189
4.4. De Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid	190
4.5. Andere openbare instellingen	191

5. De federale overheidsbedrijven	191
5.1. De NMBS-groep	193
5.2. Bpost	193
5.3. Proximus	194
5.4. Belgocontrol	195
6. Het leger	195
7. De federale politie	197
8. Justitie	199
9. Personeels- en financiële middelen van de federale overheid	204
9.1. Personeel	205
9.2. Financiën	206
10. Besluit	210
11. Verdere informatie	211
12. Referenties	211

Hoofdstuk 7

De regionale overheid: Vlaamse overheid	213
1. Inleiding	213
2. Historisch overzicht: Vlaanderen in de staatshervorming	214
3. Bevoegdheden van de Vlaamse overheid	217
3.1. De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap	217
3.2. De bevoegdheden van de gewesten	218
3.3. De bedrieglijke eenvoud van het onderscheid	218
4. De politiek-bestuurlijke instellingen	220
4.1. Wetgevende macht	220
4.2. Uitvoerende macht	222
4.2.1. De Vlaamse Regering	222
4.2.2. De kabinetten	224
5. De Vlaamse financiële middelen	224
5.1. De inkomsten	225
5.2. De uitgaven	226
6. Administratieve instellingen	227
6.1. Departementen	229
6.2. Agentschappen	229
6.2.1. Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA)	230
6.2.2. Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA)	231
6.3. Andere Vlaamse instellingen	233
6.3.1. Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)	234
6.3.2. Nog enkele andere instellingen	235
6.4. Sturingsinstrumenten	236
6.5. De beleidsraad	237
6.6. Het managementcomité	238

6.7. Het voorzitterscollege	238
6.8. Het adviesstelsel en de strategische adviesraden	239
7. Personeelsmiddelen van de Vlaamse overheid	240
8. De Vlaamse administratie: de holding Vlaanderen	241
9. Conclusie	244
10. Verdere informatie	244
11. Referenties	245

Hoofdstuk 8

De lokale besturen	249
1. Inleiding	249
2. Lokale besturen in België	250
2.1. Lokale besturen en de staatsvorming	250
2.2. Aantal en soorten lokale besturen	253
2.3. Lokale autonomie versus centraal toezicht	255
2.3.1. Autonomie en medebewind	255
2.3.2. Toezicht	258
2.4. Lokale inkomsten en uitgaven	259
2.4.1. De inkomsten	259
2.4.2. De uitgaven	263
2.5. De provinciale besturen en de provinciale autonomie	264
3. Politieke organisatie van de Vlaamse lokale besturen	266
3.1. De verkozen raden	266
3.2. Uitvoerende macht	268
4. De administratieve organisatie van de Vlaamse lokale besturen	269
4.1. De gemeentelijke ambtenaren en de ambtelijke organisatie	269
4.2. New Public Management op lokaal niveau	272
4.3. Beleids- en beheerscyclus	274
4.4. Personeel en personeelsbeleid	275
4.5. Gemeenten in netwerkverbanden	277
5. Andere lokale actoren	278
5.1. OCMW's	278
5.2. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	280
5.3. Politiezones en hulpverleningszones	282
6. De lokale besturen in het binnenlands bestuur	284
6.1. Het lokaal bestuursstelsel in Vlaanderen	284
6.2. Centralisatie versus decentralisatie	286
7. Besluit	288
8. Verdere informatie	289
9. Referenties	290

DEEL 3

Organisatie, processen en actoren in het openbaar bestuur 295

Hoofdstuk 9

Regulering 297

1. Inleiding	297
2. Het concept regulering	299
2.1. Definities van regulering	299
2.2. Waarom reguleren?	301
2.2.1. Economische motieven	301
2.2.2. 'Public interest' motieven	303
2.2.3. Positivistische economische theorie	304
2.3. Reguleren voor en door verschillende actoren	306
2.4. Stijlen van regulering	307
2.4.1. Command and control	307
2.4.2. Zelfregulering	308
2.4.3. 'Slimme' regulering	310
2.5. Evaluatie van de werking	311
3. Evoluties in economische regulering	312
3.1. De regulerende staat	312
3.2. Privatisering en liberalisering	314
4. Regulerende agentschappen en regulerende constellaties	317
4.1. Regulerende agentschappen	317
4.1.1. Ontstaan	317
4.1.2. Economische motieven	320
4.1.3. Kritiek	321
4.2. Multiactor regulering en regulerende constellaties	322
4.2.1. Vier assen van coördinatie	322
4.2.2. Competitie of samenwerking tussen actoren	326
5. Besluit	327
6. Verdere informatie	328
7. Referenties	328

Hoofdstuk 10

Politiek-ambtelijke verhoudingen 331

1. Inleiding	331
2. Klassieke dichotomie: vaak het uitgangspunt en de norm	333
2.1. Wilson en Weber	333
2.2. Voorbij de dichotomie	336
3. Politiek-ambtelijke verhoudingen in België in de praktijk	339
3.1. Hoe wordt men ambtenaar?	339
3.2. Politieke benoemingen	343
3.3. Ministeriële Kabinetten	348

4. Theoretische modellen in de bestuurskunde	351
4.1. Aberbach, Putnam en Rockman: Beelden van politiek ambtelijke relaties	352
4.2. Svava: Roltyperingen	354
4.3. Peters: Systeemtyperingen	355
4.4. Public Service Bargain (PSB)	357
5. Politiek-ambtelijke verhoudingen: de contextuele factoren	359
5.1. Kenmerken van politieke systemen	359
5.2. Settings	360
5.3. Beroepsbeelden en persoonlijke eigenschappen	362
5.4. Beleidsuitvoerders maken keuzes	363
6. Besluit	364
7. Referenties	365

Hoofdstuk 11

Bestuur en burger	367
1. Inleiding	367
2. Burger en bestuur: zicht op een complexe relatie	368
2.1. Vertrouwen	369
2.2. Exit, voice en loyalty	372
2.2.1. Voice	373
2.2.2. Exit	373
2.2.3. Loyalty	375
2.3. Maatschappelijke trends: individualisering en informalisering	375
3. Nieuwe rollen voor de burger	377
3.1. De burger in verschillende rollen	377
3.2. Politieke opvattingen over burgerrollen	378
4. Burgers als klanten	379
4.1. Klagende klanten	379
4.2. Kiezende klanten	380
5. Rechts- en belangenbescherming	382
5.1. Openbaar onderzoek en bezwaarschriften	382
5.2. Openbaarheid van bestuur	384
6. Burgers als adviseurs, participanten en co-creanten	386
6.1. Een participatieladder	386
6.2. De adviesraden	389
6.3. Referendum en volksraadpleging	390
6.4. Cocreatie en autonome burgerinitiatieven	392
6.4.1. Cocreatie	392
6.4.2. Autonome burgerinitiatieven	393
6.5. Enkele beschouwingen over participatie	394
7. Besluit	396
8. Verdere informatie	397
9. Referenties	397

Hoofdstuk 12

Bestuur en maatschappelijk middenveld	401
1. Inleiding en begripsbepaling	401
2. Begripsbepaling	402
2.1. De verzuiling en de omvang van het maatschappelijk middenveld	402
2.2. Het middenveld: een poging tot definitie	404
3. Het middenveld 'ontrafeld': een huis met vele kamers	404
3.1. De non-profit sector	404
3.2. Ledenverenigingen	405
3.3. Belangenorganisaties	406
3.4. Nieuwe burgerinitiatieven	407
4. Het middenveld: drie belangrijke maatschappelijke rollen	408
4.1. Belangenverdediging en beleidsbeïnvloeding	409
4.1.1. Insider strategieën	412
4.1.2. Outsider strategieën	413
4.1.3. Collectieve strategieën	415
4.2. Beleidsuitvoering: het leveren van publieke diensten	417
4.2.1. België en Vlaanderen: een traditie van publieke dienstverlening door het middenveld	417
4.2.2. Potentiële voordelen van dienstverlening door het middenveld	420
4.2.3. Potentiële nadelen van dienstverlening door het middenveld	421
4.3. Medebeheer	422
4.4. Conflicterende rollen?	424
5. Besluit	425
6. Verdere informatie	425
7. Referenties	426

DEEL 4

Kwaliteitsmaatstaven in het openbaar bestuur	429
--	-----

Hoofdstuk 13

Goed bestuur	431
1. Inleiding	431
2. Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven	432
2.1. Sigma waarden: een scherpe en doelgerichte overheid	433
2.1.1. Definitie	433
2.1.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Sigma waarden?	434
2.1.3. Kijken naar de overheid door een Sigma-bril	434
2.2. Theta waarden: een integere, rechtvaardige en democratische overheid	438
2.2.1. Definitie	438
2.2.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Theta waarden?	439
2.2.3. Kijken naar de overheid door een Theta-bril	440

2.3.	Lambda waarden: een robuuste en dynamische overheid	442
2.3.1.	Definitie	442
2.3.2.	Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Lambda waarden?	442
2.3.3.	Kijken naar de overheid met een Lambda-bril	444
3.	Hoe verhouden kwaliteitsmaatstaven zich tot elkaar?	446
3.1.	Kwaliteitsmaatstaven als complementen op het macroniveau	446
3.2.	Kwaliteitsmaatstaven in contradictie op microniveau	448
3.2.1.	Sigma versus theta: 'The pursuit of absolute integrity'	448
3.2.2.	Sigma versus lambda: De Britse spoorwegen	449
3.2.3.	Theta versus lambda: 'League tables'	450
3.3.	Contradictorisch of complementair? Een uitweg uit de paradox.	451
4.	Besluit	452
5.	Verdere informatie	453
6.	Referenties	453

Hoofdstuk 14

	Integriteit	455
1.	Inleiding	455
2.	De begrippen: wat is ethiek, integriteit, integriteitsbeleid?	457
2.1.	Definities: een kwestie van filosofie, cultuur en macht	457
2.2.	Ambtelijke ethiek	459
2.3.	Ambtelijke integriteit en ethische dilemma's	460
2.4.	Ambtelijk integriteitsbeleid	462
3.	Het belang van integriteit en integriteitsbeleid	463
3.1.	Ambtelijke integriteit en het vertrouwen van burgers in de overheid	463
3.2.	Het toenemende belang van ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid	466
4.	Politieke integriteit	470
5.	Integriteitsbeleid: benaderingen en risico's	474
5.1.	Benaderingen van integriteitsbeleid	474
5.2.	Risico's verbonden aan het voeren van integriteitsbeleid	478
6.	De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele modellen	479
6.1.	Modellen op nationaal of regionaal niveau	480
6.2.	Modellen op organisationeel niveau	482
7.	De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele concrete instrumenten	483
7.1.	Integriteit achterhalen en omschrijven	484
7.2.	Begeleiden naar integriteit	486
7.3.	Monitoren van integriteit	487
7.4.	Afdwingen van integriteit	488
8.	Besluit	488
9.	Verdere informatie	489
10.	Referenties	489
	Over de auteurs	493



OVER DE REDACTEURS

Annie Hondeghem is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. Zij is directeur van het KU Leuven Instituut voor de Overheid en programmadirecteur van de opleidingen politieke wetenschappen. Haar onderzoek situeert zich op het vlak van personeelsmanagement bij de overheid, veranderingsmanagement, gelijke kansen en diversiteit, en integratiebeleid. Zij is docent van het vak bestuurskunde aan de KU Leuven.

Wouter Van Dooren is hoofddocent bestuurskunde aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en de Antwerp Management School. Binnen de Onderzoeksgroep Public Administration & Management (Management en Bestuur) doet hij vooral onderzoek naar prestaties van publieke overheden, prestatie management en verantwoordingsrelaties. Hij is docent van het vak bestuurskunde aan de Universiteit Antwerpen.

Filip De Rynck is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Zijn onderzoeksdomeinen zijn het lokaal bestuur en de binnenlandse bestuursorganisatie, beleidsnetwerken en burgerparticipatie. Hij is docent van het vak bestuurskunde aan de Universiteit Gent.

Bram Verschuere is hoofddocent bestuurskunde en publiek management aan Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Zijn onderzoek situeert zich op het vlak van de relaties tussen overheid en middenveld, coproductie van publieke diensten, de organisatie van de overheid en het welzijnsbeleid.

Sophie Op de Beeck is senior onderzoeker bij het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Haar onderzoeksinteresses situeren zich op het terrein van personeelsmanagement in de publieke sector, in het bijzonder strategisch HRM en de rol van leidinggevenden in personeelsaangelegenheden.

Dit boek is het resultaat van een intensieve samenwerking tussen drie instellingen: KU Leuven, Universiteit Antwerpen en Universiteit Gent. Alle auteurs zijn of waren medewerkers bij één van deze instellingen.



VOORWOORD

Waarmee wordt bestuurskunde geassocieerd? Als deze vraag voorgelegd wordt aan studenten komen begrippen naar voor als: overheid, ambtenaar, bureaucratie, regels,... Deze antwoorden zijn niet verkeerd, maar geven toch maar een deel weer van waar de hedendaagse bestuurskunde mee bezig is. Evengoed zou men begrippen kunnen naar voor schuiven als: burgerparticipatie, publiek-private samenwerking, deregulering, *multi-level governance*, netwerken,...

Het volstaat de krantenkoppen te bekijken om een zicht te krijgen op actuele bestuurskundige vraagstukken. Een beperkte selectie uit de krantenkoppen van april en mei 2017 levert het volgende beeld op (De Standaard):

- Sint-Amands wil fuseren met Puurs
- De Block geeft ziekenhuizen veel vrijheid
- Topman zorgsector eist nieuwe staatshervorming om ‘Tsunami van vergrijzing’ op te vangen
- Politieke benoemingen: ‘Vlaamse Regering moet ook voor eigen deur vegēn’
- Kinesisten naar Raad van State tegen tariefakkoord

Waarom zijn dit bestuurskundige vraagstukken? Bestuurskunde heeft in essentie te maken met de inrichting en de werking van het openbaar bestuur, in relatie tot zijn omgeving. De bestuurskunde wil analyses en oplossingen aanbieden voor problemen in het bestuur van de overheid of overheidsachtige instellingen. Bestuurskunde is dus zowel een descriptieve als een prescriptieve wetenschap. De descriptieve bestuurskunde wil weten hoe het openbaar bestuur in mekaar zit. De prescriptieve bestuurskunde schrijft voor hoe het openbaar bestuur beter kan worden ingericht. In die zin is de bestuurskunde zowel een ‘wetenschap’ als een ‘kunde’.

Dit handboek is bedoeld als kennismaking met de bestuurskunde. Het richt zich in eerste instantie tot bachelor-studenten in de humane wetenschappen die voor het eerst geconfronteerd worden met de discipline. Dit belet niet dat ook andere lezers, bijvoorbeeld in het kader van overheidsexamens, interesse kunnen hebben voor het handboek.

Het handboek moet gelezen worden als een onderdeel van een drieluik bestuurskunde – overheidsmanagement – beleidskunde, waarvoor eveneens tekstboeken bestaan. Het onderscheid is gebaseerd op tradities binnen de sub-disciplines, maar ook op pragmatische keuzes. Bestuurskunde richt zich vooral op vraagstukken van bestuur en organisatie; overheidsmanagement focust op de functionele managementdomeinen en beleidskunde op de beleidsprocessen binnen de overheid. De keuzes hadden evenwel ook anders kunnen gemaakt worden. In buitenlandse handboeken wordt bestuurskunde vaak als koepeldiscipline beschouwd, waarbij overheidsmanagement en beleidskunde specifieke onderdelen

betreffen. Wij beschouwen ze eerder als evenwaardige onderdelen van de studie van het openbaar bestuur.

Het handboek bestuurskunde bestaat uit vier delen. Het eerste deel omvat een situering van de bestuurskunde als discipline. Hoe kunnen we bestuurskunde omschrijven? Waarom is een aparte studie van het openbaar bestuur noodzakelijk. Hoe is de bestuurskunde als discipline gegroeid? Wat is het basisorganisatiemodel voor het openbaar bestuur? Het tweede deel tracht inzicht te geven in het complex van bestuurskundige organisaties op de verschillende bestuursniveaus in België: federaal, regionaal, lokaal. Het derde deel gaat in op de organisatie, processen en actoren binnen het openbaar bestuur. Hierin komen vraagstukken aan bod zoals regulering en wordt de relatie met verschillende actoren besproken: politiek-ambtelijke verhoudingen, bestuur en burger, en bestuur en maatschappelijk middenveld. Deel vier tenslotte gaat in op kwaliteitsmaatstaven van het openbaar bestuur en op de vraag hoe 'goed' bestuur kan omschreven worden.

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen drie instellingen: de KU Leuven, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent. Deze instellingen zijn de belangrijkste academische kenniscentra voor bestuurskunde in Vlaanderen. Door samen te werken willen we deze kennis nog versterken, niet alleen op het vlak van onderzoek, maar ook op het vlak van onderwijs. We hopen dat dit het openbaar bestuur in Vlaanderen ten goede zal komen.

Voor u ligt nu de tweede, herziene editie van het 'Handboek Bestuurskunde'. De veranderingen in deze tweede editie zijn voornamelijk gebaseerd op de meest recente ontwikkelingen in de discipline en het veld, evenals de ervaringen met en feedback over (het gebruik van) het boek in het universitaire onderwijs de voorbije jaren.

Tot slot wenst het redactieteam iedereen te bedanken die rechtstreeks of onrechtstreeks heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit handboek.

DEEL 1

Situering van de bestuurskunde



HOOFDSTUK 1

Introductie tot de bestuurskunde: Sferen in de samenleving

Filip De Rynck

1. Inleiding

In het woord bestuurskunde zit het element besturen en het nog meer abstracte woord sturen. In dit handboek gaat het over sturen in de betekenis van de vormgeving van de samenleving en over de rol die de overheid daarin speelt. In hoofdstuk 2 'De bestuurskunde als discipline' geven we een meer uitgewerkte omschrijving van wat bestuurskunde als wetenschap over besturen en sturen beoogt. In het debat over de overheid en over de manier waarop we onze samenleving willen ordenen raken bestuurskunde, recht, economie en politicologie sterk vervlochten. Dat zijn immers voor een belangrijk deel ideologische debatten. In dit soort debatten kijken mensen op een bepaalde manier naar de samenleving en formuleren ze voorstellen over hoe die samenleving er anders en misschien beter zou uitzien. In die 'beelden van de samenleving' is de overheid of de staat een van de sferen die een samenleving vorm geven, maar het is niet de enige sfeer. Over die sferen gaat dit introducerende deel. Wat we doen is een vorm van 'meta-analyse': we kijken naar de manier waarop we kijken naar onze samenleving om dan vervolgens over de rol van de staat en de organisatie van de overheid na te denken. Daarmee creëren we een vorm van gemeenschappelijk kijken en een beeldtaal waarmee

we elkaar kunnen begrijpen in het beschrijven en ontleden van de vele discussies over de organisatie en de vormgeving van onze samenleving.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de vier sferen in de samenleving apart omschrijven en de onderlinge verbanden tussen de sferen aangeven;
- de relatie met en de impact van het optreden van de overheid ten aanzien van de drie andere sferen uitleggen;
- het model gebruiken om verschillende landen met elkaar op hoofdlijnen te vergelijken;
- de termen over de soorten organisaties op de vier sferen toepassen.

2. Vier sferen vanuit het individu bekeken

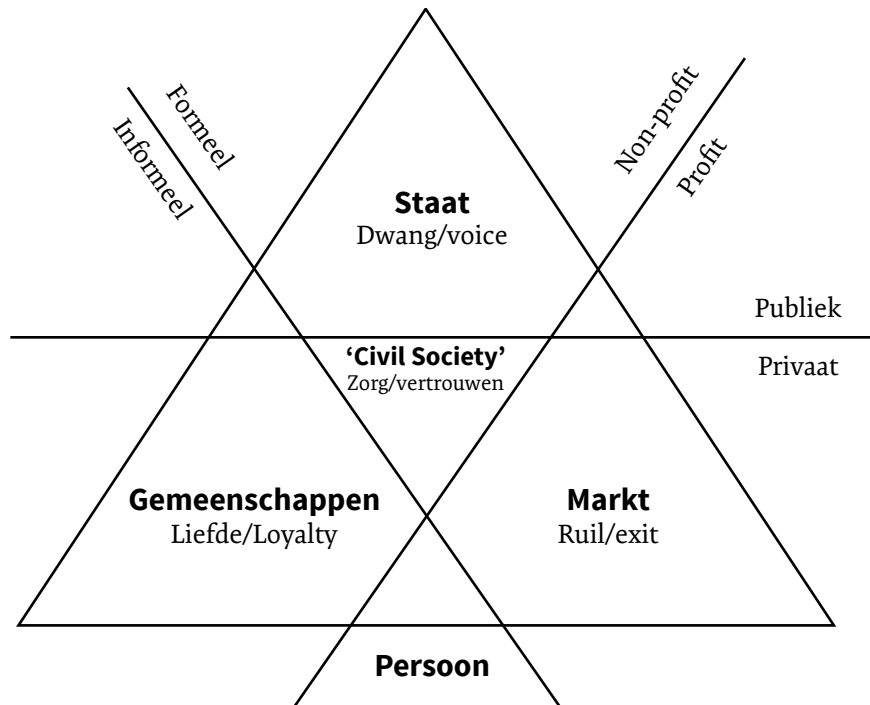
We beginnen de toelichting bij elk van ons als individu. Elk individu verhoudt zich op een bepaalde manier tot de vier sferen: het zijn als het ware werelden waarin je als individu wordt opgenomen of binnentreedt. Eraan ontsnappen kun je als lid van een bepaalde samenleving niet. En ook als je verhuist, kom je in een andere samenleving weer in die vier sferen terecht. Ze vormen de bouwblokken in en van elke samenleving. Het schema in figuur 1 start daarom helemaal onderaan bij ‘de persoon’, elk van ons dus. Iedereen heeft te maken met de staat, met de gemeenschappen, met de markt en met het maatschappelijk middenveld.

Het begrip samenleving gebruikten we al en dat moeten we breed opvatten. Het is niet vastomlijnd, al heeft elke samenleving wel te maken met het afbakenen van grenzen. De meest brede invulling van de samenleving is de wereld of de globale samenleving, die met discussies zoals de opwarming van de aarde, de migratiestromen, internet, de impact van grote multinationale ondernemingen,... steeds minder een abstract begrip is, maar steeds meer concrete, zichtbare en dagelijkse impact heeft op het leven van elke persoon, waar die ook leeft. Maar het begrip samenleving kan ook betrekking hebben op een gemeente of een buurt, de kleine schalen. En wellicht moeten we het begrip samenleving steeds meer een meerschallige betekenis geven en zijn grenzen relatief. Hoe relatief ook, toch blijft het aanvoelen dat tussen de Vlaamse samenleving in Gent, Antwerpen of Leuven en deze in pakweg Peking, Moskou of New York, wel degelijk ‘lokale’ verschillen te merken zijn. Vlaanderen en Noord-Korea: hoe zeer ook de wereld globaal

is, toch zijn er tussen deze twee gebieden nog wel significante verschillen in de manier waarop ze zijn georganiseerd.

We perken het begrip samenleven in dit handboek in tot politiek georganiseerde verbanden, met alle noodzakelijke relativering over de territoriale grenzen en over het door elkaar lopen van politieke gemeenschappen (de lokale, de Vlaamse, de Belgische, de Europese, de wereld,...). Elke samenleving die een politiek georganiseerd verband vormt, bestaat uit verhoudingen tussen vier sferen, die elk hun eigen kenmerken hebben, die onderling met elkaar in verband staan, elkaar beïnvloeden en die in de tijd en de ruimte veranderbaar zijn. Het geheel van de sferen en hun onderlinge relaties bepaalt hoe een samenleving in elkaar zit en hoe burgers deze samenleving ervaren. Elke sfeer heeft eigen kenmerken die ze onderling verschillend maakt. Het zijn die kenmerken en verhoudingen die ervoor zorgen dat samenlevingen van elkaar verschillen.

Figuur 1: De 4 sferen



Bron: schema uit Van de Donk, 2008

We overlopen eerst de vier sferen apart en gaan vervolgens in op de onderlinge relaties en hoe de sferen elkaar beïnvloeden. We geven weer hoe

de sferen in elkaar overlopen en we eindigen met een toelichting bij de categorieën waarmee organisaties die actief zijn in deze sferen worden ingedeeld: staat versus markt; publiek versus privaat; formeel versus informeel; non-profit versus profit. Dat zijn als het ware de hoekvlaggen waarmee we het veld van de bestuurskunde al in belangrijke mate niet alleen afbakenen, maar ook invulling geven.

2.1. De sfeer van de gemeenschappen

We beginnen bij de relatie tussen het individu en de sfeer van de gemeenschappen die we ook als de private sfeer kunnen omschrijven. Elke persoon heeft rond zich een individuele private sfeer. Dit is ook de sfeer waarin mensen met andere mensen relaties aangaan, een gezin stichten, deel zijn van familie en van sociale netwerken. Het gaat in brede zin over gemeenschappen die allerlei vormen kunnen aannemen. Liefde en vrijwilligheid kenmerken deze sfeer. De relaties zijn immers, althans in theorie, horizontaal en machtsvrij: mensen gaan vanuit vrije keuze met elkaar relaties aan. Het is, ook in theorie, de wereld van rechten en vrijheden. De vrijheid van spreken, van religie, van seksuele voorkeur,... Hier komen we al dicht bij de andere sferen: die rechten en vrijheden in de private sfeer van de gemeenschappen zijn immers al grotendeels door de staat bepaald en kunnen alvast al grondig verschillen tussen samenlevingen. Na verloop van tijd lijkt het echter wel alsof die rechten en plichten van nature deel uitmaken van de private sfeer. We staan er wellicht te weinig bij stil dat deze private rechten en vrijheden al in grote mate het resultaat zijn van keuzes die in een samenleving zijn gemaakt en voortdurend in verandering zijn. In het huidige Turkije bijvoorbeeld staan deze rechten in de private sfeer onder zware druk. Het is bijvoorbeeld ook duidelijk dat de reacties van het politieke systeem in alle landen op dreigende terreur grote invloed hebben op rechten en vrijheden en op onze privacy.

In de private sfeer van de gemeenschappen zit, althans in theorie, geen dwang, er is niemand die mensen ergens toe verplicht. In die private sfeer maken ze keuzes, bijvoorbeeld om al dan niet kinderen te krijgen, samen te wonen, een actief sociaal leven te leiden,... We beschrijven deze sfeer hier ideaaltypisch want in de dagelijkse praktijk is de private sfeer soms wel dwingend. Mensen worden in de private sfeer onderdrukt of ze zijn het slachtoffer van geweld. Sociale druk en maatschappelijke verwachtingen kunnen heel erg sturend zijn voor de keuzes die we (denken te) maken.

De vrijheid in de private sfeer is in de praktijk vaak erg begrensd door de sociaaleconomische positie van mensen (zie bv. kansarmoede) of door de afhankelijkheid van mensen onderling (bv. man en vrouw). Bredere maatschappelijke fenomenen beïnvloeden voortdurend de private sfeer, die in die zin nooit echt helemaal privaat kan zijn.

2.2. De sfeer van de staat

Elke persoon komt voor verschillende aspecten van het leven in contact met de sfeer van de staat. Bijna op elk moment van de dag en nagenoeg voor alle belangrijke zaken hebben we met de staat te maken. Dat is een abstract begrip dat betrekking heeft op het geheel van overheden en instellingen die optreden voor het algemeen belang en die ons kunnen verplichten, stimuleren, ondersteunen of hinderen in wat we willen doen maar die we als burgers en als samenleving ook mee vormgeven (door politieke partijen, door debat, door verkiezingen, door participatie, door de media,...). Elke samenleving voert nagenoeg voortdurend het politieke debat over de rol van de staat en over de manier waarop overheden in een samenleving moeten optreden. We hadden het hierboven al over de rechten en vrijheden in de private sfeer: de afbakening daarvan, de inperking of uitbreiding, is een goed voorbeeld van wat we met dat abstracte begrip van de sfeer van de staat bedoelen. Daardoor wordt het ook al minder abstract. Maar evengoed gaat de rol van de staat over bijvoorbeeld de manier waarop de staat het woningbezit kan aanmoedigen en dan gaat het over leningen, hypotheek, subsidies, premies,... Of over de manier waarop de staat sport in de breedte moet aanmoedigen en topsport moet ondersteunen, al dan niet in functie van de Olympische Spelen van 2020 in Tokyo.

In de sfeer van de staat situeren we alle overheden en hun instellingen, van alle territoriale niveaus, van gemeenten tot het globale niveau (bv. de Verenigde Naties). Onder overheden verstaan we telkens het politieke systeem op al deze niveaus (verkiezingen, parlementen, uitvoerende machten), de administraties die beslissingen voorbereiden en uitvoeren, de rechterlijke machten (in allerlei vormen). Wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten samen vormen de staat, te bekijken als dat geheel van instellingen. De verhoudingen tussen deze drie machten verschillen overigens al sterk van staat tot staat. In sommige landen zijn er nauwelijks schotten tussen deze drie machten; in landen als de onze geldt het belangrijke democratische principe van de scheiding van deze machten.

De staat neemt, op al die territoriale niveaus, beslissingen en kan daarbij dwingend optreden en mensen bijvoorbeeld tegen hun zin wetten doen respecteren of belastingen doen betalen. Het geheel van publieke instellingen en bindende beslissingen vormt dus de staat, met bevoegdheden, rechten en plichten vastgelegd binnen bepaalde democratische regels, op de eerste plaats in de grondwet (we hebben het hier nu over de democratische staten) en vervolgens in een indrukwekkend geheel van wetten, decreten, voorschriften allerhande,... Het is binnen dat kader dat bijvoorbeeld wordt omschreven dat de burgemeester van uw gemeente een café kan sluiten dat overlast veroorzaakt, of de weg kan afsluiten voor een wielervedstrijd. Het is dat kader dat bepaalt dat de federale overheid en de gemeentebesturen belastingen mogen heffen op uw inkomen en de gemeenten en de Vlaamse overheid dat mogen doen op uw huis als u daar eigenaar van bent. De staat kan belastingen heffen en elke burger wordt geacht deze belastingen te betalen. Met deze belastingen worden keuzes gemaakt in het politieke systeem. De staat kan dwingen en straffen, de voorbeelden hierboven tonen dat aan. Uiterste vormen van dwang zijn de vrijheidsberoving door burgers in de gevangenis te plaatsen. Dwang is een exclusief kenmerk van de staat. Een bedrijf kan mensen niet juridisch dwingen tot een bepaald gedrag. Ten opzichte van de staat hebben de burgers 'voice' (stem): ze drukken via verkiezingen hun voorkeuren uit voor het beleid van de staat en geven aan wie de staat moet besturen (via het stemmen, letterlijk dan). Ze verheffen hun stem via protest of steun en dat gebeurt op allerlei manieren ('voice' in de figuurlijke betekenis). De keuzes over waar de staat zich mee bezig houdt, hoe de staat eventueel kan dwingen en hoe ze zich organiseert, dat zijn allemaal discussies in het politieke systeem. Dat gaat dan bijvoorbeeld over de interne organisatie van de staat (gaan we de staat hervormen of niet; zijn er nog provincies nodig; moeten de gemeenten groter worden; moet er meer macht naar Europa?); welke bevoegdheden laten we helemaal aan de markt over, wat laten we meer aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers? De staat kan als gevolg van politieke beslissingen dus omvangrijk zijn, kleiner worden, groter worden, zich minder of meer of op een andere manier met bepaalde materies bezig houden. Nagenoeg altijd gaat het dan over de verhoudingen tussen de sferen en over de relaties tussen de sferen. Vinden we dat de banken (de markt) beter moeten worden gereguleerd (door de staat); vinden we dat burgers (civil society) meer samen moeten werken om zorg uit te bouwen voor wie dat nodig heeft en dat de staat dat minder met eigen diensten moet doen?

2.3. De sfeer van de markt

De derde sfeer is deze van de markt, waar de verhoudingen functioneren via vraag en aanbod. Het woord sturen, waarmee we dit hoofdstuk begonnen, klinkt hier wellicht wat vreemd en toch past het prima bij deze sfeer. Als we in een bepaalde samenleving vinden dat de markt bepaalde aspecten van de samenleving beter kan organiseren dan de staat, dan kiezen we ervoor om vraag en aanbod van bepaalde goederen of diensten te laten spelen, daardoor geven we de samenleving vorm en stuurt de markt voor dat bepaalde aspect de samenleving in een bepaalde richting.

In de sfeer van de markt of eerder de sfeer van de vele markten, is de burger vooral een klant en een consument: van (commerciële) producten, maar ook bijvoorbeeld van woningen of van cultuur (waarvoor de burger dan een bijdrage betaalt of de volledige kost daarvoor moet betalen). Waar er vroeger bijvoorbeeld geen markt was van telecommunicatie omdat alle grote telecombedrijven een monopolie hadden en eigendom waren van de overheid en dus bij de sfeer van de staat hoorden, is deze materie sterk van sfeer veranderd en hoort ze nu nagenoeg helemaal bij de markt en dus bij het spel van vraag en aanbod. Stel dat het hoger onderwijs volledig bij de sfeer van de markt zou horen, dan zouden hier de regels van vraag en aanbod volledig gelden (zoals dat in sommige landen het geval is): alleen wie de volledige kost van het onderwijs kan betalen, zou dan nog onderwijs kunnen volgen. Als het hoger onderwijs volledig bij de sfeer van de staat hoort, dan betekent dit dat de staat zelf alle onderwijs in eigen instellingen organiseert, het echte 'staatsonderwijs' dus. We kunnen bijvoorbeeld vinden dat cultuur meer dan nu in de sfeer van de markt thuishoort, dan zouden delen van de culturele markt (bijvoorbeeld musicals, opera) helemaal draaien op vraag en aanbod en dragen de gebruikers in principe alle kosten. In deze sfeer functioneren bedrijven of profit-organisaties: ze overleven alleen als ze investeren en winst maken. De verhoudingen in de markten steunen op ruil: consumenten hebben geld, bedrijven bieden producten en diensten aan en dat wordt geruild. Zo vinden vraag en aanbod elkaar. Consumenten kunnen een markt verlaten ('exit') door geen producten meer te kopen. Dat soort gedrag kun je niet ontwikkelen ten opzichte van de staat. Over de markt en het feit dat perfecte markten, waarin vraag en aanbod tussen allemaal gelijke bedrijven en allemaal gelijke klanten zuiver zou spelen, niet bestaan, daarover hebben we het later in de cursus nog. Op de relatie tussen staat en markt komen we hieronder terug en vanzelfsprekend komt dit in het handboek in verschillende hoofdstukken aan bod.

2.4. De sfeer van de ‘civil society’

De vierde sfeer is deze van het maatschappelijke middenveld: organisaties opgericht door burgers waarin zij zich verenigen (zie ook hoofdstuk 12 ‘Bestuur en maatschappelijk middenveld’). We gebruiken in de bestuurskunde vaak de Engelse term ‘civil society’. Het woord middenveld is in Vlaanderen immers erg verbonden met de klassieke en eertijds sterk verzuilde organisaties (mutualiteiten, vakorganisaties,...) en komt daarmee ook snel in een gevoelige politieke context terecht. Het Engelse woord vermijdt die associatie en dekt ook beter de lading: het gaat immers om een grote hoeveelheid en variatie van allerlei soorten initiatieven waarbij burgers zich organiseren. Met name in de stedelijke contexten, wereldwijd, zien we de laatste jaren heel veel nieuwe burgerinitiatieven en dus een vernieuwde civil society (bv. Ringland in Antwerpen of de vele initiatieven voor stadslandbouw in vele steden).

Deze sfeer steunt op vertrouwen van burgers: burgers vertrouwen elkaar (dat noemen we ook het sociaal kapitaal) en vervolgens hebben ze vertrouwen in de organisaties die ze samen met andere burgers oprichten. Is dat vertrouwen weg, dan kan zo’n organisatie niet overleven: burgers willen zich daarvoor dan niet meer vrijwillig inzetten. Onder de noemer verenigingen zit een hele brede waaier aan soorten en vormen van organisaties: van kleine culturele verenigingen die heel informeel werken tot de grote vakbonden of mutualiteiten met honderdduizenden leden en honderden personeelsleden. Het gaat om verenigingen in de vrije tijd; in de culturele sfeer; in de sociale sfeer; in de economische sfeer. Het belang van de civil society, die zich daarom niet toevallig in het midden van de figuur bevindt, is meervoudig: verenigen van mensen met gelijkaardige problemen of in gelijkaardige situaties helpt op de eerste plaats om mensen individueel sterker te maken, ook in de private sfeer. Vrouwen die zich verenigen om voor hun rechten op te komen: dat heeft natuurlijk ook impact op de houding van vrouwen in hun private sfeer. De civil society versterkt mensen individueel en versterkt ze door de samenwerking met andere mensen (empowerment, zo heet dat in het jargon). Ze oefent ook druk uit op de markt om bijvoorbeeld ethisch correct te werken en gezonde producten te maken of geen kinderarbeid toe te passen. De civil society bundelt ook verlangens en eisen van mensen ten opzichte van de overheid en versterkt die door mensen te verenigen. Door die verenigingen oefenen burgers druk uit op de politieke agenda van de staat; ze proberen eisen een stem te geven, ze zo te versterken en op de politieke agenda te krijgen, bijvoorbeeld inzake

kansarmoede, voor gehandicapten, voor een gezond milieu, voor een betere mobiliteit,... De civil society oefent dus druk uit op de private sfeer, op de markten en op de staat. Maar die sferen oefenen zelf ook invloed uit op het middenveld, zoals hieronder nog wordt uitgewerkt. Het is dat geheel van rollen dat de sfeer van de civil society onderscheidt van deze van de gemeenschappen in de private sfeer. In de civil society gaat het om organisaties die maatschappelijke doelen nastreven door groepsvorming.

Dat zijn de vier sferen, apart beschreven met hun ideaaltypische kenmerken. Bij de civil society vooral maar ook bij de beschrijving van de andere sferen zagen we al dat elke sfeer de andere sferen beïnvloedt. Over die relaties tussen de sferen gaat het in de volgende paragraaf.

2.5. De staat en de andere sferen

De staat heeft een grote impact op de private sfeer van de gemeenschappen: ze bepaalt rechten en vrijheden van mensen, ze maakt regels voor het samenwonen bijvoorbeeld, voor het erkennen of adopteren van kinderen, voor het erfenissenrecht, voor de rechten van de vrouw en van de kinderen en voor het verbieden van geweld in het gezin of het misbruiken van kinderen. Door al die regels grijpt de staat in in de private sfeer en beperkt of verruimt ze de vrijheid van mensen. Ook indirect heeft de staat grote impact op het dagelijkse leven in de private sfeer: de regelingen voor de bescherming van de privacy, het pensioen, de kinderopvang, de zorgverzekering,... Al die overheidsmaatregelen en -keuzes grijpen sterk in op de manier waarop mensen hun leven vorm kunnen geven en hun individuele keuzes maken. Die keuzes worden door al die elementen sterk gestuurd. Dat is de reden waarom de grondwet, parlementen, rechtsregels en rechtbanken de burgers tegen een al te opdringerige staat moeten beschermen en waarom we de staat via het politieke systeem moeten kunnen controleren. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat in een autoritaire staat of in een formeel communistisch land als China, die staatsvorm veel verder gaat in het regelen van de private sfeer en veel dieper ingrijpt in de persoonlijke keuzes die mensen (mogen) maken (bv. het aantal kinderen). Mensen zijn in ons systeem vrij om een politieke voorkeur uit te spreken, dat geldt in veel landen niet of dat blijft niet zonder gevolgen. In democratische landen perken we de macht van de staat bewust in. In autoritaire landen is de staat een instrument van de machthebbers die dat gebruiken voor een totale

dominantie van wat mensen mogen denken en doen. De sfeer van de staat domineert dan alle andere.

De staat heeft een grote impact op de markt: ze zorgt mee voor belangrijke omgevingsfactoren die kansen scheppen voor bedrijven (onderwijs, infrastructuur, mobiliteit, sociale zekerheid,...). De staat maakt regels waar bedrijven zich moeten aan houden (bv. inzake milieuvervuiling) en reguleert markten waardoor ze het gedrag van bedrijven stuurt (bv. de regulering van de banken). De staat heft belastingen op bedrijven waardoor deze mee betalen voor een gunstig omgevingsklimaat voor ondernemingen, bijvoorbeeld voor goed onderwijs of voor degelijke mobiliteit. De staat werkt samen met bedrijven, bijvoorbeeld voor grote infrastructuurprojecten (publiek-private samenwerking). De staat kan allerlei diensten uitbesteden aan private firma's: Sodexo bijvoorbeeld zorgt in sommige Belgische gevangenissen voor het leveren van maaltijden en baat, in opdracht van de overheid, een centrum uit voor geïnterneerden in Gent. Elders doet de staat dat (nog) zelf. Die bedrijven schuiven dan meer op richting staat en komen in een grenszone tussen de twee sferen terecht. Bedrijven in de sfeer van de sociale economie, waar mensen die minder kansen hebben op de arbeidsmarkt nuttige arbeid verrichten, werken vaak met subsidies van de staat: ook deze bedrijven zitten op de wip tussen de sferen van de staat en deze van de markt. Bedrijven, zoals consultantkantoren, kunnen wel volgens marktprincipes werken maar sommigen werken nagenoeg exclusief voor de overheid.

Door deregulering, liberalisering en door privatisering van overheidsondernemingen (zie voor meer uitleg hoofdstuk 9 'Regulering') kan de overheid bepaalde materies meer vermarkten (telecom, energie,...) of aan de markt overdragen, maar ze kan daar ook op terugkomen als bijvoorbeeld de privatisering niet de beoogde effecten heeft of tot onvoorziene effecten leidt. In het politieke systeem en mede onder invloed van het middenveld wordt ook druk uitgeoefend op bedrijven om hun gedrag aan te passen, om rekening te houden met sociale of ecologische overwegingen.

De staat, althans in onze samenleving, ondersteunt delen van het middenveld financieel (door subsidies) en maakt het door allerlei regels mogelijk of moeilijker om mensen zich te laten verenigen. De staat werkt, weer vooral in ons systeem, zeer intens samen met het middenveld voor allerlei maatschappelijke opdrachten (zie bv. onderwijs, gezondheidszorg, welzijnszorg, de organisatie van de sociale zekerheid en van het sociaal overleg). Dat heeft sterke historische wortels: werkgevers en werknemers organiseerden en

betaalden de eerste vorm van sociale hulp en beheren daarom nu nog altijd mee de sociale zekerheid; grote delen van de zorg en onderwijs worden opgenomen door maatschappelijke organisaties, vooral gegroeid vanuit initiatief van de katholieke kerk. Het middenveld kan door de staat worden gebruikt of kan zich aanbieden om publieke taken te vervullen: het katholieke onderwijs bijvoorbeeld wordt door de staat betaald en gecontroleerd en moet door de staat opgelegde eindtermen realiseren, maar het blijft wel privaat initiatief. Ziekenfondsen en vakbonden vervullen taken voor de overheid (ziekteverzekering, terugbetaling dokterskosten, sociaal overleg, uitbetalen van werkloosheidssteun). Daar kan dan discussie over zijn: moeten we dat zo blijven doen; moet de staat dat niet (opnieuw) doen; moeten we dat eventueel aan de markt overlaten; of maken we burgers en hun sociale netwerken meer verantwoordelijk (bv. voor de organisatie van hun eigen zorg)?

2.6. De markt en de andere sferen

De markt heeft een grote impact op de private sfeer: de manier waarop de werkorganisatie in bedrijven is geregeld (bv. de continuïteitsdiensten, 24/24 werken; al dan niet werken op zondag) bepaalt voor een groot deel het patroon van ons dagelijkse leven en stuurt onze keuzes. De markt oefent ook een grote impact uit op de producten die we kopen en die ons leven vaak sterk beïnvloeden. De markt kan door reclame en andere vormen van beïnvloeding sterk wegen op ons dagelijkse gedrag. Als iedereen dezelfde producten koopt of op hetzelfde moment naar hetzelfde commerciële televisieprogramma kijkt, dan lijkt de keuzevrijheid toch maar relatief.

De markt en de wereld van bedrijven vormt vanzelfsprekend een bijzonder invloedrijke omgevingsfactor voor de staat: op allerlei manieren proberen bedrijven te lobbyen voor hun belangen maar ze kunnen overheden ook onder druk zetten om bepaalde keuzes te maken in het algemeen belang. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld opkomen voor meer duurzaamheid of voor een ander mobiliteitsbeleid. Vaak zijn er sterke banden tussen vertegenwoordigers van de staat en marktpartijen waardoor er sprake is van een constante stroom van beïnvloeding.

De markt oefent ook impact uit op het middenveld. Bedrijven en sectoren komen op voor hun belangen en hebben daarmee invloed op acties in en door de staat en door het middenveld. In het middenveld bestaan ook tendensen tot vermarkting: voor bepaalde producten en diensten komen middenveldor-

ganisaties in concurrentie te staan met elkaar en gaan ze als marktpartijen functioneren (zie de concurrentie tussen de ziekenfondsen). Delen van het middenveld evolueren naar meer commerciële organisaties en in het schema schuiven ze op naar de sfeer van de markt. Denk aan de mutualiteiten die ook reizen organiseren. Het kan ook dat middenveldorganisaties door de markt worden overgenomen: zo zien we in de laatste jaren dat nogal wat private woonzorgcentra (uitgebaat door vzw's, vooral vanuit de katholieke zuil) door grote commerciële spelers (type: Armonea) worden overgekocht. Die organisaties verdwijnen dan definitief uit het middenveld. Hetzelfde kan trouwens gebeuren met openbare woonzorgcentra, uitgebaat door het lokale OCMW. Als die worden overgenomen door een commerciële organisatie, verdwijnen ze uit de sfeer van de staat en gaan ze over naar de markt.

2.7. Tijd en ruimte: de context maakt en verklaart verschil

In elke politieke ruimte (staten maar ook steden bijvoorbeeld) verschillen de verhoudingen tussen de sferen en die verhoudingen zijn voorwerp van politieke keuzes en van de machtsverhoudingen tussen de sferen. We nemen de natiestaten als referentie voor de toelichting. Afhankelijk van hun geschiedenis en de ideologische klemtonen is de staat groot of klein, krijgt de markt veel of weinig ruimte, is er veel of weinig middenveld, wordt weinig of veel belang gehecht aan de private sfeer. In ons land bijvoorbeeld is het bereik van de staat via de ontwikkeling van eigen diensten duidelijk omvangrijker dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk of in de Verenigde Staten. In ons land is het middenveld ook veel meer uitgebouwd dan bijvoorbeeld in de voormalige Oostbloklanden. Dat is het verschil in ruimte.

Binnen elke ruimte is er ook dynamiek in de tijd: zo kunnen we bijvoorbeeld in China een evolutie zien richting meer ruimte voor de markt. Dat was nog radicaler zichtbaar na de ineenstorting van het communisme in de voormalige Oostbloklanden (Polen, Hongarije, Rusland,...). Waar voordien de staat alle sferen wegdrukte, was er nadien nauwelijks nog van staat sprake en alleen maar van markt, in de meest wilde en niet door de overheid gereguleerde vormen. In ons land duiden discussies over vermarkting en privatisering op de druk om de staat kleiner te maken en de markt meer ruimte te geven. Zo gebruiken we het schema om verschillen tussen en dynamieken in samenlevingen weer te geven. Kiezen we er bijvoorbeeld voor om de staat kleiner te maken en het middenveld meer verantwoordelijkheid te geven (burgers pakken dan samen bepaalde problematieken

aan), dan verkleint de sfeer van de staat in het schema en wordt de sfeer van het middenveld groter. Zo krijgt het schema een dynamische invulling.

Bijna alle politieke kwesties die te maken hebben met maatschappelijke problematieken zijn binnen dit schema te vatten en komen neer op keuzes over de verhoudingen tussen deze sferen. Alle ideologieën zoals liberalisme, socialisme en conservatisme of feminisme,... vullen deze schema's op hun manier in en hebben hun opvattingen over hoe deze sferen en hun onderlinge relaties moeten evolueren, ook al zijn die opvattingen nu lang niet meer zo duidelijk of scherp van elkaar te onderscheiden zoals dat enkele decennia nog eerder wel het geval was. Het feminisme bijvoorbeeld zal niet aanvaarden dat de sfeer van het gezin en de man/vrouw-verhoudingen als 'privaat' worden omschreven: zij zal verdedigen dat net omwille van de onderdrukking of achterstelling van vrouwen die sfeer heel erg publiek is en deel moet uitmaken van het publieke en politieke debat.

2.8. Basistermen

Tot slot belichten we de algemene termen die op het schema zijn aangeduid en die niet gebonden zijn aan een bepaalde sfeer. Het zijn begrippen die we in de loop van dit handboek vaker zullen gebruiken: ze behoren tot het basismateriaal van de bestuurskunde.

Het schema deelt de sferen in in een **publieke en een private sfeer**. De publieke sfeer gaat vanzelfsprekend over de staat. Het middenveld en de markt horen bij de private sfeer: het zijn individuen die organisaties of bedrijven oprichten. Dit is het klassieke onderscheid dat in de klassieke liberale theorie wordt gehanteerd. Maar wat doen we dan met het katholieke onderwijs: is dat privaat of publiek? In hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties' gaan we daar grondiger op in. We zullen erop wijzen dat het klassieke liberale onderscheid maar één manier is om het onderscheid publiek versus privaat te maken en dat veel organisaties een hybride karakter hebben: het zijn mengvormen tussen het publieke en het private.

In het schema zien we het onderscheid tussen **formele en informele organisatievormen**. Met formeel bedoelen we dat organisaties een juridisch statuut hebben waardoor ze rechten en plichten hebben. Een bedrijf is een NV, of een coöperatieve, of de bedrijfsleider is een zelfstandige. Alle organisaties in de publieke sfeer hebben natuurlijk een formeel statuut: ze hebben een juridische organisatievorm waardoor we hun juridische rechten en

plichten goed kunnen omschrijven. Uw gemeentebestuur heeft een formeel statuut, vastgelegd in de grondwet en het gemeentedecreet, waardoor de gemeente juridische rechten en plichten heeft en door u aansprakelijk kan worden gesteld voor de beslissingen die ze neemt. Uw gemeente kan personeel aanwerven en in het formele statuut van een gemeente wordt bepaald wie daarvoor verantwoordelijk is en wie door de wet erkende beslissingen kan nemen. U kunt niet, samen met enkele burens, een gemeentebestuur oprichten. Veel organisaties in het middenveld hebben een formeel statuut, vaak in de vorm van een vzw of een coöperatieve. Dat laat hen ook toe als organisatie personeel aan te werven, gebouwen aan te kopen,...

In de private sfeer zijn organisaties informeel: uzelf als persoon, uw gezin, uw kennissen en vrienden vormen geen formeel erkende organisatie. Natuurlijke personen, zoals dat juridisch heet, en gezinnen hebben ook rechten en plichten en ze hebben een bepaald juridisch statuut (huwelijk, samenwonend) maar ze vormen geen formeel organisatieverband (met een voorzitter, een raad van bestuur). Leden van een gezin kunnen bijvoorbeeld wel een bedrijf oprichten of een vzw stichten maar dan treden ze vanuit dat formele organisatiepunt in het sociale verkeer van het middenveld of op de markt, maar ze doen dat niet als gezin.

Een laatste onderscheid is het verschil tussen **profit-organisaties en non-profitorganisaties**. Bedrijven zijn duidelijk profit-organisaties: hun doel is winst maken voor de mensen die het bedrijf hebben opgericht of er aandelen in hebben. Organisaties in de publieke sfeer van de staat en organisaties in het middenveld, net als familie en gezinnen, zijn non-profitgericht. Hun doel is niet om winst te maken voor de organisatie maar om met de opbrengst van hun activiteiten bij te dragen tot het algemeen belang of tot het doel van de organisatie waarvoor ze is opgericht. Een organisatie die bijvoorbeeld bezig is met ontwikkelingshulp mag via haar acties geld ophalen (ze maakt dan zogezegd 'winst') maar dat geld dient om beter of meer aan ontwikkelingshulp te doen. De NMBS vraagt geld voor haar tickets maar de winst daarvan (mocht die er zijn) wordt geïnvesteerd in betere treinen of meer aanbod. Over dit onderscheid hebben we het ook in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties'.

3. Governance: arrangementen voor besturing

We hadden het in het begin van dit hoofdstuk over besturing en sturing. Na de uitleg over de vier sferen, hun kenmerken, evoluties en de verbanden tussen deze sferen, krijgen deze wat abstracte woorden meer inhoud. Als gevolg van de historiek, de contextfactoren, de politieke discussies en maatschappelijke culturen, is het in een land als het onze nooit zo dat een van de sferen een bepaald maatschappelijk domein helemaal domineert. In de praktijk is sprake van combinaties van de sferen: de sferen van de gemeenschappen, het middenveld, de markt en de overheid zijn met elkaar verweven, hebben elk hun taken, maar doen ook veel vanuit een intense interactie tussen de sferen. Op domeinen als onderwijs hebben overheden belangrijke taken, maar ook het middenveld en zelfs de markt zijn actief. Geen van de drie domineert en in de praktijk van de beleidsvoering zijn ze sterk met elkaar vervlochten, door regelgeving, financiering, zelfs door mensen die dubbele functies vervullen. De besturing van de samenleving komt zo tot stand door wat we arrangementen van governance noemen: stelsels gevormd door combinaties van de sferen, verbanden tussen organisaties in deze sferen, mensen die in interactie staan en die samen vorm geven aan maatschappelijke domeinen of aspecten van het dagelijkse leven. Zo komen voor gezondheidszorg, veiligheid, mobiliteit,... telkens andere arrangementen tot stand, in wisselende combinaties van gemeenschappen, markt, staat en middenveld. Die arrangementen zijn natuurlijk dynamisch, zoals we met voorbeelden hierboven al hebben aangegeven. Er is in de samenleving ook constant debat over die arrangementen: werken ze wel goed; zijn ze in staat maatschappelijke problemen aan te pakken? Het woord governance, dat staat tegenover government, geeft goed de kijk op deze arrangementen weer. Maatschappelijke problematieken laten zich niet besturen door de overheid alleen (government), maar ook niet door de markt alleen of alleen door de civil society. Ze zijn in verschillende combinaties van verantwoordelijkheden en rollen met elkaar verweven en het is die verwevenheid die we het governance-arrangement noemen. Daar komen we in hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance' op terug.

Een nieuw inzicht is dat voor ons land zeker niet, het geeft eerder de historische werkelijkheid weer maar ook de dynamiek in onze samenleving. Het valt echter wel op dat het woord governance de laatste jaren bijzonder populair is geworden in de bestuurskunde (Ansell & Torfing, 2015; Bevir, 2012). De bestuurskunde heeft zich lang beperkt tot de analyse van de werking van de overheid, ook al was de maatschappelijke werkelijkheid altijd

complexer. Het duidt er op dat we steeds meer aanvaarden dat de aanpak van complexe maatschappelijke problematieken moet gebeuren vanuit arrangementen tussen overheid, markt, burgers en het middenveld en dat de bestuurskunde dus meer deze arrangementen moet bestuderen. Het woord governance is een goede weergave van deze evolutie in de bestuurskunde en van de filosofie van dit handboek: de studie van de bestuurskunde of de studie van hoe de samenleving wordt bestuurd, kan zich niet beperken tot de overheid alleen, ook al is de goede werking van de overheid altijd een belangrijk onderdeel van deze governance-arrangementen en rechtvaardigt dat zeker dat de belangrijkste focus van de bestuurskunde valt op de goede, efficiënte en democratische werking van de overheid. Wel de belangrijkste focus dus, maar zeker niet de enige focus. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de bestuurskunde als discipline.

4. Referenties

- Ansell, C. & Torfing, J. (2015). *Handbook on Theories of Governance*. London: Edward Elgar.
- Bevir, M. (2012). *Governance. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Van de Donk, W.B.H.J. (2008). *Maatschappelijk besturen: sector of idee*. Cahiers School voor Social Profit Management 1. Brugge: Die Keure. 32p.

HOOFDSTUK 2

De bestuurskunde als discipline

Annie Hondeghem

1. Inleiding

De bestuurskunde is een maatschappijwetenschap. Dit betekent dat ze zoals andere maatschappijwetenschappen (politologie, recht, economie, criminologie, sociologie, ...) de relaties bestudeert tussen de mensen onderling. Het studieobject van de bestuurskunde is het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk wordt dit studieobject nader omschreven. Naast de bestuurskunde hebben nog andere wetenschappen hetzelfde studieobject (bijvoorbeeld bestuursrecht; bestuurssociologie; ...); het geheel van deze wetenschappen noemen we de bestuurswetenschappen. De bestuurskunde onderscheidt zich van andere bestuurswetenschappen door haar kennisobject of specifieke invalshoek. Ook dit komt in dit hoofdstuk aan bod. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste tijdschriften en verenigingen in de bestuurskunde.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de bestuurskunde definiëren;
- de concepten uit de definitie van bestuurskunde verduidelijken;
- de bestuurskunde van andere disciplines onderscheiden;
- de definitie van bestuurskunde illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

2. Definities van bestuurskunde

Hieronder geven we een aantal definities van bestuurskunde/bestuurswetenschap. Deze definities zijn afkomstig van gezaghebbende academici uit het Nederlandstalig gebied. Ze zijn chronologisch gerangschikt en weerspiegelen in die zin de evolutie die de invulling van de discipline in de voorbije decennia heeft ondergaan (Korsten, 2004-2005).

- Van Poelje (1942): De bestuurskunde leert hoe men de openbare dienst het beste leidt en inricht. De bestuurskunde is een toegepaste wetenschap die over het inrichten en leiden van de openbare dienst kennis verzamelt en ordent.
- Brasz et al. (1969): De bestuurswetenschap is de wetenschap die zich bezig houdt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en naar buiten tegenover de burgers.
- Rosenthal et al. (1982): De bestuurswetenschap is de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van het openbaar bestuur.
- Maes (1996): De bestuurskunde bestudeert, binnen de maatschappelijke omgeving en binnen het politiek systeem die bepalend zijn voor het overheidsbeleid, het geheel van de organisaties en van de processen van het openbaar bestuur vanuit het oogpunt van hun kwaliteit.
- Korsten (2004-2005): De bestuurskunde richt zich op de beschrijving, de verklaring en de oplossing van praktische vraagstukken die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en het beleid van organisaties in het openbaar bestuur, in relatie tot de omgeving.

Het is duidelijk dat de definities van bestuurskunde in de loop van de voorbije jaren ruimer zijn geworden. Daar waar in het begin vooral gefocust werd op interne vraagstukken van het openbaar bestuur, komt de externe dimensie meer aan bod in latere definities. De wisselwerking met de omgeving wordt dus meer benadrukt. Het openbaar bestuur staat voortdurend onder invloed van zaken die zich in de omgeving afspelen. Bovendien is de grens tussen het openbaar bestuur en de samenleving vervaagd, waardoor men de overheid minder beschouwt als een instantie die boven andere actoren staat (zie ook hoofdstuk 'Introductie tot de bestuurskunde: Sferen in de samenleving').

In sommige definities wordt benadrukt dat de bestuurskunde een toegepaste wetenschap is die een antwoord moet bieden op praktische vraagstukken. In andere definities komt dit minder aan bod.

Een belangrijk aspect ten slotte is in welke mate de bestuurskunde een prescriptieve wetenschap is die aanbevelingen moet formuleren voor een kwalitatief goed bestuur. Deze prescriptieve benadering komt zowel in de definitie van Van Poelje als Maes terug.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we op de verschillende aspecten uit de definities terugkomen en hierin ook een standpunt bepalen.

Eerst zullen we evenwel een case beschrijven waarop we de definitie van bestuurskunde dan zullen toepassen. Zoals aangegeven in de leerdoelstellingen is de case een manier om verschillende aspecten uit de definitie van bestuurskunde te illustreren. Het is niet de bedoeling om specialisten inzake asiel op te leiden.

3. Case: de asielcrisis

Artikel uit: De Standaard, 12 juli 2016, Eline Bergmans

Asielcrisis van 2000 sneed nog dieper

In 2015 vroegen 38.990 buitenlanders voor de eerste keer asiel aan in België. Zeven op de tien kwamen uit Syrië, Irak of Afghanistan. Toch was vorig jaar geen record: zo telde ons land in 2000 bijna 47.000 asielzoekers.



De asielcrisis in 2000: lange rijen aan het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen.

Een mensengeheugen is kort. Vorig jaar ging het steevast over de enorme proporties die de asielcrisis aannam. Maar uit het jaarverslag van het federaal migratiecentrum Myria blijkt dat de crisis in 2000 nog een stuk dieper sneed.

Minder asielzoekers

Toen werd een piek van asielaanvragen geregistreerd die qua omvang 17 procent hoger lag dan vorig jaar. In 2015 vroegen 38.990 buitenlanders voor het eerst asiel aan in België, in vergelijking met 46.855 aanvragen in 2000. Maar anders dan in 2000, was de crisis er vorig jaar erg plots. Uit cijfers uit het jaarrapport van Myria valt de snelle en significante stijging van het aantal asielzoekers op vanaf april. Elke maand werd een nieuw record gevestigd, met meer dan 6.000 geregistreerde asielzoekers tijdens september. Vijftien jaar geleden waren de maandelijkse verzoeken meer gelijkmatig verspreid over het jaar. 'De crisis was ook toen bijzonder groot door het conflict in de Balkanlanden', zegt Ina Vandenberghe van Myria. 'Maar er was geen gigantische en plotse piek in bepaalde maanden, wat het eenvoudiger maakt om alle asielaanvragen te verwerken.'

Minder nationaliteiten

In 2000 maakte een dertigtal nationaliteiten samen 85 procent uit van de eerste asielaanvragen. De conflicten in de Balkan (Albanië, Joegoslavië, Kosovo...) en in de regio van de Grote Meren (DRC, Rwanda), en de instabiliteit in de Oost-Europese landen (Rusland, Bulgarije, Oekraïne, Roemenië...) lagen aan de basis van enkele duizenden asielaanvragen in 2000. De context in 2015 was heel anders: slechts 15 landen waren goed voor 85 procent van alle asielaanvragen. De drie belangrijkste landen van herkomst maken meer bepaald bijna twee derde van de geregistreerde asielzoekers dit jaar uit: Irak (22 procent), Syrië (21 procent) en Afghanistan (20 procent). 'We moeten er geen tekening bij maken dat de impact op de Belgische huisvesting en arbeidsmarkt niet te onderschatten is? Dit zal een grote uitdaging worden', zegt Myria-directeur François De Smet.

Hoger erkenningspercentage

Niet alleen de behandeling van asielaanvragen tussen 2000 en 2015, maar ook het aantal erkenningen is sterk toegenomen. In 2000 kon slechts de vluchtelingenstatus worden verleend aan asielzoekers. Van alle genomen beslissingen in dat jaar kende 7 procent (zo'n 1.200 aanvragen) een positief resultaat. In 2015 hadden meer dan 8.000 aanvragen een gunstig resultaat, oftewel 61 procent van alle beslissingen die het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen in 2015 genomen heeft. Bij dat hoger erkenningspercentage past wel een kanttekening. De cijfers vermengen de aanvragen die snel behandeld

worden met de aanvragen waarvan het onderzoek langer duurde. Beslissingen die in een jaar genomen worden, hebben vaak betrekking op de aanvragen die zijn ingediend in de loop van het jaar of in de voorgaande jaren.

Meer opvangplaatsen

De toestroom van asielzoekers in 2000 heeft grotendeels het opvangbeleid in België gevormd. De crisis vorig jaar werd grotendeels aangepakt op basis van principes uit de crisis van 2000. Toen waren de opvangstructuren verzadigd en werden veel asielzoekers doorgestuurd naar het OCMW om financiële steun te ontvangen. Dat werd beschouwd als een aantrekkingsfactor om naar België te komen. Deze crisis vormde de aanleiding voor een belangrijke maatregel: asielzoekers kunnen bij hun aankomst geen OCMW-steun verkrijgen, alleen materiële hulp in een opvangstructuur dat hen toegewezen wordt.

In 2015 werd er een race tegen de klok gevoerd om snel nieuwe opvangplaatsen te creëren – om te kunnen antwoorden op de grote toestroom van ingeschreven asielzoekers. ‘Een initiatief dat we alleen kunnen toejuichen’, klinkt het bij Myria. ‘Maar als we dan zien dat de DVZ het aantal registraties van asielzoekers per dag beperkte, fronsen we terecht de wenkbrauwen. Een maximumaantal kleven op registraties, dat is bij ons weten niet wettelijk, ook niet als het dient om het opvangnetwerk van Fedasil niet te verzadigen.’

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we de case asielcrisis gebruiken om de verschillende aspecten uit de definitie van bestuurskunde te illustreren.

4. Het studieobject van de bestuurskunde

Hierboven hebben we het studieobject (ook kenobject genoemd) van de bestuurskunde omschreven als ‘het openbaar bestuur’. Het openbaar bestuur is “het geheel van organisaties en activiteiten die gericht zijn op de besturing van de maatschappij” (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012: 20). Het openbaar bestuur kan dus zowel opgevat worden als een geheel van organisaties als een proces van besturen.

Op het vlak van **organisaties** dekt het openbaar bestuur een veelheid aan instellingen en diensten. In beperkte zin denken we vooral aan organisaties die verbonden zijn met de uitvoerende macht, bijv. ministeries, agentschappen. Zij worden bevolkt door ambtenaren en aan het hoofd staan politieke gezagsdragers. In ruime zin behoren tot het openbaar bestuur evenwel ook semi-overheidsinstanties en particuliere organisaties die

publieke taken opnemen. Te denken valt aan overheidsbedrijven en publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS). Ook middenveldorganisaties spelen een belangrijk rol in de beleidsbeïnvloeding en de beleidsuitvoering. Zoals in het volgende hoofdstuk ‘Publieke versus private organisaties’ verder zal toegelicht worden, zijn de grenzen tussen de publieke en private sector vervaagd. De ruimere opvatting over het openbaar bestuur heeft de voorbije jaren dan ook veld gewonnen.

Traditioneel zal de bestuurskunde zich minder toeleggen op organisaties die behoren tot de wetgevende of rechterlijke macht. Of het parlement een eenkamer- of tweekamerstelsel moet zijn of dat er een aparte onderzoeksrechter moet zijn naast het openbaar ministerie, zijn dus vraagstukken die in de bestuurskunde minder aan bod komen. Dit is eerder het studiegebied van de politicologie en het recht.

De bestuurskunde legt zich vooral toe op de ‘**inrichting en werking**’¹ van openbare besturen. De vraag is dus of openbare besturen zodanig ingericht zijn en functioneren dat ze hun doelstellingen op een doelmatige wijze bereiken, rekening houdend met het democratische besluitvormingsproces. In die zin is de bestuurskunde nauw verwant met het overheidsmanagement, dat een prestatiegerichte werking van het overheidsapparaat beoogt.

Naast een geheel van organisaties kan openbaar bestuur ook verstaan worden in termen van het **(be)sturen** van het maatschappelijk bestel. Het besturen komt dan neer op een aaneenschakeling van verschillende activiteiten om binnen de samenleving gewenste ontwikkelingen en effecten te bewerkstelligen. Daarbij wordt dan geen onderscheid meer gemaakt al naargelang die activiteiten en processen worden ontwikkeld door organisaties, die behoren tot de eigenlijke instanties van het openbaar bestuur of andere actoren. Sommigen zullen deze procesbenadering van het openbaar bestuur eerder vatten onder de benaming ‘beleidskunde’, daar deze processen met de beleidsvoering van de overheid te maken hebben.

In het kader van dit handboek hebben wij de pragmatische keuze gemaakt om vooral te focussen op vraagstukken van inrichting en werking van openbare besturen. De beleidsvoering van de overheid en dus het openbaar bestuur als (be)sturen van de samenleving komt dus minder aan bod. Hiervoor verwijzen we naar tekstboeken over beleid.² Ook het management

1 Onder ‘inrichting en werking’ verstaan we tevens ‘bevoegdheden’; dit wordt evenwel niet expliciet vermeld om de tekst niet te verzwaren.

2 Een veel gebruikt handboek is hier: Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

in de publieke sector komt niet aan bod. Hiervoor verwijzen we naar het ‘Handboek Overheidsmanagement’.³

Openbare besturen zijn op **verschillende niveaus** georganiseerd: lokaal (o.a. gemeenten, OCMW’s), provinciaal, regionaal (gemeenschappen en gewesten), federaal, Europees, internationaal. Deze bestuursniveaus zijn vandaag de dag sterk vervlochten; goed bestuur veronderstelt samenwerking over de bestuursniveaus heen. In de bestuurskunde noemen we dit *multi-level governance*. In dit handboek zullen we ons vooral focussen op het binnenlands bestuur en gaan we niet in op het Europees en internationaal bestuur.

Toepassing: case asiel

Om een probleem als asiel te begrijpen zal een bestuurskundige in eerste instantie proberen zicht te krijgen op de asielprocedure en de actoren die hierbij betrokken zijn.⁴

Eerst en vooral is een duidelijke omschrijving van ‘**asiel**’ noodzakelijk. Tijdens de asielprocedure wordt onderzocht of iemand in aanmerking komt voor de status van vluchteling of voor subsidiaire bescherming. Volgens de Conventie van Genève geldt als vluchteling: “elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het toebehoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”. Indien deze definitie van vluchteling niet van toepassing is kan men in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. In dit geval moeten er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer men naar het land van herkomst terugkeert, men een reëel risico zou lopen op ernstige schade (bijvoorbeeld doodstraf, foltering, ernstige levensbedreiging).

De **asielprocedure** verloopt in verschillende stappen.

³ Bouckaert, G., Hondeghem, A., Voets, J., Cautiaert, E. & Op de Beeck, S. (2011). *Handboek Overheidsmanagement. Overheid in beweging*. Brugge: Vanden Broele.

⁴ De informatie hierover in volgende paragrafen is gebaseerd op:

- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Vreemdelingenzaken. *Informatiebrochure over de asielprocedure*. 9 p.
- *Asiel in België. Informatieve brochure voor asielzoekers over de asielprocedure en opvang in België*. Een uitgave van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en Fedasil.

De eerste stap is de asielaanvraag. Dit moet gebeuren bij de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) die de asielaanvraag registreert en onderzoekt of België verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Volgens de Dublin-verordening van 2003 moet een asielaanvraag immers behandeld worden door de lidstaat via dewelke de aanvrager in de Europese Unie is binnengekomen. Op die manier wil men asielshoppen voorkomen. Indien de Dienst Vreemdelingenzaken oordeelt dat België bevoegd is, wordt het dossier doorgestuurd naar het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen die het eigenlijke onderzoek van de asielaanvraag doet.

Ondertussen wordt de asielaanvrager in principe toegewezen aan een opvangcentrum. In België bestaan anno 2017 een 66-tal opvangcentra, die beheerd worden door Fedasil (19), het Rode Kruis (15) en Croix Rouge (25) of andere partners (7). Daar krijgen asielzoekers huisvesting, voeding en sociale bijstand, geen financiële hulp. Indien men beslist om niet naar een opvangcentrum te gaan, heeft men alleen recht op dringende medische hulp en recht op onderwijs voor de minderjarige asielzoekers. Door de asielcrisis van 2015 zijn heel veel bijkopende opvangcentra gecreëerd. Op het moment dat de asielcrisis over zijn hoogtepunt heen was, zijn een aantal centra terug gesloten. Dit heeft heel wat flexibiliteit vereist van de organisaties die opvang voorzien.

In een volgende stap wordt de asielzoeker opgeroepen voor een gehoor bij het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS). De asielaanvraag wordt getoetst aan de criteria om in aanmerking te komen voor het statuut van vluchteling of voor de subsidiaire beschermingsstatus (zie hierboven). Indien men erkend wordt als vluchteling kan men 5 jaar in België blijven, daarna verlengbaar voor onbepaalde duur. Indien men de subsidiaire beschermingsstatus krijgt, wordt men toegelaten voor een verblijf van beperkte duur. In beide gevallen komt er een einde aan de materiële hulp in een opvangcentrum; de betrokkene kan wel financiële hulp aanvragen bij het OCMW.

Indien zowel het statuut van vluchteling als de subsidiaire beschermingsstatus geweigerd worden, levert de Dienst Vreemdelingenzaken het bevel af om het grondgebied te verlaten. De asielzoeker kan op vrijwillige basis terugkeren en kan hiervoor praktische hulp krijgen van de Internationale Organisatie voor Migratie. In het andere geval zal gedwongen terugkeer geregeld worden.

De asielzoeker kan tegen de beslissing van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen in beroep gaan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Dit beroep is schorsend en kan leiden tot vier uitspraken:

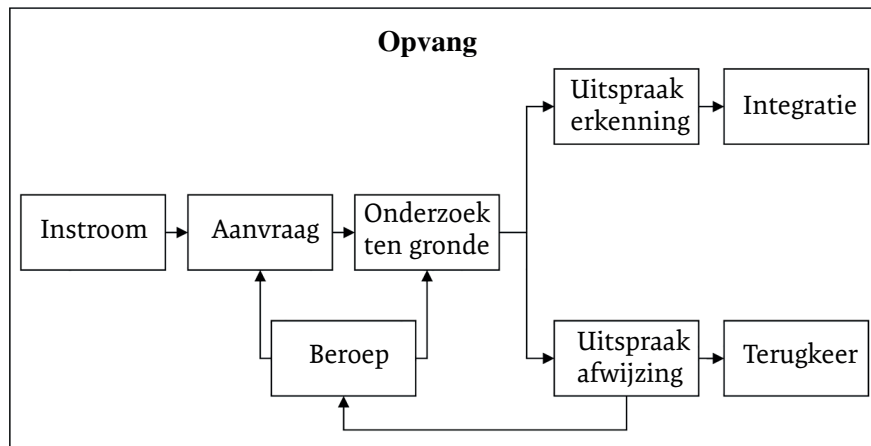
- terugsturen van het dossier naar het CGVS voor verder onderzoek
- toekennen van de vluchtelingenstatus
- toekennen van de subsidiaire beschermingsstatus
- weigeren van beide statuten

Ook tegen de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken kan beroep worden aangetekend bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Die kan het beroep verwerpen of de beslissing van de DVZ vernietigen, waarna de DVZ een nieuwe beslissing moet nemen.

Tegen de beslissing van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan enkel nog in cassatie gegaan worden bij de Raad van State, die nagaat of de procedure in overeenstemming met de wet verlopen is.

Samengevat kunnen we de asielprocedure als volgt schematisch voorstellen:

Figuur 1: Asielprocedure



Uit de beschrijving van de procedure blijkt welke **instellingen** betrokken zijn bij asiel. De bestuurskundige zal over deze organisaties informatie inwinnen om zicht te krijgen op hun inrichting en werking.

- De Dienst Vreemdelingenzaken is een directie binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. De dienst beheert de migratiestromen in samenwerking met verschillende partners; hij zorgt ervoor dat de wet van 15 december 1980 en het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en

de verwijdering van vreemdelingen worden toegepast. Voor meer informatie: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/index.html>

- Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen is een onafhankelijke administratie. Het CGVS biedt bescherming aan vreemdelingen die, bij terugkeer naar hun herkomstland, vervolging, conflict of geweld vrezen. Het CGVS onderzoekt elke asielaanvraag individueel en onafhankelijk. Voor meer informatie: <http://www.cgvs.be/nl/>
- Fedasil is een instelling van openbaar nut die werd opgericht door de programmawet van 19 juli 2001 en operationeel is sinds mei 2002. Fedasil is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers en andere doelgroepen en garandeert de kwaliteit en de conformiteit binnen de verschillende opvangstructuren. Fedasil coördineert de verschillende vrijwilligeterugkeerprogramma's. Voor meer informatie: <http://www.fedasil.be/>
- De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is een onafhankelijk administratief rechtscollege. Bij de Raad kan beroep aangetekend worden tegen beslissingen van het CGVS en de DVZ en tegen alle andere individuele beslissingen die genomen zijn met toepassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet). Voor meer informatie: <http://www.rvv-cce.be/>
- De Raad van State werd is een rechtscollege dat behoort tot de federale overheid (zie hoofdstuk 'De federale overheid'). Door de wet van 2006 werd de Raad van State ontlast van het vreemdelingencontentieux dat nu onder de bevoegdheid valt van de Raad voor Vreemdelingsbetwistingen. De Raad van State fungeert hier wel nog als cassatierechter. Voor meer informatie: <http://www.raadvanstate.be/>

In het krantenartikel werd ook verwezen naar Myria, het Federaal Migratiecentrum. Deze organisatie vervult sinds 15 maart 2014 als autonome openbare instelling in alle onafhankelijkheid drie complementaire wettelijke opdrachten: 1) waken over de grondrechten van vreemdelingen, 2) informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, 3) de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel stimuleren. Voor meer informatie: <http://www.myria.be/nl/over-myria>

Naast deze federale instellingen hebben ook de deelstaten een verantwoordelijkheid inzake het asielbeleid. Als asielzoekers erkend worden als vluchteling, moeten zij immers geïntegreerd worden in onze maatschappij. Onderwijs, huisvesting, beroepsopleiding, enz. zijn aangelegenheden die overgeheveld werden naar de deelstaten. Op Vlaams niveau werd hiervoor

o.m. het Agentschap Inburgering en Integratie opgericht dat het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid uitvoert. Voor meer informatie: <http://www.integratie-inburgering.be/>

Ook lokale besturen zijn sterk betrokken bij de asielproblematiek. Zo staan de OCMW's onder meer in voor Lokale Opvanginitiatieven. Eenmaal de asielzoeker erkend is, kan hij/zij bij het OCMW terecht voor een leefloon. (zie hoofdstuk 'De lokale besturen'). Volgens het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid hebben lokale besturen de regie en de coördinatie over het lokale integratiebeleid. Dit betekent dat het bestuur samenwerkt met externe, niet-bestuurlijke actoren, en deze samenwerking ook aanstuurt.

Tenslotte zijn ook veel niet-gouvernementele organisaties actief in het domein van het asielbeleid. Het Rode Kruis en Croix Rouge zijn belangrijke actoren die mee instaan voor de opvang van asielzoekers. Daarnaast zijn er heel wat organisaties die het beleid beïnvloeden of mee instaan voor de beleidsuitvoering. Voorbeeld: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Samu social, Caritas International, het Minderhedenforum, enz. Zij illustreren de belangrijke rol van het middenveld in het openbaar bestuur in België (zie hoofdstuk 'Bestuur en maatschappelijk middenveld').

Het zou ons te ver leiden om in te gaan op de inrichting en werking van al deze instellingen. Hiervoor wordt verwezen naar de website en naar de jaarverslagen. We beperken ons tot een korte toelichting bij de inrichting en werking van Fedasil.

Fedasil is opgericht in 2002 en is een instelling van openbaar nut van het type A. Dit betekent dat de instelling rechtstreeks onder de politieke verantwoordelijkheid staat van een minister of staatssecretaris. Sinds de regering Michel (2014) is Theo Francken de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Onder de vorige regering was dit Maggie De Block.

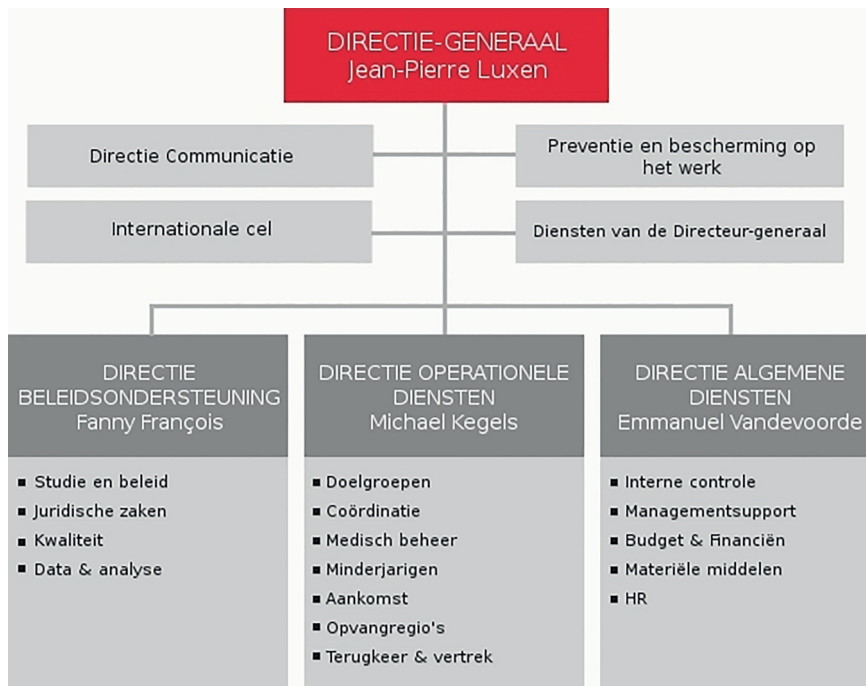
De oprichting van Fedasil als aparte instelling is een voorbeeld van verzelfstandiging (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 'Publieke versus private organisaties'). De belangrijkste reden hiervoor was het creëren van een meer slagkrachtige opvanginstantie met meer operationele autonomie. Op die manier wou men asiel uit het politieke vaarwater halen. Dit laatste leek echter zeker in de beginfase niet evident.

Fedasil heeft heel wat woelige periodes gekend. Ondanks het gestegen budget was het kort na de goedkeuring van de opvangwet in 2007 (cf. infra) vlug duidelijk dat Fedasil de noden aan opvang onvoldoende kon beantwoorden. Het personeel stond onder sterke druk en heeft dan ook herhaaldelijk het werk

neergelegd om de schrijnende toestand aan te klagen. Bovendien is de instelling geruime tijd een stuurloos schip geweest door een niet verlengen, een ontslag en een uitgestelde beslissing over de invulling van het mandaat van de directeur-generaal. Met de asielcrisis van 2015 was het voor Fedasil alle hens aan dek om op korte termijn in voldoende opvangplaatsen te voorzien. Dat de organisatie er in moeilijke omstandigheden toch in geslaagd is om haar missie te realiseren, bewijst de erkenning in 2016 als ‘Overheidsorganisatie van het jaar’. De organisatie kreeg deze prijs omdat ze zich onderscheiden had op het vlak van “klantgerichtheid, effectiviteit, innovatie, efficiëntie en strategie.”

In figuur 1 wordt het organogram weergegeven van Fedasil. Het overgrote deel van de personeelsleden werkt in de opvangcentra die verspreid liggen over België. De hoofdzetel en de dienst dispatching, die instaat voor de initiële toewijzing van een asielzoeker aan een opvangcentrum, situeren zich in Brussel. In 2015 kreeg Fedasil een federale dotatie van ongeveer 300.000.000 euro (bron: www.fedasil.be).

Figuur 2: Organogram Fedasil



Bron: www.fedasil.be

5. De omgeving van het openbaar bestuur

Met omgeving van het openbaar bestuur bedoelen we alle aspecten die een grote impact hebben op de inrichting en de werking van het openbaar bestuur. In eerste instantie denken we hierbij aan een aantal **politiek-institutionele aspecten**, waardoor het openbaar bestuur in België zich onderscheidt van bestuursstelsels in andere (Europese) staten. We vermelden er hier enkele (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2008: 16-18).

- België is een constitutionele monarchie, d.w.z. dat de Koning het staats-hoofd is en dat hij handelt conform de grondwet.
- België is een parlementaire democratie, hetgeen betekent dat de bevolking rechtstreeks het hoogste besluitvormende orgaan kiest, waaraan de regering verantwoording verschuldigd is.
- Het kiesstelsel is gebaseerd op een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, d.w.z. dat het aantal zetels voor een partij in overeenstemming is met het aantal stemmen voor die partij.
- Vermits geen enkele partij de meerderheid haalt, moet een coalitieregering worden gevormd.
- Ministers zijn verantwoordelijk voor het doen en laten van hun ambtenaren; dit is het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- België is een federale staat. Naast het federale openbaar bestuur zijn er dus besturen op het niveau van de gemeenschappen en gewesten. Tussen beide bestuursniveaus bestaat geen hiërarchie van normen.
- Gemeenten en provincies zijn verankerd in de grondwet. Ons land kent een traditie van lokale autonomie.
- De politieke partijen vertegenwoordigen een sterke macht. Belangrijke beslissingen komen meestal tot stand in het kader van overleg tussen de partijvoorzitters. In die zin kunnen we spreken van een participatie.
- De politieke partijen zijn niet unitair maar regionaal georganiseerd. Andere drukingsgroepen daarentegen hebben wel nog een unitaire structuur.

Het belang van deze politiek-institutionele aspecten voor het openbaar bestuur is gemakkelijk te duiden door een vergelijking te maken met andere bestuursstelsels.⁵ In tegenstelling tot een presidentieel regime, zal het openbaar bestuur vooral afhangen van de regering. Deze regering zal, in tegenstelling tot een meerderheidssysteem, bestaan uit meerdere

⁵ Een interessante indeling van verschillende politiek-administratieve regimes is te vinden in: Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.

partijen, waardoor de besluitvorming wellicht moeizamer zal verlopen en meer gebaseerd is op compromissen. De federale staatsstructuur zal leiden tot een grotere complexiteit, zeker wanneer de bevoegdheden niet goed zijn afgebakend of bestuursniveaus niet beschikken over homogene bevoegdheidspakketten. Lokale besturen kunnen macht uitoefenen op de besluitvorming ondermeer via vertegenwoordiging van lokale bestuurders in het parlement. De participatie tenslotte maakt dat de besluitvorming in belangrijke mate plaats vindt buiten de formele structuren en dat compromissen over de partijgrenzen heen een wezenlijk deel uitmaken van het openbaar bestuur. Vermits de partijen bovendien regionaal georganiseerd zijn, leidt dit meestal tot een grote complexiteit.

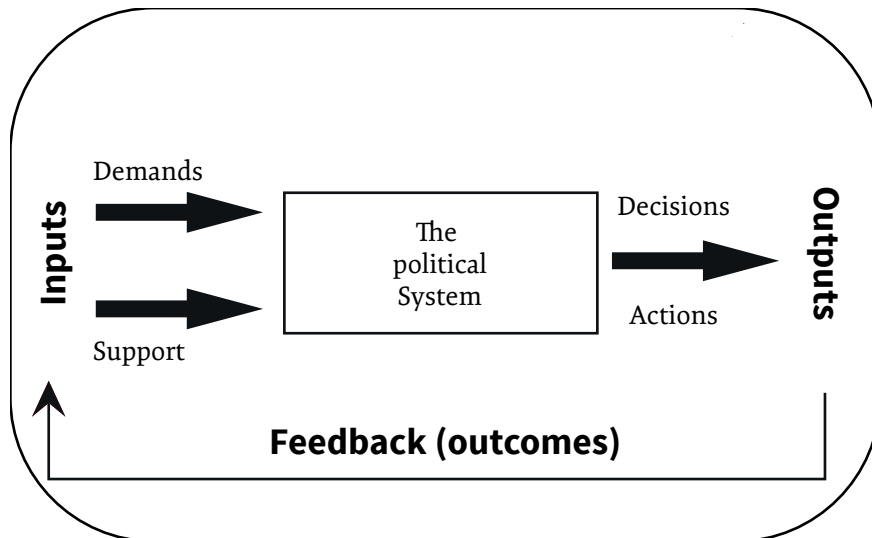
Naast deze politiek-institutionele omgeving, is een ander belangrijk gegeven voor het openbaar bestuur dat we in een **rechtsstaat** leven. Het komt aan de wetgevende macht toe zelf uit te maken tot hoever het openbaar bestuur in de samenleving kan ingrijpen, welke omvang de openbare sector zal hebben en welke actiemiddelen ter beschikking staan om de genomen beleidsmaatregelen concreet uit te voeren en te doen naleven. Voor het bestuursoptreden moet een wettige machtiging voorhanden zijn en er kan uitsluitend conform deze machtiging worden opgetreden. Dit noemen we de *'rule of law'* of het legaliteitsbeginsel. De overheid mag dus niet naar willekeur handelen.

Een ander element van de rechtsstaat is dat burgers over grondrechten beschikken, bijvoorbeeld vrijheid van vereniging, vrijheid van onderwijs, vrijheid van godsdienst, vrijheid van drukpers, ... Vele van deze rechten zijn ingeschreven in de grondwet. Daarnaast werd in de voorbije decennia een uitgebreide wet- en regelgeving ontwikkeld waarop burgers een beroep kunnen doen om hun rechten bij de overheid af te dwingen of zich tegen de overheid te beschermen. Te denken valt aan de wetgeving op de openbaarheid van bestuur, de motiveringsplicht, enz. De relaties tussen de overheid en de burgers en tussen overheidsorganisaties onderling worden geregeld via een apart rechtssysteem, nl. het publiek recht. Dit omvat zowel het grondwettelijk recht als het administratief recht. Voor openbare besturen is het belangrijk om een grondige kennis te hebben van deze rechtsregels. Beslissingen die niet conform het publiek recht zijn kunnen immers vernietigd worden door de geëigende instanties (bijvoorbeeld de Raad van State).

Naast deze politiek-institutionele en juridische omgeving is het voor het openbaar bestuur ook belangrijk om oog te hebben voor de **brede maatschappelijke omgeving**. Het openbaar bestuur ondergaat permanent de

invloed vanuit de maatschappij. Burgers en organisaties stellen vragen en verwachtingen waarop het openbaar bestuur een antwoord moet geven. Producten en diensten moeten ten bate zijn van de maatschappij; dit is de essentie van de ‘openbare dienstverlening’. Openbare besturen zijn ook afhankelijk van de maatschappij, bijvoorbeeld voor de middelenverwerving. Inkomsten komen voort uit belastingen die geheven worden bij burgers en bedrijven. Het aantrekken van voldoende en gekwalificeerd personeel zal in belangrijke mate afhangen van de situatie op de arbeidsmarkt en de mate waarin de overheid zich kan profileren als een aantrekkelijke werkgever. Het openbaar bestuur is dus een open systeem dat via input en output verbonden is met de omgeving. In de **politieke systeemtheorie van Easton** (1953) wordt dit als volgt voorgesteld:

Figuur 3: Het politiek systeem volgens Easton (1953)



De input wordt gevormd door de eisen (*‘demands’*) en de steun (*‘support’*) vanuit de omgeving. Burgers hebben bepaalde verwachtingen en kunnen die bijvoorbeeld via hun stem in de verkiezingen laten kennen. Dit komt terecht in het politieke systeem dat deze input via een conversieproces omzet in acties en beslissingen. Dit kan bijvoorbeeld nieuwe wetgeving zijn, maar ook subsidies voor bepaalde initiatieven. Dit vormt de output, die inwerkt op de omgeving, waardoor outcome geproduceerd wordt. Wetgeving of subsidies kunnen bijvoorbeeld andere effecten hebben dan degene die men ervan verwacht had. De output is dus niet noodzakelijk gelijk aan

de outcome. Deze outcome kan dan via een systeem van feedback nieuwe input vormen voor het politieke systeem.

In deze theorie wordt het openbaar bestuur beschouwd als een onderdeel van het politieke systeem. Dit is ook de reden waarom sommigen de bestuurskunde beschouwen als een onderdeel van de politieke wetenschap en niet als een eigenstandige discipline. Hiertegen kan evenwel worden ingebracht dat de politieke wetenschap weinig oog heeft voor de organisatie en werking van het openbaar bestuur. Dit wordt immers beschouwd als een 'black box', dus iets waarover weinig kan gezegd worden. De studie van de inrichting en werking van het openbaar bestuur is de kerncompetentie van de bestuurskunde, waardoor deze discipline zeker haar waarde heeft naast de politieke wetenschap. Beide disciplines kunnen als complementair beschouwd worden.

Toepassing: case asiel

De **politiek-institutionele omgeving** is belangrijk om het asieldorfier te begrijpen. Tot voor 2012 was het asielbeleid een erg versnipperde bevoegdheid. Verschillende ministers/staatssecretarissen van verschillende politieke strekkingen waren betrokken partij; bovendien behoorden zij vaak nog tot verschillende landsdelen. Deze versnippering in bevoegdheden was niet alleen het gevolg van een ingewikkelde staatsstructuur, maar was ook een uitdrukking van de politieke spanningen omtrent asiel- en migratiebeleid. Het is geen geheim dat er in het zuiden van het land een grotere tolerantie bestaat t.a.v. asiel en migratie dan in Vlaanderen, waar de politieke partijen eerder voorstander zijn van een strikter beleid. Sedert 2012 is de situatie enigszins vereenvoudigd: vanaf dan is er één staatssecretaris voor asiel en migratie, eerst Maggie De Block (Open Vld) en sedert 2014 Theo Francken (NVA). Beiden zijn eerder voorstander van een restrictief asiel- en migratiebeleid. In het regeerakkoord van 2014 staat hierover te lezen: "De federale regering gaat verder op de ingeslagen weg met het oog op een coherent, performant en kwaliteitsvol asiel- en migratiebeleid, met inachtneming van onze internationale engagementen. In het bijzonder voorzien we daarbij een kwaliteitsvolle opvang, eenvoudige en snelle procedures en zetten we in op een humaan en kordaat terugkeerbeleid als sluitstuk."(p 103)

Een ander aspect van de politiek-institutionele omgeving is de betrokkenheid van verschillende bestuursniveaus (*multi-level governance*). Hierboven

werd reeds verwezen naar de rol van lokale besturen, zowel inzake opvang, financiële ondersteuning, alsook de integratie van erkende asielzoekers.

Naast de lokale besturen zijn ook de deelstaten belangrijker spelers. Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen werd door de staats-hervorming van 8 augustus 1980 overgeheveld naar de gemeenschappen (Van den Broucke et al, 2015). Sindsdien heeft het integratiebeleid een hele weg afgelegd (zie Vlaamse Migratie- en integratiemonitor 2015 voor meer toelichting). Door het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid werd een belangrijke nieuwe stap gezet. Het nieuwe decreet koppelt inburgering en integratie onlosmakelijk aan mekaar; er wordt expliciet gesteld dat integratie niet alleen gaat over de nieuwkomer maar evenzeer over de ontvangende samenleving (Van den Broucke et al, 2015, p 20). In uitvoering van het decreet werden 3 agentschappen opgericht: het Agentschap Integratie en Inburgering met als werkingsgebied het tweetalig gebied Brussel-hoofdstad en Vlaanderen zonder de steden Antwerpen en Gent waarvoor telkens een apart agentschap werd opgericht. Deze agentschappen kaderen in een herstructurering van de historisch gegroeide integratie- en inburgeringssector met talrijke publieke en private organisaties.

Voor de **juridische omgeving** kunnen we op de eerste plaats verwijzen naar de Conventie van Genève of het vluchtelingenverdrag (1951) dat door 150 landen ondertekend werd, waaronder België. Daarin werd vastgelegd dat asiel een fundamenteel recht is en werd bepaald wanneer iemand in aanmerking komt om het statuut van vluchteling te krijgen (zie hoger). Op Europees niveau werden verschillende richtlijnen goedgekeurd die een gemeenschappelijk Europees asielstelsel vorm moeten geven. Een van de bekendste richtlijnen is de Dublin-verordening die bepaalt dat een asiel-aanvraag moet behandeld worden in het land waar de asielzoeker is binnen gekomen. Een andere richtlijn handelt over de opvangvoorzieningen en beoogt humane materiële opvangvoorzieningen, zoals huisvesting, voor asielzoekers. Het is in uitvoering van deze richtlijn dat België de opvangwet van 12 januari 2007 heeft goedgekeurd. Deze wet voorziet in de materiële opvang van alle asielzoekers in collectieve opvangstructuren en definieert de rechten en plichten van asielzoekers en een kader voor de opvang van niet-begeleide minderjarigen (Pleysier, 2011).

De **maatschappelijke omgeving** speelt uiteraard in de asielcrisis een belangrijke rol. Wereldwijd zijn zo'n 65 miljoen mensen op de vlucht voor oorlog en geweld. De burgeroorlog in Syrië, die gestart is in 2011 in het

verlengde van de Arabische lente, heeft zo'n 5 miljoen mensen uit hun land verdreven. Een groot deel wordt opgevangen in de buurlanden, maar meer dan een miljoen zijn ook in de richting van de Europese Unie gevlucht.

Asiel maakt deel uit van een bredere problematiek van migratie. Naast vertrek om politieke redenen zijn de meest voor de hand liggende redenen om te migreren van economische aard. Mensen zijn op zoek naar een land van bestemming waar ze een beter leven kunnen uitbouwen dan in hun land van oorsprong. In België geldt officieel sedert 1974 een immigratiestop, maar verschillende mechanismen hebben ervoor gezorgd dat de immigratie is blijven stijgen. Een van de belangrijkste mechanismen is de familiehereniging. Volgens sommigen zou een deel van de stijging van het aantal asielaanvragen te verklaren zijn door het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure door economische migranten, omwille van de afwezigheid van andere migratiekanalen (Wets, 2001).

Migratiestromen zijn van alle tijden en de verwachting is dat dit naar de toekomst alleen maar zal toenemen. Wellicht zal de klimaatverandering ook een effect hebben op de migratiestromen. Langs de kant van de input zijde worden de 'demands' dus groter. Anderzijds neemt de steun ('support') vanwege de bevolking om nog meer migranten en asielzoekers op te nemen, af. Velen vrezen immers dat een te grote instroom de verworvenheden van de welvaartsstaat voor de eigen bevolking op de helling zal zetten. Het politieke systeem zit dus in een tang tussen enerzijds een stijgende vraag en anderzijds verminderde steun. Wanneer migranten of asielzoekers geen adequaat antwoord krijgen, nemen sommigen het risico om zich in de illegaliteit te begeven. Het aantal illegale verblijvers ('sans papiers') neemt daardoor na verloop van tijd toe, zodat er druk ontstaat om hun situatie te regulariseren. Dit is de voorbije decennia twee keer gebeurd, resp. in 2000 en in 2009.

6. Empirische, normatieve en prescriptieve bestuurskunde

Hierboven hebben we geschreven dat ook andere (deel)disciplines het openbaar bestuur als studieobject hebben. De bestuurskunde onderscheidt zich evenwel van andere bestuurswetenschappen door haar kennisobject of specifieke invalshoek. Eén van deze specifieke invalshoeken is dat de bestuurskunde **vier soorten kennis** poogt te produceren (Bovens *et al*, 2012: 361). Hiermee beweren we niet dat andere bestuurswetenschappen deze ambitie niet hebben, maar bij bestuurskunde is dit heel expliciet aanwezig.

- beschrijvingen van de bestuurlijke instellingen en praktijk (ook wel descriptie genoemd);
- verklaringen waarom de situatie is wat ze is;
- beoordelingen van de sterke en zwakke punten van het openbaar bestuur (normatieve analyse; evaluatie);
- beredeneerde voorstellen voor de verbetering van het openbaar bestuur (prescriptie).

“De bestuurskunde wil niet alleen beschrijven hoe het openbaar bestuur in elkaar zit en verklaren waarom het werkt zoals het werkt, maar wil ook de aldus opgedane kennis beoordelen en eventuele aanbevelingen doen voor verbetering”(Bovens *et al*, 2012: 361). Het eerste luik (beschrijven en verklaren) kunnen we de empirische bestuurskunde noemen; het tweede luik (beoordelen) de normatieve bestuurskunde en het derde luik (aanbevelingen) de prescriptieve bestuurskunde. Van een bestuurskundige wordt verwacht dat hij/zij op de verschillende terreinen actief is.

Een belangrijke vraag is dan ook welke normen de bestuurskunde hanteert om het openbaar bestuur te beoordelen. Hier komen we op het domein van de **kwaliteitsmaatstaven** voor het openbaar bestuur (zie hoofdstuk ‘Goed bestuur’). In de politiek en in de volksmond wordt vaak gesproken over ‘goed bestuur’, maar wat betekent dit? Voor sommigen betekent dit een zo beperkt mogelijke overheid, die zo weinig mogelijk belastingen heft. Voor anderen betekent dit dat de overheid een ruim aanbod aan dienstverlening aanbiedt aan de burgers. Redeneren over goed bestuur is dus zeker niet ideologisch neutraal.

Vanuit de Verenigde Naties is een model van ‘*good governance*’ naar voor geschoven waarin acht kwaliteitscriteria voor het openbaar bestuur geformuleerd worden: rechtszekerheid, onpartijdigheid en openheid, consensusgerichtheid, participatie, vraaggerichtheid, efficiëntie en effectiviteit, transparantie, publieke verantwoording (Bovens *et al*, 2012: 24). Samengevat kunnen we stellen dat we van het openbaar bestuur verwachten dat het zich democratisch opstelt en responsief is t.a.v. de verwachtingen in de samenleving. We verwachten dat het overheidsoptreden rechtmatig is en dus berust op een wettelijke grondslag met respect voor beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid moet doeltreffend en doelmatig zijn en dus prestatiegeoriënteerd. Tenslotte verwachten we van de overheid dat ze onkreukbaar is en dus een voorbeeldfunctie vervult op het vlak van integriteit. Op deze en andere kwaliteitsmaatstaven van het openbaar bestuur wordt dieper ingegaan in deel V van dit handboek.

Volgens Maes (2004: 278) kan men over de **kwaliteit van het openbaar bestuur** redeneren op **drie niveaus**.

- Het macroniveau verwijst naar de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur alsook naar de eisen die zich stellen in verband met bestuurskracht en legitimiteit.
- Het mesoniveau verwijst naar de beleidsprocessen waardoor beslist wordt om maatschappelijk relevante acties en realisaties op te zetten; hier stelt zich de vraag of de overheid de goede dingen doet.
- Het microniveau verwijst naar de bedrijfsvoering binnen de overheid; hier stelt zich de vraag of de overheid de dingen goed doet.

Elk van deze niveaus kan controverses oproepen.

Op **macroniveau** (institutioneel oogpunt) moet het openbaar bestuur op adequate wijze georganiseerd zijn en ook effectief instaan voor het vervullen van de functies die daaraan worden toevertrouwd (Maes, 2004: 281). Dit veronderstelt dat nagedacht wordt over de rationele afbakening van taken en bevoegdheden, dat openbare besturen voldoende bestuurskracht hebben, dat ze beschikken over een toereikend middelenbestand en dat er een burgerbetrokken responsieve besluitvorming wordt georganiseerd. Deze discussie is bijzonder actueel in het licht van de recente en komende bestuurlijke hervormingen. Hoe is de optimale bevoegdheidsverdeling tussen het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau? Wat betekent dit in termen van middelenverdeling, al of niet gekoppeld aan fiscale autonomie? De zesde staatshervorming van 2011 is de voorlopig laatste hervorming die hierin keuzes gemaakt heeft, maar het is te verwachten dat dit niet de laatste staatshervorming zal zijn. Ook de interne staats-hervorming⁶ reikt aan deze problematiek door de vraag te stellen naar de optimale bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen. Moeten de provincies nog blijven bestaan of kan hun rol beperkt worden tot zogenaamde grondgebonden zaken? In 2016 werd in dit verband een belangrijk decreet gestemd waardoor de provincies niet langer taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen in aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen (BWHI), meer bepaald in de sectoren jeugd, cultuur, sport, welzijn en gelijke kansen. Reeds jaren is ook al een discussie gaande

⁶ Met interne staats-hervorming wordt bedoeld: de discussie over de taakverdeling en de verhouding tussen de openbare besturen in Vlaanderen (Vlaamse overheid, provincie, lokale besturen, ...). Door de Vlaamse Regering is op 8 april 2011 een Witboek Interne Staats-hervorming goedgekeurd met een aantal voorstellen hierover.

over de bestuurskracht van gemeenten. Sommigen zien heil in een nieuwe fusie-operatie, al of niet vrijwillig, anderen denken dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of regiovorming een voldoende antwoord zijn op het probleem van bestuurskracht.

Op **mesoniveau** (beleidsprocessen) is de vraag of de overheid de goede dingen doet en het algemeen belang dient. Ook dit is evenwel een controversieel begrip. Er bestaat wel consensus over een aantal klassieke kerntaken voor de overheid, maar over andere beleidstaken bestaat veel minder eensgezindheid. Of de verkeersproblemen moeten opgelost worden door meer te investeren in wegeninfrastructuur of in openbaar vervoer is uiteindelijk een politieke keuze. De bestuurskundige zal hierin geen voorkeur uitdrukken. Wel zal hij/zij oordelen over het democratische gehalte van de besluitvorming en over het feit of hierbij een rationele aanpak werd gevolgd (Maes, 2004: 282). De beleidsvoering moet op democratische wijze gelegitimeerd worden met een zorgvuldige afweging van de in het geding zijnde belangen. Wanneer alleen maar wordt toegegeven aan de hardst roepende of degene met de meeste machtsmiddelen, zonder dat er een ernstige probleem- en behoeftenanalyse gebeurd is, zal dit vanuit bestuurskundig oogpunt niet als kwalitatief goed bestempeld worden. Wanneer alleen maar vage beleidsdoelstellingen worden geformuleerd zonder de nodige middelen te voorzien, zal dit evenmin het label goed bestuur krijgen. De bestuurskunde zal dus kaders aanreiken voor zowel een democratische als rationele besluitvorming.

Op **microniveau** (bedrijfsvoering) is de vraag hoe de overheid de dingen goed kan doen. Eenmaal duidelijk is welk beleid de overheid wil voeren, moet nagegaan worden hoe dit beleid onder de beste voorwaarden kan gerealiseerd worden. Een goed presterend overheidsapparaat moet de norm zijn. Hier komen vraagstukken als interne organisatie en management aan bod. Ogenscheinlijk lijkt dit minder controversieel, maar ook dit is slechts schijn. Het volstaat te verwijzen naar de lange discussies over de optimale organisatiestructuur of het personeelsbeleid van openbare besturen. Is een openbaar bestuur het best gediend met een gecentraliseerde of gedecentraliseerde structuur; moeten ambtenaren statutair zijn of contractueel? Ook hier geldt dat de bestuurskundige geen voorkeur zal uitdrukken, maar wel de voor- en nadelen van bepaalde keuzes in kaart kan brengen. Ook mag men van de bestuurskundige verwachten dat hij/zij op de hoogte is van innovatieve praktijken op het vlak van organisatie en werking van

het openbaar bestuur en deze doorgeeft aan de verantwoordelijken uit het openbaar bestuur.

Hiermee zijn we beland bij de vierde kennisdoelstelling van de bestuurskunde, namelijk beredeneerde **voorstellen** formuleren **voor de verbetering van het openbaar bestuur**. De bestuurskunde wil niet alleen begrijpen en beoordelen hoe het openbaar bestuur werkt, maar wil ook ervoor zorgen dat die kennis toegepast wordt (Bovens et al., 2012: 364). Vandaar dat sommige auteurs (cf. Van Poelje) spreken over een toegepaste wetenschap. Hierin ligt ook de betekenis van de naamgeving bestuurs'kunde' in plaats van bestuurs'wetenschap', die een meer kritische, afstandelijke en onafhankelijke houding veronderstelt. De bestuurskunde heeft echter andere ambities. "Ook zij stelt prijs op een wetenschappelijke onafhankelijkheid en een kritische houding, maar meent dat het de relevantie van de wetenschap ten goede komt als zij constant in gesprek blijft met de personen en organisaties die zij bestudeert" (Bovens et al., 2012: 364).

Deze toepassingsgerichtheid komt tot uiting op verschillende manieren. Op de eerste plaats door in te gaan op actuele problemen binnen het openbaar bestuur. Als de fusies van gemeenten of regiovorming op de agenda staan, dan mag verwacht worden dat bestuurskundigen zich hiermee bezig houden. Als er nieuwe regelgeving wordt ingevoerd (bijvoorbeeld decreet lokaal bestuur), dan mag verwacht worden dat de bestuurskunde dit kritisch gaat opvolgen of zelfs insteken hiervoor geeft. Op de tweede plaats zijn de meeste bestuurskundigen voortdurend in contact met de bestuurspraktijk. Ofwel door beleidsgericht onderzoek te doen, ofwel door te zeten in allerlei overlegorganen, ofwel via activiteiten van wetenschappelijke dienstverlening (lezingen, adviesverlening, ...). Tenslotte draagt ook het onderwijs aan ambtenaren uit openbare besturen bij aan de praktijkgerichtheid van de bestuurskunde doordat wetenschappelijke theorieën of bevindingen kunnen getoetst worden aan de praktijk.

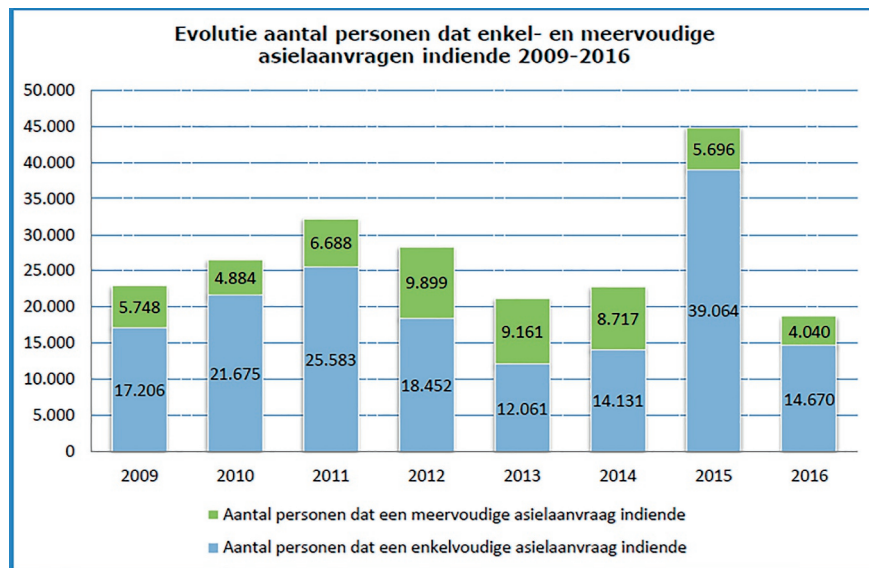
Toepassing: case asiel

Om het asieldorfier te vatten zal de bestuurskundige in eerste instantie proberen om **beter zicht te krijgen op het probleem**. Wat is de omvang van de asielfier en hoe kunnen we dit verklaren? Hiertoe zullen cijfers verzameld worden over de instroom en uitstroom van asielfierzoekers. In grafiek 1 worden deze cijfers weergegeven voor het voorbije decennium. Deze cijfers zijn afkomstig van het Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en

de Staatlozen (CGVS), die de bron bij uitstek is voor cijfers over asiel. We merken op dat deze cijfers enigszins verschillen van de cijfers die in het krantenartikel (zie hoger) werden weergegeven. Het is dus belangrijk om cijfermateriaal goed te controleren en originele bronnen te gebruiken.

In de grafiek wordt een onderscheid gemaakt tussen enkel- en meervoudige aanvragen. Enkelvoudige aanvragen zijn eerste aanvragen. Meervoudige asielaanvragen zijn een tweede, derde, ... asielaanvraag ingediend door eenzelfde persoon, op basis van nieuwe elementen in het dossier.

Grafiek 1: Asiel in cijfers



Bron: CGVS, 2017

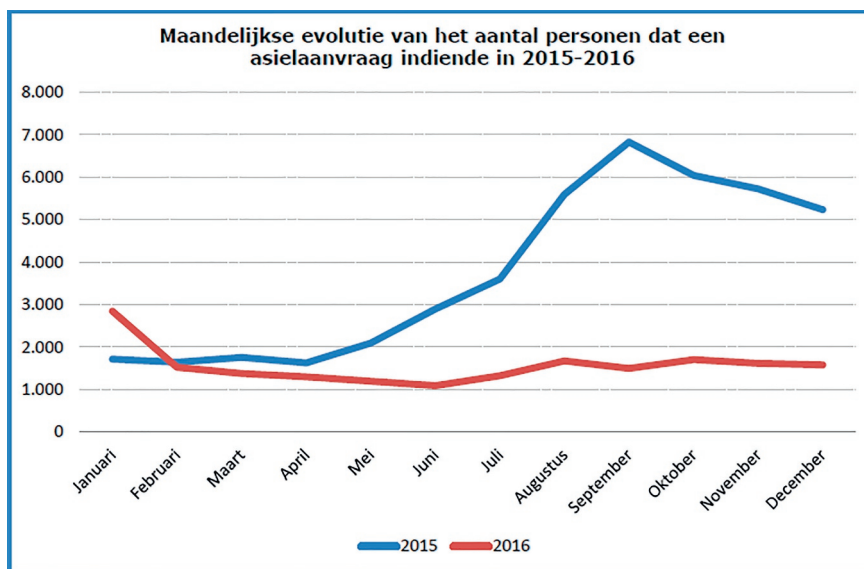
Uit de grafiek blijkt dat vooral 2015 een piekjaar was wat betreft het aantal aanvragen voor asiel: niet minder dan 44.760 aanvragen werden toen ingediend waarvan 39.064 enkelvoudige aanvragen en 5.696 meervoudige aanvragen. Het jaar 2015 is dan ook de geschiedenis in gegaan waarbij heel Europa, en ons land in het bijzonder, geconfronteerd werd met een hoge stroom vluchtelingen, o.m. ten gevolge van de burgeroorlog in Syrië en omliggende landen.

Als we teruggaan in de geschiedenis, moeten we evenwel vaststellen dat ons land ook rond de eeuwwisseling met grote vluchtelingenstromen werd

geconfronteerd: 35.778 asielaanvragen in 1999 en 42.691 asielaanvragen in 2000 (CGVS, 2015). Toen was de belangrijkste oorzaak de Balkanoorlog.

Door allerlei maatregelen, o.m. het sluiten van de Balkanroute en de deal met Turkije, is de vluchtelingenstroom gestopt in 2016. In dat jaar is het aantal asielaanvragen dan ook teruggevallen tot zo'n 18.710. Bovendien was het aantal aanvragen gespreid doorheen het jaar, terwijl de aanvragen in 2015 zich vooral concentreerden in het najaar, zoals blijkt uit grafiek 2. Voor de opvang van asielzoekers heeft dit uiteraard voor grote uitdagingen gezorgd om tijdig voor opvangplaatsen te voorzien. Omgekeerd betekent de terugval in 2016 dat er opnieuw opvangplaatsen moeten afgebouwd worden. Van de organisatie die verantwoordelijk is voor de opvang, nl. Fedasil, vergt dit heel wat flexibiliteit.

Grafiek 2: Maandelijkse evolutie van de asielaanvragen



Bron: <http://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-overzicht-2016>

Naast een beschrijving van het probleem, is het voor de bestuurskundige ook belangrijk om te zoeken naar een **verklaring voor het vastgestelde fenomeen**. Uiteraard ligt een complex samenspel van factoren aan de basis van de asielcrisis. De stijging van de instroom kan ondermeer in verband gebracht worden met een aantal conflicthaarden op wereldvlak. Het blijkt immers dat in 2016 de meeste asielzoekers in België afkomstig waren uit

een aantal landen zoals Afghanistan, Syrië, en Irak (zie tabel 1). Toch moeten we er ons bewust van zijn dat Europa slechts een fractie van de vluchtelingen uit conflicthaarden opvangt, nl. 6 %. Het merendeel blijft in Afrika en in het Midden-Oosten (<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>).

Tabel 1: Herkomstlanden asielaanvragen 2016

Top 10 herkomstlanden volgens het aantal personen dat een asielaanvraag indiende in 2016				
	Land van herkomst	Totaal aantal asielaanvragen	Enkelvoudige asielaanvragen	Meervoudige asielaanvragen
1.	Afghanistan	2.767	2.227	540
2.	Syrië	2.766	2.612	154
3.	Irak	1.179	759	420
4.	Guinee	924	721	203
5.	Somalië	847	727	120
6.	Albanië	817	649	168
7.	Turkije	736	652	84
8.	Rusland	724	409	315
9.	Onbepaald	682	624	58
10.	Congo	601	503	98
	Andere landen	6.667	4.787	1.880
	Totaal 2016	18.710	14.760	4.040

Bron: CGVS, 2017

Hoewel asielzoekers in principe vluchten omdat ze bedreigd worden in hun land van herkomst, mogen we niet onderschatten dat er ook andere redenen kunnen zijn waarom mensen hun land willen ontvluchten. Economische redenen zijn vaak een reden om te vertrekken: via asiel hopen vluchtelingen om elders een beter leven te kunnen opbouwen.

Een andere problematiek die in groeiende mate in wetenschappelijke middens bediscussieerd wordt is deze van milieuvluchtelingen. Dit type van migratie is niet geregeld in de Conventie van Genève betreffende de Status van Vluchtelingen van 1951. Verwacht wordt dat deze problematiek nog zal toenemen in de komende jaren.

Naast het in kaart brengen van de asielstroom, is het voor een bestuurskundige ook belangrijk om zicht te krijgen op het **asielproces**: hoe lang duurt het om een asieldossier te behandelen? Wat is de uitkomst van het asiel-

proces: erkenning (vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus) of weigering. Belangrijke concepten hier zijn o.m. de behandelingstijd en de doorlooptijd. De behandelingstijd is de optelsom van de tijd die elke individuele dossierverwerker besteedt aan een dossier. De doorlooptijd is de tijd die nodig is vanaf het indienen van een aanvraag tot het verwerken van het dossier in eerste en tweede aanleg. Deze tijd verwijst zowel naar de tijd dat het dossier in de keten voor behandeling aanwezig is, als naar de wachttijden die nodig zijn om bijvoorbeeld tolken vast te leggen, het dossier met een advocaat voor te bereiden, een beroep aan te tekenen, enz.

In 2012 werd in opdracht van de staatssecretaris van Ambtenarenzaken en de staatssecretaris van Asiel een audit uitgevoerd in de drie organisaties die betrokken zijn bij het asielproces – de Dienst Vreemdelingenzaken, het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. De opdracht was om na te gaan hoe het asielproces kon verbeterd worden door de productiviteit te verhogen. Het was geen klassieke audit waarin een externe consultant al het werk doet, maar een actieve audit waarbij veel input gevraagd werd vanuit de betrokken diensten (Tegenbos, 2012). Remediëeringsvoorstellen werden door de ketenpartners zelf uitgewerkt om efficiëntiewinsten te bekomen en doorlooptijden in te korten.

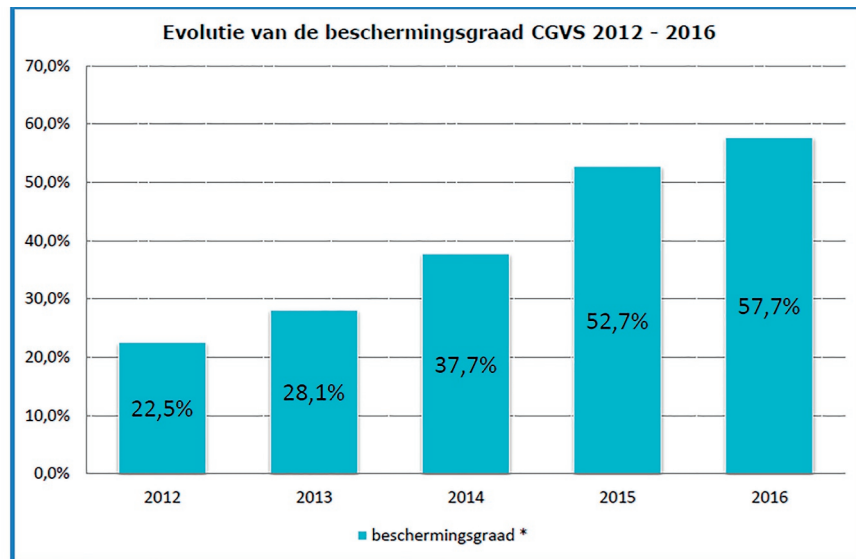
Dit leidde ertoe dat de behandelingstijd en de doorlooptijd van asielaanvragen aanzienlijk werd ingekort. Enkele maatregelen die daartoe hebben bijgedragen zijn:

- Het stapsgewijs invoeren van het elektronisch dossier, waardoor bijvoorbeeld het inscannen en het kopiëren van documenten voor elk van de organisaties overbodig wordt;
- Het optimaliseren van de takenpakketten tussen dossierverwerkers en de teamverantwoordelijken, tussen magistraten en juristen, waardoor dubbel werk vermeden wordt;
- Het uitwisselen van goede werkpraktijken tussen diensten in eenzelfde organisatie;
- Het optimaliseren van de toewijzing van dossiers over de taalrollen.

Opvallend is dat het aantal asielaanvragen dat leidt tot een positieve beslissing (toekenning van beschermingsgraad) de voorbije jaren sterk gestegen is. Daar waar in 2012 nog maar 22,5 % van de aanvragen een positief resultaat hadden is dit in 2016 opgelopen tot 57,7 % (zie grafiek 3). Dit hangt

samen met de gewijzigde instroom van asielzoekers die de laatste jaren vooral uit conflictgebieden zoals Syrië, Irak en Afghanistan komen.

Grafiek 3: Beschermingsgraad



* De beschermingsgraad is het aandeel dossiers in welke het CGVS de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus verleende ten opzichte van het totaal aantal dossiers waarin een eindbeslissing werd genomen.

Bron: CGVS, 2017

Deze uitkomst heeft uiteraard ook belangrijke gevolgen voor het vervolg van het proces: asielzoekers die erkend worden zullen immers al of niet tijdelijk deel uit maken van de Belgische samenleving. Er moeten dan ook kansen gegeven worden voor een optimale integratie in deze samenleving. Zoals hoger gezegd, is dit de verantwoordelijkheid van de deelstaten en de lokale besturen.

Naast een beschrijving en verklaring van het probleem, zal de bestuurskundige ook de **situatie beoordelen vanuit een normatief kader van goed bestuur**. Hierbij staan drie vragen centraal, volgens de drie niveaus van kwaliteit van het openbaar bestuur (cf. supra):

- Macroniveau: Is de institutionele vormgeving van het asielbeleid zodanig dat een krachtig en legitiem beleid kan gevoerd worden?
- Mesoniveau: Doet de overheid de goede dingen of m.a.w. is er sprake van een democratische en rationele besluitvorming?

- **Microniveau:** Doet de overheid de dingen goed of m.a.w. wordt het asielbeleid gerealiseerd volgens de principes van een goede bedrijfsvoering?

Voor het **macroniveau** (institutionele vormgeving van het asielbeleid) kunnen we kijken naar de bevoegdheidsverdeling op politiek en bestuurlijk vlak. Hierbij stelt zich de vraag of de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursniveaus optimaal is. België is geconcentreerd als een federale staat, waarbij migratie- en asielbeleid federale competenties zijn en waarbij het integratiebeleid toegewezen werd aan de deelstaten. Ook de lokale besturen spelen als ‘regisseur’ van het integratiebeleid een belangrijke rol. Deze bevoegdheidsverdeling maakt van het asielbeleid een complexe zaak, waarbij coördinatie over de bestuursniveaus heen een belangrijke opgave wordt.

Het **mesoniveau** (de goede dingen doen in verband met asiel) komt in de eerste plaats neer op het toepassen van de wet die via democratische besluitvorming is tot stand gekomen. Vluchtelingen moeten dus een toevluchtsoord hebben. Wie echter geen vluchteling is, moet op een humane wijze naar zijn land van herkomst terugkeren. De voorkeur gaat hierbij naar vrijwillige in plaats van gedwongen terugkeer, zowel om humane als om financiële redenen. Gedwongen verwijdering kost immers drie keer meer dan vrijwillige terugkeerbegeleiding (Van Lancker & Keytsman, 2011). De voorbije jaren is in de vrijwillige terugkeer heel wat geïnvesteerd door te voorzien in terugkeerplaatsen in de opvangcentra van Fedasil. Ook staan terugkeercoaches in voor de begeleiding van asielzoekers naar hun land van herkomst.

Het **microniveau** (een goede bedrijfsvoering in verband met asiel) impliceert dat asielaanvragen op korte termijn moeten behandeld worden (korte doorlooptijd). Hiervoor zijn de voorbije jaren al heel wat inspanningen gebeurd (zie hierboven). Ook moet er een kwaliteitsvolle opvangplaats geboden worden voor de periode van behandeling van de asielaanvraag. Hierbij stelt zich ondermeer de vraag of Fedasil zelf moet instaan voor deze opvang, dan wel eerder een regiefunctie moet opnemen. Sommige actoren pleiten in dit verband voor bijkomende structurele opvangplaatsen via de lokale opvanginitiatieven van de OCMW's en via de individuele opvang georganiseerd door de NGO-partners (Van Lancker & Keytsman, 2011).

7. Kennisintegratie en multi- of interdisciplinariteit

Naast het feit dat de bestuurskunde verschillende soorten kennis tracht te produceren (beschrijving, verklaring, evaluatie, prescriptie), onderscheidt ze zich van andere bestuurswetenschappen door haar theoretische oriëntatie. De bestuurskunde heeft immers de ambitie om kennis te integreren en het openbaar bestuur vanuit verschillende gezichtshoeken en disciplines te bekijken.

Voor de studie van het openbaar bestuur is kennis nodig van verschillende domeinen (Maes, 2004). Kennis van de samenleving is noodzakelijk om de impact van de omgeving op het openbaar bestuur te kunnen inschatten. Kennis van het politieke systeem is essentieel voor de legitimiteit en de democratische inrichting en werking van de overheidsorganisaties. Kennis van het recht is noodzakelijk om het juridisch kader waarbinnen de overheid opereert te begrijpen. Kennis van het management en het beleid van de overheid zijn essentieel om de organisatie en de processen van het openbaar bestuur te duiden. Bestuurstechnische kennis tenslotte is nodig om op de hoogte te zijn van methoden en technieken om het overheidsop treden te analyseren en te verklaren.

Deze kennis is afkomstig van **verschillende disciplines**. We kunnen ze beschouwen als hulpwetenschappen voor de studie van het openbaar bestuur. Te vermelden zijn in elk geval (Bovens *et al.*, 2012, Maes, 2004):

- de rechtswetenschap, in het bijzonder het publiek recht, waaraan de bestuurskunde inzichten ontleent over het belang van rechtsregels als ordeningskader;
- de economische wetenschap, in het bijzonder de leer van de openbare financiën, waaraan de bestuurskunde inzichten ontleent over het omgaan met schaarse middelen ter bevrediging van behoeften;
- de sociologie is belangrijk omwille van de aandacht voor het sociale handelen en vraagstukken van orde, ongelijkheid en verandering;
- de politicologie heeft het denken omtrent macht en invloed van verschillende actoren in het politieke systeem versterkt;
- de politieke filosofie is de basis van het bestuurskundig denken over de staat;
- de psychologie, in het bijzonder arbeids- en organisatiepsychologie, biedt heel wat inzichten voor het beheer van de human resources in de overheid;

- de communicatiewetenschap is belangrijk omwille van de aandacht voor interne en externe communicatie in de overheid.

Voor de studie van het openbaar bestuur is kennis uit deze disciplines niet altijd en overal even relevant. Dit hangt af van het concreet bestudeerde probleem. Indien een gemeentebestuur bijvoorbeeld overgaat tot een reorganisatie van een bepaalde dienst, is het belangrijk om zicht te krijgen op de juridische gevolgen van deze verandering, alsook de groepsdynamiek die dit teweeg kan brengen; participatie en communicatie naar de betrokkenen zullen hierbij zeer belangrijk zijn.

Een belangrijke uitdaging voor de bestuurskunde is om de kennis uit deze verschillende disciplines te integreren zodat het geheel groter is dan de som van de delen. Dit is het verschil tussen multidisciplinariteit en interdisciplinariteit. Bij multidisciplinariteit wordt de kennis uit verschillende disciplines gebruikt om een probleem te bestuderen, maar verschillende interpretaties blijven naast mekaar bestaan. Bij interdisciplinariteit wordt deze kennis binnen een eigen denkkader verder ontwikkeld en geïntegreerd en krijgt aldus een nieuwe verwerking en inhoud (Maes, 2004: 303). De bestuurskunde heeft de ambitie om een **kennisintegrerende** en dus interdisciplinaire wetenschap te zijn. In de praktijk is men echter meestal nog niet op dat punt aangeland. Dit veronderstelt immers dat men beschikt over theorieën en methoden om kennis uit andere disciplines te combineren (Bovens, 2012: 360). Volgens Maes (2004) is de aandacht voor kwaliteit van het openbaar bestuur op de verschillende niveaus (macro, meso, micro) een denkkader dat de integratie van kennis uit verschillende disciplines zou kunnen bewerkstelligen. Op die manier kan de 'bestuurskunde' zich onderscheiden van andere 'bestuurswetenschappen'. Dit kunnen we dan ook een specifieke focus van de bestuurskunde noemen.

Toepassing: case asiel

Om een problematiek als asiel te duiden is kennis nodig van verschillende domeinen. Op de eerste plaats is een goede kennis nodig van de asielwetgeving. Dit vormt immers de basis van de asielprocedures. Op de tweede plaats is kennis nodig van het politieke systeem om de gevoeligheden in verband met asiel en migratie te kunnen begrijpen. Op de derde plaats is inzicht nodig in internationale relaties zodat proactief kan ingespeeld worden op nieuwe migratiestromen. Op de vierde plaats is kennis nodig van het management van openbare besturen zodat de asielprocedure en

de asielopvang op een optimale manier kunnen georganiseerd worden. De bestuurskundige zal deze kennis trachten te integreren vanuit het oogpunt van goed bestuur.

8. Tijdschriften en verenigingen bestuurskunde

De bestuurskunde is een discipline. Dit komt tot uiting in specifieke verenigingen en tijdschriften. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste verenigingen en tijdschriften in eigen land en in een aantal referentielanden. Hier kunnen bestuurskundigen dus terecht voor meer informatie.

Tabel 2: Overzicht verenigingen en tijdschriften bestuurskunde

Land	Vereniging	Tijdschrift
België / Vlaanderen	Vereniging voor bestuur en beleid (VVBB)	Vlaams tijdschrift voor overheidsmanagement (VTOM) Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht Administration publique
Nederland	Vereniging voor bestuurskunde	Bestuurskunde Bestuurswetenschappen Beleidswetenschap
UK		Public administration Public Management Review
Frankrijk		Revue française d'administration publique Management public et politique publique
Duitsland		Die Verwaltung
USA	American society for public administration (ASPA)	Public administration review Administration and society Journal of public administration research and theory Administrative Science Quarterly Governance American Review of Public Administration
Internationaal/ Europees	International Institute of Administrative Sciences – European Group of Public Administration	International Review of Administrative Sciences

Specifiek voor Vlaanderen willen we wijzen op het bestaan van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB). Deze vereniging werd opgericht in 1988 en heeft als belangrijkste doelstelling de promotie van de bestuurswetenschappen en de bestuurskunde in België. Nederlandstalige academici en praktijkmensen vinden sindsdien binnen de VVBB een trefpunt waar, vanuit wetenschap en praktijk, samen aan onderzoek en uitwisseling van ervaringen wordt gedaan, met het oog op een betere bestuurspraktijk.

De VVBB biedt platformen aan voor ervaringsuitwisseling, zoals het Vlaams EvaluatiePlatform. Zij reikt ook jaarlijks de prijs uit van de Overheidsmanager van het jaar. Meer informatie is te vinden op de website: www.vvbb.be

9. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we de bestuurskunde als discipline gesitueerd door in het gaan enerzijds op haar kenobject (of studieobject) en anderzijds op haar kennisobject (of specifieke focus of invalshoek). We hebben dit tevens geïllustreerd aan de hand van de case van het asielbeleid. Ook zijn we ingegaan op de belangrijkste tijdschriften en verenigingen in het vakgebied bestuurskunde.

Als we de verschillende elementen die in dit hoofdstuk aan bod kwamen samenbrengen, kunnen we volgende definitie geven van de bestuurskunde.

De bestuurskunde bestudeert, binnen de maatschappelijke, politieke en juridische omgeving die bepalend zijn voor het overheidsbeleid, de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Naast een empirische wetenschap is de bestuurskunde tevens een normatieve en prescriptieve wetenschap met aandacht voor toegepaste bestuurskundige vraagstukken. Zij beoogt een kennisintegratie met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Deze definitie zal als werkdefinitie gebruikt worden in dit handboek.

10. Verdere informatie

- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Maes, R. (2004). *Openbaar bestuur: visie, kennis en kunde. Bestuurlijke vernieuwingen, bestuurlijke organisatie en bestuurskunde*. Brugge: Vanden Broele.

- Rutgers, M. (2004). *Grondslagen van de bestuurskunde. Historie, begripsvorming en kennisintegratie*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- <http://www.iias-iisa.org/egpa/e/Pages/default.aspx>
- www.vvbb.be

11. Referenties

- Asiel in België. Informatieve brochure voor asielzoekers over de asielprocedure en opvang in België. Een uitgave van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen en Fedasil.
- Bergmans, E. (12 juli 2016). *Asielcrisis van 2000 sneed nog dieper*. De Standaard.
- Bouckaert, G., Hondeghem, A., Voets, J., Cautart, E. & Op de Beeck, S. (2011). *Handboek Overheidsmanagement. Overheid in beweging*. Brugge: Vanden Broele.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Brasz, H., Kleijn, A., in 't Veld, J. & van der Ende, D.A.P.W. (1969). *Inleiding tot de bestuurswetenschap*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Breeman, G.E., Van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussem: Uitgeverij Coutinho.
- CGVS (2017). *Asielstatistieken 2016*. Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen. Online beschikbaar: http://www.cgvs.be/sites/default/files/asielstatistieken_2016_nl.pdf
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.
- Federaal regeerakkoord. 9 oktober 2014. 147 p.
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Vreemdelingenzaken. *Informatiebrochure over de asielprocedure*. 9 p.
- Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A. (2009). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Korsten, A.F.A. (2003-2004). *Inleiding in de bestuurskunde*. Open Universiteit Nederland. CD-rom.
- Maes, R. & Jochmans, K. (red.) (1996). *Inleiding tot de bestuurskunde*. Studiecentrum Open Hoger Onderwijs. Cursus.
- Maes, R. (2004). *Openbaar bestuur: visie, kennis en kunde. Bestuurlijke vernieuwingen, bestuurlijke organisatie en bestuurskunde*. Brugge: Vanden Broele.
- Pleysier, B. (2011). 25 jaar asielopvang. *Samenleving en politiek*. 1, 4-12.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenthal, U., Van Schendelen, M.P.L.M. & Ringeling, A.B. (1982). *Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving*. Alphen aan den Rijn: HD Tjeenk Willink.
- Tegenbos, G. (18 december 2012). *Nieuwe asielaanvragen afgehandeld in 101 dagen*. De Standaard.
- Van den Broucke, S., Noppe, J., Stuyck, K., Buysschaert, P., Doyen, G., Wets, J. (2015). *Vlaamse migratie- en integratiemonitor 2015*. 244 p.
- Van Lancker, A. & Keytsman, E. (2011) Asielbeleid: stoere taal, beter beleid? *Samenleving en politiek*. 1, 29-39.
- Van Poelje, G. (1942). *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*. Alphen.
- Wets, J. (2001). *Migratie en asiel: vluchten kan niet meer*. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België. Koning Boude-wijnstichting, 72 p.

Websites:

- <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/index.html>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.cgvs.be/nl/>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.fedasil.be/>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.rvv-cce.be/>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.raadvanstate.be/>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.myria.be/nl/over-myria>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.integratie-inburgering.be/>, geraadpleegd in februari 2017
- <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, geraadpleegd in februari 2017

HOOFDSTUK 3

Publieke versus private organisaties

Tom Willems, Wouter Van Dooren en Bram Verschuere

1. Inleiding

Haile landt voor de eerste keer in Europa om zijn geëmigreerde zoon, Gebre, op te zoeken. Zijn vliegtuig van Ethiopian Airways stond vorige week nog aan de grond in Parijs voor een luchtwaardigheidstest door de Franse luchtvaartautoriteit. Nu zet het toestel onder controle van de Belgische luchtverkeersleiding de landing in. Hij loopt de terminal in, uitgebaat door het semipublieke Brussels Airport Company en meldt zich aan de douane. Zijn toeristenvisum, uitgereikt door de Belgische ambassade in Addis-Abeba, wordt gecontroleerd. Interpol heeft de douane getipt over drugstrafiek uit Afrika en vraagt verstrengde controles. De douanier neemt Haile al snel apart naar een meer private ruimte voor een bodycheck. Haile doorstaat de test en mag België in. Hij wisselt zijn dollars voor euro's, en koopt een treinticket van de NMBS naar Borsbeek. Zijn zoon is daar als erkend politiek vluchteling toegewezen aan het OCMW. Hij heeft maar net genoeg euro's op zak. Op zijn ticket staat bovendien dat hij een Diabolo toeslag moet betalen om de private partner te vergoeden die mee de nieuwe treininfrastructuur naar de luchthaven aanlegde. Haile stapt uit in Antwerpen-Centraal en neemt de bus van De Lijn naar Borsbeek. Een stadswacht helpt hem de juiste halte te vinden. Gebre loopt zijn vader tegemoet aan de bushalte en samen wandelen ze naar zijn woning voorzien door een sociale huisvestingsmaatschappij. Hij heeft deze woning maar net; zijn vorig adres,

een krotwoning, werd gesloten door de huisvestingsinspectie. Gebre heeft een tijdje naar werk moeten zoeken, maar met hulp van Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) heeft hij nu een job in de sociale economie. Gebre wil echter hogerop. Hij volgt nu een avondcursus Nederlands aan een Centrum voor Volwassenonderwijs van de stad Antwerpen en een cursus informatica bij Syntra – een gesubsidieerde opleidingsonderneming. Haile hoopt dat het lukt. Binnenkort komen de vrouw en de dochter van Gebre ook naar Borsbeek in het kader van de gezinshereniging, en hij wil hen de beste kansen geven.

Het **onderscheid tussen publiek en privaat** is één van de definiërende kenmerken van de discipline. Bestuurskunde houdt zich bezig met het beleid en beheer van de publieke sector, en dus niet van de private sector. De grens tussen publiek en privaat is echter zeer doorlaatbaar, zoals het voorbeeld aantoont. Sommige organisaties zijn duidelijk publiek, zoals de douane. Andere zijn duidelijk privaat, zoals het wisselkantoor. Maar de meeste organisaties hebben zowel publieke als private kenmerken; VDAB is publiek maar verzelfstandigd, Brussels Airport heeft publieke (25 %) en private (75 %) aandeelhouders, de Centra voor Volwassenonderwijs van de stad Antwerpen zijn een autonoom gemeentebedrijf, de sociale huisvestingsmaatschappijen hebben een private rechtspersoonlijkheid maar werken met middelen van de Vlaamse overheid en worden door de overheid gereguleerd.

De vervaging betreft echter niet alleen het onderscheid tussen **publieke en private organisaties**. Het gaat ook over het **publieke en private domein**. Een bodycheck wordt uitgevoerd door een publieke organisatie maar is een intrusie in het meest private wat een mens heeft; het eigen lichaam. De huisvestingsinspectie gaat te werk in private huizen, achter de voordeur, en dus in het private domein. Anderzijds zijn er private organisaties die mee spoorlijnen aanleggen en mee luchthavens uitbaten en dus mee vormgeven aan het publieke domein. Er zijn ook randgevallen waar er discussie is over het publieke karakter van het domein. Is het klaslokaal van Gebre's lessen Nederlands publiek of privaat? En als het publiek is, zouden we het accepteren dat de politie aan de schoolpoort gaat staan om illegalen op te sporen? Zouden we dit accepteren aan de kleuterschool waar de dochter van Gebre binnen enkele jaren les zal volgen?

De voorbeelden tonen aan dat de discussie over publiek en privaat zeker **niet vrijblijvend** is. Voor een stukje is het een debat over de actiera-

dus van bestuurskundigen. Het is echter vooral een debat over waar we overheidsinterventie verwachten of toch ten minste accepteren. Democratische samenlevingen beperken publieke interventie en waken over de private sfeer. Totalitaire regimes doen dit niet en streven naar publieke interventie en controle in de hele samenleving. Denk hierbij aan het communistische Oost-Duitsland waar het informantennetwerk zo uitgebreid was dat weinig gezinnen aan hun toezicht ontsnaptten. Denk hierbij ook aan het **big brother** syndroom, waarbij de overheid toekijkt op alle levenssferen van haar burgers. Juist om de grenzen tussen publiek en privaat te bewaken, vragen we van publieke organisaties meer en andere types van verantwoording dan van private organisaties.

In dit hoofdstuk maken we eerst een onderscheid tussen publieke en private invloedssferen. Vervolgens gaan we meer concreet in op de verschillen tussen publieke en private organisaties. De laatste twee delen van het hoofdstuk nuanceren het onderscheid tussen publiek en privaat. We tonen eerst aan dat het onderscheid tussen publiek en privaat vaak op stereotypen van de publieke sector berust. Ten slotte laten we zien dat publiek en privaat op elkaar aangewezen zijn. Een sterke publieke sector gaat doorgaans samen met een sterke private sector en omgekeerd.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- het onderscheid tussen publieke en private invloedssferen beargumenteren;
- het verschil tussen publieke en private organisaties illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld;
- de belangrijkste kenmerken van een publieke organisatie verduidelijken;
- de gevolgen van 'het publiek zijn' interpreteren;
- de voornaamste stereotypen in verband met publieke organisaties evalueren;
- de doorlaatbare grens tussen publiek en privaat illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

2. Publieke en private invloedssferen

Het onderscheid tussen ‘publiek’ en ‘privaat’ is één van de belangrijkste tegenstellingen in het westerse politieke denken. Het zijn onmisbare analytische concepten die orde brengen in de manier waarop we nadenken over de samenleving. In dit onderdeel komt het fundamentele debat over het verschil tussen publieke en private invloedssferen aan bod.

2.1. Publiek en privaat domein

Het woord ‘domein’ heeft in de eerste plaats een **ruimtelijke betekenis**. Als we in de bossen van Vlaanderen gaan wandelen lopen we al wel eens tegen een bord aan *‘Privaat domein: verboden te betreden’*. Daar is het duidelijk. Het publieke domein is dat deel van het grondgebied waar het publiek vrij kan rondlopen, maar waar er ook een collectieve verantwoordelijkheid is om het domein te onderhouden. Publieke bossen vallen daaronder, maar ook wegen, marktplaatsen, en het strand. Aan de andere kant van het spectrum is de gezinswoning duidelijk privaat domein, maar ook een tuin, een winkel, een bankkantoor, een auto, enz.

De ruimtelijke betekenis, met ruimtelijke grenzen, kan verruimd worden naar een **psychologische betekenis**, met psychologische grenzen. We hebben een eigen, private belevingswereld waarvan we niet willen dat ze publiek is. Debatten over privacy gaan vaak hierover. Het feit dat supermarkten ons individueel consumptiepatroon opvolgen om zo gerichte marketing te kunnen voeren, heeft niet dadelijk een grote impact op ons leven. Toch voelen heel wat mensen zich ongemakkelijk bij de wetenschap dat een deel van hun private levenssfeer gekend is. Of denk aan lijsten van voormalige pedofielen die occasioneel verspreid worden via het internet. Is een gerechtelijk verleden, nadat de straf is uitgezeten, een deel van het private domein van de pedofiel, of moet het in het publieke domein gekend zijn?

Het onderscheid tussen publiek en privaat is niet binair. Tussen duidelijk privaat, zoals onze slaap- en badkamer, en duidelijk publiek, zoals de openbare weg, zit een **brede schakering aan mengvormen**. De tuin is meer publiek domein dan de huiskamer, al was het maar omdat de satellieten van *Google Earth* er foto’s van maken. Een winkel is minder publiek dan de winkelstraat. Er staan vaak bewakingsagenten en poortjes en men is maar welkom als het de bedoeling is iets te kopen. Een private ondernemer mag

klanten weigeren in een bank, een disco, of een café, maar hij mag niet discrimineren. Daarmee wordt het private karakter van de onderneming dan weer beperkt. Een festival, een museum, een stationshal, een treincoupe, de wachtruimte van de bank, het loket en de private ontvangstruimte, een zwembad, ... Al deze plaatsen zijn publieke domein, maar met private eigenschappen. En wat te denken van het internet; is dit publiek of privaat domein?

Het publieke en private domein zijn niet alleen vermengd, ze hebben ook **impact op elkaar**. Wat in het private domein gebeurt, kan publieke gevolgen hebben. Een ongezonde levensstijl heeft bijvoorbeeld een impact op de kosten van de gezondheidszorg, die in grote mate met publieke middelen wordt gefinancierd. Het omgekeerde geldt ook, de publieke verantwoordelijkheid dringt soms het afgesloten private domein binnen. In geval van huiselijk geweld kan een publieke actie worden ondernomen door een tussenkomst van de politie.

Tot slot liggen de grenzen tussen het publieke en private domein anders **volgens plaats en in de tijd**. De één kind politiek in China legt een strenge beperking op aan zijn inwoners. In China is dat een publieke zaak. In het Westen daarentegen is de keuze van het aantal kinderen een private zaak. In Amerika is het de normaalste zaak om naar het inkomen te informeren. Meer nog, mensen zetten het op CV's en business cards. Wij Belgen vinden dat meer iets voor de privésfeer. Of nog, terwijl in België de huiskamers zorgvuldig worden afgesloten van de straat met glasgordijnen en rolluiken, stellen Nederlanders hun woonkamer zelfs na het vallen van de avond volop ten toon. We hebben toch niets te verbergen, wel?⁷

Eén van de belangrijkste verschuivingen in de tijd wordt aangedreven door de **informatisering van de maatschappij**. Die maakt mogelijk dat zowel de overheid als private actoren dieper doordringen in het private domein. Internetverkeer vertelt wat onze hobby's en interesses zijn en met GPS-systemen kan men naadloos reconstrueren waar we overal geweest zijn. De aanslagen van 9/11 in New York hebben nu van het thema veiligheid een topprioriteit gemaakt. De slinger tussen publiek en privaat is daardoor volgens velen doorgeslagen naar de garantie van nationale 'publieke' veiligheid ten koste van de privacy van persoonlijke gegevens.

⁷ Een observatie die al in 1975 werd gemaakt door Rufus Dingelam, de fictieve hoofdrolspeler in het boek *Onder Professoren* van W.F. Hermans.

2.2. Publieke en private goederen; het klassieke liberaal-economische onderscheid

Van het meer abstracte onderscheid tussen het publieke en private domein, verschuiven we nu de aandacht naar het onderscheid tussen **publieke en private goederen**. Hoewel de verschillen tussen landen (zelfs binnen West-Europa) groot kunnen zijn, is het klassiek liberaal-economische onderscheid tussen markt en overheid toch een goede vertrekbasis (zie infra illustratie 1 voor nuancering van het onderscheid). De invloed van het liberaal-economisch model op ons huidig maatschappelijk en politiek bestel is fundamenteel en nog steeds dominant. Tijdens internationale klimaatconferenties horen we NGO's vaak zeggen dat het publieke domein in het algemeen belang beheerd moet worden. Wat bedoelen ze daar juist mee? Het onderscheid tussen publieke en private goederen helpt ons die stelling beter te begrijpen.

In dit klassiek liberaal-economisch model wordt een rol aan de overheid toegekend wanneer de markt niet in de productie van goederen en diensten kan voorzien (**marktfalen**). De markt faalt naarmate uitsluiting moeilijker wordt en consumptie meer gemeenschappelijk. De marktsturing is dus de regel en overheidsingrijpen de uitzondering. Het uitgangspunt van deze theorie is dus '*de markt, tenzij...*'. De markt faalt volgens deze theorie om twee redenen; (1) omdat marktwerking niet mogelijk is voor bepaalde goederen en diensten, en (2) omdat marktwerking imperfect is.

(1) Marktwerking is niet mogelijk

In het artikel '*Public Goods and Public Choices*' hebben de economen **Vincent en Elinor Ostrom** (1977) een typologie van goederen (en diensten) uitgewerkt op basis van twee kenmerken: uitsluiting en consumptie. '**Exclusion**' betekent dat potentiële gebruikers uitgesloten kunnen worden van het gebruik van goederen of diensten, tenzij ze voldoen aan de voorwaarden gesteld door de potentiële aanbieders. Beide partijen moeten akkoord gaan met de voorwaarden van verkoop. '**Consumption**' is het andere kenmerk. Sommige goederen kunnen gemeenschappelijk en tegelijkertijd geconsumeerd worden door vele consumenten zonder verlies in kwaliteit en kwantiteit, terwijl andere goederen enkel beschikbaar zijn voor individuele consumptie. Beide kenmerken vormen een continuüm in plaats van een strikte scheiding. Steeds is er sprake van meer of minder, niet van pure vormen van uitsluiting en consumptie.

Op basis van de twee kenmerken komen de auteurs tot een diagram met vier hoekpunten, die vier typen goederen of diensten voorstellen (zie tabel 1): (1) **'individual or private goods'**: individuele consumptiegoederen waarbij uitsluiting van anderen perfect mogelijk is (bv. een kledingstuk in winkel); (2) **'toll goods'**: gemeenschappelijke consumptiegoederen waarbij uitsluiting van anderen toch mogelijk is (bv. kabel- of satelliettelevisie); (3) **'common pool goods'**: individuele consumptiegoederen waarbij uitsluiting van anderen onmogelijk is (bv. water uit een rivier); (4) **'public goods'**:⁸ gemeenschappelijke consumptiegoederen waarbij uitsluiting van anderen onmogelijk is (bv. vrede en veiligheid).

De invulling van de voorbeelden in de tabel van publieke goederen is dynamisch: het is onderdeel van het politieke debat en evolueert ook mee met de technologische vooruitgang en maatschappelijke trends. Autosnelwegen in Frankrijk zijn bijvoorbeeld minder publiek geworden door de overschakeling naar een commercieel systeem in private handen ('*péage*'). Ook in België zullen autosnelwegen minder publiek worden door de invoering van rekeningrijden. Emissierechten en quota maken de consumptie van zuivere lucht door industrie uitsluitbaar. Zonder emissierechten mag er geen lucht vervuild worden. Zo wordt lucht een privaat goed dat verhandelbaar is. Tot slot maakt de huidige verkeerdrukke dat de gemeenschappelijke consumptie van wegen minder vanzelfsprekend is dan in de late jaren '70. Wie vandaag de Brusselse ring oprijdt, maakt dat anderen op dat moment geen gebruik kunnen maken van deze weginfrastructuur. De voorbeelden verschuiven dus in het kwadrant, maar het kwadrant op zich blijft in het denken over de overheid vaak zeer richtinggevend.

Tabel 1: Typologie van goederen

	Individuele consumptie	Gemeenschappelijke consumptie
<i>Grote mate van uitsluiting</i>	<i>Particuliere goederen</i> Brood, boeken, kleding, auto's, schoenen, huizen	<i>Tolgoederen</i> Tolbruggen en -wegen, kabel-tv, zwembaden, theaters
<i>Kleine mate van uitsluiting</i>	<i>G e m e e n s c h a p p e l i j k e gebruiksgoederen</i> Rivieren, natuurgebieden.	<i>Publieke goederen</i> Veiligheid, propere lucht, straten, weersvoorspellingen

Bron: vertaald en bewerkt uit Savas, 2000; Ostrom & Ostrom, 1977

⁸ Sommige, meer neoliberal geïnspireerde, auteurs zoals Emmanuel Savas (2000) verkiezen de term 'collectieve goederen' boven 'publieke goederen', omdat dit type goederen niet noodzakelijk een overheidsoptreden met zich meebrengt. De term 'publieke goederen' is algemeen ingeburgerd, maar verzwijgt volgens Savas tal van andere vrijwillige, niet-gouvernementele manieren om in dit type goederen of diensten te voorzien

Voor publieke goederen is het dus soms *onmogelijk* om via de markt te werken. Als dankzij een goed werkend politiekorps de stad veilig is, dan is ze veilig voor iedereen die op straat loopt. Het is niet mogelijk om dit soort veiligheid te verkopen, en degenen die niet betalen uit te sluiten. Een ander voorbeeld zijn dijken. Iedereen die achter een dijk woont profiteert mee van de bescherming tegen overstromingen die de dijk biedt. Men kan de dijk niet omleiden rond die ene burger die niet mee wil betalen voor de aanleg. De klassiek liberale theorie van overheidsinterventie ziet daar dus een eerste rol voor de overheid.

(2) Imperfecte marktwerking wegens externaliteiten

Vaak kan men wel via de markt werken – gaat het om private goederen – maar verloopt de marktwerking **imperfect**. Mensen verdisconteren meestal enkel de kosten en baten voor het individu in een consumptiebeslissing, en niet de bredere gevolgen voor de maatschappij. Deze maatschappelijke effecten – ook **externaliteiten** genoemd – kunnen positief of negatief zijn. Individuele goederen en diensten die positieve externaliteiten hebben worden door de overheid aangemoedigd. Onderwijs bijvoorbeeld is een individueel goed, maar omdat een hoogopgeleide bevolking positieve effecten heeft op de maatschappij neemt de overheid het grootste deel van de kosten over. Men vreest immers dat wanneer een student de volledige kosten van de opleiding zou moeten dragen, ruwweg een € 10.000 voor een bachelorjaar, dat er heel wat minder gestudeerd zou worden. Goederen en diensten met negatieve externaliteiten worden ontmoedigd. Roken heeft bijvoorbeeld een belangrijke impact op het budget van de gezondheidszorg. De helft van de rokers sterft aan het roken en doet dit gemiddeld 14 jaar vroeger dan niet rokers.⁹ Daarom heft de overheid zware accijnzen op tabak. Autogebruik leidt tot luchtverontreiniging, ongevallen en slijtage aan de wegen. De overheid heft daarom ook accijnzen op benzine en diesel.

Tot hiertoe gingen we na waar we vooral overheidsinterventie kunnen verwachten (in het publieke domein) en waarom we de maatschappijordening niet volledig aan de marktwerking kunnen overlaten (marktfalen). De volgende vraag is dan welke organisaties richting en vorm geven aan dit publieke domein. Deze organisaties kunnen zowel publiek als privaat zijn.

9 Cijfers van de overheidswebsite <http://www.vlaanderenstoptmetroken.be>

3. Publieke en private organisaties

De vraag stelt zich **wie** in welke goederen en diensten moet voorzien. Ook dit is een vraag die minder eenvoudig beantwoord kan worden dan eerst gedacht. Organisaties zijn vaak niet eenduidig als publiek of privaat te bestempelen. In 3.1 bespreken we enkele analyseschema's. Het onderscheid is zeer belangrijk. We gaan hier in punt 3.2 dieper op in, maar geven hier al enkele indicaties. Publieke organisaties vallen onder publiek recht, waarbij rechtsbescherming van burgers tegen de overheid wordt ingebouwd en strengere verantwoordingseisen zijn. Private organisaties vallen veelal onder de vennootschapswetgeving, waar vaak heel wat minder garanties zijn. Ook Europa wil weten welke organisaties publiek zijn. De EU volgt steeds strenger de publieke schuldgraad op. Deze publieke schuldgraad is de optelsom van de schulden van alle publieke organisaties. Heel wat lidstaten hebben gepoogd om publieke schulden onder de Europese radar te houden door ze in semi-private organisaties onder te brengen. Het onderscheid tussen publiek en privaat is daarom ook in Europa geen theoretische discussie, maar de inzet van politieke strijd. In deel 3.3 tenslotte, gaan we dieper in op de verschillende organisatievormen op het spectrum van publieke versus private organisaties die de overheid ter beschikking heeft om (publieke) diensten te leveren aan de samenleving.

3.1. Multidimensionale modellen

De tweedeling tussen markt en overheid als inrichtingsprincipe voor het publieke domein geeft het belang aan van een duidelijke indeling tussen publieke en private organisaties. Zoals dit steeds het geval is met definities, is dit niet eenvoudig. Toch hebben verschillende auteurs pogingen ondernomen om het onderscheid tussen publieke en private organisaties zo duidelijk mogelijk te stellen.

Perry en Rainey (1988) hebben een brede typologie opgesteld op basis van de drie centrale vragen: (1) wie is de eigenaar?, (2) wie financiert?, en (3) wie stuurt aan? De drie componenten kunnen meer of minder publiek en privaat zijn. De drie variabelen **eigendom, financiering en aansturing** moeten elk apart opgenomen worden in een algemene evaluatie van de

'publicness' (het publieke karakter). Hun driedelige typologie kan echter in vraag gesteld worden vanuit twee hoeken.

Sommige auteurs vinden drie dimensies al te veel. **Bozeman** (1987) bijvoorbeeld meent dat **politieke aansturing** de variabele is waar het echt om draait. Hij argumenteert dat publieke eigendom of publieke financiering weinig betekenis heeft als de politieke aansturing ontbreekt. Een bedrijf als Bpost, met 50,01 % van de aandelen in publieke handen, speelt meer en meer op een markt waar de overheid nog weinig sturing geeft. Hoe 'publiek' is Bpost dan nog? Bovendien kunnen volgens Bozeman organisaties die in private eigendom zijn en met private middelen gefinancierd worden toch een meer 'publiek karakter' hebben dan organisaties die formeel deel uitmaken van de overheid, en dit omdat ook private bedrijven door regulering publiek worden aangestuurd. Een commerciële wegebouwer die strikt de overheidsregulering (in verband met veiligheid, arbeidsvoorwaarden, contractspecificaties, enz.) naleeft, is misschien wel meer publiek dan een technische overheidsdienst die de wensen van de politieke autoriteit naast zich neerlegt.

Andere auteurs vinden net dat de driedelige typologie voor **onvoldoende nuance** zorgt. Klassieke openbare diensten zoals ministeries en intern zelfstandige agentschappen bijvoorbeeld verdienen allemaal drie keer het label 'publiek' volgens de indeling van Perry en Rainey, maar vertonen gradaties in het publieke karakter. Hetzelfde geldt voor de private organisaties zoals vzw's en stichtingen die wat betreft eigendom en financiering privaat zijn, maar vaak een publieke opdracht vervullen. Ze worden bijgevolg ook minder aangestuurd door de vrije markt en het bijhorende winststreven dan beursgenoteerde bedrijven.

Van Montfort geeft daarom een bredere en meer verfijnde dimensionering van het onderscheid tussen publiek en privaat (Van Montfort, 2008). Hij stelt dat er meerdere dimensies van belang zijn, zoals de rechtsvorm van een organisatie of het verschil in waardenpatroon. Hij schuift zeven dimensies naar voor waarin iedere organisatie gepositioneerd kan worden en zo een eigen **publiek-privaat profiel** kan krijgen (zie tabel 2). We lichten de dimensies toe aan de hand van een voorbeeld.

Tabel 2: Publiek-privaat profiel

Dimensies	'Publiek'	'Privaat'
1 Rechtsvorm	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
2 Eigendom	100 % overheid	100 % particulier
3 Autonomie (t.o.v. minister)	Afhankelijk	Onafhankelijk
4 Taken/activiteiten	Wettelijke/formele taak	Marktactiviteit
5 Financiering	100 % overheid (publieke middelen)	100 % markt (private middelen)
6 Marktomgeving	Monopolie (aanbodgestuurd)	Concurrentie (vraaggestuurd)
7 Waarden	Algemeen belang	Commercieel belang

Bron: bewerkt uit Van Montfort, 2008

De **VRT** is een NV van publiek recht (zie ook hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid'). De omschrijving 'NV van publiek recht' lijkt op het eerste zicht een contradictie en geeft meteen de mogelijke complexiteit en zelfs ambiguïteit van de dimensies aan. De VRT moet dus de vennootschapswetgeving volgen, maar is toch nog onderhevig aan publiekrechtelijke elementen zoals openbaarheid van bestuur. Een ogenschijnlijk eenvoudig onderscheid zoals de rechtsvorm blijkt zowel in theorie als praktijk veel genuanceerder dan eerst gedacht (zie illustratie 1). Het verzelfstandigd karakter geeft een grote mate van operationele autonomie, maar toch is de autonomie niet absoluut. In de beheersovereenkomst worden in samenspraak met de Vlaamse Regering de lijnen uitgezet, die vervolgens worden opgevolgd door een politiek samengestelde raad van bestuur. Hoewel de VRT 100 % publieke eigendom is, is haar financiering deels privaat. De VRT krijgt een deel van haar geld van de overheid (dotatie in 2017: 61 %), een ander deel van haar middelen haalt ze uit eigen opbrengsten zoals reclame en sponsoring. Bovendien speelt concurrentie een belangrijke rol in het Vlaamse medialandschap. Kijkcijfers zijn bijvoorbeeld opgenomen als prestatie criterium in de beheersovereenkomst. Dit neemt echter niet weg dat de openbare omroep zich expliciet bepaalde publieke waarden of doelstellingen aanmeet. De VRT wil bijdragen tot een gezonde, democratische samenleving, een onafhankelijke berichtgeving garanderen, niemand uitsluiten en diversiteit stimuleren en focussen op gemeenschapsvorming. Zoals blijkt uit bovenstaand voorbeeld komen in de bestuurspraktijk allerlei combinaties van de zeven dimensies voor, wat de enkelvoudige

tegenstelling ‘markt versus overheid’ aanzienlijk nuanceert. Die **verscheidenheid aan profielen** hoeft niet problematisch te zijn, zolang het toezicht en de controle voldoende is. Het concept van publiek-private profielen kan helpen om een meer zinvolle groepering van organisaties te verkrijgen en de aansturing daaraan aan te passen.

Illustratie 1: Rechtsvorm als dimensie

Een schijnbaar duidelijk onderscheid – publieke of private rechtspersoon – blijkt in de praktijk een perfecte illustratie van de relativiteit van het verschil.

Een rechtspersoon is een actor die door het gerecht herkend en erkend kan worden. Elke rechtspersoon heeft rechten en plichten en moet zich inschakelen in het juridisch stelsel. Elk individu op het Belgische grondgebied is een natuurlijk rechtspersoon voor het Belgische recht. Bijna alle organisaties hebben ook rechtspersoonlijkheid, met uitzondering van vakbonden en politieke partijen. De rechtspersoonlijkheid van organisaties kan publiek of privaat zijn, wat een duidelijk onderscheid lijkt. Zuivere ‘publiekrechtelijke’ rechtsvormen zijn bijvoorbeeld de federale overheidsdiensten of de Vlaamse overheid. Op lokaal vlak hebben de 308 gemeenten elk een aparte rechtspersoon. De publiekrechtelijke rechtspersonen zijn opgericht met het oog op de behartiging van het algemeen belang en hebben daarvoor soms bijzondere prerogatieven (zoals belastingen heffen).

Daartegenover staat een ‘privaatrechtelijke’ rechtspersoon, die het resultaat is van een privaat initiatief. Sommige privaatrechtelijke rechtspersonen zoals de burgerlijke vennootschappen en handelsvennootschappen (NV, BVBA, enz.) worden expliciet opgericht om winst te maken. Niet alle private instellingen zijn echter hierop gericht, zoals vzw’s en stichtingen. Ze kunnen allerlei doelen hebben: cultureel, wetenschappelijk, godsdienstig, enz. (Mast et al., 2006).

Publieke en private organisaties zijn dus in theorie duidelijk van elkaar te onderscheiden. In de bestuurspraktijk blijkt het onderscheid echter minder verhelderend. Enerzijds vervullen veel private instellingen taken van algemeen belang. Denk maar aan energieleveranciers zoals Electrabel of bewakingsfirma’s zoals G4S. Ook stichtingen van openbaar nut zoals de Koning Boudewijnstichting of vzw’s zoals de Vlaamse Liga Tegen Kanker zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die publieke taken uitoefenen. Bovendien doet de overheid beroep op allerlei bestuursvormen waarin private instellingen deelnemen of tot stand komen. Dit kan gaan van de uitbesteding van bepaalde taken (onderhoudsdiensten bijvoorbeeld) aan private firma’s tot meer complexe samenwerkingsverbanden zoals Publiek Private Samenwerking (cf. infra) of ‘*sale-and-lease-back*’ operaties. Anderzijds zijn sommige publieke instellingen soms sterk commercieel gericht. Het beursgenoteerde bedrijf Proximus, met de federale overheid als hoofdaandeelhouder, heeft in 2015 een winst van meer dan 1,5 miljard euro gemaakt. Deze winst werd deels als dividend uitgekeerd aan de aandeelhouders. Zo speelt Proximus mee de staatskas.

Er is met andere woorden een belangrijke grijze zone, waarin de kenmerken van beide rechtsvormen vermengen. De keuze voor een meer publieke of private rechtsvorm lijkt eenvoudig, maar de gevolgen zijn niet gering op vlak van controle en autonomie.

3.2. Gevolgen van het ‘publiek zijn’

De publieke rol van publieke organisaties heeft een aantal gevolgen over hoe de *omgeving* inwerkt op de organisaties.

Ten eerste zijn publieke diensten vaak **dwingend, monopolistisch en onvermijdbaar**. Publieke organisaties nemen een unieke positie in omdat ze uitgebreide sanctie- en dwangmogelijkheden ter beschikking hebben. Bovendien zijn ze vaak de enige product- of dienstverlener. Ten slotte heeft de consumptie en financiering van de producten of diensten door de burgers een verplichtend karakter.

Ten tweede, omwille van dit dwingend karakter, hebben publieke organisaties **uitgebreide formele en wettelijke beperkingen** en zijn zij onderhevig aan allerlei vormen van **toezicht** (rechtbanken, parlementen, ministers, Rekenhof, enz.). Ze hebben meer operationele en procedurele beperkingen en het management heeft doorgaans minder bewegingsvrijheid. Dit is een rechtstreeks gevolg van de afwezigheid van de onzichtbare hand van de markt. Publieke organisaties worden geconfronteerd met specifieke hoge verwachtingspatronen over belangrijke principes zoals **rechtvaardigheid, eerlijkheid, transparantie, openheid en verantwoordelijkheid**. Door de unieke positie die de overheid inneemt, verwachten de burgers dat die overheid zich voorbeeldig gedraagt.

Ten derde, publieke organisaties zijn gevoelig voor **intensieve externe politieke invloed**. Ze zijn afhankelijk van de politieke autoriteiten voor de formele goedkeuring van hun activiteiten en financiering. Daarbij komt nog eens dat die externe bronnen van formele legitimiteit en invloed veelal gefragmenteerd zijn, waardoor de omgeving aanzienlijk complexer wordt. Naast de formele autoriteit, zijn publieke organisaties onderhevig aan de invloed van een diverse waaier aan formele en informele politieke actoren zoals belangengroepen, sociale partners, media, burgers, bedrijven, partijen, enz. Meer nog, ze zijn verplicht om de politieke steun van die actoren te verkrijgen zodat een maatschappelijk draagvlak ontstaat voor een bepaald beleid of beslissing.

De onzichtbare hand van de competitie regelt de marktwerking. De zichtbare hand van de politiek regelt het publieke veld. Dit heeft ook een impact op de structuren en processen *binnen* de publieke organisaties.

Ten eerste hebben publieke organisaties vaak **veelvuldige, meer vage en conflicterende doelstellingen**. Terwijl een commercieel bedrijf winst

als belangrijkste hoofddoel heeft – de zogenaamde ‘*bottom line*’ –, heeft een publieke organisatie een grote verscheidenheid aan maatschappelijke doelen. Doelstellingen zijn *veelvuldig*. Een publieke organisatie zoals een universiteit moet zowel onderwijs verstrekken, onderzoek doen en maatschappelijke dienstverlening verrichten. Ze moet zich internationaal profileren en tegelijk lokaal verankeren. Doelstellingen zijn vaak ook *vaag*. Overheden gebruiken vaak brede begrippen zoals inclusie of innovatie om hun doelstellingen te beschrijven. Vaak is het een vlag die vele ladingen kan dekken. Het vage karakter van overkoepelende doelstellingen is het gevolg van het politieke compromis dat ze moeten inhouden. Verschillende partijen moeten hun programma kunnen herkennen. Doelstellingen kunnen immers ook *conflicterend* zijn. Wil men van Vlaanderen een logistieke draaischijf, of een groen stadsgewest maken (economie of ecologie)? Wil men onderwijs dat diversifieert tussen sterk en zwak, of wil men onderwijs dat iedereen aan boord houdt (competitief of inclusief)? Wil men een marktplein snel kunnen aanleggen, of wil men grondig de archeologische vondsten bestuderen die bij de werken naar boven kwamen (lokale economie of erfgoed)?

Ten tweede, de **overheidsmanager heeft een meer politieke rol**. Publieke organisaties functioneren in een politieke context, waardoor de manager meer te maken heeft met politieke autoriteiten, externe belangengroepen, sociale partners en andere politieke actoren. Het is een grote uitdaging voor het management om die externe politieke relaties te verzoenen met een interne managementfunctie. Bovendien is er vaker aan crisismanagement te doen, wegens het voortdurende publieke en politieke toezicht. Regelmatig blijken private topmanagers niet te gedijen in de publieke sector. Ze zijn wel gewoon om te managen, maar het politieke spel geeft aan dit management een nieuwe dimensie.

Ten derde, publieke organisaties hebben meer te maken met ‘*red tape*’.¹⁰ Red tape is een pejoratieve term om overdreven regelgeving aan te klagen. Het gaat om een onnodige, contraproductieve obsessie met regels in plaats van resultaten, met processen in plaats van resultaten. Hoe zinloos die procedures soms ook lijken, ze vinden vaak hun oorsprong in de hoge verwachtingen die burgers hebben ten opzichte van de overheid. Het debat over administratieve overlast moet dan ook zeer omzichtig gevoerd wor-

¹⁰ De term ‘*red tape*’ verwijst naar de oorspronkelijke irritatie die ontstond over de vertragingen die voortkwamen uit het in- en uitpakken van officiële documenten met rode tape. Nu refereert de uitdrukking ‘*red tape*’ aan tal van vertragingen en bijhorende irritaties ten gevolge van hardnekkige, zinloze formalisering en stagnatie (en niet aan de regels of procedures zelf).

den. Zoals Herbert Kaufman (1977) het formuleerde: *'one person's red tape is another's treasured safeguard'*. Wat overbodige bureaucratische rompslomp lijkt voor sommige burgers, kan juist een belangrijke bescherming zijn voor anderen. Aangezien de overheid een unieke machtspositie bekleedt in de samenleving, zijn heel wat regels en beperkingen noodzakelijk.

3.3. Vormen van dienstverlening

We geven hierboven al verschillende voorbeelden van organisaties die diensten verlenen aan de samenleving. Sommige van die organisaties zijn eerder 'publieke organisaties', zoals de VRT die dan wel 100 % eigendom is van de overheid, maar toch ook 'privaat' is, in de zin dat de VRT onder de vennootschapswetgeving valt (door haar NV-statuuut). Nog andere organisaties zijn eerder 'private organisaties', zoals Electrabel of de Koning Boudewijnstichting die ondanks hun formeel-juridisch privaat statuut, toch belangrijke taken van publiek belang opnemen. In het spectrum tussen een zuivere publieke organisatie (zoals een overheidsadministratie of een publiek agentschap) en een zuivere private organisatie (zoals een bedrijf dat soms ook voor de overheid contracten uitvoert), is er dus een grote grijze zone van organisaties die 'publieke' en 'private' kenmerken combineren en toch taken van publiek belang uitoefenen (cf. supra).

Hoewel de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is voor het leveren van publieke diensten en voor taken van algemeen belang (zoals bv. openbaar vervoer, openbare veiligheid, onderwijs, of welzijn), hoeft deze verantwoordelijkheid niet te betekenen dat de overheid deze diensten ook zelf moet leveren, via de eigen administratie. De overheid kan er ook voor kiezen om de dienstverlening over te laten aan private organisaties (bv. door uitbesteding aan non-profit organisaties of private bedrijven). De vele mogelijkheden aan dienstverleningsvormen worden duidelijk als we inventariseren voor welke organisatievormen een overheid theoretisch kan kiezen (Verhoest et al., 2003; 2010). We maken hier de tweedeling tussen organisatievormen die tot het overheidsapparaat kunnen gerekend worden, en organisatievormen die niet tot de overheid behoren en dus eerder 'privaat' zijn. Doorheen het handboek worden verschillende illustraties gegeven van organisaties die publieke diensten verlenen, onder meer in de hoofdstukken over de federale, de Vlaamse en de lokale overheid. Daarom beperken we ons hier tot het in algemene termen weergeven van de mogelijke dienstverlenings-

vormen, en de criteria waarop een overheid zich kan baseren om voor een bepaalde taak een bepaalde dienstverleningsvorm te kiezen.

3.3.1. Dienstverlening via het overheidsapparaat

1) Uitvoering in **eigen beheer**, waarbij de taak wordt uitgevoerd binnen de kern van de overheidsadministratie. Het zijn dus departementen, administraties, of afdelingen die onder het volledige gezag van de politiek verantwoordelijke minister of schepen vallen, die de dienstverlening verzorgen. Een voorbeeld op lokaal vlak is de dienst bevolking, waar burgers terecht kunnen voor bijvoorbeeld een paspoort of een vergunning.

2) **Interne delegatie** binnen de kern van de overheidsadministratie, waarbij de politiek verantwoordelijke minister of schepen de verantwoordelijkheid voor aangelegenheden van dagelijks bestuur overdraagt aan een verantwoordelijke ambtenaar. Dit kan ook het overdragen van budgetbeheer betekenen. In dat geval spreken we van budgethouderschap van een verantwoordelijke ambtenaar. De dienst blijft dus binnen de administratie, maar de verantwoordelijke ambtenaar krijgt enige autonomie om budgetten te beheren in het kader van het dagelijkse beheer van de dienst.

3) **Interne verzelfstandiging**, waarbij een agentschap zonder rechtspersoonlijkheid wordt opgericht om een specifieke taak uit te voeren. Kenmerkend voor interne verzelfstandiging is dat het agentschap een zekere mate van autonomie krijgt om een eigen personeels- of financieel beheer te voeren, of om de organisatie van werkingsprocessen vast te stellen om de taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Een voorbeeld op lokaal vlak is het mobiliteitsbedrijf van de stad Gent, dat verantwoordelijk is voor het voorbereiden en uitvoeren van het lokale mobiliteitsbeleid.

4) **Externe verzelfstandiging**, waarbij een agentschap mét rechtspersoonlijkheid wordt opgericht om een specifieke taak uit te voeren. Kenmerkend voor externe verzelfstandiging is dat het beheer van het extern verzelfstandigd agentschap in handen is van een raad van bestuur. Daarnaast beschikt het extern verzelfstandigd agentschap, als rechtspersoon, ook over een eigen patrimonium dat door de raad van bestuur autonoom beheerd wordt. Voorbeelden op lokaal vlak zijn de zogenaamde autonome gemeentebedrijven, die hoofdzakelijk opgericht worden voor activiteiten zoals bijvoorbeeld stadsontwikkeling, parkeerdiensten, infrastructuurbeheer of huisvesting.

Bij deze vier dienstverleningsvormen is er sprake van toenemende autonomie, althans formeel. Autonomie betekent dat de organisatie eigen beslissingsbevoegdheid heeft over het management van de organisatie ('beheersmatige' autonomie) of over de beleidsmatige aspecten van de diensten en taken die ze uitvoeren ('beleidsmatige' autonomie). Beheersautonomie op het vlak van personeelsmanagement en op het vlak van financieel management gaan bijvoorbeeld over de autonome beslissingsbevoegdheden van agentschappen om het eigen personeel en de eigen financiën te beheren en te regelen (zoals de aanwerving, promotie en evaluatie van het personeel, en de verwerving of besteding van financiële middelen). Wanneer een agentschap beleidsmatige autonomie heeft, kan dat betekenen dat het agentschap voor een stuk zelf, en niet alleen de centrale overheid, de gewenste activiteiten, de beleidsinstrumenten en de te behalen organisatie-doelstellingen vastlegt.

In principe worden in een democratisch bestel de strategische beleidsbeslissingen door verkozen politici genomen. Verzelfstandigde agentschappen worden daarom ook aangestuurd en gecontroleerd door de federale, Vlaamse of lokale overheid. Agentschappen sluiten daartoe een contract af met hun overheid. Dit is een instrument om wederzijdse verwachtingen vast te leggen: welke taken voert het agentschap uit, welke middelen krijgen ze daarvoor van de overheid, welke mate van autonomie hebben ze, welke prestaties moeten ze leveren, en hoe moeten ze over die prestaties rapporteren? Meer en meer worden de verwachte prestaties van agentschappen in meetbare indicatoren vastgelegd, waar het agentschap dan achteraf op wordt gecontroleerd. In hoofdstuk 6 over de federale overheid staat in detail uitgelegd hoe zo een contract tussen de in dit geval federale overheid en de federale overheidsdiensten er kan uitzien (zie box 1 in hoofdstuk 6).

3.3.2. Dienstverlening door niet-overheidsorganisaties

Naast dienstverlening door organisaties die tot het overheidsapparaat zelf kunnen gerekend worden, is er ook publieke dienstverlening mogelijk door organisaties die niet tot de overheid, en dus tot de private sector, behoren. We onderscheiden drie vormen.

5) **Uitbesteding**, waarbij een overheid een contract afsluit met een private organisatie die de diensten levert voor de overheid. Een voorbeeld van uitbesteding is het ophalen van huisvuil door een private firma, in

opdracht van een gemeentebestuur. De gemeentelijke overheid blijft wel nog verantwoordelijk voor de dienstverlening, maar voert deze niet meer zelf uit in eigen beheer.

6) Dienstverlening door **gesubsidieerde non-profit organisaties**, kenmerkend voor een neo-corporatistisch systeem zoals we dat kennen in België/Vlaanderen (zie ook hoofdstuk 12 'Bestuur en maatschappelijk middenveld'). In ons land speelt de non-profitsector van oudsher een heel grote rol in het leveren van diensten in sectoren zoals welzijnszorg en gezondheidszorg. In de ouderenzorg (bv. rusthuizen), zorg voor personen met een handicap (bv. diensten begeleid wonen), gezondheidszorg (bv. ziekenhuizen), ... zijn honderden vzw's actief die door de overheid worden gesubsidieerd voor de dienstverlening die ze bieden aan de samenleving.

7) **Privatisering** van overheidsdiensten, waarbij publieke diensten niet meer als dusdanig worden aangeboden door de overheid, of door de overheid gesubsidieerde of betaalde organisaties. De activiteit wordt overgedragen (of verkocht) aan een marktspeler. De controle van de overheid krijgt hoofdzakelijk vorm in de regels die ze aan marktspelers oplegt (zie ook hoofdstuk 9 'Regulering').

Naast deze zeven vormen van dienstverlening, moeten we hier ook nog de **publiek-private samenwerking (PPS)** vermelden. Dit is een vorm van dienstverlening waarbij, zoals het woord zelf zegt, er nauw wordt samengewerkt tussen de overheid en een private onderneming. PPS wordt vaak ingezet voor het ontwerpen, financieren, bouwen en beheren van dure publieke infrastructuur. Zo was er recent de beslissing in stad Kortrijk om een PPS constructie op te zetten voor de bouw van een nieuw zwembadcomplex. Dit complex wordt gebouwd, en later ook beheerd, door het bedrijf S&R (dat ook reeds hetzelfde deed in Gent en Brugge bijvoorbeeld). De stad Kortrijk betaalt jaarlijks 1,6 miljoen euro aan het private bedrijf S&R in ruil voor deze dienstverlening waar de inwoners van de stad gebruik van kunnen maken. Verderop in dit hoofdstuk (illustratie 3) wordt deze dienstverleningsvorm nog wat meer toegelicht.

3.3.3. Afwegingen bij de keuze voor een dienstverleningsvorm

Omdat een overheid een uitgebreid palet aan dienstverleningsvormen ter beschikking heeft, dient ze nauwkeurig af te wegen voor welke dienst ze welke organisatievorm wenst in te zetten. Deze keuze is tot op zekere

hoogte altijd afhankelijk van de context. Het kan dus gebeuren dat de ene gemeente beslist om de huis-aan-huis maaltijden voor bejaarden zelf te voorzien, terwijl de andere gemeente deze dienst uitbesteedt aan een privaat cateringbedrijf. Of dat de ene gemeente het onderhoud van openbaar groen in eigen beheer doet, terwijl de andere gemeente daarvoor een autonoom gemeentebedrijf (extern verzelfstandigd agentschap) inschakelt, of de taak uitbesteedt aan een privaat sociaal tewerkstellingsproject.

Toch zijn er criteria om de juiste dienstverleningsvorm te kiezen. Deze criteria hebben te maken met de aard van de taak, met politieke elementen, en met de nood aan autonomie bij het uitvoeren van de taak (Verhoest et al., 2010).

De **aard van de taak** kan sterk verschillen. Openbare veiligheid bijvoorbeeld is een kerntaak van de overheid. Een taak ook met niet altijd meetbare resultaten (bv. het verhinderen van een aanslag is lastig te bewijzen/meten), en met vele verschillende doelen ('veiligheid' is zeer heterogeen in te vullen: inlichtingen, buurtveiligheid, milieuveiligheid, verkeersveiligheid, veiligheid op het werk en op school,...). Dat soort taken is lastig uit te besteden of te privatiseren, net omdat de overheid hier een grote verantwoordelijkheid in heeft (en ze dat niet zomaar kan overlaten aan een bedrijf). Het is ook een lastig te verzelfstandigen taak, omdat de (heterogene) doelen en de verwachte resultaten niet altijd in een contract te gieten zijn (wat nodig is om het agentschap te kunnen aansturen). Net daarom is 'openbare veiligheid' een taak die in de meeste gevallen in eigen beheer door de overheid wordt uitgevoerd. Slechts sporadisch, wanneer het een taak betreft die duidelijk is afgebakend, wordt veiligheid overgelaten aan derden. Denk bijvoorbeeld aan privé-bewaking op evenementen (zij het dan nog meestal onder een strak regulerend kader).

De keuze van dienstverleningsvorm is ook onderhevig aan **politieke criteria**. Hierbij is de vraag – in de ogen van beleidsmakers – in welke mate de dienst die geleverd wordt ook gepaard gaat met politieke gevoeligheden, van strategisch belang is voor de overheid, en dus behoefte heeft aan democratische controle. Met andere woorden: als er voldoende redenen zijn voor beleidsmakers om toezicht en controle over de dienstverlening te houden, dan zijn verregaande vormen van verzelfstandiging, uitbesteding, PPS of privatisering minder wenselijk. Want het op afstand plaatsen van dienstverlening, wat bij deze vormen het geval is, gaat altijd gepaard met het afstaan van verantwoordelijkheid.

Sommige taken zijn juist wel gebaat bij een grote **mate van autonomie** bij de uitvoering, zodat verzelfstandiging of uitbesteding aan private actoren aangewezen is. Als een bepaalde publieke dienst in een competitieve omgeving wordt aangeboden, dan moet de organisatie die deze dienst levert enige beheersmatige autonomie kunnen genieten. Neem het voorbeeld van openbaar vervoer, geleverd door het Vlaamse agentschap De Lijn. Openbaar vervoer is een dienst van algemeen belang, maar in de 'strijd' om reizigers ervaart men wel concurrentie van autovervoer, of taxibedrijven. Dan is het nuttig om De Lijn voldoende autonomie te geven om het beheer van de organisatie te kunnen voeren, zodat ze zich zo sterk mogelijk kunnen positioneren in de strijd om reizigers. Dat kan betekenen: het geven van autonomie in de prijszetting (financieel beheer), het beheer van het wagenpark, het aanwerven van personeel in functie van personeelsbehoeften die kunnen wijzigen over de tijd of tussen regio's, of de keuze van trajecten die bussen moeten rijden. Een gelijkaardige vorm van 'competitie' zien we in de zorgsector. Heel wat OCMW's denken na om (activiteiten in) hun woonzorgcentra uit te besteden of in een verzelfstandigd zorgbedrijf onder te brengen, omdat ze de uitbating in eigen beheer niet langer financieel haalbaar zien. Onder meer de personeelskosten wegen zwaar door, want bij eigen beheer valt het personeel van het woonzorgcentrum onder het (duurdere en minder flexibele) personeelsstatuut van het lokaal bestuur. Bij uitbesteding of verzelfstandiging is er meer ruimte om een eigen personeelsbeleid en -beheer te voeren, in het kader van de beheersmatige autonomie.

Een andere reden om de dienstverlening toe te vertrouwen aan organisaties die een zekere mate van autonomie genieten, is het ontbreken van voldoende **expertise** in de kernoverheid zelf. Om bij het voorbeeld van De Lijn te blijven: dit agentschap heeft door de jaren heen een grote expertise rond mobiliteitssystemen uitgebouwd, een expertise die minder aanwezig is in de kernoverheid. Het is net het verzelfstandigen van openbaar vervoer die dit soort capaciteits- en expertiseopbouw mogelijk maakt, omdat het autonoom agentschap zich kan specialiseren op deze afgebakende taak (mobiliteit en openbaar vervoer). Een ander voorbeeld: één van de redenen waarom veel publieke dienstverlening in bijvoorbeeld zorg en welzijn nog steeds wordt toevertrouwd aan vzw's in de non-profitsector, is omdat in die non-profit sector doorheen de jaren veel expertise is opgebouwd rond het zorgen voor mensen. Dit soort organisaties bieden die diensten al van oudsher aan, en kennen hun sector vaak heel goed. Mocht een overheid beslissen om de zorg voor jongeren, personen met een handicap, of ouderen, niet langer 'uit te besteden' aan vzw's in de non-profit sector, en de

dienstverlening in eigen beheer te gaan organiseren, zou dat een grote inspanning vragen inzake opbouw van expertise en capaciteit.

4. Stereotypen over de overheid

Tot hiertoe hebben we vooral het onderscheid tussen publiek en privaat uitgewerkt. De verschillen leiden in het publieke debat vaak tot stereotypische analyses over publiek en privaat. In zijn boek *'The Essential Public Manager'* gaat **Pollitt** dieper in op de verschillen tussen de publieke en private sector (Pollitt, 2008). Hij doet dit aan de hand van een aantal hardnekkige stereotypen over de overheid, die treffend worden weergegeven via bekende citaten en een fictief gesprek op café tussen vrienden. Dave is een autoverkoper bij Nissan. Hij probeert zijn vriend Giles, die werkt als maatschappelijk assistent voor de lokale overheid, te overtuigen met vijf argumenten. Pollitt werkt ieder stereotiep argument verder uit.

Ten eerste, **de publieke sector zou minder efficiënt zijn dan de private sector**. Dit argument is alomtegenwoordig en wordt meestal zonder meer geloofd. Nochtans is het bijzonder moeilijk om de lagere efficiëntie in de publieke sector aan te tonen. De empirische bewijslast is veel minder robuust dan vaak verondersteld wordt. Vele commerciële bedrijven gaan failliet, omdat ze onvoldoende succesvol en innovatief zijn. Bovendien komen in de bedrijfs-wereld ook tal van 'inefficiënte' uitwassen voor. Denk bijvoorbeeld aan de extreme bonussen (en ontslagpremies) voor het management, 'bevriende' netwerken met andere firma's en adviesbureaus, en creatieve boekhoudingen. Sommige overheidsdiensten werken dan juist weer zeer efficiënt en innovatief. In het verleden is de publieke sector vaak de plaats geweest waar belangrijke technologische innovaties plaatsvonden. Internet, touchscreens en GPS systemen zijn allemaal gebaseerd op onderzoek van publieke actoren.

De vergelijking van publieke en private efficiëntie is vooral moeilijk omdat de aard van de taak doorgaans verschilt. Een mogelijk design om toch efficiëntieverschillen te onderzoeken, is de analyse van de impact van privatisering. Een samenvatting van het empirisch onderzoek (Hodge, 2000; Martin & Parker, 1997) heeft aangetoond dat zulke efficiëntiewinsten niet bestaan. De enige conclusie die getrokken kan worden op basis van het onderzoek is dat veralgemeningen bijzonder gevaarlijk en moeilijk zijn. Misschien hangt alles wel van de omstandigheden af of een organisatie al dan niet efficiënt is, en niet zozeer van het publieke of private karakter van een organisatie?

Illustratie 2: De 20 % regel

Een klassiek argument om private actoren te betrekken bij de publieke dienstverlening is dat het de overheid geld zou besparen. Savas (2000) zet kostenbesparingen bovenaan zijn lijst van redenen om 'privatisering' in het algemeen te steunen. De besparingen zijn volgens hem een gevolg van meer prestaties per werknemer per tijdseenheid en beter bedrijfsmanagement, niet van meer ontslagen of lagere lonen. Schattingen van hoeveel de overheid zou kunnen besparen zijn gemaakt op basis van empirisch onderzoek. Een vuistregel stelt dat kostenbesparingen ten gevolge van private uitbesteding ongeveer 20 % bedragen. De 20 % regel komt van een analyse van afvalophaaldiensten in het VK door Simon Domberger en collega's in de jaren '80 (Domberger, 1998; Domberger, Medowcroft & Thompson, 1986). Ze onderzochten 610 lokale autoriteiten in de periode 1983-1984. Wanneer het contract werd gegund na een competitief aanbestedingsproces aan een privaat bedrijf dan daalden de kosten met 22 %. Wanneer het contract binnenshuis bleef na zo een competitief proces daalden de kosten met 17 %. Marktwerking zal leiden tot meer competitie waardoor de prijzen op een competitieve en lagere prijs gezet worden.

Verschillende andere auteurs (waaronder Savas) gingen volledig akkoord met de bevindingen van Domberger en co. De idee dat private inbreng steeds voordelig is (zo'n 20 %) groeide uit tot een algemeen aanvaard, vaststaand feit. Meer recent empirisch onderzoek is echter veel voorzichtiger en genuanceerder. De Australische onderzoeker Graeme Hodge (2000) heeft een uitgebreide meta-analyse uitgevoerd op de vele empirische studies over uitbesteding ('contracting-out'). Op basis van alle beschikbare Engelstalige studies in de jaren '80 en '90 die statistisch significante resultaten weergeven concludeert Hodge dat de literatuur een ongelooflijke spreiding van data toont. De meeste studies concentreren zich op lokale dienstverlening in de VS of het VK. Bovendien komen de beste resultaten voor in diensten zoals ophalen van afval en poetsen, met andere woorden diensten die zeer tastbaar zijn, en waarvoor duidelijke prestatie-indicatoren en controles mogelijk zijn. Hodge stelt dat er wel degelijk bepaalde besparingen zijn, maar die zijn niet zo uitgebreid en talrijk (eerder tussen 6 en 12 %) als sommige voorstanders beweren. Belangrijke kwalificaties kunnen gemaakt worden bij de juiste cijfers zoals context, type dienstverlening en kostprijs van uitbesteding zelf. Ten slotte voegt hij eraan toe dat de vraag naar de impact op kwaliteit van uitbesteding volledig onbeantwoord blijft, omdat er simpelweg onvoldoende empirische gegevens zijn om dit te bewijzen.

Ten tweede, **de rol van de publieke sector zou meer 'bemoeienis' inhouden**. Pollitt bedoelt dat burgers meer gecontroleerd, gestraft of verplicht worden. Deze tweede stelling is zowel waar als belangrijk. Het zijn voornamelijk publieke organisaties die de sociale orde of controlefuncties toevertrouwd krijgen. De 'klant' voor dit type van taken is de gemeenschap in haar geheel in plaats van een aantal identificeerbare individuen. Iedereen heeft baat bij een efficiënte politie, niet alleen zij die het slachtoffer zijn geworden van een inbraak of overval. Natuurlijk kan een bepaalde publieke organisatie of ambtenaar te opdringerig zijn, maar de oplossing

hiervoor ligt in geschikte klachtenprocedures en niet in de afschaffing van controle op zich. Die controletaken moeten nu eenmaal uitgevoerd worden. Bovendien moeten we vaststellen dat ook private organisaties meer en meer weten over hun klanten en deze gegevens ook gebruiken voor commerciële doelstellingen.

Ten derde, **overheidspersoneel moet steeds rekening houden met een bepaalde vorm van politiek correct denken.** Er heerst inderdaad de wijdverspreide verwachting dat publieke organisaties bepaalde ethische standaarden hoog in het vaandel dragen. Als gelijke rechten voor vrouwen, gehandicapten en etnische minderheden een officiële beleidsdoelstelling is, dan wordt verwacht dat de overheid het goede voorbeeld geeft. Een belangrijke vraag is of private commerciële bedrijven het recht hebben om die ethische standaarden zo maar naast zich neer te leggen. Recent is ook het ethische gedrag van bedrijven meer in de aandacht gekomen onder de noemer '*corporate governance*' (denk aan code Buysse¹¹), waarbij sommige bedrijven zich juist commercieel willen profileren op basis van hun verantwoordelijke manier van ondernemen.

Ten vierde, **de private sector heeft concurrenten die zorgen voor efficiëntie en de publieke sector niet.** Dit argument valt eigenlijk uiteen in twee delen: is de private sector steeds competitief en de publieke sector niet, en leidt competitie steeds tot meer efficiëntie en goede prestaties? Op het eerste deel kan negatief geantwoord worden. Kijk bijvoorbeeld maar naar het jarenlange quasi-monopolie van Microsoft in de sector van de computersoftware. Bepaalde belangrijke sectoren zoals energie en telecommunicatie worden eerder gekenmerkt door een oligopolie dan een vrije markt. Na de liberalisering van die sectoren in de jaren '80 en '90 bleven enkele hoofdspelers hun markt domineren, zodat ze in staat waren om buitensporige winsten te maken en inefficiënt te blijven functioneren. Daar staat tegenover dat de overheid via allerlei investeringsmaatschappijen zoals GIMV juist heel competitief kan en wil zijn.

Ook de tweede stelling dat competitie altijd leidt tot betere prestaties, steunt niet op een stevige empirische basis. Competitie kan immers allerlei effecten hebben, afhankelijk van de omstandigheden. Het kan leiden

11 '*Corporate governance*', ook wel goed ondernemingsbestuur of behoorlijk bestuur genoemd, is van belang voor alle soorten bedrijven. Grote beursgenoteerde bedrijven kennen al langer codes van goed bestuur, maar ook tal van kleine niet-beursgenoteerde bedrijven kunnen hier baat bij hebben. Daarom werd er op initiatief van UNIZO en UCM een commissie opgericht onder voorzitterschap van Baron Paul Buysse die de opdracht kreeg een code uit te werken met specifieke aanbevelingen inzake goed bestuur. In 2005 werd de eerste versie gepresenteerd en in 2009 werd een vernieuwde versie voorgesteld. Zie ook hoofdstuk 13 voor meer uitleg over goed bestuur.

tot innovatieve producten en ontwikkelingen, tot een meer gevarieerd aanbod voor de consument, maar evengoed tot een verlaging van standaarden en een verschraving van de verscheidenheid. Economen hebben bovendien al lang erkend dat er bepaalde producten of diensten zijn waarvoor sterke competitie onmogelijk te realiseren of vol te houden is. Het zijn publieke goederen waarvoor het zeer moeilijk of zelfs onmogelijk is om mensen uit te sluiten van consumptie (cf. supra). Kortom, zelfs indien competitie het magische toverwoord zou zijn, dan nog blijven er heel wat belangrijke producten en diensten over die niet of moeilijk door private commerciële bedrijven voorzien kunnen worden. Een mogelijk alternatief voor de effectieve productie van die publieke goederen door de overheid, is de regulering ervan door de overheid. Regulering is een overheidsactiviteit die recent aan belang en complexiteit heeft gewonnen (zie hoofdstuk 9 'Regulering').

5. Publiek/privaat: een doorlaatbare grens

Een aantal stereotypen over publiek en privaat blijken dus niet te kloppen of moeten genuanceerd worden. Er zijn wel degelijk verschillen tussen publiek en privaat. Dat maakten we in dit hoofdstuk reeds duidelijk. Tegelijk zijn publiek en privaat op mekaar aangewezen (zie illustratie 3). Het mechanisme van regelcompetitie legt uit dat publiek en privaat niet enkel in elkaars nabijheid werken, ze hebben elkaar ook nodig. Een goede publieke sector gaat samen met een goede private sector, en omgekeerd.

Illustratie 3: PPS: vervlechting van publiek en privaat

Om de groeiende grensvervaging tussen de publieke en private sector aan te tonen, wordt vaak verwezen naar een 'nieuwe', specifieke bestuursvorm: **publiek-private samenwerking (PPS)**. PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Hoewel er geen internationaal aanvaarde definitie van PPS bestaat, komen bepaalde kernmerken steeds terug: langdurige samenwerking, private financiering, risicodeling, complexe contracten, levenscyclusbenadering, innovatieve projecten en uitwisseling van expertise en kennis (Hodge, Greve & Boardman, 2010). Het meest bekende, zelfs beruchte voorbeeld van PPS in Vlaanderen is ongetwijfeld de geplande Oosterweelverbinding die de Antwerpse ring rond moet maken. De nv BAM is de cruciale spil tussen overheid en private partners. Maar ook op lokaal vlak wordt meer en meer gebruik gemaakt van PPS. Het kan dan gaan over de ontwikkeling van een stadsgebied, de bouw en exploitatie van woonzorgcentra, de bouw van een lokaal ziekenhuis of zwembad, of de aanleg en exploitatie van een bedrijvencomplex, enz.

Hoewel samenwerking tussen private en publieke actoren van alle tijden is, wordt PPS toch beschouwd als een nieuwe bestuursvorm. Publieke actoren passen namelijk een bedrijfslogica toe bij grote infrastructuurprojecten. PPS verplicht de overheid om na te denken over risico's van projecten. De voordelen kunnen aanzienlijk zijn: vaste prijs en opleveringsdatum in contract, risicoverdeling en toegenomen verantwoordelijkheid voor de bouwfirma door de link tussen ontwerp, bouw en onderhoud. Het is bovendien een echte bestuurlijke 'hybride' of mengvorm, aangezien publieke en private actoren bijzonder intensief samenwerken in een project (soms zelfs in die mate dat samen een nieuwe entiteit wordt opgericht). Er zijn echter ook meer kritische geluiden te horen, die wijzen op de mogelijk negatieve gevolgen van die grensvervaging op vlak van controle en toezicht. De belangrijkste reden voor PPS-formules zou het ontwijken van het door Europa toegelaten schuldniveau zijn, en niet zozeer de meerwaarde uit publiek-private samenwerking. Bovendien dreigt de democratische verantwoording over de rol van de publieke actor te vervagen in de complexe organisatiestructuur (Willems & Van Dooren 2011).

We beargumenteren dus dat de publieke en private sector deel uitmaken van hetzelfde maatschappelijke organisme. Dit argument is niet vanzelfsprekend. Vaak argumenteert men dat publiek en privaat communicerende vaten zijn; dat een minder kwalitatieve private sector gecompenseerd moet worden door een sterkere, meer kwalitatieve publieke sector. Of stelt men dat in een maatschappij met een sterke, diverse private sector er minder belang aan de publieke sector moet worden gehecht. Dit beeld is echter niet correct. In realiteit versterken publiek en privaat elkaar. Er is een vliegwielleffect (een *'virtuous circle'*) waarbij een goede publieke sector een goede private (profit en non-profit) sector aantrekt, en vice versa. Merk op dat we goed hier niet definiëren als groot. Het gaat wel degelijk over de kwaliteit en niet de kwantiteit van de publieke sector (zie hoofdstuk 13 'Goed bestuur').

Een concreet mechanisme dat dit vlieg wiel in beeld brengt, is het fenomeen van **regelcompetitie**. Jurisdicties (landen, regio's, gemeenten,...) staan in competitie met elkaar om inwoners en economische activiteit. Wanneer deze activiteiten gemakkelijk te verplaatsen zijn, treedt er regelcompetitie op. Het regelgevend kader is immers één van de aspecten die bedrijven en inwoners overwegen bij locatiebeslissingen. Lakse regelgeving trekt industrieën aan die van deze regelgeving willen profiteren. Zo trekken veel vervuilende productie-industrieën naar ontwikkelingslanden omdat milieuregelgeving niet bestaat of niet gehandhaafd wordt. Gunstige belastingregimes voor grensarbeid hebben veel Nederlanders en Fransen ertoe gebracht om hun domicilie in België te nemen. Voor rijke Nederlanders in de grensstreek zijn allicht ook de ruimhartigere Vlaamse ruimtelijke ordenings- en bouwvoorschriften belangrijk bij de bouw van hun droomhuis,

kasteel of donjon. Een ander belangrijk voorbeeld van regelcompetitie zijn de belastingparadijzen en het bankgeheim. Zwakke regelgevende kaders trekken kapitaal aan dat zich aan regelgeving wil onttrekken.

Eens deze industrieën zich in een land gevestigd hebben, is het vaak moeilijk om de regels nog te wijzigen. Er hebben zich immers belangen gevestigd en mensen zijn in deze sectoren tewerkgesteld. Op het moment dat bijvoorbeeld tienduizenden gezinnen voor hun inkomen afhankelijk zijn van het sorteren en recycleren van toxisch afval, wordt het voor de overheid moeilijk om deze industrie strenger te reguleren. Er ontstaat dus een **padafhankelijkheid**, waarbij keuzes uit het verleden een bepalende invloed hebben op de mogelijke keuzes in de toekomst.

Het mechanisme hoeft niet noodzakelijk een spiraal naar beneden te veroorzaken. Grote handelsblokken met een grote **marktmacht** kunnen regels opleggen die kleinere landen vervolgens kunnen volgen. Producenten kunnen het zich immers niet veroorloven om uit de grote markten weg te blijven. Californië heeft zo op een bepaald moment de veiligheidsnormen voor auto's verhoogd. Geen enkele Amerikaanse autoproducent kon het zich veroorloven niet op de Californische markt te verkopen, en dus pasten ze hun productieprocessen aan (Vogel, 1997). Een ander voorbeeld is het Zwitsers bankgeheim. Toen na de aanslagen van 9/11 de Amerikaanse overheid dreigde om de banklicenties van Zwitserse banken in te trekken als ze geen bankgegevens van mogelijke terroristische bewegingen zouden vrijgeven, gingen de Zwitserse bankreuzen alsnog overstag (*"A Settlement Appears Likely in UBS Tax Case - NYTimes.com"*, z.d.).

De competitie tussen overheden gaat **verder dan competitie met regels**. De volledige kwaliteit van de overheid wordt mee in de weegschaal gelegd. Zo gaat België vaak prat op de scholingsgraad en meertaligheid van de bevolking. België heeft ook relatief hoge lasten op arbeid, wat minder een probleem is voor kapitaalsintensieve industrieën, maar wel voor arbeidsintensieve industrieën. Daar kan België net als de meeste andere westerse landen de competitie met lageloonlanden niet aan. Landen die een justitie-apparaat hebben dat stabiel, voorspelbaar en eerlijk is, zullen economische actoren aantrekken waarvoor dergelijke waarden belangrijk zijn. Landen waar corruptie endemisch is, zullen actoren aantrekken die met corruptie hun voordeel denken te kunnen doen. De les is steeds dat de aard en de kwaliteit van de publieke sector de aard en kwaliteit van de private sector mee bepaalt. En andersom.

6. Besluit

Het onderscheid tussen publieke en private domein en organisaties is complex en dynamisch. Toch is het belangrijk om het analytische onderscheid te blijven maken, alleen al om de unieke positie van de publieke organisaties te blijven onderstrepen. De publieke sector is immers verschillend. Publieke waarden zoals billijkheid, onpartijdigheid en transparantie staan centraal in het beleid van publieke organisaties. Dit is niet het geval in de economische markt, of beter, dit hoeft niet zo nodig. Dit brengt met zich mee dat de opdracht voor overheidsmanagers meer complex is dan voor de private collega's. Dit specifieke publieke karakter van de overheid moet steeds (h)erkend worden. Tegelijk tonen we aan dat het onderscheid niet tot een scheiding hoeft te leiden. In tegendeel, publiek en private sectoren zijn op mekaar aangewezen.

7. Verdere informatie

Twee bestuurskundigen hebben het onderzoek naar het onderscheid tussen publieke en private organisaties grotendeels gedomineerd. Voor een grondige inleiding tot het thema en de stand van het onderzoek verwijzen we graag naar hun voornaamste publicaties:

- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: bridging public and private organizational theories* San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.

Voor een eerste kennismaking kan je terecht bij de volgende publicaties:

- Boyne, G. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1): 97-122.
- Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2005). Public and Private Management Compared. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 72-102). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2008). *The Essential Public Manager* Maidenhead: Open University Press (eerste hoofdstuk).

Een goede inleiding tot belangrijke thema's zoals privatisering en publiek-private samenwerking vinden we terug bij:

- Hodge, G., & Greve, C., & Boardman, A. (Eds.). (2010). *The International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hodge, G. A. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.

8. Referenties

- A Settlement Appears Likely in UBS Tax Case – NYTimes.com. (z.d.). Verkregen juli 28, 2011, van <http://www.nytimes.com/2009/06/23/business/23ubs.html>
- Bozeman, Barry. (1987). *All organizations are public: bridging public and private organizational theories* San Francisco: Jossey-Bass.
- Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, S., S.A. Medowcroft, and D.J. Thompson. (1986). Competitive tendering and efficiency: the case of refuse collection. *Fiscal Studies*. 7 (4): 69-87.
- Hodge, G.A. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hodge, Graeme A., Carsten Greve, and Anthony E. Boardman, eds. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kaufman, Herbert. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington DC: Brookings Institution.
- Martin, Steven, and David Parker. (1997). *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*. London: Routledge.
- Mast, A., J. Dujardin, M. Van Damme, and J. Vande Lanotte. (2006). *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*. Mechelen: Wolters Kluwen.
- Ostrom, Vincent, and Elinor Ostrom. (1977). Public Goods and Public Choices. In *Alternatives for Delivering Public Services*, edited by E. S. Savas. Boulder, CO: Westview.
- Perry, J.L., and Hal G. Rainey. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review* 13:182-201.
- Pollitt, Christopher. (2008). *The Essential Public Manager* Maidenhead: Open University Press.

- Rekenhof. (2009). *Publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid*.
- Savas, Emmanuel. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Van Montfort, Cor. (2008). *Besturen van het onbekende: Goed bestuur bij publiek-private arrangementen* Den Haag: Lemma.
- Verhoest, K., De Herdt, D., Vanholsbeeck, D. (2010). *Verzelfstandigen, Samenwerken of Uitbesteden? Een keuzeinstrument voor lokale besturen*. Brussel: Politeia
- Verhoest, K., Vervloet, D. & Bouckaert, G. (2003). *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent: Academia Press.
- Verschuere, B. (2006). *Autonomy & control in arm's length agencies: Exploring the determinants of policy autonomy*. KU Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Vogel, D. (1997). Trading up: Consumer and environmental regulation in a global economy. *Review of International Economics*, 5(2), 284-293.
- Willems, T. en Van Dooren, W. (2011) Lost in Diffusion: how Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox, *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 505-530



HOOFDSTUK 4

Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets

Wouter Van Dooren

1. Inleiding

Bestuurskunde is een sociale wetenschap en daarom moeilijk te vatten in universele wetten. Bestuurlijke modellen en bestuurswetenschappelijke theorieën zijn steeds kind van hun tijd. Wetenschap, overheid, en maatschappij kunnen niet van mekaar losgekoppeld worden. Aangezien tijd en plaats een belangrijke rol spelen in het bestuur en de bestuurskunde, is ook een goed historisch besef van belang. De geschiedenis werkt immers door, evenwel zonder te determineren. Dit hoofdstuk schetst de evolutie van maatschappelijke condities, de rol van de overheid en de bestuurskundige visie op deze maatschappij en overheid in de laatste twee eeuwen.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de grote stappen in de recente historische ontwikkeling kennen;
- de contingentie tussen maatschappelijke, bestuurlijke en bestuurskundige trends interpreteren;
- de historische wortels van een aantal hedendaagse bestuurlijke vraagstukken verduidelijken.

2. Een driehoek van wederzijdse beïnvloeding

Op 3 maart 1993, sprak de pas verkozen president Bill Clinton in het Witte huis over zijn plannen voor de overheid. “Americans voted for a change last November. They want better schools and health care and better roads and more jobs, but they want us to do it all with a Government that works better on less money and is more responsive.”¹² Vicepresident Al Gore kreeg de opdracht om deze taak ter hand te nemen. Hij werkte een groot hervormingsprogramma uit, de National Performance Review (NPR), waarin de Amerikaanse federale overheidsdiensten systematisch tegen het licht werden gehouden (Gore, 1993). De NPR ging gepaard met een heuse *roadshow*, waarin Gore steun zocht bij media en maatschappij voor het NPR programma. Dertien jaar later deed Gore deze programma-aanpak nog eens over op een globale schaal met zijn *Climate Project*.

Waarom sprak Clinton begin jaren '90 over de noodzaak van een betere, responsievere, maar ook goedkopere overheid? Een antwoord kunnen we vinden in de bredere historische context. Clinton volgde de Republikeinse presidenten Bush Sr. en Reagan op, die vooral een agendapunt hadden gemaakt van de afslanking van het overheidsapparaat. Het was dan ook vooral de nadruk op een *betere* en *responsievere* overheid, die de boodschap van Clinton onderscheidde van zijn voorgangers. Waarom dan toch nog de nadruk op een overheid die minder kost? Hier speelt de strijd om de *median voter*.¹³ Clinton had net zoals Blair in het VK en later Verhofstadt in België een politiek ‘*derde weg*’ programma dat het midden zocht tussen rechtse en linkse beleidsoplossingen (Giddens, 1998). Zo kon Clinton zowel zijn linkse kiezer, die in een meerderheidsstelsel sowieso niet echt een alternatief had, als de vlottende kiezer overtuigen tot een Democratische stem. De nadruk op een slankere overheid past bovendien ook in de Amerikaanse cultuur van wantrouwen in de overheid. Men kijkt met argwaan naar de ‘socialistische’ continentale regimes die de individuele verantwoordelijkheid en ondernemerszin zouden fnuiken.

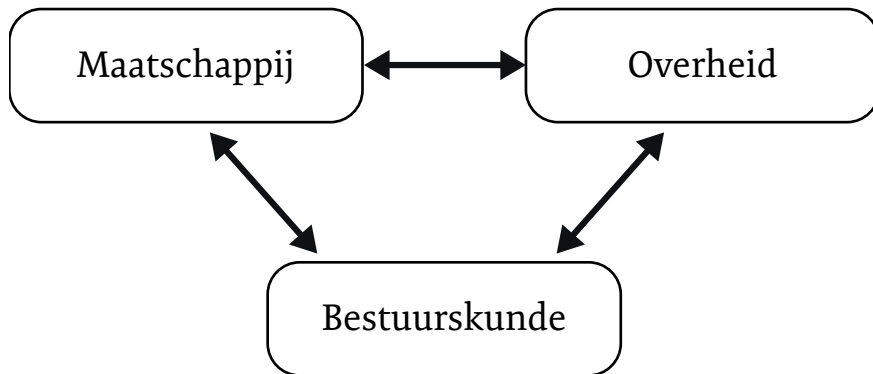
Dit voorbeeld toont aan dat de geschiedenis, en dus ook het heden, van het bestuur best kan begrepen worden door de studie van drie factoren (zie figuur 1).

12 Remarks by President Clinton Announcing the Initiative to Streamline Government March 3, 1993
Weekly Compilation of Presidential Documents, March 8, 1993

13 De *median voters* zijn de kiezers in het centrum van het politieke spectrum. Zeker in meerderheidsstelsels zoals het VK en de VS, zijn deze centrumkiezers van groot belang. Zij kunnen immers de balans doen overslaan naar een rechtse of linkse meerderheid.

- Ten eerste zijn er **maatschappelijke condities**. We gaven het voorbeeld van de Amerikaanse cultuur van wantrouwen en de strijd om de medi-aankiezer.
- Ten tweede zijn er **verschuivingen in het bestuursstelsel en de rol van de overheid**. De discussie kan gaan over de omvang van de overheid, zoals in het voorbeeld, maar ook over de taakstelling (de ‘wat’-vraag) en de organisatie (de ‘hoe’-vraag).
- Ten derde is er de **bestuurskunde**. Een geschiedenis van een discipline is vooral een ideeëngeschiedenis. De vraag is hier met welke denkkaders er nagedacht wordt over de overheid en haar rol in de maatschappij.

Figuur 1: Een driehoek van wederzijdse beïnvloeding



De **causale relaties binnen de driehoek zijn wederzijds** en moeilijk uit elkaar te halen. Het is duidelijk dat de overheid een antwoord probeert te bieden op problemen die zich stellen in de maatschappij. Door haar rol in de maatschappij creëert de overheid echter ook nieuwe maatschappelijke vraagstukken. In de jaren ‘60 en ‘70 investeerde de overheid bijvoorbeeld in snelwegen om de economie te ontwikkelen. Vandaag moet de overheid de milieu- en gezondheidsgevolgen van de automobilitéit opvangen. Het is ook duidelijk dat de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline de empirische realiteit van het bestuur onderzoekt. We kunnen de effecten van de privatisering van een publieke dienst onderzoeken. Dan bepaalt de praktijk onze onderzoeksagenda. Bestuurskunde werkt echter ook normatief en schrijft verandering in bestuur voor. Als we vervolgens aanbevelen om meer te privatiseren, beïnvloeden we op onze beurt de overheidspraktijk.

In dit hoofdstuk bespreken we in elk onderdeel eerst de maatschappelijke condities in een bepaald tijdssegment. Vervolgens kijken we naar de bestuurlijke praktijk. Tot slot geven we enkele bestuurswetenschappelijke benaderingen die duidelijk kind zijn van hun tijd. De lijst van bestuurswetenschappelijke inzichten is uiteraard niet exhaustief. Het zijn voorbeelden van de tijdsafhankelijkheid van de bestuurskundige inzichten.

In de volgende paragrafen gaan we systematischer in op wat in de geschiedenisboeken de moderne tijd wordt genoemd; de periode die begint na de Franse revolutie en de verlichting. We delen de geschiedenis in in vijf episodes met telkens een andere rol voor de overheid: (1) de nachtwakersstaat (1800-1870), (2) de infrastructuurstaat (1870-1918), (3) de welvaartstaat (1918-1978), (4) de ondernemende staat (1973-2000), en (5) de netwerkstaat (na 2000). De rollen vervangen elkaar echter niet. Net als lagen sediment, komt de nieuwe rol bovenop de oude rollen. We verwachten vandaag dat de overheid nachtwaker is, infrastructuren bouwt en onderhoudt, welvaart garandeert, ondernemend is, en maatschappelijke netwerken uitbouwt.

2. De nachtwakersstaat (1800-1870)

De eerste fase is die van de nachtwakersstaat. Deze periode strekt zich uit van de verlichting en de eerste industriële revolutie tot 1870, de beginperiode van de tweede industriële revolutie.

2.1. Maatschappelijke condities

De maatschappij kwam op het einde van de 18de eeuw in een stroomversnelling terecht, en dit door een samenspel van twee factoren. Ten eerste was er de **ontluikende industrialisering**. Vanaf 1769 transformeerde de uitvinding van de stoommachine de Engelse economie. Vooral de textielindustrie was de aanjager van de Engelse industriële revolutie. Op het continent was het België onder Napoleon het eerste land dat industrialiseerde. Het zwaartepunt lag in Verviers, Gent, Luik, Charleroi en Bergen. Na België, industrialiseerden vervolgens ook delen van Frankrijk en Pruisen.

Het gevolg van deze industriële revolutie was een enorme toename van de rijkdom, die echter zeer ongelijk verdeeld werd. In de steden ontstond een lomp proletariaat dat in erbarmelijke omstandigheden leefde. Niettemin ontvluchtten vele Vlaamse boeren het platteland om te gaan werken in de industriële bekkens in Wallonië. Op het platteland was het leven immers vaak nog harder dan in de steden. Mislukte oogsten in 1844-45 leidden tot hongersnood en ziekten.

De tweede maatschappelijke verandering was het **verlichtingsdenken** dat zich verzette tegen macht en autoriteit die op traditie was gestoeld. In het begin van de 19de eeuw leidde dit tot een democratisering van de politiek. Aanvankelijk dwongen alleen de nieuwe rijken – de liberale burgerij – rechten af in het bestuur van de staat. In het prille België had slechts een fractie van de bevolking cijnskiesrecht. Maar hoewel democratie in de praktijk misschien nog niet veel voorstelde, was er wel een cruciale bocht genomen. Goddelijk gezag werd verdrongen door het idee dat de publieke macht moest gebaseerd worden op een maatschappelijk verdrag.

2.2. Rol van de overheid

De rol van de overheid in deze maatschappij kan vergeleken worden met de rol van een nachtwaker. Een nachtwaker in een hotel zorgt ervoor dat de gasten 's nachts niet beroofd worden, of erger. Net zoals de nachtwaker, interenieert de overheid slechts minimaal in de maatschappij en de economie. De belangrijkste taak is een **minimale veiligheid** te garanderen.

De overheid beperkt zich tot wat de **definiërende functies** van de staat worden genoemd (Rose, 1976). Dit zijn *sine qua non* condities. Negatief geformuleerd komt het erop neer dat een staat niet bestaat als deze functies niet vervuld worden. Drie clusters van activiteiten zijn noodzakelijk om van een staat te kunnen spreken.

- Verdedigen van de territoriale integriteit van de staat, hetzij door diplomatie of door landsverdediging
- Het garanderen van interne orde door politie en rechtbanken
- Het innen van belastingen en het uitgeven van geld om de middelen te mobiliseren om de voorgaande functies te voorzien.

De **staat is een monopolist** voor wat deze definiërende functies betreft. Als burgers deze functies privaat willen invullen, dan kan dat alleen als de staat hen daartoe mandateert. Private veiligheidsdiensten of de rechtspraak door beroepsordes bijvoorbeeld kunnen maar bestaan bij gratie van de overheid. Het beleid voor definiërende functies is collectief. Wanneer een staat de oorlog verklaart, dan doet de staat dat in de naam van alle burgers. De veiligheid die het creëert, is er ook voor iedereen.

Het **staatsapparaat** dat nodig is om deze definiërende functies in te vullen, is sterk gericht op controle en beheersing. In België werd het fundament van het staatsapparaat gelegd door Napoleon Bonaparte (zie illustratie 1). De administratieve systemen die Napoleon ontwierp, zoals de burgerlijke stand, dienden dit beheersingsdoel. De staat moest immers weten wie op het grondgebied verbleef, om op een effectieve manier de veiligheid te garanderen. De burgerlijke stand maakte dat mogelijk. Zonder dergelijke registratie konden politie en rechtbanken hun werk niet doen en kon de fiscus niet taxeren.

Het lijstje **ministeries** die het koninkrijk België telde in 1849 geeft een indicatie van de nachtwakersrol van de overheid. Er was een ministerie van buitenlandse zaken, van oorlog, van justitie, binnenlandse zaken en financiën. Dit zijn allemaal ministeries ten behoeve van de definiërende functies. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland had België ook al een ministerie van openbare werken. Dit is een infrastructuurtaak (zie hieronder). De vroege industrialisering van België bracht een grotere behoefte aan openbare werken met zich mee. De Belgische overheid investeerde al vroeg in kanalen en spoorwegen. Ook het dichte spoorwegnet in België is dus een erfenis van overheidsbeleid 200 jaar geleden.

Illustratie 1: Napoleon's Code Civil en zijn grondplan voor het Belgische bestuur

Begin 19de eeuw vielen het huidige Nederland en België onder **Napoleontisch bewind**. De betekenis van de Napoleontische tijd voor het hedendaags bestuur is echter groot. De principes van de Franse revolutie geraakten in deze periode meer en meer geworteld. Op bestuurlijk vlak betekende dit de evolutie van een feodaal systeem met loyaleit aan lokale gezagsdragers naar een systeem van centraal gezag. Dit gezag werd georganiseerd in de natiestaten die de volgende twee eeuwen het maatschappelijk bestel zouden domineren.

Napoleon was een dictator, die onze contreien vooral als een wingewest zag. Niettemin voerde hij ook enkele **belangrijke hervormingen** door die tot op vandaag zeer zichtbaar zijn. De hervormingen van Napoleon waren gericht op staatsvorming en controle door het centrale gezag. Napoleon codificeerde het bestuur waarbij informele gebruiken werden neergeschreven in wetboeken.

Door de codificatie werd de rechtsspraak beter voorspelbaar. Het Franse en Belgische burgerlijk wetboek heeft vandaag nog heel wat Napoleontische trekken.

Er zijn nog andere relicten. Napoleon bouwde infrastructuur. Hij voerde een nationaal wegennetwerk in, vooral met militaire doelen, dat door middel van lange wegen (vaak de huidige Franse Routes Nationales) de belangrijkste centra verbond met Parijs. In België werd bijvoorbeeld de Antwerpse haven heraangelegd, opnieuw vooral met militaire motieven. Vandaag staat in het toen aangelegde Bonapartedok het Museum aan de Stroom (MAS). Verder voerde Napoleon de burgerlijke stand in. Alle inwoners werden met naam en achternaam geregistreerd. Zo kreeg Napoleon zicht op wie zich op het grondgebied bevond. In de Napoleontische tijd werd ook een bestuurlijke gebiedsindeling in departementen en arrondissementen vastgesteld. Deze gebiedsindeling werd vervolgens in de Belgische grondwet neergeschreven als provincies en arrondissementen. De Napoleontische staatsvorming had tot doel om vanuit een centraal gezag het land te besturen. Om dit te kunnen doen, moest de staat ervoor zorgen dat lokale praktijken leesbaar, gestandaardiseerd en voorspelbaar werden.

2.3. Bestuurskunde

Bestuurskunde als discipline was in deze periode nog niet sterk ontwikkeld. Meer aandacht ging uit naar het **bestuursrecht**, en dit in het zog van de codificering van het bestuur. De debatten over de *'trias politica'*, met een scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht, maakte dat bestuursrecht meer en meer een plaats kreeg. Zeker in België met zijn sterke Franse intellectuele invloed was bestuursrecht van belang. In een groot deel van de 19de eeuw overheerst de opvatting dat besturen gelijk kan worden gesteld met het toepassen van wetten.

Een uitzondering op deze regel was de Belg **Edouard Ducpétiaux** (1804-1868). Hij was als twintiger betrokken bij de Belgische revolutie en werd in het onafhankelijke België inspecteur-generaal van het gevangeniswezen. Hij was op verschillende vlakken vooruit op zijn tijd. Ten eerste toonde hij een groot sociaal engagement en zag hier ook een rol van de overheid die in de plaats moest komen van 'de goede wil' van fabriekseigenaren. De overheid zou het onderwijs moeten verplichten tot vijftien jaar, stelde hij. Arbeid beneden de tien wilde hij verbieden. Hij lanceerde tegelijkertijd ook de idee van arbeidsinspectie. Pas in het interbellum kreeg de rol van de overheid als behoeder van het algemeen welzijn goed vorm. Ten tweede was hij ook een van de eersten, zelfs internationaal, die naar de werking

van de overheid keek op een wetenschappelijke manier. In 1859 schreef hij in zijn *“Etude sur la réforme administrative”* dat de Belgische staat leed aan;

“een overdreven centralisatie, traagheid, gebrek aan eenheid, onzekerheid in de rechtspraak, gebrek aan waarborgen voor de ambtenaren en bijgevolg gebrek aan vlijt, almacht van de ministers, gepaard met gevaarlijke willekeur, verstengeling van het politieke met de administratie, favoritisme, gebrek aan initiatief en vooruitgang.” (vertaald uit Ducpetiaux, 1955)

Thema's als centralisatie en decentralisatie, coördinatie, vaste benoemingen, innovatie en de scheiding tussen politiek en administratie zijn tot op de dag van vandaag actueel.

3. De infrastructuurstaat (1870-1919)

De tweede industriële revolutie maakte dat de overheid niet langer in staat was om de maatschappelijke veranderingen te dragen als nachtwaker. Ook de bestuurskunde kreeg hierdoor een nieuwe impuls. De periode eindigt na WOI. In het interbellum nam de maatschappij, en de rol van de overheid in de maatschappij, opnieuw een wending.

3.1. Maatschappelijke condities

Half de 19de eeuw schakelde de industrialisering een versnelling hoger. De **tweede industriële revolutie** was een technologische revolutie met de introductie van onder meer staalovens, dieselmotoren, elektriciteit en de telegraaf. Meer en meer producten konden in een industriële omgeving geproduceerd worden. Het dichte spoorwegnet in België zorgde ervoor dat ons land als een van de eerste Europese landen deze industrialiseringsgolf onderging. Het was echter in de VS dat de tweede industrialiseringsgolf de grootste groei met zich meebracht. De Amerikaanse industrie kende een schaalvergroting die misschien wel te vergelijken is met de huidige economische globalisering. Grote concerns werden actief op het hele grondgebied. Vaak gaat het om namen die nu nog bekend zijn, al was het maar omwille van de historische gebouwen in New York die naar grote industriëlen als JP Morgan, Carnegie, Rockefeller, Vanderbilt zijn vernoemd.

De sociale neveneffecten van de industrialisering kwamen nu ook in Amerika in alle scherpste naar voor. De **urbanisering** die met de industrialisering

gepaard ging, creëerde ook daar sloppenwijken en een lompoproletariaat. Vooral in de noordelijke regio rond de grote meren, de zogenaamde ‘rust belt’, boemde de industrie. Een **migratiegolf** van Europeanen op de vlucht voor armoede, honger en vervolging kwam op gang. Door de uitvinding van de stoomboten werd de verbinding met de VS vlotter en zekerder, wat de migratiestroom op het einde van de 19de eeuw deed aanzwellen. Deze immigranten vormden mee de arbeidsreserve voor de Amerikaanse industriële revolutie.

De overheid volgde deze economische schaalvergroting maar zeer gedeeltelijk. Er waren grote **corruptieproblemen** in de Amerikaanse steden, waar lokale machtshebbers allerhande gunsten uitdeelden in ruil voor politieke steun. Overheidsjobs of contracten voor publieke werken dienden als pasmunt. Deze extreme vorm van **clientelisme** staat gekend als *Bossism*. Een van de meest gekende namen was Boss Tweed, die als leider van Tammany Hall – de politieke organisatie achter de democratische partij in New York – miljoenen dollars ontvreemde. Patronage, het verdelen van overheidsjobs als politiek dienstbetoon, nam ongekende hoogten. Berucht waren bijvoorbeeld de redders op de openbare stranden in New York waarvan een groot deel niet kon zwemmen (Caro, 1974).

3.2. Rol van de overheid

De overheid nam in deze context een nieuwe rol op zich, en dit bovenop de nachtwakerrol. De overheid wendde haar stijgende belastingsinkomsten aan om fysieke infrastructuur uit te bouwen. Kanalen, wegen en spoorwegen werden aangelegd. Er werden telegraafdiensten en postdiensten uitgebouwd. Ook **nutsvoorzieningen** zoals waterleidingen en riolen werden aangelegd. Enkel de staat kon investeringen van een dergelijke omvang dragen en coördineren.

De sociale wantoestanden in de arbeiderswijken stonden in deze periode minder hoog op de agenda. Wat er wel gebeurde aan sociaal initiatief, viel bijna volledig buiten de klassieke overheidsstructuren. In de VS waren de **Settlement Houses** van belang (Stivers, 2000). Zij hielpen migranten om zich te vestigen in Amerika, maar werden geleidelijk ook een netwerk van progressieve burgers dat later een stempel nog zou drukken op het beleid. De **Progressive Movement** pleitte voor een sterkere staatsinterventie, waarbij er meer rechten en bescherming werd geëist voor de arbeidersklasse.

In België werden **coöperatieven** opgericht. De coöperatieve was een vorm van maatschappelijke zelforganisatie, ondersteund door sociale bewegingen. Een bekend voorbeeld is de *Vooruit* in Gent; een coöperatieve van de socialistische beweging. Ook vanuit katholieke hoek kwamen er meer initiatieven voor het proletariaat. Vooral nadat de paus in 1891 zijn zegen had gegeven in de encycliek *Rerum novarum* nam het katholieke initiatief een hoge vlucht. Hier lagen de wortels van de Christelijke arbeidersbeweging (ACW). Het ACW, vandaag *beweging.net*, werd later een machtige organisatie in de organisatie van de welvaartstaat. Het is duidelijk dat hier ook reeds de kiemen van de verzuijing liggen.

3.3. Bestuurskunde

Amerika rond 1900 vormde de maatschappelijke achtergrond van het ontstaan van de **moderne bestuurskunde** – in het Engels ‘*Public Administration*’. Een van de grondleggers was *Woodrow Wilson*. Later werd Wilson president. Hij maakte als een van de eersten een conceptueel onderscheid tussen administratie en politiek. “*If I see a murderous fellow sharpening a knife cleverly*”, schreef hij, “*I can borrow his way of sharpening the knife without borrowing his probable intention to commit murder with it; and so if I see a monarchist dyed in the wool managing a public bureau well, I can learn his business methods without changing one of my republican spots*” (Wilson, 1941). De Amerikaanse maatschappij smeekte om meer overheidsinterventie en om een bureaucratische, niet gecorrumpeerde overheid. Enkel zo kon de economische schaalvergroting ondersteund worden. De Verenigde Staten was echter ontstaan als tegenreactie tegen de ambtelijke heerschappij van de Engelse kolonisator en het wantrouwen tegen de bureaucratie was en is zeer groot. Daarom zochten bestuurswetenschappers naar een manier om administratie een eigen rol te geven, los van politiek. De machinekamer van de overheid kon wetenschappelijk benaderd worden, maar politiek moest politiek zijn.

De Amerikaanse ‘*Public Administration*’ keek dus opnieuw naar Europa, maar met een andere bril. Men wilde nu leren over de organisatie van de overheid. Een van de belangrijkste continentale inspiratiebronnen was **Max Weber** (Weber, 1948). Ook hij zag de **bureaucratie** als antwoord op de maatschappelijke uitdagingen van de tijd. De eerste wereldoorlog, en daarna de prille maar onstabiele democratie van de Weimarrepubliek voedden Weber’s analyse van het bureaucratische model. De bureaucratie zou de

politiek op een neutrale manier – hij schrijft *'sine ira et studio'*¹⁴ – voeden met rationele argumenten. Dit is consistent met een maatschappij waar rationeel gezag het overneemt van traditioneel gezag (*'het eeuwige gisteren'*) en charismatisch gezag. De politiek daarentegen moet passioneel en normatief zijn. Het beeld van de normatieve politiek die het beleid bepaalt en de neutrale administratie die beleid uitvoert, is tot vandaag dominant. In hoofdstuk 10 over politiek-ambtelijke relaties leggen we uit dat dit beeld niet geheel strookt met de realiteit.

Een derde belangrijke beweging, hoewel niet strikt bestuurskundig want niet beperkt tot het publieke domein, is het **scientific management**. Het scientific management nam de werkprocessen op de werkvloer onder de loep. Het oude model ging uit van initiatief en incentives, typisch voor ambachtelijke beroepen. Een timmerman ontwerpt een kast, zoekt materialen bijeen en voert het werk uit. De uiteindelijke beloning voor het werk kwam de ambachtsman toe. Het scientific management koos voor een radicaal ander model, waarbij taken werden uitgesplitst in kleine deeltaken. Iedere werknemer specialiseert zich in deze deeltaak. Iemand ontwerpt de kast, een andere werknemer zaagt de panelen op maat, en nog iemand anders doet de montage. De managers definiëren de deeltaken. Omdat het management op basis van cijfers en analyse het productieproces ontwerpt, sprak men van 'scientific' management. Later kwam er heel wat kritiek op het wetenschappelijk karakter. Het was alleszins geen onafhankelijke wetenschap met empirisch bewijs zoals we dat vandaag kennen. De belangrijkste figuren van het scientific management waren Taylor en Ford. Ford paste deze methodiek toe op de productie van auto's. De uitvinding van de assemblagelijijn was bij deze een feit. Deze innovatie versterkte op haar beurt weer de schaalvergroting van de industrie en de druk op de overheid.

Organisaties werden in deze periode vergeleken met een **machine**, georganiseerd volgens rationele principes. In deze metafoer is geen aandacht voor de externe maatschappelijke omgeving van de organisatie en hoe die op de organisatie doorwerkt. De aandacht is intern gericht en de focus ligt op de formele aspecten van de organisatie. Het scientific management, de bureaucratietheorie, het klassieke neo-institutionalisme,... maar ook heel wat huidige managementtheorieën passen in dat beeld. De kijk op organisaties is eerder top-down gericht: men bekijkt de organisatie vanuit de ratio en de doelstellingen van de top van de organisaties.

¹⁴ Letterlijk betekent dit zonder haat of liefde; in de context te vertalen als zonder vooringenomenheid.

4. De welvaartstaat (1919-1976)

Na WO I brak er een nieuwe periode aan. De overheid werd een welvaartstaat. Er is discussie over de aanvang van deze periode. De groei van de welvaartstaat vond pas plaats na WO II. De kiemen voor de actievere sociale rol van de overheid werden echter in het interbellum geplant. In de vorige paragraaf schreven we dat de sociale neveneffecten van de industrialisering aanvankelijk vooral door organisaties buiten de overheidssector werden aangepakt. Na WO I werd de druk op de overheid opgevoerd om ook een welzijnsrol op te nemen. Voor België is het *akkoord van Loppem (1918)* van groot belang. Dit akkoord veranderde het aanzicht van de Belgische politiek. Er kwam een algemeen enkelvoudig stemrecht, een onbeperkt stakingsrecht, een 48-urenweek, invoering van de eerste sociale overlegorganen, koppeling van de lonen aan de index en progressieve inkomstenbelasting. Bovendien legde dit akkoord de basis van de consensuele besluitvorming die het naoorlogs bestel zou typeren. Hoewel het gebouw van de welvaartstaat pas in de jaren '50 en '60 opgetrokken werd, werden de fundamenten reeds in het interbellum gelegd.

4.1. Maatschappelijke condities

De maatschappelijke welvaart nam na WO II snel toe. De economische groei, in combinatie met een betere sociale bescherming, maakte dat zich een **maatschappelijke middenklasse** ontwikkelde. Onder meer door inkomensbescherming en door de toegenomen vrije tijd werd de consumptieve vraag aangevuurd. Het ging de economie dan ook voor de wind. Het orgelpunt was de wereldtentoonstelling in 1958 - Expo 58 - op de Heizelvlakte in Brussel. België presenteerde zich als een boomende economie in een zelfverzekerde maatschappij.

Een tweede conditie, typisch voor Nederland en België, was de verdere **verzuiling** van de maatschappij. Het maatschappelijk publiek leven werd georganiseerd in aparte gemeenschappen die zich vormden rond het katholieke, socialistische en de liberale levensbeschouwelijke gedachtengoed. De socio-economische breuklijn sneed doorheen de katholieke zuil. Onderstaande tabel geeft de structuur van de verzuiling weer. De huidige naamgeving van de instellingen staat tussen haakjes en de uitgeschreven

letterwoorden staan in voetnoot.¹⁵ Deze opsomming is lang niet volledig. Het jeugdwerk (bv. Katholieke Arbeidersjeugd), de sportclubs, de reissector (bv. Ultramontes, VTB-VAB) en de ontwikkelingssamenwerking (bv. Wereldsolidariteit) zijn enkele andere voorbeelden. Tot op de dag van vandaag is deze verzuilde structuur duidelijk aanwezig. Sociologen noteren echter wel een ontzuiling in de maatschappij. Burgers schrijven zich steeds minder in in het gedachtengoed dat het engagement van de organisaties bindt. Langzaam lijkt het verzuilde karakter van organisaties dan ook te vervagen. Verzuilde organisaties schrappen bovendien van langsom meer de verwijzingen naar hun zuil uit hun naamgeving. Het NCMV werd bijvoorbeeld Unizo, en De Standaard vermeldt sinds 1999 het AVV-VVK¹⁶ logo niet langer op haar voorpagina. Zelfs de katholieke koepelorganisatie refereert vandaag niet langer naar de christelijke achtergrond. In 2014 werd de koepelnaam Algemeen Christelijk Werknemersverbond vervangen door *beweging.net*.

15 ACW: Algemeen Christelijk Werknemersverbond; BB: Boerenbond; NCMV (Nationaal Christelijk Middenstandsverbond); VKW: Vereniging van Kristelijke Werkgevers en kaderleden; CVP: Christelijke Volkspartij; BWP: Belgische Werkliedenpartij; ACV: Algemeen Christelijk Vakverbond; ABVV: Algemeen Belgisch Vakverbond; ACLVB: Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België; CM: Christelijke Mutualiteit; VSKO: Vlaams Secretariaat voor het Katholiek Onderwijs; UFSIA: Universitaire Faculteiten Sint Ignatius Antwerpen; VUB: Vrije Universiteit Brussel; RUG: Rijksuniversiteit Gent; KWB: Kristelijke Werknemersbeweging; KAV: Katholieke Arbeidersvrouwen; LVCC: Landelijk Verbond van Christelijke Coöperaties; BAC: Belgische Arbeiderscoöperatieve; DVV: De Volksverzekering; VDK: Volksdepositokas; ABB: Assurantiën Belgische Boerenbond; OMOB: Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen.

16 AVV-VVK: Alles Voor Vlaanderen, Vlaanderen Voor Kristus, het opschrift voor de Vlaamse frontstrijders van WOI.

Tabel 1: Structuur van de verzuijing

	Katholiek		Vrijzinnig/Niet katholiek	
	Werknemers	Werkgevers	Socialistisch	Liberaal
<i>Koepel-organisatie</i>	ACW (Beweging.net)	BB, NCMV (Unizo), VKW	N.v.t.	
<i>Politieke partij</i>	CVP (CD&V)		BWP (SP, SP.a)	Liberale Partij (PVV, Open VLD)
<i>Vakbond</i>	ACV	N.v.t.	ABVV	ACLVB
<i>Mutualiteit</i>	CM		Bond Moyson, Voorzorg ¹⁷	Liberale Mutualiteit
<i>Onderwijs</i>	VSKO (Katholiek Onderwijs Vlaanderen), KU Leuven, UFSIA (UA)		Rijksonderwijs (nu gemeenschapsonderwijs GO!), ¹⁸ VUB, RUG (UGent), RUCA (UA)	
<i>Gezondheids- en welzijns-sector</i>	Wit-Geel Kruis, Familiehulp		Centrum voor Thuiszorg	Solidariteit voor het gezin
<i>Kranten</i>	De Standaard, Gazet van Antwerpen, Het Volk, Het Belang van Limburg, Het Nieuwsblad		De Morgen	Het Laatste Nieuws
<i>Socio-cultureel</i>	KWB, KAV (Femina)		Vermeylen-fonds	Willemsfonds

Een derde belangrijke trend was de **Europeanisering**. Na twee verwoestende oorlogen werd de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS °1951) opgericht. Bedoeling was om de Duitse grote industrieën onder internationale controle te brengen en de aanvoer van kolen en staal voor de heropbouw te garanderen. De EGKS was de aanzet tot de Europese integratie.

4.2. Rol van de overheid

Deze maatschappelijke trends vereisten opnieuw een andere rol van de overheid. Deze rol kwam bovenop de rol van nachtwaker en de uitbouw van de infrastructuur. Het **welzijn van burgers** werd steeds belangrijker geacht. Zeker in continentaal Europa vond men dit welzijn een collectieve

¹⁷ Socialistische mutualiteiten zijn provinciaal georganiseerd: Bond Moyson in W-O Vlaanderen, De Voorzorg in Antwerpen en Limburg en Socialistische mutualiteit in Brabant.

¹⁸ Het gemeentelijk, stedelijk en provinciaal net had een minder uitgesproken karakter; de politieke kleur van de inrichtende gemeente was ook van belang.

verantwoordelijkheid. De sociale zekerheid werd uitgebouwd. Er kwamen ministeries van welzijn, onderwijs, gezondheidszorg en cultuur. De overheid investeerde in sportaccommodaties, bibliotheken, culturele centra, openbare ziekenhuizen en bejaardenzorg. Overheidsdienstverlening werd ook meer en meer als een recht gezien en niet langer als een gunst; een recht op werkloosheidsvergoeding, op kinderbijslag, op onderwijs, op huisvesting. Deze zogenaamde *entitlements* maakten dat het publieke budget verder steeg. De overheid nam een plannende en organiserende rol op in meer en meer terreinen; ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, economisch beleid, stadsvernieuwing. Wanneer de verzorgingsstaat in de jaren '60 tot volle wasdom kwam, was de zorg bijna compleet. *From cradle to grave*; van in de wieg tot in het graf.

Het idee dat de samenleving gemaakt kan worden zoals een ingenieur een brug ontwerpt, won meer en meer veld. Dit **maakbaarheidsideaal** werd intellectueel geschraagd door het modernisme, gekenmerkt door een vooruitgangsgeloof en het geloof in rede en wetenschap. De combinatie van het maakbaarheidsgeloof met de sterk toegenomen financiële en bureaucratische middelen van de overheid, heeft de maatschappij sterk en met wisselend succes getekend. Ongelijkheid en armoede namen sterk af, maar we hebben ook heel wat stadsautostrades en Banlieues uit die periode geërfd. Le Corbusier – een modernistisch icoon – tekende ooit een plan om het centrum van Parijs rond het Louvre af te breken. Snelwegen uit alle windstreken zouden een kruispunt vormen. De woningen wilde Le Corbusier vervangen door hoogbouw. Vandaag zijn we allicht blij dat deze plannen in de lade zijn blijven zitten (Scott, 1998).

Voor het overheidsapparaat had deze groei van de overheid een sterkere **specialisatie** tot gevolg. Er kwamen aparte departementen voor de verschillende taken die de overheid op zich nam. Een departement cultuur volstond bijvoorbeeld niet langer; er komen departementen en instellingen voor verschillende kunstvormen, voor sociaal-cultureel werk, en voor cultuurverspreiding. Dezelfde trend komt terug in andere sectoren.

Deze specialisatie gaat gepaard met een **professionalisering**. Meer en meer ontwikkelt zich een professioneel korps rond de specialisaties met eigen opleidingen en universitaire curricula, er komen vakbladen en professionele verenigingen. Een goed voorbeeld is hier het sociaal werk, dat aanvankelijk gebaseerd was op vrijwilligerswerk maar in de jaren '60 en '70 meer en meer gebouwd werd op een professionele beroepsgroep – de maatschappelijk assistent.

Specialisatie en professionalisering hebben echter ook een bestuurlijk neveneffect; **verkokering**. Meer en meer ontstaan er sectorale beleidssilo's waarbij de coördinatie van beleid over sectoren heen moeilijker wordt. Sectorale ministeries proberen de eigen specialisaties af te schermen ('*turf wars*' in het jargon). Bovendien gooien departementen subsidielijnen uit naar organisaties binnen de eigen sector, waardoor de verkokering binnen de overheid geëxporteerd wordt naar het maatschappelijk veld. De muren tussen de kokers zijn niet enkel structureel, maar ook cultureel. De professionalisering maakt dat er binnen sectoren een eigen discours ontstaat, met een eigen jargon, routines en algemeen aanvaarde doel-middel relaties.

4.3. Bestuurskunde

In de bestuurskunde waren verschillende stromingen typerend voor de tijd. Ten eerste was er een sterke invloed van het **systemdenken**. In de sociologie ontwikkelde Talcott Parsons een grote maatschappijtheorie die verschillende disciplines omvatte. In de politieke wetenschappen plaatste David Easton (zie hoofdstuk 2 'De bestuurskunde als discipline') het politieke systeem in een breder maatschappelijk systeem. Ook in de bestuurskunde werkten deze systeemomvattende kaders door. Een voorbeeld is PPBS; een alomvattend programmering, planning, en budgetteringssysteem voor de overheidsbegroting. PPBS wilde elk jaar de hele begroting van nul heropbouwen op basis van doelstellingen en indicatoren. In de praktijk loopt het anders. Elk jaar neemt men de begroting van het jaar ervoor en discussieert men doorgaans enkel over de wijzigingen. De PPBS methode paste binnen het maakbaarheidsideaal. Om in te grijpen in de maatschappij, moest het systeem ontrafeld worden in doelstellingen en middelen. Gewoon iets doen omdat het vroeger ook zo gebeurde, was uit den boze.

Een tweede stroming die in deze periode aan belang won, zijn de **beleidswetenschappen**. De eerste aanzetten van beleidsanalyse zijn te vinden in de oorlogsjaren van WOII, waar vooral in Amerika belangrijke inspanningen werden geleverd om militaire en economische planning wetenschappelijk te onderbouwen. In deze periode werden trouwens ook de eerste beleidsgerichte think-tanks opgericht; de '*American Policy Commission*' en de '*RAND*'.¹⁹ Na WOII deed de grotere overheidsinterventie in meer en meer sectoren de vraag naar beleidsevaluatie toenemen. Vooral in de jaren '60

¹⁹ RAND is een samenvoeging van *Research and Development*.

werkten auteurs als Simon, Lasswell, Dror en Lindblom belangrijke inzichten uit. Het was trouwens in die periode dat de presidenten Kennedy en Johnsen grote maatschappelijke plannen ontvouwd met ronkende titels als de *'New Frontier'* en de *'Great Society'*.

Een derde stroming nam de **politiek-ambtelijke verhoudingen** onder de loep. Tot dan was de dichotomie tussen politici en ambtenaren het dominante model; politici maken beleid en ambtenaren voeren uit. In realiteit bleek dit model niet stand te houden. Politici moeiden zich wel degelijk met concrete uitvoering, bijvoorbeeld wanneer ze getrouwen wilden benoemen in overheidsjobs of wanneer ze publieke werken in detail wilden opvolgen. Anderzijds bleken ambtenaren ook heel wat beleidswerk te doen, bijvoorbeeld wanneer ze de pen vasthielden wanneer er beleidsnota's geschreven moesten worden. In deze periode werden dan ook meer realistische en complexere modellen ontwikkeld om politiek ambtelijke verhoudingen te beschrijven (zie ook hoofdstuk 10 'Politiek-ambtelijke verhoudingen').

Het beeld van organisaties verandert opnieuw. De nadruk ligt op hoe organisaties functioneren in een **constante interactie** en open verhouding met hun maatschappelijke omgeving. Dit beeld kwam vanaf de jaren '60 tot ontwikkeling. De wisselwerking tussen omgeving en organisatie bepaalt hoe organisaties zich in hun werking aanpassen en hun beleid ontwikkelen als respons op de signalen uit de omgeving.

5. De ondernemende staat (1973-2000)

In de jaren '70 kwam er een eind aan de periode van dertig jaar economische groei. De **oliecrisissen van 1973 en 1979** waren een keerpunt. Hiermee kwam er ook een eind aan de groei van de overheidssector. De jaren '80 en '90 waren een periode van fiscale druk en sanering van het publieke budget. Pas rond de eeuwwisseling kwam er wat ruimte door een nieuwe impuls van economische groei.

5.1. Maatschappelijke condities

In 1973 draaiden de Arabische olieproducenten de oliekraan dicht. Aanleiding was de Jom Kipoer oorlog tussen Egypte, Syrië en Israël, maar de olieproducenten verenigd in OPEC wilden ook de prijs van olie opdrijven. De economische groei had het Westen verslaafd gemaakt aan olie, en de

olieprijzen gingen door het dak. De Westerse economieën kwamen in het economische horrorscenario van stagflatie; een economische stagnatie gecombineerd met inflatie. In deze situatie kunnen centrale banken niet monetair ingrijpen in de economie; om de inflatie te beteugelen zou er minder geld in de economie moeten gepompt worden, om de economische groei te stimuleren was dan weer een expansief monetair beleid nodig. De **economische schok** werd aanvankelijk dan ook voornamelijk **opgevangen door het overheidsbudget**. In België liep de staatsschuld tussen 1973 en 1983 op van 60 % van het BBP tot 130 % van het BBP.

5.2. Rol van de overheid

Aanvankelijk zag men de groei van de **staatsschuld** niet echt als een probleem. Guy Mathot (PS) merkte in die jaren nog op dat de staatsschuld vanzelf was gekomen, en dus ook vanzelf zou verdwijnen. Begin jaren '80 werd de ernst van de situatie meer en meer duidelijk. Een eerste schoktherapie voor de economie was de devaluatie van de Belgische frank in 1982, wat opnieuw de schuld deed stijgen. Buitenlandse schulden die noteerden in bijvoorbeeld Duitse mark werden immers duurder. Daarna volgden twee decennia van besparingen. In de jaren '90 was het vooral de toetreding tot de Eurozone die de overheid tot fiscale discipline aanzette. Landen die wensten toe te treden moesten immers de Maastricht-criteria behalen; een lage schuldgraad (max. 60 %BBP), een laag tekort (max. 3 % BBP) en een inflatie en interesten die niet te ver afwijken van het gemiddelde.

Het was dus duidelijk dat er grenzen waren aan de groei. **Grenzen aan de groei van de economie en grenzen aan de groei van de overheidsinterventie**. De besparingen van de overheid zetten druk op het systeem; de overheid kon niet langer alle nieuwe maatschappelijke problemen vertalen in nieuw beleid en oud beleid kon zich onvoldoende vernieuwen. De besparingen werden in verschillende landen anders georganiseerd. In België werd er vooral bespaard op infrastructuur en werd minder dan in andere landen gesneden in het overheids personeel. De **desinvesteringen in infrastructuur** uit die decennia (weginfrastructuur, spoorwegen) voelen we tot op vandaag.

Voor de overheid was deze periode meer dan een fiscale crisis. Het was ook een **legitimiteitscrisis**. Een Westernacteur uit Hollywood, Ronald Reagan, bracht dit wantrouwen onder woorden met de stelling dat *“government is*

not the solution to our problems, it is the problem". Op dat moment was hij net verkozen als president van de VS (1981). In het Verenigd Koninkrijk kwam *Iron Lady* Margaret Thatcher aan de macht. Ook zij voerde een beleid van *'cutback management'*. Overheidsbedrijven werden massaal geprivatiseerd en/of gesloten. Legendarisch waren de sluitingen van de Britse kolenmijnen door Thatcher en de mijnwerkersstaking onder leiding van Arthur Scargill.

In de jaren '90 ging de **privatiseringsbeweging** door, zij het in een lager tempo. Nadat de privatisering van de Britse spoorwegen met een serie treincidenten uitdraaide op een fiasco, kwamen er meer en meer kritische vragen bij het kunnen van de private sector. Niettemin werd het duidelijk dat de overheid niet alles alleen aankon. De taakinfilling verschoof van 'zorgen voor alles' naar 'zorgen dat' dingen gebeuren. Het *New Public Management* kreeg als globale hervormingsbeweging vorm met als mantra dat de overheid de maatschappij moet sturen, maar niet moet roeien (Osborne & Gaebler, 1993) (zie ook hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance').

5.3. Bestuurskunde

In de bestuurskunde wonnen **Principaal-Agent modellen** aan belang. Een goed voorbeeld is de theorie van Niskanen (Niskanen, 1971). Zijn centrale stelling is dat topambtenaren, de agents, maar op één ding uit zijn, en dat is het maximaliseren van de omvang van de organisatie die ze leiden. Hij onderzoekt vervolgens hoe politieke opdrachtgevers, de principals, dit gedrag kunnen tegengaan. Volgens Niskanen is dit echter een verloren strijd. De bureaucraten hebben immers belangrijke informatie over kostprijzen van productie en ze houden deze informatie achter voor politici. Omdat de markt niet speelt, zullen de topambtenaren deze informatie-asymmetrie misbruiken om zoveel mogelijk middelen te vragen voor de dienstverlening die de politiek wenst aan te bieden aan de bevolking. Gevolg: de publieke sector is bijna per definitie te groot. De intuïtieve plausibiliteit van deze theorie maakt dat hij tot vandaag veel weerklank krijgt. De theorie spoort ook goed met het wantrouwen in de overheid dat in de jaren '80 toenam. Academics als Dunleavy wezen er echter op dat de theorie niet kan verklaren waarom topambtenaren in de jaren '80 actief meewerkten aan het privatiseren en het uitdunnen van de overheid (Dunleavy et al., 2005).

Een tweede stroming die opgeld maakte was het neo-institutionalisme. Het **oude institutionalisme** ging ervan uit dat gedrag van individuen en organisaties bijna volledig gedetermineerd wordt door factoren – instituties genaamd – die los staan van het individu of de organisatie zelf. Deze instituties kunnen **formele regels en structuren** zijn. Denk bijvoorbeeld aan een wet die stelt dat we moeten stoppen voor het rood licht of de structuur van ons onderwijssysteem dat ervoor zorgt dat jongeren op 18-jarige leeftijd in grote getale naar de universiteitssteden trekken. Instituties kunnen echter ook op minder zichtbaar manieren gedragsbepalend werken. Deze **normatieve instituties** zitten vervat in routines en informele gedragslijnen, maar ook in de cultuur van organisaties. Hoewel elke Belg moet stoppen voor het rood licht, wordt in sommige steden getolereerd dat fietsers en voetgangers al eens het licht negeren. Of nog, waarom zijn er andere tafelmanieren in een drie-sterrenzaak dan in een hamburgertent? Niet omdat het in de wet staat, maar wel omdat er normatieve instituties zijn die het gedrag in de twee contexten reguleren. Het institutionalisme suggereert zo dat ons gedrag niet onze eigen keuze en verantwoordelijkheid is, maar bepaald is door formele en informele regels.

De **neo-variant** nuanceerde dit determinisme door te wijzen op de reactieve rol van het handelen van individuen en organisaties (*agency* in het Engels). We hebben wel degelijk handelingsvrijheid en het is door dit handelen dat instituties bevestigd of ontkend worden. Instituties versterken zich als mensen de institutionele regels volgen, terwijl instituties zullen aftakelen als ze keer op keer genegeerd worden. Als meer en meer fietsers door het rood licht rijden (een individuele vrije keuze), dan tast dit de institutie ‘rood licht’ aan. Telkens wanneer iemand zegt dat de Universiteit van Oxford toch wel de wereldtop is, wordt de normatieve institutie ‘Oxford’ versterkt. Door meer aandacht te geven aan individuele keuzes en acties (*agency*), geeft men meteen ook de beperkingen van de sturingskracht van de overheid aan. De maatschappij is slechts in beperkte mate maakbaar, want steeds is er het gedrag van mensen dat aan de institutionele sturing kan ontsnappen. Mensen zijn geen trekpoppen die men met (formele en informele) regels in het gelid krijgt. Michel Crozier vatte dit in 1979 samen met het citaat “*on ne change pas une société par décret*”. Men verandert de maatschappij niet per decreet. Neo-institutionalisme is een huis met veel kamers (zie illustratie 2).

De organisatie wordt nu niet meer als rationeel georganiseerd en vanuit top-down perspectief bekeken. Het beeld is dat binnen organisaties een spel van **macht en belangen** speelt tussen mensen, diensten en niveaus in de organisatie, doorheen de formele organisatie en hiërarchie. Besluitvorming in en beleid van organisaties komt tot stand doorheen dat spel. Het perspectief blijft wel nog sterk intra-organisatorisch en dus intern gericht.

Illustratie 2: Neo-institutionele theorieën

In de brede bedding van het neo-institutionalisme komen meerdere stromen samen: we belichten het economisch, historisch en sociologisch institutionalisme.

Het **economisch institutionalisme** kijkt naar de kosten/baten-balans die mensen in organisaties voor zichzelf maken bij elke beslissing in de organisatie. Als bijvoorbeeld elk voorstel tot vernieuwing door de top van de organisatie wordt weggelachen, dan zullen mensen na verloop van tijd het formuleren van zo'n voorstel als een grote kost beschouwen, waar weinig baten tegenover staan. Er is alleen maar kritiek vanuit de organisatie (kosten) en men maakt het zichzelf moeilijk (weinig baten). Op die manier ontstaat in het hoofd van mensen een 'economische institutie' die zegt 'geen voorstellen voor vernieuwing doen, dat loont toch niet'. In een innovatieve organisatie die voorstellen verwelkomt en mensen daarvoor beloont, groeit dan een heel andere 'economische institutie'. Zo weegt iedereen in een organisatie voor zichzelf of voor de eigen dienst af welke baten hij of zij heeft bij een bepaalde beslissing, een bepaalde reorganisatie, een nieuw procedure of hervorming en welke kosten daartegenover staan (tijd, onzekerheid, energie die daar naartoe gaat, werk dat moet gepresteerd worden, veranderingen die zullen optreden, de kosten om informatie door te geven,...). Die verankerde economische afwegingen zijn economische instituties. Het is al duidelijk dat 'economie' hier staat voor een breed gamma van kosten en baten.

Het **historisch institutionalisme** kijkt vooral naar continuïteit en naar verandering in organisaties. Keuzes die in het verleden zijn gemaakt, werken vaak door op het huidige gedrag van leden van organisaties. Zo treden bepaalde routines op, bepaalde mechanismen die de continuïteit in organisaties helpen verklaren. Er is bijvoorbeeld eertijds een bepaalde interne structuur van de organisatie tot stand gekomen met een bepaalde opdeling van diensten in departementen en afdelingen. Die historische keuze zal lang doorwerken en een sterke impact hebben op de manier waarop de organisatie functioneert en hoe veranderingen al dan niet zullen doorgaan. Die traditie van opdeling van diensten, met alle gevolgen en effecten (bv. diensten die niet met elkaar praten of weigeren samen te werken) is dan een historische institutie. Nieuwe mensen wordt snel duidelijk gemaakt hoe het er aan toe gaat. Een ander voorbeeld: heeft men in het verleden veel geïnvesteerd in een cultuurcentrum of in een sporthal, dan is het bestaan van sterke lokale instellingen voor cultuur of sport geleidelijk een institutie. Wie grote hervormingen wil doorvoeren in cultuur of sport zal snel het belang ondervinden van die historische instituties. Rond die instellingen heeft zich een hele gemeenschap van betrokkenen georganiseerd die ook belang heeft bij deze voorzieningen. Wat in het verleden tot stand is gekomen, werkt sterk door op de keuzes die nu worden gemaakt. In het historisch institutionalisme spreken we van '**path dependency**': de keuzes van het verleden stippelen

het pad uit dat nu nog kan worden ingeslagen en dat geeft ook aan welke paden niet (meer) mogelijk zijn. Het historisch institutionalisme onderzoekt ook hoe het komt dat bepaalde veranderingen toch kunnen optreden. Bij crisissen of in periodes van onzekerheid, ligt het keuzemenu breed open. Dan staan oude instituties ter discussie en kan er een nieuw pad worden ingeslagen. De bankencrisis was bijvoorbeeld zo'n moment waarop de financiële regulering van de sector fundamenteel ter discussie stond. Historisch institutionalisten noemen dergelijke episodes *critical junctures* (kritische kruispunten).

Het **sociologisch institutionalisme** gebruiken we in de bestuurskunde wellicht het meest. Zucker (1987) ziet twee betekenissen van instituties in de hedendaagse organisatiesociologie. Instituties zijn vooreerst bovenindividuele en min of meer objectieve structuren die het organisationeel handelen inkaderen. Het gaat hierbij om de algemeen geldende huisregels die hun weerslag vinden in statuten, bevoegdheidenschema's, organogrammen, procedurele handboeken en dergelijke. Ten tweede komen instituties naar voren als georganiseerde handelingspatronen met een *'rule-like, social fact quality'*. Het gaat dus om de huisregels die zo ingeburgerd zijn dat ze als vanzelfsprekend worden gezien ('zo werkt het hier nu eenmaal'). Instituties zijn dus duurzame sociale automatismen die zichzelf in stand houden en waar mensen ook geen vragen meer bij stellen. In hun bekende sociologische studie spraken Berger en Luckmann (1986) al over *'binnen een bepaald sociaal systeem vanzelfsprekend geachte cognitieve constructies'*. Met cognitieve constructies bedoelen ze dat die in hoofden van mensen zitten. We zien ze niet, maar ze zijn er wel en ze kunnen heel persistent en standvastig zijn.

6. De netwerkstaat (2000 – ...)

Tot slot kijken we naar het begin van de 21ste eeuw – de geschiedenis van het heden. Maatschappelijke trends als globalisering worden ondersteund door de informatierevolutie. Op het einde van de jaren '90 breekt het internet wereldwijd door. De globalisering gaat echter gepaard met een nieuwe zoektocht naar identiteit en eigenheid. De maatschappij ontzuilt, maar nieuwe breuklijnen komen naar boven. De rol van de overheid en de discipline veranderen mee.

6.1. Maatschappelijke condities

In de laatste decennia – de val van de Berlijnse muur in 1989 was een keerpunt – nam de **globalisering** van de economie een hoge vlucht. Industriële productie is vandaag een globale keten van producenten en leveranciers. Belgische Noordzeegarnalen worden in Marokko gepeld. Een mobilfoon bevat coltan uit Congo, chip-technologie uit Europa, en wordt geassembleerd in China. Groenten en fruit komen niet meer uit eigen streek, maar

uit Senegal, Turkije, Zuid-Afrika en Thailand. Ook het financiële systeem is geglobaliseerd. Als Amerikaanse gezinnen hun hypotheek niet langer kunnen terugbetalen, komen banken wereldwijd in de problemen. Ook de diensteneconomie is niet immuun. De callcenters in Pakistan en copy-editors in Indië zijn enkele voorbeelden. Een belangrijk gevolg is de toegenomen macht van multinationale bedrijven die overheden tegen elkaar kunnen uitspelen (Friedman, 2005).

Er zijn echter nog **andere dan economische verschijningsvormen van globalisering**. Meer en meer wordt het duidelijk dat ook het milieu een mondiaal systeem is met problemen die mondiale oplossingen vereisen. Op cultureel vlak is er de Amerikaanse dominantie, met Hollywood als belangrijkste *stronghold*. Ook de immigratiestromen mondialiseren. Het gevolg is dat in de meeste samenlevingen multiculturaliteit een gegeven is. Tot slot is er ook de globalisering van de criminaliteit; witteboordcriminelen profiteren van de snelle bewegingen van geld. Internationale terreurnetwerken werken zonder formele organisatie dankzij de nieuwe communicatie en informatie technologie.

Tegenover deze globalisering, staat een trend om meer en meer het lokale te beklemtonen. Sociologisch is er een tendens om de **uniciteit van de eigen identiteit** te benadrukken. Dat manifesteert zich ook in de consumptiepatronen. De eerste auto in massaproductie was de Ford-T, met één model en één kleur. Momenteel putten producenten zich uit in opties en varianten om de consument het gevoel te geven dat een wagen op zijn of haar unieke persoonlijkheid past. AB-Inbev, de multinationale bierbrouwer, vat dit sentiment in haar slogan; *“The world’s local brewer”*. Lokale biermerken blijven bestaan, maar ze worden ingeschakeld in een globale financiering, marketing en managementmodel. De terugkeer naar de lokale leefwereld is trouwens niet enkel retoriek van multinationale ondernemingen. Vanuit de milieu- en duurzaamheidsbeweging wordt meer en meer de nadruk gelegd op kortere productieketens.

Binnen het publieke domein leidt dit tot een meer **lokale publieke identiteit**. De laatste jaren wordt het subsidiariteitsprincipe meer en meer aanvaard in het beleidsdiscours. Wat lokaal kan, moet lokaal kunnen gebeuren. Deze dubbele tendens van enerzijds globalisering en anderzijds lokalisering, wordt gevat in het neologisme *‘glocalisering’*.

Globalisering en lokalisering worden gedragen door de verdere uitbouw van de **informatiemaatschappij**. Meer dan ooit is de bevolking hooggeschoold,

en dus beter in staat om globaliserende tendensen te ondersteunen of aan te klagen. Daar staat tegenover dat er een nieuwe dualisering ontstaat tussen zij die mee zijn op de informatiesnelweg, en zij die achter blijven. Deze dualiteit gaat verder dan het al dan niet kunnen werken met een computer. Het gaat over de perceptie van de eigen plaats in de globaliserende wereld. Er ontstaan **nieuwe breuklijnen**, die de traditionele economische, confessionele en communautaire breuklijn aanvullen en allicht stap voor stap overstemmen; de ecologische breuklijn, de multiculturele breuklijn en de breuklijn tussen stad en rand. Deze nieuwe breuklijnen hebben een impact op het politieke systeem. Er zijn steeds meer vlottende kiezers, wat ook het politieke systeem volatieler maakt. De rustige vastheid van de verzuiling ligt achter ons.

6.2. Rol van de overheid

De rol van de overheid verschuift opnieuw. Er komt druk op de natiestaten en dit in twee richtingen; globaal en lokaal. In een globale economie moet ook de publieke sector zich op grotere schaal organiseren. In Europa wordt de **Europese Unie** steeds belangrijker. Van crisis tot crisis wordt het Europese bestuur steeds sterker. De schulden crisis in de eurozone is de laatste episode in een steeds verdergaande Europese integratie. Meer en meer zijn de economieën op elkaar aangewezen, en is er dus een wederzijds belang in de stabiliteit van de Europese economieën. De Europese Unie zal binnen aanzienbare tijd het economische beleid van de lidstaten volledig overnemen. De Europese regels voor nationale begrotingen – het zogenaamde *six pack*²⁰ – zijn een stap in deze richting. Europa is op haar beurt ingebed in mondiale processen van migratie, economie en milieu. Het bestuur van deze globale problemen verloopt eerder moeizaam.

De trend om lokale omstandigheden in overweging te nemen leidt dan weer tot een vraag naar maatwerk. Men vraagt van de centrale overheid dat er kaders worden gecreëerd die een **lokale invulling** mogelijk maken. Zo neemt het belang van lokale beleidsplannen zoals het jeugdwerkbeleidsplan, het cultuurbeleidsplan en de lokale mobiliteitsplannen de laatste

²⁰ Zes maatregelen waarbij er twee dienen om macro-economisch onevenwicht (bv. inflatie, tekorten op handelsbalans, schuldgraad, ...) op te sporen en vier tot doel hebben de overheidsfinanciën te saneren. Het begrotingstekort mag maar 3 % van het BBP bedragen en de schuld slechts 60 % van het BBP. Wanneer de schuld hoger is, moet het begrotingstekort lager liggen dan 3 %. Dat wordt afgesproken in een procedure buitensporige tekorten. Wanneer een lidstaat niet volgt, zullen er sneller sancties komen. Verder worden de statistische procedures geharmoniseerd en worden sancties voorzien wanneer er statistieken vervalst worden.

twee decennia sterk toe. De inhoud van de eerste plannen werd nog sterk door de centrale overheid bepaald, maar meer en meer komt de lokale planning ook echt in handen van de lokale besturen. Sinds 2012 laat de centrale overheid de beleidsplanning helemaal over aan het lokale bestuur.

De trek- en duwkrachten van lokalisering en globalisering werken niet steeds harmonieus samen. Mensen zijn steeds op zoek naar identiteit en relaties in hun dagelijks leven. Tegelijk zorgen processen van globalisering en informatisering ervoor dat identiteit en relaties minder stabiel zijn. Wat betekent het om bijvoorbeeld Belg te zijn terwijl religieuze stelsels van zingeving verdampen, de economie mondialiseert en de maatschappij verkleurt door migratie? Het blanke, katholieke België bestaat niet meer. Zygmunt Bauman (2000) gebruikt de metafoer van de vloeibare moderniteit (*'liquid modernity'*) om deze conditie van constant veranderende identiteit en relatievorming te begrijpen. Het wordt steeds moeilijker om een duurzame identiteit op te bouwen die standhoudt in plaats en tijd. De volatiliteit van identiteit komt duidelijk naar voor op sociale netwerksites. Een profiel op LinkedIn ziet er heel anders uit dan Facebook of Tinder. Visueel kunstenaar Dries Depoorter bracht de spanning tussen identiteiten mooi in beeld in zijn project *tinderin*.²¹ De specifieke vereisten van de sociale netwerken vragen dat we onze identiteit anders voorstellen al naargelang het netwerk.

Heel wat mensen zijn op zoek naar duidelijke identiteit en stabiele relaties, maar de globalisering en informatisering maakt dit steeds moeilijker. De maatschappelijke onvrede vertaalt zich in populistische politieke bewegingen die vaak teruggrijpen naar een geromantiseerd verleden waarin het nog duidelijk was wat het betekende om Belg, Brit of Amerikaan te zijn. De Brexit-campagne beloofde dat de Britten de zogenaamd verloren controle over het land zouden kunnen terugnemen. Donald Trump beloofde dat hij Amerika terug groot zou maken. De populistische tendens in heel wat landen maakt dat ook het Europese project averij oploopt.

6.3. Bestuurskunde

In de bestuurskunde slaagden **netwerktheorieën** er goed in om de rol van de overheid in een vloeibare maatschappij te beschrijven (Koppenjan & Klijn, 2004). Publieke organisaties zijn in deze theorie geen actoren die buiten en boven het maatschappelijk gewoel beleid maken. Integendeel,

²¹ <http://driesdepoorter.be/tinderin/>

publieke overheden maken deel uit van het maatschappelijk spel. Armoedebeleid bijvoorbeeld krijgt vorm in een netwerk van publieke en private actoren met onder meer gemeenten en OCMW's, non-profits, werkgeversorganisaties, vakbonden, en universiteiten. Netwerkteorie gaat op zoek naar wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren in een netwerk, definieert rollen in een netwerk, en probeert zo aanbevelingen te formuleren om aan netwerkmanagement te doen. Op die manier kan de overheid als regisseur de maatschappij sturen.

De term **governance** geeft de veranderende rol van de overheid in een maatschappelijk netwerk weer. Governance gaat over de capaciteit die een maatschappij heeft om zichzelf te sturen. Vaak spreekt men van een verschuiving van government naar governance. Hiermee geeft men aan dat de capaciteit om de maatschappij te sturen niet langer enkel de verantwoordelijkheid van de overheid is of hoeft te zijn. Ook andere actoren zoals private ondernemingen, burgerinitiatieven, vrijwilligerswerk en het verenigingsleven nemen een rol op. Governance gaat er dan om hoe de maatschappij al deze krachten kan mobiliseren. De overheid is daarbij meestal een belangrijke, maar niet langer de enige speler. Neem bijvoorbeeld governance van het duurzaamheidsbeleid. De overheid sensibiliseert en geeft subsidies voor zonnepanelen en zonneboilers, maar ook burgers selecteren afval, lokale verenigingen organiseren activiteiten om energiezuinig te werken, de industrie zoekt naar nieuwe technologieën en grote NGO's wegen op het internationale forum. De vraag hoe we zo'n complexe setting kunnen sturen, is de kern van het begrip governance (zie ook hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance').

Tot slot vind ook het **postmodernisme** zijn weg naar de bestuurskunde. De overheid moet zich volgens deze theorie meer bescheiden opstellen; in plaats van een sociaal ingenieur te zijn, probeert de overheid condities te creëren. De modernistische visie van de maakbaarheid van de maatschappij komt onder druk te staan. Het geloof dat we door wetenschappelijke kennis een steeds betere grip zullen krijgen op het maatschappelijke systeem wordt als onrealistisch gezien. Daartegenover stellen postmodernisten het belang van kleine verhalen en contextuele waarheid. We kunnen maar echt iets begrijpen door het in een specifieke, lokale context te plaatsen.

Postmodernistische denkers klagen aan dat we **de rituelen van de maakbare samenleving** volgen, ook al blijkt dat het maakbaarheidsmodel op haar limieten stoot. Power (1999) formuleert dit zeer duidelijk in zijn werk "*The audit society: rituals of verification*". Hij argumenteert dat de inflatie

aan auditoren, revisoren en inspectiediensten vooral dient om een illusie van controle te creëren. In Nederland staat het poldermodel, gericht op consensus, integratie en samenhang ter discussie. De maakbaarheid van de samenleving wordt nog steeds nagestreefd door steeds nieuwe plannen, regels en stelselhervormingen. Deze grote hervormingen zijn volgens postmodernisten vooral symbolisch. Voor postmodernisten doet al dat geplan en geregeld wat denken aan het verhaal *“De Kleine Prins”* van Antoine de Saint Exupéry, waarin de koning de macht had om de zon te doen op- en ondergaan, maar alleen op bepaalde uren van de dag.

Het beeld van organisaties legt de nadruk op de maatschappelijke omgeving en de relaties met andere organisaties die van die omgeving deel uitmaken. Het gaat dan zowel om publieke organisaties als tussen publieke en private organisaties, het gaat zowel om relaties tussen overheden (bv. tussen centrale en lokale overheden of tussen Europese en nationale overheden), om relaties tussen overheid en burgers, tussen overheid en middenveld, tussen overheid en marktpartijen. De organisatie wordt dan als deel van die netwerken bekeken en we gaan na hoe die netwerken het gedrag en het beleid van organisaties mee bepalen.

7. Besluit

De rol van de overheid evolueerde van een beperkte rol in de nachtwakersstaat naar een zeer uitgebreide taakinfilling in de verzorgingsstaat. De verschillende taken sloten elkaar niet uit, maar hebben zich eerder als sediment, laag per laag op elkaar gezet, met een steeds grotere impact van de overheid in de maatschappij tot gevolg. In de laatste decennia blijkt de groei van de overheid een grens bereikt te hebben en zoekt men opnieuw naar een nieuwe rol van de overheid. Een kernelement in deze zoektocht naar oplossingen voor publieke problemen is het groter beroep op de maatschappij. Private ondernemingen, not-for-profits en burgerbewegingen worden actiever betrokken. Academisch wordt deze trend geduid als de evolutie van government naar governance.

8. Verdere informatie

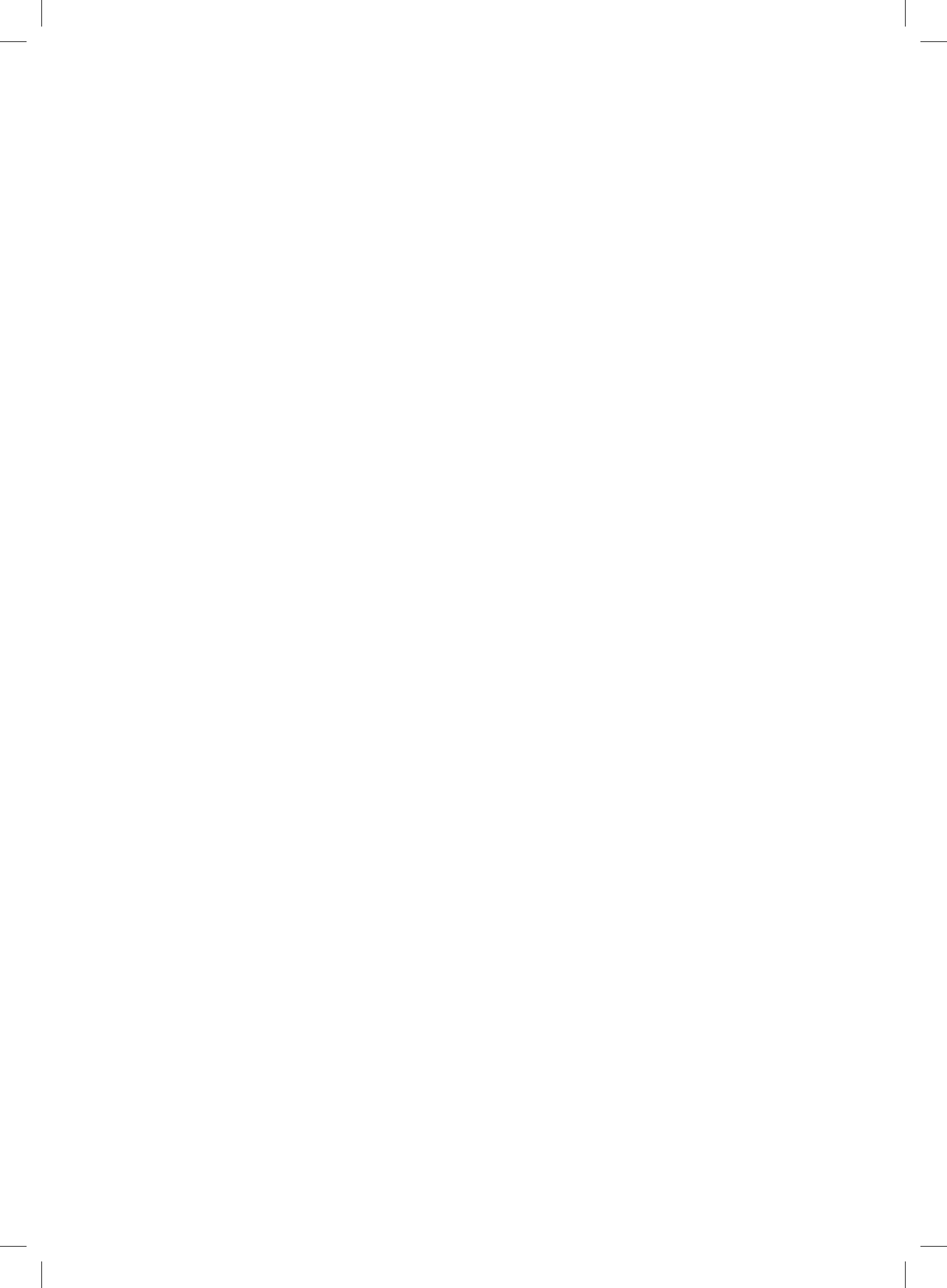
“Classics in Public Administration” door Shafritz en Hyde (2004) geeft een goed overzicht van de ontwikkeling van de Amerikaanse bestuurskunde.

Voor België geeft de evaluatie van de Copernicushervorming door Hondelghem en Deprez (2005) een degelijke historische achtergrond. De maatschappelijke evoluties kan u nalezen in standaardwerken over de Belgische politieke en maatschappelijke geschiedenis zoals door Witte, Craeybeckx en Meynen (2010).

9. Referenties

- Bauman (2000). *Liquid Modernity*. Londen: Polity Press.
- Berger, P. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Anchor Books
- Crozier (1979). *On ne Change pas la Societe par Decret*. Paris: Grasset
- Ducpetiaux, E. (1955). Etude sur la réforme administrative. *Revue internationale des sciences administratives*. 21(3): 566-590.
- Friedman, T. (2005). *The world is flat*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gore, A. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*. Washington DC: US Government Printing Office.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House. City Hall to Penagon, MA.: Addison Wesley*.
- Osborne, S. (2006). *The New Public Governance*. London: Taylor & Francis.
- Power, M. (1999). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*. 4(3): 247-289.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2004). *Classics of Public Administration*. Harcourt: Brace College Publishers.
- Stivers, C. (2000). *Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration in the Progressive Era*. Kansas: University Press of Kansas.
- Weber, M. (1948). Politics as a Vocation. In P. Kegan, H. Gerth & C. Mills (Eds.). *From Max Weber* (pp. 77-128). London: Routledge.
- Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 56(4): 481-506.
- Zucker, L. (1987). Institutional theories of organization. In: *Annual Review of Sociology*, jrg. 42, 1987, 13, p. 43-64.



HOOFDSTUK 5

Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance

Annie Hondeghem

1. Inleiding

De bureaucratie is het basisorganisatiemodel voor het openbaar bestuur. Dit organisatiemodel gaat terug op de theorie van Max Weber, zoals hij die in het begin van de vorige eeuw heeft uitgetekend. De bureaucratie was volgens Weber het meest rationele organisatiemodel. Hierop is echter al gauw veel kritiek gekomen. Formele organisaties zouden niet het gedragsbepalende effect hebben als doorgaans verondersteld wordt (Godfroij, 1988).

De meest fundamentele vragen omtrent het bureaucratisch organisatiemodel zijn echter geformuleerd vanuit de New Public Management (NPM) beweging. Deze denkstroming kan vanaf de jaren '80 beschouwd worden als een nieuw paradigma en wou komaf maken met heel wat bureaucratische principes. Voortaan zou het model van de private onderneming als voorbeeld moeten dienen voor het openbaar bestuur.

Het New Public Management heeft heel wat impact gehad wereldwijd. Stilaan werden echter ook enkele dysfuncties zichtbaar.

Als gevolg hiervan is tijdens het laatste decennium een nieuw paradigma gegroeid dat doorgaat onder de naam New Public Governance. Dit paradigma vertrekt vanuit een netwerkbenadering en heeft meer oog voor interorganisationele vraagstukken. De rol van de burger is geëvolueerd van 'klant' naar 'partner' van de overheid.

In dit hoofdstuk schetsen we het bureaucratie-model en bespreken we de evolutie naar het New Public Management en het New Public Governance.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- het ontstaan en de kenmerken van het bureaucratie-model van Max Weber beschrijven;
- kritisch de voor- en nadelen van de bureaucratie bediscussiëren;
- het ontstaan en de kenmerken van het New Public Management beschrijven;
- kritisch de voor- en nadelen van het New Public Management bediscussiëren;
- de evolutie van het New Public Management naar het New Public Governance schetsen;
- een overheidsorganisatie beoordelen op de mate waarin elementen van bureaucratie, New Public Management en New Public Governance zijn terug te vinden.

2. Het bureaucratisch organisatie-model

Het woord bureaucratie wordt in het hedendaags taalgebruik gemakkelijk geassocieerd met een aantal kenmerken zoals: overdreven formalisme, regulitis, papiermolen, traagheid, enz. Kortom, de man in de straat heeft meestal geen fraai beeld van de bureaucratie. In de wetenschappelijke literatuur heeft bureaucratie echter een specifieke betekenis. Deze betekenis is ontleend aan de Duitse socioloog Max Weber. Omwille van zijn impact op de bestuurskunde, zullen we zijn opvatting over de bureaucratie eerst bespreken.

2.1. De Weberiaanse bureaucratie²²

Webers visie op de bureaucratie kan niet los gezien worden van de historische context waarin hij geleefd heeft. Max Weber is geboren in 1864 en gestorven in 1920. Hij heeft dus de hoogtepunten meegemaakt van het Bismarck-regime: de eenmaking van Duitsland in 1871 en de ontwikkeling van een moderne gecentraliseerde staatsvorm, met daaraan gekoppeld het ontstaan van een modern ambtenarenapparaat. Meer in het algemeen moet Webers belangstelling voor de bureaucratie echter gesitueerd worden in zijn centrale vraagstelling als wetenschapper, nl. hoe is de ontwikkeling van de moderne maatschappij (Gesellschaft) uit meer traditionele vormen van menselijk samenleven (Gemeinschaft) te begrijpen en te verklaren (Vroom, 1980)?

In de overgang van Gemeinschaft naar Gesellschaft speelt de wijze van gezagsuitoefening volgens Weber een belangrijke rol. **Gezag** definieert hij als de kans dat een bevel wordt opgevolgd. Degene die gehoorzaamt doet dit uit vrije wil, en niet uit dwang. Een bevel kan op grond van diverse motieven opgevolgd worden: aanvoelen, rationele berekening, geloof in de juistheid van het bevel, vrees, plichtsgevoel, eigenbelang, gewoonte, enz. Dit is volgens Weber echter niet steeds sociologisch relevant (wel psychologisch). Wat wel sociologisch relevant is, zijn de geldigheidsgronden waarop de gezagsuitoefening berust. Dit stelt heel het probleem van de legitimiteit of grondslag van gezag.

Weber onderscheidt drie zuivere types van legitiem gezag: charismatisch gezag, traditioneel gezag en legaal gezag. Charismatisch gezag haalt zijn legitimiteit uit het geloof in de buitengewone eigenschappen van de charismatische leider. Traditioneel gezag berust op het geloof in de heiligheid van de van oudsher geldende tradities. De legitimiteit van legaal gezag berust op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en van de regelingsbevoegdheid van degenen die op grond van deze normen tot de uitoefening van gezag geroepen zijn.

Legaal gezag is dus, in tegenstelling tot charismatisch en traditioneel gezag, onpersoonlijk. Degenen die gezagsposities bezetten zijn geen persoonlijke heersers, maar gezagdragers die tijdelijk een ambt waarnemen waaraan een bepaald gezag verbonden is. Men gehoorzaamt aan de wet eerder dan aan de gezagsdrager als persoon. De wet is legitiem wanneer

²² Deze paragraaf is gebaseerd op: Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar*. KU Leuven.

zij tot stand gekomen is via een erkende procedure. Of zoals Bendix (1960: 419) het formuleert: *“Legal domination exists by virtue of statute. The basic concept is that any legal norm can be created or changed by a procedurally correct enactment. In other words, laws are legitimate if they have been enacted; and the enactment is legitimate if it has occurred in conformity with the laws prescribing the procedures to be followed.”*

In de geschiedenis worden deze ideaaltypes van legitiem gezag in combinatie aangetroffen. In de Westerse wereld heeft de legale vorm van gezagsuitoefening sedert de 19e eeuw echter sterk aan belang gewonnen. Dit is het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling, die samenvalt met het ontstaan van de moderne staat.

Elk type van legitiem gezag gaat gepaard met een andere structuur van de administratieve staf die de gezagsdragers ondersteunt. Onder charismatisch gezag worden de ambtenaren geselecteerd op basis van hun persoonlijke toewijding en hun charisma. Zij vormen nauwelijks een organisatie. Het persoonlijk oordeel van de leider is richtinggevend voor alle beslissingen. Onder traditioneel gezag bestaat de administratieve staf uit persoonlijke dienaars van de gezagsdrager. Zij maken deel uit van zijn huispersoneel. De gezagsuitoefening is gebaseerd op de traditie en op arbitraire beslissingen van de patriarch of de leider.

Het instrument voor de uitoefening van legaal gezag tenslotte is de **rationele bureaucratie**. Bureaucratie wordt door Weber in een zeer specifieke betekenis gebruikt. Een bureaucratische organisatie vertoont volgens hem volgende **kenmerken**²³ (Weber, 1964: 161-162):

- Het werk wordt verricht op een continue en geregelde basis via de uitoefening van ambtstaken.
- De ambtstaken zijn gekoppeld aan competenties, dit zijn taakomschrijvingen met een bepaalde bevelsbevoegdheid en met een welomschreven sanctiemogelijkheid.
- Deze competenties zijn hiërarchisch gerangschikt zodat controle van bovenaf en beroepsmogelijkheid van onderaf gegarandeerd zijn.
- De taken worden uitgeoefend volgens vaste regels (technische regels of normen); kennis van deze regels wordt verkregen via een degelijke vakopleiding en is noodzakelijk om een ambtelijke functie te kunnen bekleden.
- De bestuursmiddelen zijn eigendom van de organisatie en niet van de ambtenaar.

²³ Deze kenmerken zijn letterlijk vertaald uit het Duits.

- De ambtenaar kan ten aanzien van zijn ambt geen eigendomsrechten doen gelden; eventuele aanspraken van de ambtenaar op zijn plaats (bv. onafzetbaarheid) hebben slechts tot doel een puur zakelijke (regelgebonden) en onafhankelijke ambtsvervulling te garanderen.
- Alle bestuurshandelingen verlopen via schriftelijke akten.

De overheidsadministratie is volgens Weber het meest typische voorbeeld van een rationele bureaucratie.

Deze structurele kenmerken van de bureaucratie hebben een aantal consequenties voor de **positie van de individuele ambtenaar** (Weber, 1664: 162-163):

- De ambtenaar is als persoon vrij; hij is alleen gebonden aan zakelijke, ambtelijke regels.
- Hij is aangesteld in een vaste ambtelijke hiërarchie.
- Zijn competenties zijn duidelijk afgebakend.
- Hij verricht zijn werk op basis van een arbeidscontract dat hij (in principe) heeft aangegaan op grond van een vrije keuze.
- Hij wordt geselecteerd (benoemd, niet verkozen) op grond van zijn vakbekwaamheid; deze vakbekwaamheid heeft hij verworven door zijn opleiding, en in het meest rationele geval bewezen door zijn diploma en door een examen.
- Hij ontvangt een salaris in geld, afhankelijk van zijn hiërarchische positie en zijn verantwoordelijkheid; gewoonlijk heeft hij ook pensioensrechten; het arbeidscontract is onder bepaalde omstandigheden opzegbaar zowel door de werkgever als door de ambtenaar.
- Hij oefent zijn beroep uit als enig of als hoofdberoep.
- De ambtenaar doorloopt een carrière; hij maakt promotie op grond van zijn anciënniteit en/of zijn prestaties; beide worden beoordeeld door de chef.
- De ambtenaar kan geen eigendomsrechten doen gelden op zijn ambt noch op de bestuursmiddelen.
- Hij is onderworpen aan een strenge ambtelijke discipline en controle.

Deze beschrijving van de bureaucratie is in sociologische termen een '**ideaaltype**'. Dit betekent dat bepaalde kenmerken worden gedefinieerd die niet noodzakelijk wenselijk zijn of als dusdanig in de werkelijkheid voorkomen, maar die als een soort maatstaf dienen waarmee fenomenen kunnen worden vergeleken.

Volgens Weber is de bureaucratie de meest rationele vorm van gezagsuitoefening. Hij vermeldt een hele reeks **kwaliteiten** van deze organisatievorm: nauwkeurigheid, continuïteit, discipline, betrouwbaarheid, berekenbaarheid (zowel voor de gezagsdragers als voor de belanghebbenden), prestatiegerichtheid, snelheid, universele toepasbaarheid. Een uitbreiding van de bureaucratische bestuursvorm is volgens hem dan ook onontkoombaar. De belangrijkste oorzaak van de superioriteit van de bureaucratie is volgens Weber haar deskundigheid (Fachwissen). Deze deskundigheid is volgens hem onontbeerlijk geworden door de moderne productietechnieken.

Discipline is volgens Weber een essentieel kenmerk van de bureaucratie. Dit toont zeer goed aan dat de bureaucratie gericht is op het beheersen van menselijke gedragingen. De ambtenaar wordt herleid tot een wielje in een groot raderwerk. Daardoor wordt de bureaucratietheorie van Weber ook ondergebracht in de school van het scientific management, met benadrukking van de structurele kenmerken van organisaties (zie ook hoofdstuk 4 'Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets').

De 'ophemeling' van de bureaucratie door Max Weber betekent echter niet dat hij blind was voor bepaalde gevaren van een verdergaande bureaucratisering. Meermaals heeft hij gewezen op het probleem van de **democratische controle over de bureaucratie**. Hierbij stelt zich de centrale vraag in hoeverre een omvangrijke en deskundige bureaucratie nog als neutraal instrument kan functioneren en zich niet als een zelfstandig machtscentrum zal ontwikkelen. Gezien de aanwezige vakkennis is de beheersing van de bureaucratie door niet-vakmensen volgens Weber maar beperkt mogelijk. Te meer daar de macht van de vakkennis nog aangevuld wordt door de kennis van de dienst (Dienstwissen). Ambtenaren zijn immers veel beter op de hoogte van hetgeen in de organisatie gebeurt dan de politici. Deze voorspog wordt bovendien nog versterkt door de inherente neiging van de bureaucratie om zich af te schermen tegen inspectie en controle van buitenaf en dus om haar kennis geheim te houden (dit is het ambtsgeheim).

Om dit probleem van de democratische controle over de bureaucratie op te lossen maakt Weber een strikt **onderscheid** tussen de rol en de persoon van de **politicus** en die van de **ambtenaar**. De politieke leider heeft de legale macht om te bevelen; de bureaucraat moet de bevelen uitvoeren. *“Political leaders must prove themselves in the electoral and legislative process, while officials must prove themselves in the performance of administrative work. The ideal official possesses impartiality, devotion to duty, the ability to act decisively within the framework of rules provided for him, and trained competence in the*

handling of his assigned tasks. If he receives orders with which he disagrees, he is obliged to make his views known to his superior, but if the latter insists on their execution the official must regard himself as honorbound to comply to the best of his ability. He must put his sense of duty above his personal opinion, and his ability to do well is ideally a part of his professional ethic” (Bendix, 1960: 427).

Politici en bureaucraten hebben dus een verschillende verantwoordelijkheid. De politicus moet onafhankelijk denken en handelen en zijn persoonlijke beleidsvisie verdedigen ten aanzien van het publiek. Aangezien hij afhankelijk is van de burgers voor zijn legitimiteit, moet hij ervoor zorgen dat zijn beleid tegemoet komt aan de wensen van de burgers, zo niet ontstaat er een legitimiteitscrisis. De ambtenaar daarentegen moet geen verantwoording afleggen ten aanzien van het publiek, enkel ten aanzien van de legale gezagsdragers. Hij moet desnoods afstand doen van zijn persoonlijke opvattingen indien deze indruisen tegen zijn ambtelijke plichten. Hij moet zijn deskundigheid volledig ten dienste stellen van het politiek gezag.

Max Weber heeft dus een instrumentele visie op de bureaucratie. Hij gaat er vanuit dat de legale gezagsdragers de bureaucratie volledig kunnen beheersen. De bureaucratie zou op dezelfde manier functioneren onder verschillende politieke gezagsdragers. Veel hangt echter af van de naleving, zowel door de politici als door de ambtenaren, van een professionele deontologie. Het gevaar dat de politici de controle verliezen over de bureaucratie is voortdurend aanwezig. Weber heeft dit zelf ondervonden tijdens het Bismarck-regime.

De **vastheid van betrekking** is volgens Max Weber een rechtswaarborg tegen willekeurig ontslag of verplaatsing van de ambtenaar, met als doel hem de nodige onafhankelijkheid te geven zodanig dat hij zijn deskundigheid ten volle kan beoefenen. De doorsnee-ambtenaar streeft volgens Weber van nature naar zekerheid, zowel materiële zekerheid (cf. het ambtenarenpensioen) als werkzekerheid.

De vastheid van betrekking heeft volgens Weber echter ook nadelen. Daardoor wordt immers de bezetting van het ambt op grond van technische doelmatigheid beperkt, en worden de promotiekansen van ijverige ambtenaren verminderd. De vastheid van betrekking heeft dus bepaalde dysfunctionele gevolgen voor de organisatie. Volgens Weber is dit echter de tol die moet betaald worden voor een zakelijke en onpersoonlijke uitoefening van het ambt.

2.2. Kenmerken en voordelen van de bureaucratie

Max Weber kent dus heel wat kenmerken toe aan de bureaucratie. In essentie kunnen we stellen dat een bureaucratisch organisatiemodel gestoeld is op volgende principes:

- hiërarchie en eenheid van leiding;
- specialisatie en vakbekwaamheid;
- een uitgebreid systeem van regelgeving;
- schriftelijke procedures;
- loyale en neutrale ambtenaren;
- een carrièresysteem.

Door deze kenmerken heeft deze organisatievorm heel wat voordelen, niet alleen voor de politici, maar ook voor de burger en voor de ambtenaar. De politici kunnen in principe rekenen op een betrouwbaar apparaat dat getrouw hun visie op het beleid uitvoert. De burger kan rekenen op een deskundige en onpartijdige ambtenarij. Als men zich in dezelfde formele voorwaarden bevindt, zal men dus op dezelfde manier behandeld worden. De ambtenaar heeft werkzekerheid en een perspectief op een carrière. Dit kan motiverend werken.

Het kan niet genoeg beklemtoond worden dat het bureaucratiemodel van Max Weber ontwikkeld is eind 19e – begin 20e eeuw, dus op het moment dat zowel de maatschappij als het openbaar bestuur zich in een totaal andere fase bevonden (zie hoofdstuk 4 ‘Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets’). Men mag dus niet met de ogen van vandaag het bureaucratiemodel van Max Weber gaan beoordelen/veroordelen. In die periode werd dit nieuwe model aanzien als een manier om het openbaar bestuur op een efficiëntere en effectievere manier te organiseren.

2.3. Kritiek op het bureaucratiemodel

Na Max Weber is er, zoals kon verwacht worden, heel wat kritiek gekomen op het functioneren van de bureaucratie (Hondeghe, 1990). In de praktijk bleken bureaucratistische organisaties **niet zo rationeel** te functioneren als Weber veronderstelde. Hij zou dus de dysfuncties van de bureaucratie onderschat hebben. Deze kritiek kan onder meer gevonden worden in de werken van Gouldner (1954) en Merton (1960). Gouldner wees op de inherente spanning tussen beheersing enerzijds en deskundigheid anderzijds.

Merton wees op dysfuncties zoals ritualisme en overmatig conformisme; bureaucraten gaan gedrag ontwikkelen waarbij conformiteit aan de regels belangrijker wordt dan het doel waarvoor ze gemaakt zijn.

Een tweede belangrijke kritiek betreft de **geslotenheid** van de bureaucratie. Terwijl Weber ervan uit ging dat de bureaucratie in alle omstandigheden de meest efficiënte organisatievorm is, stellen de aanhangers van de open systeemtheorie dat dit onder meer afhangt van een aantal omgevingsfactoren. Naargelang de omgeving, kan een bepaalde organisatievorm meer of minder aangewezen zijn. De bureaucratie zou bijvoorbeeld wel geschikt zijn voor routine-opdrachten in een stabiele, homogene omgeving, maar niet voor complexe, heterogene en dynamische omgevingen. Deze kritiek wordt vooral vertolkt door de aanhangers van de contingentietheorieën, die stellen dat de effectiviteit van een organisatie afhangt van de overeenstemming tussen kenmerken van de organisatie en kenmerken van de omgeving.

Hieronder gaan we in op de werken van twee auteurs die respectievelijk een bestuurssociologische en een economische visie op de bureaucratie vertolken.

2.3.1. Een bestuurssociologische visie op de bureaucratie

Een bestuurssociologische visie op de bureaucratie gaat in op de spanning tussen de rationele organisatie enerzijds en de gedragspatronen van de organisatieleden anderzijds, of m.a.w. op de dialectische verhouding tussen actoren en systemen. Volgens het organogram van een organisatie kan iemand bijvoorbeeld een leidinggevende functie hebben, terwijl iemand anders de informele leider is. Achter het officiële beeld van organisaties en bestuursprocessen kan dus een andere werkelijkheid schuil gaan van belevingen, ambities, strategieën en machtsverhoudingen (Godfroi, 1988). Eén van de auteurs die dit treffend beschreven en geanalyseerd heeft, is de Franse socioloog Michel Crozier. In 1963 publiceert hij zijn boek "*Le phénomène bureaucratique*".

Volgens Crozier is een bureaucratie een organisatie die gekenmerkt wordt door een **centralisatie** van beslissingen en een uitbreiding van **onpersoonlijke** maatregelen en voorschriften. De bevoegdheid om beslissingen te nemen is zo ver mogelijk van de uitvoering verwijderd. Onpersoonlijke maatregelen en voorschriften regelen tot in de kleinste details de taken en

gedragingen van mensen. In een dergelijk systeem moeten arbitrair handelen en persoonlijk initiatief verdwijnen. De rol van chefs bestaat er enkel in te waken op de toepassing van de voorschriften. Ook de ondergeschikte zal geen druk meer kunnen uitoefenen op zijn meerdere.

Het is echter onmogelijk om alles te voorzien. Er blijft dus een zekere zone waarin elk lid of elke groep binnen een organisatie zich vrij kan bewegen. Dit geeft aanleiding tot **machtsrelaties** en tot wederzijdse onderhandelingsmogelijkheden. Een lid of subgroep van de organisatie kan rond die machtsrelatie een zekere strategie opbouwen die aan de basis ligt van het onderhandelingsproces tussen individuen en groepen, of tussen groep en individu. Er wordt dus bewust een rationeel spel gespeeld tussen de betrokken partijen. Degenen die het meeste onzekerheid beheersen in een organisatie, hebben het meeste macht. Een medewerker kan bijvoorbeeld over zeer specialistische informatie beschikken (bv. ICT) waardoor hij/zij macht kan ontwikkelen omdat anderen hiervan afhankelijk zijn.

De verschillende posities en vrijheidszones van groepen in een organisatie leiden tot **stratavorming** (of aparte sociale groepen) en tot parallelle machtsverhoudingen. Elke groep zal een eigen leven gaan leiden met eigen normen en waarden. Door hun strategische positie in de organisatie zullen sommige groepen meer macht hebben dan hun formele plaats in de hiërarchie laat vermoeden.

De organisatie verwacht van elk lid een zekere conformiteit aan de regels. Deze conformiteit kan door dwang verkregen worden of door een beroep te doen op de goede wil. Men heeft echter al te zeer gedacht dat deze conformiteit opgelegd wordt van boven naar onder. Maar ook de ondergeschikten doen een beroep op de conformiteit om zich te beschermen tegen de hiërarchie. In de reglementen en instructies vinden de ondergeschikten een zekere bescherming tegen de organisatie. Bijvoorbeeld: een vorm van sabotage waartegen men weinig kan doen is een stiptheidsactie. Degenen die zich stipt houden aan de voorgeschreven regels, kan men immers weinig verwijten. De routine en het ritueel rond de voorschriften en reglementen kunnen dus deel uitmaken van het rationele spel dat een persoon of een groep speelt om zich te beschermen of een zekere macht te verkrijgen.

Dit alles leidt ertoe dat een bureaucratie moeilijk kan veranderen. Crozier spreekt van een **vicieuze cirkel**. Het nemen van onpersoonlijke maatregelen en de centralisatie van beslissingen geven aanleiding tot conflicten en moeilijkheden. Om deze moeilijkheden te bezweren zal men nog strengere

onpersoonlijke maatregelen treffen en zal men nog meer centraliseren. Dit zal opnieuw leiden tot conflicten en problemen waartegen men opnieuw zal ageren met nieuwe maatregelen. Deze vicieuze cirkel kan maar doorbroken worden door een crisis en mits er van buitenuit wordt ingegrepen.

Echte innovatie is volgens Crozier maar mogelijk indien er een cultuurverandering plaats vindt, die een andere wijze van besturen en denken toelaat. In plaats van te denken in termen van beheersing, moet men leren omgaan met vrijheid en verantwoordelijkheid (Godfroij, 1988).

Hoewel de theorie van Crozier in sterke mate verbonden is met de Franse cultuur en maatschappij, is de basisvisie toch generaliseerbaar naar andere samenlevingen toe. De kern van deze theorie kan als volgt worden samengevat: actoren trachten om binnen de gegeven structuren hun handlingsvrijheid te verhogen; bovendien gebruiken ze deze structuren om hun persoonlijke ambities veilig te stellen. Wie de sociale realiteit wil begrijpen, kan dus niet volstaan met een analyse van de formele structuren, maar moet de concrete actiesystemen analyseren waarbinnen de actoren hun spel spelen (Godfroij, 1988).

2.3.2. Een economische visie op de bureaucratie

In een economische visie op de bureaucratie gaat men ervan uit dat het gedrag van organisatieleden bepaald wordt door **nutsmaximalisatie**. Terwijl in het Weberiaanse bureaucratiemodel het algemeen belang voorop stond, staan hier dus de eigen doelstellingen centraal.

Deze ideeën zijn voor het eerst verwoord door Anthony Downs die kan beschouwd worden als de grondlegger van de *public choice* theorie. In zijn boek “*An economic theory of democracy*” (1957) beschrijft hij het politieke proces als een marktgebeuren. Beleid is een productieproces van publieke goederen en diensten dat niet via het prijsmechanisme, maar via het begrotingsmechanisme wordt voortgebracht (Van Mierlo, 1988). De kiezer heeft bepaalde voorkeuren, gebaseerd op zijn nutsmaximalisatie. Hij oefent via de verkiezingen druk uit op de politici. Politici willen regeringsmacht veroveren en streven daarom naar stemmenmaximalisatie. Ideologische overwegingen zijn slechts instrumenteel om zoveel mogelijk kiezers te winnen.

Op dezelfde wijze analyseert Downs ook het interne functioneren van de overheidsbureaucratie. De bureaucratie wordt beschouwd als een atomisch geheel waarin elke groepering haar eigen doelstellingen nastreeft. “De bureaucratische functionaris wordt niet langer beschouwd als een onpartijdig organisatieonderdeel die ondergeschikt is aan de doeleinden van de politieke leiding, maar als individu dat binnen de institutionele kaders van de organisatie maximalisatie van zijn eigen doelstellingen nastreeft” (Van Mierlo, 1988: 241).

In de visie van Downs is nutsmaximalisatie niet noodzakelijk te herleiden tot ‘eigenbelang’. Ambtenaren kunnen verschillende doelstellingen nastreven: macht, inkomen, een veilige positie, prestige, maar ook loyaliteit, het algemeen belang en betrokkenheid bij een bepaalde beleidssector (Van Mierlo, 1988). Al naargelang de aard van de doelstellingen kan men verschillende **types ambtenaren** onderscheiden. Tot de categorie ‘*purely self-interested officials*’ behoren de ‘strevers’ (dit zijn ambtenaren die kost wat kost omhoog willen klimmen in de ambtelijke hiërarchie) en de ‘behoudzuchtigen’ (dit zijn ambtenaren die de zekerheid van een vaste baan nastreven). Tot de categorie ‘*mixed-motive officials*’ behoren de ‘zeloten’ (dit zijn ambtenaren die vol ijver het belang van hun eigen dienst behartigen), de ‘kosmopolieten’ (dit zijn ambtenaren die verder kijken dan hun eigen dienst), en de ‘staatslieden’ (dit zijn ambtenaren die de belangen van de samenleving in het oog houden).

Deze types ambtenaren vertonen verschillend gedrag. Strevers bijvoorbeeld zullen er alles aan doen om promotie te krijgen. Behoudzuchtigen zullen risico’s vermijden en weerstand tegen verandering vertonen. Zeloten zullen kost wat kost hun eigen dienst verdedigen. Kosmopolieten gedragen zich als externe pleitbezorgers van de goede zaak en intern als onpartijdige scheidsrechters. Staatslieden willen ten dienste staan van de samenleving.

De persoonlijkheid van de ambtenaar, zijn positie en de spanning tussen beide bepalen tot welk type iemand behoort. De interactie en de gedragingen van deze vijf types ambtenaren bepalen het functioneren van overheidsorganisaties.

In het voetspoor van Downs hebben ook andere auteurs het ambtelijk gedrag beschreven en geanalyseerd. Een bekende theorie is bijvoorbeeld die van Niskanen (1974) die stelt dat ambtenaren streven naar **budget-maximalisatie**. Leidinggevende ambtenaren zouden niet streven naar een maximalisatie van de dienstverlening, maar naar een maximalisatie van

hun begrotingsomvang. Dit zou immers hun macht vergroten. Deze theorie kan ook een verklaring bieden voor de bureaucratische expansie. Tot op heden is er echter weinig empirische onderbouwing hiervoor.

Het *public choice* denken kan beschouwd worden als een nieuwe benadering van de bureaucratie. Dit denken heeft ondermeer het New Public Management beïnvloed.

3. Het New Public Management

Het New Public Management (NPM) kan beschouwd worden als een nieuw paradigma dat opgang gemaakt heeft vanaf de jaren '80. De kern van dit nieuwe paradigma is een meer economische benadering van het openbaar bestuur, met het oog op betere prestaties van de openbare diensten. De **basiswaarden** van het New Public Management worden samengevat onder de drie E's: *Economy, Efficiency, Effectiveness*. Dit staat dan tegenover een meer juridische benadering van het openbaar bestuur, die centraal stond in het Weberiaans bureaucratiemodel. De juridische benadering wordt soms weergegeven d.m.v. de drie R's: Rechtsgelijkheid, Rechtszekerheid en Rechtmatigheid.

We gaan achtereenvolgens in op het ontstaan van het New Public Management, de kenmerken van deze nieuwe benadering, de verspreiding van NPM en de evaluatie van de resultaten.

3.1. Het ontstaan van het New Public Management

De kiemen van het New Public Management zijn te situeren in het begin van de jaren '80. Vaak verwijst men naar leiders zoals Thatcher (Verenigd Koninkrijk) en Reagan (Verenigde Staten) die dit denken in de overheid hebben geïntroduceerd. Beiden hadden een zeer kritische visie op het functioneren van de overheid. Ronald Reagan verwoordde dit als volgt: *"Government is not the solution to our problem, government is the problem"*.

Na de tweede wereldoorlog had de overheid een sterke groei gekend in het kader van de uitbouw van de welvaartsstaat. De crisis van de jaren '70 had echter gezorgd voor hoge deficits. Vanuit het nieuwe neo-liberale denken werd geponeerd dat een uitweg uit de crisis niet moest gezocht worden in meer overheid, maar in minder overheid. De verhouding tussen de overheid

en de private sector was volgens hen scheef gegroeid en de overheid moest zich terugplooiën op haar kerntaken. Naast een meer economische benadering van het overheidsfunctioneren beoogt het New Public Management dus ook een herpositionering van de overheid in de samenleving.

Deze nieuwe visie werd ondersteund vanuit verschillende hoeken. Binnen de academische wereld maakten een aantal theorieën sterke opgang. Hierbij kan verwezen worden naar het *public choice* denken (cf. supra) en de *principal-agent* theorie (zie kader 1). Al deze theorieën nemen de homo economicus als uitgangspunt en gaan ervan uit dat mensen op de eerste plaats hun eigenbelang nastreven. Dit wordt doorgetrokken naar het functioneren van het openbaar bestuur. De conclusie is dat de overheid moet ingericht worden conform het marktmodel en dat economische incentives moeten ingebouwd worden om de overheid beter te doen functioneren.

Naast academici waren er nog andere dragers van dit nieuwe denken. Internationale organisaties zoals de Wereldbank en de OESO waren grote voorstanders van het New Public Management en ook consultants zagen in dit nieuwe denken een nieuwe markt ontstaan.

Het New Public Management kreeg een vertaalslag naar de praktijk van het overheidsmanagement in enkele landen. Voorlopers waren de Anglo-Saksische landen zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland. Geleidelijk aan heeft dit denken zich verspreid in andere delen van de wereld (cf. infra).

Kader 1: Principal-agent theorie

De principal-agent theorie (zie ook hoofdstuk 4 'Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets') is een bijzondere toepassing van de rational choice theorie die ervan uit gaat dat een individu altijd het voor hem of haar meest voordelige alternatief zal kiezen en keuzes zal maken die gericht zijn op het maximaliseren van het eigen nut (nutsmaximalisatie). In de principal-agent theorie staat de verhouding tussen een principaal en een agent centraal. In het politieke systeem is de kiezer de principaal en het parlement de agent; het parlement is vervolgens de principaal van de regering als agent; de regering is de principaal in de relatie met de ambtenaren en de leidende ambtenaren zijn de principalen van de uitvoerende ambtenaren als agenten. De eerste onderdelen van de ketting zijn meer het object van de politicologie. We beperken ons hier tot de toepassing die voor ons als bestuurskundigen het meest relevant is: deze tussen regering (politici) en ambtenaren en tussen leidinggevende en uitvoerende ambtenaren.

Het principe is telkens dat de principaal probeert de agent te laten uitvoeren wat de principaal voor ogen had. Hier zien we de gedachte van de rational choice terugkomen. Hoe kan de principaal er nu voor zorgen dat de agent in zijn gedrag datgene

kiest en doet wat de principaal verwacht? Hier gaat het dan om incentives voor de agent zodat die gedrag vertoont in de gewenste richting of het voorzien van sancties in het geval de agent dat niet doet. De vraag is dan of de agent, in zijn keuzegedrag, hiermee rekening zal houden en op welke manier, eventueel ook welke andere afwegingen in het gedrag van de agent nog meespelen. De principaal is er zich voortdurend van bewust dat de agent een bepaalde autonomie heeft en zeker meer informatie heeft dan de principaal. De ambtenaar als agent kent alle details van de dienstverlening, van kostprijzen of van een sector en staat dicht bij het veld of de burgers. De uitvoerende ambtenaar heeft dan weer meer specifieke informatie dan de leidinggevende ambtenaar, bijvoorbeeld uit het directe contact met de burger/klant. De agent kan die informatie strategisch aanwenden in de interactie met de principaal. Dat spel met informatie en de strategie daarrond, noemen we 'informatie-asymmetrie'. Er zit nagenoeg altijd meer informatie bij de agent dan bij de principaal.

De principal-agent theorie gaat er daarom van uit dat op deze relatie voortdurend ruis zit: de agent wil autonoom zijn, de principaal weet dat de informatie misschien wel gefilterd is, de agent heeft veel informatie en kan de principaal dus beïnvloeden of misleiden. Dat geldt voor elke schakel die we hierboven hebben aangegeven. Dit en andere elementen verklaren waarom de agent de principaal sterk kan overvleugelen. Veel van wat bestuurskundigen doen heeft te maken met het verbeteren van deze principal-agent relaties: we zullen bijvoorbeeld zoeken naar allerlei instrumenten om de controle van de regering op ambtenaren te versterken en dus in te grijpen in de macht en de autonomie van de agent (beleidsplannen, monitoren, prestatiemeting,...).

Een van de belangrijkste beperkingen van de principal-agent theorie is dat ze goed kan worden toegepast in 1-op-1 situaties: één minister met één agentschap bijvoorbeeld. Het wordt al veel complexer om de analyse toe te passen als er meerdere principalen zijn die in relatie staan tot één agent (bv. een agentschap in relatie tot collega-instellingen; cliënten; audit of andere toezichters,...). Dat is evenwel in toenemende mate het geval in ons openbaar bestuur.

3.2. Kenmerken van het New Public Management

New Public Management is geen eenduidig concept. Verschillende auteurs geven er een andere betekenis aan. Dit bemoeilijkt natuurlijk de evaluatie van het New Public Management. Achtereenvolgens bespreken we de kenmerken van het New Public Management volgens een aantal auteurs. Het is duidelijk dat in de loop van de jaren een aantal kenmerken zijn toegevoegd. Dit geeft ook aan dat er binnen de stroming van het New Public Management verschuivingen zijn gebeurd. Het aspect van klantgerichtheid bijvoorbeeld is pas later toegevoegd.

Eén van de eerste systematische omschrijvingen van NPM is van de hand van de Britse bestuurskundige **Christopher Hood**, die in een artikel uit

1991 “A public management for all seasons” zijn **zeven doctrines van het New Public Management** heeft geformuleerd. Deze worden weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Kenmerken van het New Public Management volgens Hood (1991)

Doctrine	Betekenis	Rechtvaardiging
1. Meer verantwoordelijkheid voor het topmanagement	Zichtbare en duidelijke bevoegdheden voor het topmanagement	Accountability vereist duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden
2. Duidelijke meting en normen voor prestaties	Definiëren van doelen, liefst gekwantificeerd	Accountability vereist een heldere uiteenzetting van doelen
3. Grotere nadruk op output-controle	Budgetten gebaseerd op prestatie; opheffen van bureaucratische personeels-systemen	Benadrukt resultaten in plaats van procedures
4. Desaggregatie van grote bureaucratieën	Van gecentraliseerde organisatietypen naar gedecentraliseerde productgerichte organisatie-eenheden	Behoeft aan ‘manageble’ eenheden. Scheiding tussen voorziening en productie. Efficiëntievoordelen door gebruik van contracten, zowel binnen als buiten de publieke sector.
5. Meer concurrentie binnen de publieke sector	Tijdelijke contracten en openbare aanbesteding	Concurrentie is de sleutel voor lagere kosten en betere prestaties
6. Nadruk op managementtechnieken uit de private sector	Afzwakken van public service ethiek. Meer flexibiliteit bij recrutering en beloning, meer gebruik van public relations.	Behoeft aan ‘succesvolle’ technieken uit de private sector
7. Nadruk op discipline en zuinigheid bij het gebruik van publieke middelen	Snijden van directe kosten, verhogen van arbeidsdiscipline, weersstaan van vakbondseisen, minder toegeeflijkheid aan bedrijfsleven	Behoeft om meer te doen met minder, ‘more with less’

Bron: vertaling deels gebaseerd op Nelissen, Bressers & Engelen (1996)

Uit tabel 1 kunnen we een aantal belangrijke **kenmerken** van het New Public Management afleiden.

Ten eerste krijgen managers meer bevoegdheden. Dit wordt vaak verwoord als: *let managers manage*. Zij moeten voldoende bewegingsruimte hebben om operationele zaken zelf te regelen. Politici moeten zich beperken tot het sturen op hoofdlijnen. De keerzijde van de medaille is wel dat de managers gemakkelijker ter verantwoording moeten kunnen geroepen worden. Dit kan door hen korte termijn contracten te geven (bv. mandaten) en hen te evalueren op hun prestaties.

Ten tweede moeten prestaties gemeten worden. Hiervoor moeten liefst kwantitatieve prestatie-indicatoren ontwikkeld worden. Deze indicatoren richten het gedrag en laten ook toe om te evalueren of doelstellingen gehaald zijn. Het New Public Management heeft dus een belangrijke impuls gegeven aan het prestatie-management.

Ten derde verschuift de nadruk van input en proces naar output en outcome. De resultaten worden belangrijker geacht dan de wijze waarop deze resultaten behaald worden.

Ten vierde is er een evolutie van omvangrijke, hiërarchische organisaties die meerdere doelstellingen nastreven naar kleinere, vlakke organisaties met enkelvoudige doelstellingen. Deze organisaties worden op afstand geplaatst (verzelfstandiging) en krijgen meer autonomie (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3).

Ten vijfde worden overheidsorganisaties in concurrentie gesteld. De achterliggende idee is dat hierdoor de efficiëntie en effectiviteit zal toenemen.

Ten zesde gaat men managementtechnieken uit de private sector kopiëren. Een algemeen idee binnen het New Public Management is dat de overheid zich moet spiegelen aan de private sector en zich dus op dezelfde wijze moet organiseren.

Ten zevende moet zuinig omgesprongen worden met publieke middelen. De ambitie is om meer te doen met minder middelen. In de National Performance Review (VS) werd deze ambitie verwoord als: *"A government that works better and costs less"*.

Zoals gezegd geven **andere auteurs** soms een andere invulling aan het New Public Management. Volgens Dunleavy et al. (2005) kan New Public Management herleid worden tot drie thema's:

- *Disaggregation*: opsplitsing van grote organisaties in productgewijze organisaties; afplatting van de hiërarchie

- *Competition*: introduceren van het onderscheid tussen *purchaser/provider* zodat meerdere voorzieningswijzen voor openbare diensten mogelijk worden en competitie aangewakkerd wordt tussen verschillende providers
- *Incentivization*: verschuiving van een public service ethos naar een beloning gebaseerd op prestaties.

Lane (2000) stelt dat de kern van het New Public Management het contractualisme is. “*New Public Management is first and foremost contractualism*” (Lane, 2000: 4). Dit betekent dat de voorziening van publieke goederen en diensten zoveel mogelijk moet gebeuren d.m.v. contracten. Deze voorzieningswijze vervangt andere mechanismen zoals hiërarchie.

Aan dit lijstje van kenmerken voegt Pollitt (2003) nog de aandacht voor kwaliteit en de burger-klant toe. Burgers worden op die manier herleid tot consumenten van publieke goederen en diensten, die naar analogie met de private sector als klant moeten behandeld worden. In de ontwikkeling van het New Public Management is het kwaliteitsdenken later geïntroduceerd. In de aanvangsfase lag het accent immers vooral op het introduceren van markttype mechanismen.

Door de invoering van al deze karakteristieken kan men stellen dat de grenzen tussen de publieke sector en de private sector vervaagd zijn. Men spreekt over een ‘*blurring of frontiers*’. Binnen het New Public Management gaat men er wel vanuit dat de publieke sector zich moet spiegelen aan de private sector, en niet omgekeerd.

Illustratie 1: Het New Public Management in de federale overheid

In de federale overheid in België zijn principes van het New Public Management, althans in theorie, ingevoerd door de Copernicushervorming (zie hoofdstuk 6 ‘De federale overheid’). De basis van deze hervorming is terug te vinden in de Bouillonnota, die tot stand kwam op een residentieel seminarie met de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare besturen en de topambtenaren. De Bouillonnota vermeldt dat volgende principes voorop moeten staan bij de veranderingsprocessen (Van den Bossche, 1999):

- de verhoogde autonomie van de overheidsdiensten;
- de verhoogde responsabilisering van de overheidsmanager;
- het sturen op resultaten;
- de klantgerichtheid;
- de transparantie;
- de eenvoud van regelgeving en processen;
- het bewaken van de geleverde kwaliteit, ex ante en ex post;
- de uitbouw van prestatie-indicatoren zodat de effecten van het overheidsoptreden ‘meetbaar’ worden.

3.3. Variaties in NPM-hervormingen

New Public Management is geen eenduidig begrip en is bijgevolg ook niet op eenzelfde manier ingevoerd in verschillende landen. Naargelang de diagnose van het probleem, worden andere oplossingen voorgesteld. Deze oplossingen worden mede bepaald door institutionele factoren en politieke keuzes.

Een veel gebruikte **indeling van hervormingstrajecten** is die van Pollitt en Bouckaert (2004) die een onderscheid maken tussen een strategie van *'maintain'*, *'modernize'*, *'marketize'*, en *'minimize'*. De *'maintain'* strategie is erop gericht de status quo te bewaren door de huidige structuren en werkwijzen te verbeteren zonder fundamentele veranderingen door te voeren. Een voorbeeld hiervan is de federale overheid in Duitsland, die in vergelijking met andere overheden weinig invloed heeft ondergaan van het New Public Management. De *'modernize'* strategie kent nog een belangrijke rol toe aan de staat, maar erkent dat er fundamentele wijzigingen nodig zijn in het functioneren van de overheid. Veranderingen hebben ondermeer betrekking op het financieel systeem (bv. invoering van prestatiebegroting), het personeelsstatuut (bv. meer flexibiliteit), de organisatie (bv. verzelfstandiging) en de kwaliteit van dienstverlening (bv. invoering van kwaliteitssystemen). Deze strategie wordt teruggevonden in landen zoals België, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland en Zweden. Binnen deze groep kan nog het onderscheid gemaakt worden tussen de noordelijke landen, die veel belang hechten aan participatie van de burgers, en de andere landen die meer de klemtoon leggen op interne managementhervormingen. De *'marketize'* strategie beoogt de introductie van meer competitie en markttype mechanismen in de publieke sector. Typische hervormingen zijn: contractualisering, outsourcing, prestatiebeloning, benchmarking, enz. Voorbeelden hiervan zijn Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Australië. De *'minimal state'* strategie tenslotte beoogt zoveel mogelijk te privatiseren zodat de overheid alleen nog die taken moet uitvoeren die de private sector niet kan of wil uitvoeren. Deze strategie is in de retoriek vaak aanwezig geweest in de Verenigde Staten, maar in de praktijk niet doorgevoerd.

Het New Public Management in zijn zuivere vorm is dus zeker niet in alle landen doorgevoerd vanaf de jaren '80. Tot de kern NPM-landen behoren landen zoals het VK, Australië en Nieuw-Zeeland. Zij zagen een belangrijke rol voor technieken uit de private sector bij de herstructurering van de overheid. In de literatuur worden enkele verklaringen gegeven waarom NPM hier het best geaard heeft. Het waren landen met een meerderheidssysteem, een hoge graad van centralisatie, en een uitgesproken

NPM-ideologie (Pollitt, 2007). Bovendien behoren deze landen niet tot de Rechtsstaat-traditie. Dit brengt met zich mee dat veranderingen hier gemakkelijker door te voeren waren omdat er weinig regelgeving in de weg stond en omdat één partij vanuit een centrale machtspositie kon handelen.

In tegenstelling tot de voorgaande landen is de groep van continentaal Europese landen (België, Finland, Frankrijk, Nederland, Italië, Zweden, Duitsland) altijd veel belang blijven hechten aan de rol van de overheid in de samenleving. *“They continue to place greater emphasis on the state as the irreplaceable integrative force in society, with a legal personality and operative value system that cannot be reduced to the private sector discourse of efficiency, competitiveness and consumer satisfaction”* (Pollitt & Bouckaert, 2004: 98). Volgens Pollitt en Bouckaert is het verkeerd om deze groep van landen te beschouwen als ‘achterblijvers’ die zich uiteindelijk zullen aansluiten bij de kerngroep van NPM-landen, maar vertegenwoordigen zij een apart model, namelijk het **neo-Weberian state model**. Dit model combineert klassieke Weberiaanse principes met nieuwe elementen zoals burgerparticipatie, de oriëntatie op resultaten en professionalisme.

Weberiaanse elementen zijn (Pollitt & Bouckaert, 2004: 99):

- herbevestiging van de rol van de staat in de oplossing van maatschappelijke problemen;
- herbevestiging van de rol van de representatieve democratie als legitimiteit voor het staatsapparaat;
- herbevestiging van de rol van het administratief recht in de relaties tussen overheid en burger;
- behoud van de idee van een openbare dienst met een apart statuut, cultuur en arbeidsomstandigheden.

Neo-elementen zijn (Pollitt & Bouckaert, 2004: 99-100):

- verschuiving van een interne oriëntering op basis van bureaucratische regels naar een externe oriëntering gericht op de noden en wensen van de burgers;
- aanvulling van de representatieve bureaucratie met andere consultatiemechanismen;
- een sterkere gerichtheid op resultaten in plaats van het louter correct volgen van de procedure;
- een professionalisering van de openbare dienst zodat de bureaucraat niet enkel een expert is in specifieke wetgeving, maar ook een professioneel manager die aan de noden van burgers/gebruikers wil tegemoet komen.

3.4. Impact van het New Public Management

Na verloop van tijd ontstond de behoefte om de impact van het New Public Management te evalueren, wat echter een zeer moeilijke kwestie is. Dit heeft te maken met verschillende factoren. Ten eerste werden deze hervormingen op zeer uiteenlopende wijze doorgevoerd zoals hierboven is gebleken. Ten tweede waren de doelstellingen voor de hervormingen niet steeds zeer expliciet geformuleerd, waardoor het moeilijk is om te evalueren of de doelstellingen bereikt zijn. Ten derde ontbreekt het meestal aan precieze metingen voor en na de hervormingen. Ten vierde kunnen effecten ook te wijten zijn aan andere factoren dan wel aan de hervormingen (bv. ICT, sociaal-economische factoren). Tenslotte doen effecten zich vaak pas voor op de lange termijn, waardoor evaluaties op korte termijn mogelijke effecten kunnen onderschatten. Bovenal moet een onderscheid gemaakt worden tussen de retoriek van de hervormingen en de reële effecten op de werkvloer, wat uiteraard veel moeilijker te achterhalen is.

In de retoriek was het New Public Management zeer ambitieus. De hervorming zou leiden tot besparingen, verbeterde processen, een hogere efficiëntie en effectiviteit, en een grotere capaciteit, flexibiliteit en veerkracht van het administratief systeem (Pollitt, 2002). In welke mate zijn deze resultaten bereikt? Op basis van verschillende informatiebronnen (o.a. evaluatiestudies) kwam Pollitt (2003: 40-41) tot volgende voorlopige conclusies:

- In bepaalde specifieke gevallen zijn er duidelijke bewijzen dat er besparingen zijn gerealiseerd. In andere gevallen is dit echter niet zo, of toch niet op de schaal die voorspeld werd.
- Er hebben zeker procesverbeteringen plaats gevonden; doorlooptijden of wachtlijnen zijn korter geworden of fouten verminderd.
- Er zijn voorbeelden te vinden van efficiëntiewinsten, doch niet altijd ondersteund met input/output ratio's.
- Effectiviteit is zeer moeilijk te meten. Bewijsvoering van een grotere effectiviteit van programma's gekoppeld aan managementhervormingen is eerder zeldzaam.
- Een betere managementcapaciteit en/of flexibiliteit van het administratieve systeem zijn aanwezig, maar moeilijk te meten. Anderzijds hebben NPM-hervormingen ook geleid tot meer regulering, vooral in termen van audit, inspectie en monitoring.

Tien jaar later werd in het kader van het COCOPS-project²⁴ een uitgebreide meta-analyse gemaakt van 518 studies over NPM-hervormingen in Europa (Pollitt & Dan, 2011). Op basis van deze studie worden bovenstaande voorlopige conclusies grotendeels bevestigd.

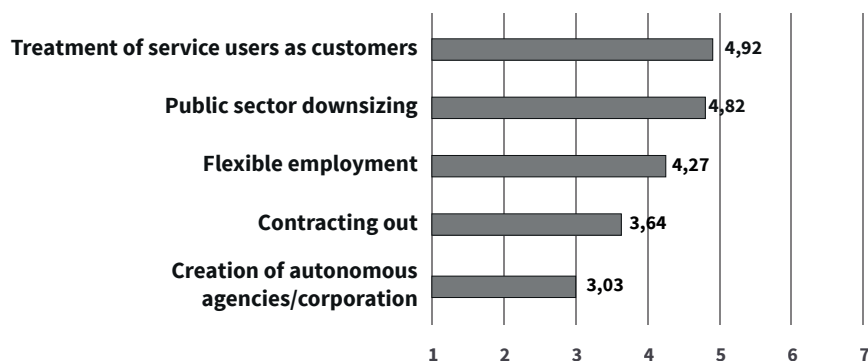
- De resultaten in verband met de al of niet gerealiseerde besparingen blijven gelden.
- Verbeteringen in processen komen vaker voor dan verbeteringen in outputs en outcomes. Dit hangt samen met het feit dat procesverbeteringen gemakkelijker te evalueren zijn. Veel studies rapporteren over kwantitatieve procesverbeteringen. Toch is dit niet universeel. Verbeteringen werden vastgesteld in 57,9 % van de studies; in 23,6 % werden geen meldingen gemaakt en in 18,5 % van de cases was er sprake van verslechtering.
- De conclusie over efficiëntiewinsten blijft eveneens geldig. Veel studies rapporteren enkel over besparingen in input (dus slechts over één aspect van de input-output ratio). Wat de outputzijde betreft, rapporteren 53,4 % van de cases over verbeteringen, 19,6 % over verslechteringen en in 27,9 % van de cases was er geen significante verandering.
- Resultaten over effectiviteit blijven ondergerapporteerd.

Naast deze 'objectieve' meta-analyse werd in het kader van het COCOPS-project ook een survey uitgevoerd bij topambtenaren in 20 Europese landen waarbij de perceptie over de hervormingen werd onderzocht (Hammerschmid et al., 2017). In totaal hebben 7.247 topambtenaren hieraan geparticipeerd. Door middel van de survey werd de relatie onderzocht tussen vijf belangrijke NPM-hervormingen (bezuinigingen, verzelfstandiging, uitbesteding, klantgerichtheid, flexibele tewerkstelling) en vier dimensies van prestatie management (kostenefficiëntie, kwaliteit van dienstverlening, gelijke toegang tot openbare diensten, en beleidscoördinatie). Daarnaast werd het effect van deze hervormingen gemeten op de algemene verbetering van overheidsprestaties.

In figuur 1 wordt het belang van de vijf NPM-hervormingen aangegeven volgens de perceptie van de topambtenaren.

24 COCOPS staat voor *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*. Dit is een onderzoeksprogramma gefinancierd door de Europese Commissie. Het programma werd gecoördineerd door prof. Dr. Steven Van de Walle (Erasmus Universiteit Rotterdam, Nederland). 11 universiteiten in 10 landen werkten eraan mee. Het project liep van 2011 tot 2014. Zie website: <http://www.cocops.eu/>

Figuur 1: Belang van bepaalde NPM-hervormingen in 20 landen volgens de topambtenaren



Schaal: 1 = 'niet' tot 7 = 'zeer veel'; score gebaseerd op gelijk gewicht voor de landen

Bron: Hammerschmid et al., 2017: 26

Uit figuur 1 blijkt dat de belangrijkste NPM-hervorming volgens de topambtenaren te maken heeft met een meer klantgerichte benadering van burgers; de minst belangrijke hervorming zou te maken hebben met de creatie van autonome agentschappen.

De effecten van deze NPM-hervormingen zijn verschillend naargelang de dimensie van prestatie management. Samengevat:²⁵

- Bezuinigingen: positief effect op kostenefficiëntie, negatief effect op kwaliteit van dienstverlening
- Verzelfstandiging: geen effect
- Uitbesteding: positief effect op kostenefficiëntie en beleidscoördinatie
- Klantgerichtheid: positief effect op kostenefficiëntie, kwaliteit van dienstverlening, beleidscoördinatie en gelijke toegang tot openbare diensten
- Flexibele tewerkstelling: positief effect op kostenefficiëntie, kwaliteit van dienstverlening, beleidscoördinatie en gelijke toegang tot openbare diensten

Wat betreft het effect op de algemene verbetering van overheidsprestaties, wordt vastgesteld dat kwaliteit van dienstverlening en beleidscoördinatie hier het meest toe bijdragen. Verder wordt een positief effect vastgesteld

²⁵ In deze samenvatting worden alleen de significante effecten vermeld.

voor verzelfstandiging en meer klantgerichtheid en een negatief effect voor bezuinigingen.

De conclusie van de auteurs is: *“Whatever the gains in efficiency, an emphasis on structural reforms (downsizing, contracting out, agencification) does not appear to be bringing the many other performance benefits that advocates of NPM reforms associate with their implementation. (...) The extent to which service users are treated as customers is the NPM reform with the strongest effect on performance”* (Hammerschmid et al., 2017: 16). Een beperking bij het onderzoek is wel dat dit gebaseerd is op de perceptie van topambtenaren, die deels zelf verantwoordelijk geweest zijn voor deze hervormingen. Verder onderzoek gebaseerd op een objectieve meting van resultaten is dus aangewezen.

3.5. Dysfuncties van het New Public Management

De resultaten van NPM-hervormingen zijn dus niet onverdeeld positief en als er positieve effecten zijn, is het niet altijd mogelijk om die toe te wijzen aan de hervormingen. Vaak hangen effecten ook af van de context. Contextuele factoren kunnen hervormingen zowel faciliteren als bemoeilijken (Pollitt & Dan, 2011: 39-43). Een kerntaak voor hervormers is dan ook om zorgvuldig in te schatten of een NPM-hervorming een oplossing is voor het gestelde probleem, vooraleer die hervorming te implementeren.

Naast de resultaten die rechtstreeks beoogd werden door NPM, wordt in de literatuur ook gewezen op bepaalde **dysfuncties** of neveneffecten van het New Public Management (Pollitt, 2003: 45-49).

Ten eerste kan het systeem van ‘targets’ leiden tot perverse effecten (zie intermezzo 1). Het leidt ertoe dat men zich gaat overconcentreren op meetbare indicatoren en te weinig aandacht besteedt aan aspecten die minder meetbaar zijn of waarvoor geen indicator werd geformuleerd. Het kan ook leiden tot een tunnelvisie waarbij organisaties zich vooral richten op de eigen doelstellingen en minder bereid zijn om samen te werken met andere organisaties die rond hetzelfde thema werken. Wanneer bovendien het behalen van de targets gekoppeld is aan beloningen of straffen, kan dit bedrog of *gaming* aanmoedigen. Bijvoorbeeld wanneer de financiering van het onderwijs gekoppeld is aan het aantal geslaagde studenten, zou dit ertoe kunnen leiden dat men toleranter wordt ten aanzien van slagen dan wanneer die koppeling er niet is.

Ten tweede kan er een probleem ontstaan van democratische controle als organisaties te veel op afstand geplaatst worden in het kader van verzelf-

standing (zie ook vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 ‘Publieke versus private organisaties’, paragraaf 3.3). Managers krijgen dan een ruime mate van autonomie, maar moeten onvoldoende verantwoording afleggen. Dit stelt ook het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid. Omgekeerd kan zich het probleem stellen van te veel regulering en monitoring. In sommige landen is er sprake van een audit explosie, door een opeenstapeling van allerlei controlemechanismen.

Ten derde heeft de desaggregatie van grote bureaucratieën in kleinere gespecialiseerde instellingen geleid tot een sterke fragmentatie van de publieke sector. Daardoor wordt een gecoördineerd en geïntegreerd beleid bemoeilijkt.

Ten vierde is er sprake van grote transactiekosten als gevolg van het contractualisme. Het opmaken, opvolgen en evalueren van contracten op zowel organisationeel als individueel niveau vergt immers heel wat tijd en energie. In een systeem van ‘harde’ contracten gebaseerd op wantrouwen, zijn deze transactiekosten nog hoger dan in een systeem van ‘zachte’ contracten gebaseerd op vertrouwen (Putseys & Hondeghem, 2002).

Tenslotte wordt beweerd dat het New Public Management geleid heeft tot een afzwakking van de ethiek in openbare diensten. Door een vermindering van de werkzekerheid en een grotere focus op resultaten, is het mogelijk dat ambtenaren een meer instrumentele en calculerende houding aannemen. Extra inspanningen moeten beloond worden of gespecificeerd in het contract. Aangezien de interactie met de private sector stijgt, bestaat er een zeker gevaar dat ook de beïnvloeding stijgt, en dus het gevaar op corruptie.

Elke medaille heeft dus een keerzijde. De voordelen van het New Public Management worden ongetwijfeld overschaduwd door enkele nadelen. Volgens Pollitt (2003: 45-46) is de vraag dan ook niet zozeer *“does New Public Management work”*, maar eerder *“under what conditions does this or that element within NPM work, and under what conditions is the same element likely to fail”*.

Naast een evaluatie van het New Public Management in termen van zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit, is het ook belangrijk om te kijken naar andere gevolgen voor het functioneren van het **politiek-administratief systeem**. Een van de cruciale vraagstukken is in welke mate het New Public Management de machtsverhoudingen tussen verantwoordelijke politici en ambtenaren heeft gewijzigd. Hierop geeft de literatuur geen eenduidig antwoord. Sommige auteurs beweren dat de machtsverhoudingen duidelijk versterkt zijn ten voordele van politici omdat ambtenaren in een meer uitvoerende (*delivery*) rol geduwd zijn en hun positie minder vast geworden is door korte

termijn aanstellingen. Andere auteurs daarentegen beweren dat de politieke controle verminderd is als gevolg van het New Public management. *“One conclusion is that central political control has been undermined by NPM, but in different ways and to a different extent in different parts of the administration and more for the non-core than the core civil service”* (Christensen & Lagreid, 2007: 15). In dit citaat wordt onder meer verwezen naar het fenomeen van het op afstand plaatsen van bepaalde overheidsdiensten, waardoor de rechtstreekse greep van politici op deze diensten verminderd is. Indien deze auteurs het bij het rechte eind hebben, kunnen we stellen dat binnen het New Public Management het *‘managerialism’* het gehaald heeft van het *‘contractualism’*.

Dit laatste verwijst naar een inherente spanning binnen het New Public Management (Christensen & Lagreid, 2001). De betrachting van het *‘managerialism’* is vooral om management principes binnen te brengen in het openbaar bestuur. Veel aandacht gaat uit naar decentralisatie, verzelfstandiging en delegatie. Vandaar ook het *‘let managers manage’* principe. De bekommernis van het *‘contractualism’* is vooral om de macht van de politieke leiders te versterken ten aanzien van de bureaucratie. Vandaar de aandacht voor controle en contractuele arrangementen. Dit wordt verwoord in het *‘make managers manage’* principe (Toonen, 2001). Beide benaderingen waren in de New Public Management beweging aanwezig.

Intermezzo 1: Alcoholcontroles door de politie

“De federale wegpolie heeft zo weinig middelen en mensen, dat ze nepcontroles uitvoert om de statistieken op te smukken.”

‘Wij moeten steeds meer taken vervullen met steeds minder middelen. Gevolg: we kunnen alleen nog het strikte minimum doen. Voor de wegpolie is dat dramatisch: we doen enkel nog vaststellingen van ongevallen. Aan onze kerntaken – controle op alcohol, snelheid en zwaar vervoer – komen we nog nauwelijks toe.’ Dat zegt Jan Schonkeren, voorzitter van de liberale vakbond VSOA.

Het gebrek aan middelen heeft tot gevolg dat de automobilist zich niet meer aan de regels moet storen. In Limburg zal de federale politie vanaf 12 februari tot eind maart op de momenten dat de meeste dodelijke ongelukken gebeuren – in de week-ends en nachten – geen controles meer uitvoeren op alcohol en snelheid. Reden: alle agenten moeten nu al zoveel mogelijk verlof en recuperatiedagen opnemen om te anticiperen op de Eurotop van midden maart.

Het gebrek aan middelen heeft tot gevolg dat de automobilist zich niet meer aan de regels moet storen. In Limburg zal de federale politie vanaf 12 februari tot eind maart op de momenten dat de meeste dodelijke ongelukken gebeuren – in de week-ends en nachten – geen controles meer uitvoeren op alcohol en snelheid. Reden: alle agenten moeten nu al zoveel mogelijk verlof en recuperatiedagen opnemen om te anticiperen op de Eurotop van midden maart.

‘Typerend voor de situatie’, noemt Jan Schonkeren dat. ‘In Brabant wordt ook niet meer geflitst tijdens weekends en nachten. Intussen moeten we wel onze normen halen voor de overheid. Zo krijg je nepcontroles die alleen dienen om de statistieken in orde te brengen. Op maandagochtend tien uur een alcoholcontrole houden op de E40 is een goed voorbeeld. Veel volk, niemand positief en je statistieken voor het aantal controles zijn weer in orde. Of zwaantjes die zelf blazen, die vuilniswagens vijf keer op en af laten rijden op de weegbrug en dat inschrijven als vijf controles. Zo ver is het gekomen.’

‘De mensen op het veld kunnen niet anders’, zegt Schonkeren. ‘De posten van de wegpolitie kampen met een onderbezetting van 16 procent. Toch moeten we 24 uur permanentie garanderen, weekends en weekdagen. De regering belooft nu meer manschappen, maar daarmee kunnen we de uitstroom van mensen niet eens opvangen.’ (...)

De commissaris-generaal van de federale politie, Fernand Koekelberg, zegt dat valse controles en cijfers niet kunnen en dat hij dat zal onderzoeken. Over sancties wil hij zich nog niet uitspreken. Hij steunt wel ‘fundamenteel’ de vraag van de vakbonden naar meer mensen en middelen.

Bron: De Standaard, 25 februari 2008 (Tonny Verhaeghe)

3.6. Bijsturingen van het New Public Management

Omwille van de vermelde kritiek is de hype van het New Public Management in het begin van de 21e eeuw geleidelijk aan verminderd. Drechsler (2005: 17) verwoordt het als volgt:

- *In 1995 it was still possible to believe in NPM, although there were the first strong and substantial critiques;*
- *In 2000 NPM was on the defensive, as empirical findings spoke clearly against it as well;*
- *In 2005, NPM is not a viable concept anymore.*

Sommige auteurs verklaarden het NPM dood en zagen een nieuw paradigma verschijnen. Hier kan verwezen worden naar een artikel van Dunleavy et al. (2005): “*New Public Management is dead – long live digital-era governance.*” In hun artikel hebben ze de drie kernthema’s van het NPM (*disaggregation, competition, incentivization*) geanalyseerd en nagegaan in welke mate aspecten hiervan nog worden toegepast. Binnen het thema *disaggregation* zouden de meeste toepassingen herzien zijn. Een klassiek voorbeeld hiervan is de herintegratie van agentschappen in de ministeries. Binnen het thema *competition* zouden de meeste toepassingen niet langer uitbreiden. Een voorbeeld hiervan is outsourcing of deregulering. Alleen

het thema *incentivization* zou nog enige aanhang kennen. Hierbij wordt onder meer verwezen naar stimuli voor efficiëntiewinsten.

Andere auteurs gingen evenwel niet zo ver te verklaren dat NPM over is. Zij erkenden dat er bijsturingen geweest zijn, maar heel wat elementen bleven overeind. Pollitt (2003: 50) stelt dat: *“While other slogans (partnerships, e-government, joined-up government) may have taken over the reform headlines, the NPM-ish heritage of the past decade and a half is not being seriously challenged. New types of reforms are being added on the NPM inheritance; they are not replacing it.”*

Welke waren dan deze bijsturingen? De belangrijkste was wellicht de trend naar een grotere **coördinatie** binnen de publieke sector (Christensen & Lagreid, 2007). Een van de essentiële kenmerken van het New Public Management was de opsplitsing van grote bureaucratieën in ‘*single-purpose*’ organisaties die op afstand geplaatst werden. Dit had als voordeel dat deze organisaties efficiënter konden functioneren, maar had als nadeel dat de fragmentatie toenam. Elke organisatie streefde eigen doelstellingen na, maar de afstemming tussen organisaties bleef soms achterwege. De capaciteit van de overheid om complexe problemen aan te pakken, die verschillende organisaties en beleidssectoren overstegen verminderde. Een oplossing hiervoor werd gezocht in de versterking van de coördinatiecapaciteit van de overheid. In de literatuur worden hiervoor ondermeer de termen **Whole-of-Government** en **Joined-up-Government** gebruikt.

Een tweede bijsturing was de trend naar een grotere **controle** vanuit het centrum (Lodge & Gill, 2011). De discretionaire bevoegdheid van het management werd teruggeschroefd door een sterkere regulering. De financieel-economische crisis vanaf 2008 heeft deze tendens alleen maar versterkt. We verwijzen hierbij naar hoofdstuk 9 ‘Regulering’.

Tenslotte werd ook de **specificiteit** van de publieke sector terug meer benadrukt. De private sector is niet langer het model waaraan de overheid zich moet spiegelen, maar men erkent dat de overheid een eigen waardensysteem heeft. Naast de 3 E’s moet de overheid ook andere waarden nastreven zoals democratie, billijkheid, gelijke behandeling en sociale rechtvaardigheid. Het benadrukken van deze waarden betekent niet een terugkeer naar de traditionele bureaucratie, maar een zoektocht naar een nieuwe synthese waarbij de professionele dienstverlening van de ambtenaar centraal staat (Steen, 2009).

4. Het New Public Governance

Met de bijstellingen die aangebracht werden aan het NPM, komen we stil aan in een post-NPM tijdperk. Volgens Dunleavy et al. (2005) wordt het post-NPM tijdperk, of in hun termen de **digital-era governance** gekenmerkt door drie thema's: *reintegration*, *needs-based holism*, en *digitization changes*. *Reintegration* verwijst naar het opnieuw samenbrengen van elementen die door het NPM opgesplitst werden. Bijvoorbeeld: terugschroeven van verzelfstandiging, reëngineering van back-office processen. *Needs-based holism* slaat op een nieuwe relatie met de burger/klant waarbij een grotere vereenvoudiging en flexibiliteit wordt nagestreefd. Bijvoorbeeld: *one-stop-shops*, *data warehousing*. *Digitization changes* verwijst naar een transformatie van de overheid op basis van moderne informatie- en communicatietechnologie. Bijvoorbeeld: elektronische dienstverlening, automatische processen. Het is onmiskenbaar dat technologische ontwikkelingen op het vlak van ICT een grote impact hebben op de organisatie en cultuur van het openbaar bestuur.

In de recentere literatuur duikt de term '**New Public Governance**' op die volgens sommigen verwijst naar een nieuw paradigma, naast de klassieke (neo-)Weberiaanse en de New Public Management benadering (Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011). Deze nieuwe benadering wordt verbonden met de toenemende fragmentatie en interorganisatorische context van publieke dienstverlening (Osborne et al., 2013). Het is volgens deze auteurs niet langer mogelijk om enkel te focussen op administratieve processen of intraorganisatorisch management. "*Rather these foci must be integrated within a broader paradigm that emphasizes both the governance of interorganizational (and cross-sectoral) relationships and the efficacy of public service delivery systems rather than discrete public service organizations*" (Osborne et al., 2013: 135).

Veel maatschappelijke problemen overstijgen de verantwoordelijkheid van één bestuursniveau en vereisen een samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus (**multi-level governance**). Bovendien kunnen maatschappelijke problemen niet langer opgelost worden door de overheid alleen, maar is samenwerking vereist met andere actoren (**multi-actor governance**). "*The New Public Governance attempted to move beyond the old arguments between the state and the business, and to show that complex modern societies could only be effectively governed through complex networks of actors, drawn*

from government itself, the market sector, and civil society” (Pollitt & Bouckaert, 2011: 23).

Een belangrijk concept in het ‘New Public Governance’ is dus ‘**governance**’ dat het concept government deels vervangt (zie ook hoofdstuk 1 ‘Introductie tot de bestuurskunde: sferen in de samenleving’). Governance claimt een bredere, meer inclusieve benadering dan government (Pollitt & Bouckaert, 2017). Naast de overheid hebben ook andere actoren een verantwoordelijkheid in het sturen van de samenleving. Te denken valt aan private organisaties, middenveldorganisaties, en burgers, al of niet in een samenwerkingsverband. De overheid blijft echter een belangrijke actor, maar heeft niet langer een monopolie of wordt niet langer aanzien als de enige actor. *“From a governance standpoint one sees government as only one institution among many in a free market society” (Pollitt & Bouckaert, 2017:21).*

Dit impliceert ook dat de relatie tussen overheid en andere actoren verschuift van een hiërarchische relatie naar een **netwerk** relatie. De overheid werkt in een netwerk met andere actoren samen om maatschappelijke problemen op te lossen. *“Problems cannot be solved by organizations on their own. Hence, hierarchy as an organizing principle has lost much of its meaning. The model of the ‘lonely organization’ that determines its policy in isolation is obsolete. (...) Equally obsolete is the image of government at the apex of societal pyramid. (...) Horizontal networks replace hierarchies.”(Koppenjan & Klijn, 2004: 3).* Het New Public Governance sluit dus erg aan bij de theorieën over netwerken (zie kader 2 voor meer informatie).

Ten slotte gaat het New Public Governance uit van een andere benadering van de **burger**. In de klassieke (neo-)Weberiaanse benadering van bestuur wordt de burger eerder als een passieve actor beschouwd die enkel via het verkiezingssysteem enige invloed kan uitoefenen op het bestuur. In het New Public Management wordt de burger beschouwd als een klant van de overheid die via consumentengedrag invloed kan uitoefenen op de publieke dienstverlening. In de New Public Governance benadering gaat men uit van een partnerschap tussen bestuur en burger. De burger is partner in het overheidsbeleid en staat als co-producent mee in voor de publieke dienstverlening. De kwaliteit van de dienstverlening wordt gegarandeerd door de dialoog tussen professionele dienstverleners en gebruikers (Pestoff, 2015; Osborne et al, 2012). Voor de nieuwe benadering van de burger verwijzen we ook naar hoofdstukken 11 ‘Bestuur en burger’ en 12 ‘Bestuur en maatschappelijk middenveld’.

Kader 2: Netwerktheorieën

In de literatuur over netwerktheorieën zien we twee grote velden van toepassingen:

- a) netwerken als *'service delivery networks'*: sets van mensen die optreden namens organisaties en die zich bezighouden met de afstemming rond concrete dienstverlening, zoals bijvoorbeeld netwerken van professionelen in de geestelijke gezondheidszorg rond patiënten of netwerken van medici, thuisverzorgers, mantelzorgers,... in de thuiszorg gericht op samenwerking rond deze zorg. Het kan ook gaan om netwerken gericht op doorstroming naar de arbeidsmarkt van mensen die werkloos zijn of netwerken rond drugsverslaafden.
- b) netwerken als *'policy networks'* waarbij zich stelsels van organisaties vormen rond bepaalde problematieken van beleidsvoering: een beleidsnetwerk voor wijkontwikkeling; een netwerk rond een bepaald groot stadsproject; een netwerk voor armoedebestrijding.

Het onderscheid tussen beide is relatief: in netwerken kan dienstverlening overlopen in beleidsvorming en omgekeerd; of het kan dat in netwerken beide aspecten aan bod komen.

Centraal in alle benaderingen staat het concept van de 'interdependentie' of onderlinge afhankelijkheid. Dat betekent dat organisaties in netwerken elkaar nodig hebben: ze kunnen een bepaalde problematiek niet alleen aanpakken of alleen een dienst leveren. Ze hebben elk bepaalde *resources* of machtsbronnen die andere organisaties nodig hebben en zelf hebben ze ook anderen nodig. Het is die onderlinge afhankelijkheid die hen tot elkaar brengt en die het netwerk vormt. De spanning in netwerken is de constante afweging van organisaties om zoveel mogelijk autonomie te behouden maar toch min of meer gedwongen te zijn om een deel van die autonomie op te geven in de samenwerking met anderen en om net daardoor toch ook een deel van de eigen doelstellingen te kunnen realiseren. Een milieugroep die graag aan natuurontwikkeling zou doen, moet met het gemeentebestuur samenwerken dat eigenaar is van een stuk natuur en het gemeentebestuur heeft de milieugroep nodig om dat stuk natuur te onderhouden. In die onderlinge afhankelijkheid ontstaan dan machtsverhoudingen, relaties, communicatie,... Ziekenhuizen en thuiszorgorganisaties hebben elkaar nodig om mensen na een kort verblijf in het ziekenhuis thuis goed op te vangen. Dat leidt uiteindelijk tot een bepaalde output van het netwerk: de natuurontwikkeling in de gemeente breidt uit; de opvang thuis functioneert beter. Een bepaald beleidsproduct of een bepaalde dienstverlening is dan het resultaat van het netwerk. Of niet natuurlijk, want het is niet omdat actoren met elkaar contact hebben en weten dat ze van elkaar afhankelijk zijn, dat ze daarom bereid zijn hun autonomie op te geven.

In de analyse van netwerken kijken we naar wie de actoren zijn en welke hun doelstellingen zijn of hoe die doorheen en als gevolg van het netwerk evolueren. Een belangrijke vraag is met welk mandaat organisaties mensen afvaardigen om in netwerken actief te zijn en welke processen zich dan ontwikkelen tussen deze gemandateerden onderling en in de verhouding tot hun moederorganisaties. We kijken naar de machtsbronnen van actoren en hoe die de verhouding en de processen van het netwerk bepalen. We analyseren de communicatie, de manieren van onderhandelen, de strategieën van actoren. We kijken naar de mensen die het netwerk moeten managen of leiden en onderzoeken welke activiteiten zij ontwikkelen en welke vormen van management zij toepassen. We hebben oog voor de geslotenheid

van netwerken: na verloop van tijd ontstaan ook in netwerken instituties die er bijvoorbeeld voor zorgen dat nieuwe organisaties geen toegang krijgen of dat bepaalde manieren om problemen te omschrijven of diensten te leveren niet veranderen omdat zich in dat netwerk een bepaalde interpretatie in de geesten en in de manieren van werken heeft vastgezet.

Voor meer info: Klijn, E.H & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.

In tabel 2 worden bij wijze van samenvatting enkele belangrijke verschillenpunten tussen het New Public Governance en de vorige benaderingen van het openbaar bestuur opgelijst.

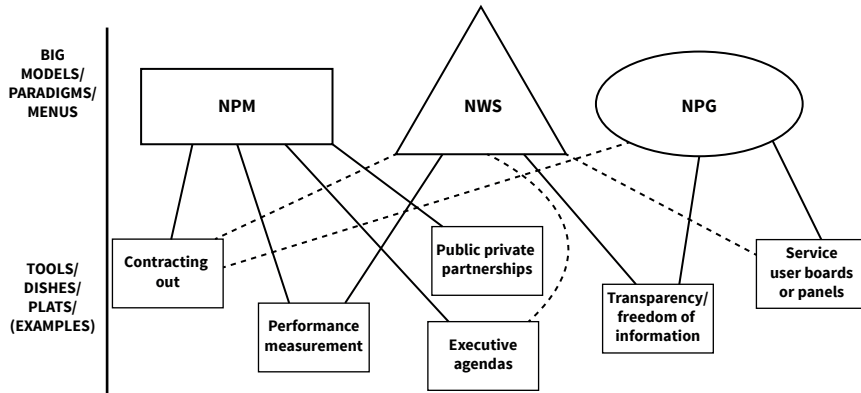
Tabel 2: Kenmerken van het New Public Governance in vergelijking met de (Neo-)Weberiaanse en NPM-benadering

	(Neo-)Weberiaanse benadering (NWS)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
<i>Periode</i>	Voor de jaren 80	Jaren 80-90	Vanaf 2000
<i>Theoretische stromingen</i>	Bureaucratietheorie	Public choice Principal agent	Netwerktheorie
<i>Organisatie-principe</i>	Hiërarchie	Markt	Netwerk
<i>Waarden</i>	3 R's: rechtsgelijkheid, rechtmatigheid, rechtszekerheid	3 E's: economy, efficiency, effectiveness	Samenwerking, coördinatie, participatie
<i>Benadering van de burger</i>	Onderhorige	Klant	Partner
<i>Kernelementen</i>	Rule of law Processen en procedures Dominantie van het openbaar bestuur Specificiteit van de openbare dienst	Responsabilisering van het management Prestatiemanagement Desaggregatie Competitie en markttype mechanismen	Governance Interorganisationele en cross-sectoriële samenwerking Co-productie Digitalisering

De typering van de drie benaderingen in tabel 2 is uiteraard rudimentair en het onderscheid tussen de types van openbaar bestuur moet zeker genuanceerd worden. Vaak is het een én-én-verhaal en geen of-of-verhaal. Dit belet

ook niet dat in de drie paradigma's gebruik wordt gemaakt van vergelijkbare managementtechnieken. Bijvoorbeeld PPS is zowel een techniek die gepromoot wordt door het New Public Management als door het New Public Governance. Prestatiemanagement wordt vooral geassocieerd met het New Public Management, maar kan ook passen in andere benaderingen. Dit wordt schematisch weergegeven in figuur 2.

Figuur 2: Managementtechnieken en paradigma's van openbaar bestuur



Bron: Pollitt & Bouckaert, 2017:28

In de praktijk krijgt men dus meestal een gelaagdheid in de benadering van het openbaar bestuur. Verschillende benaderingen worden gecombineerd waarbij de dysfuncties uit een vorige benadering worden gecorrigeerd en aangevuld met nieuwe inzichten.

5. Besluit

In de organisatie van het openbaar bestuur blijft de bureaucratie een basispijler. De bureaucratie staat immers voor een aantal belangrijke waarden zoals deskundigheid, gelijke behandeling, correcte procedures en loyale ambtenaren. Na een periode van bureaucratie *'bashing'* tijdens het New Public Management, erkent men nu opnieuw het belang van deze waarden. Sommigen spreken zelfs van *'revaluing bureaucracy'* (Steen, 2009). Dit betekent niet dat er een terugkeer is naar het oude Weberiaanse model, wel dat men op zoek is naar een nieuwe synthese waarbij de waarden van het

New Public Management (de 3 E's) in balans gezet worden met de waarden van de bureaucratie.

Naar de toekomst zal de organisatie van het openbaar bestuur ongetwijfeld grote veranderingen ondergaan als gevolg van nieuwe evoluties op het vlak van ICT, maar ook als gevolg van nieuwe opvattingen over *governance*. Het openbaar bestuur wordt meer en meer gezien als één van de vele actoren die sturing geven aan de samenleving. Het netwerkdenken maakt hierbij opgang. Daarmee is sinds enkele jaren een nieuw paradigma gegroeid, namelijk het New Public Governance. De toekomst zal moeten uitwijzen of het New Public Governance wel degelijk een nieuw en consistent paradigma vormt, dan wel een losse samenhang is van enkele ideeën. Het onderzoek in de bestuurskunde is evenwel nog niet ver genoeg gevorderd om daar al een uitspraak over te doen.

6. Verdere informatie

- Bendix, R. (1960). *Max Weber. An intellectual portrait*. New York: Doubleday & Company Inc.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*. 69 (spring), 3-19.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- <http://www.cocops.eu/>

7. Referenties

- Bendix, R. (1960). *Max Weber. An intellectual portrait*. New York: Doubleday & Company Inc.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (Eds.). (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate Aldershot.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (Eds.) (2007). *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms*. Hampshire: Ashgate.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- Douglas, M. (1981). *In the Active Voice*. London: Routledge.

- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown.
- Drechsler, W. (2005). The rise and demise of New Public Management. *Post-austrian economics review*. 33: 17-28.
- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy*. London: Sage.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16: 467-494.
- Godfroij, A.J.A. (1988). Van bureaucratie naar open interactie. Het werk van Michel Crozier. In: Korsten, AFA & Toonen, Th.A.J. (red.) *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Stenfert Kroese. pp 207-228.
- Gouldner, A.W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. The Free Press, Glencoe.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, A. & Sayed, A.M.. (2017). *Top public officials' perceptions of new public management reforms and their effects: Findings from the 20-country COCOPS Top Executive survey*. IPSA-SOG Workshop on Public Management and Institutional Quality, Gothenburg, 7-8 June
- Hondelghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar*. Leuven: VCOB.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*. 69 (spring): 3-19.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Klijn, E.-H & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Lane, J.E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lodge, M. & Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance*. 24(1): 141-166.
- Merton, R.K. (ed.) (1960). *Reader in bureaucracy*. Free Press, Glencoe.
- Nelissen, N.J.M., Bressers, M.P.C. & Engelen, S.J.F. (1996). *De opkomst van een nieuwe overheidsmanager*. Coutinho.
- Niskanen, W.A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, S.P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge.

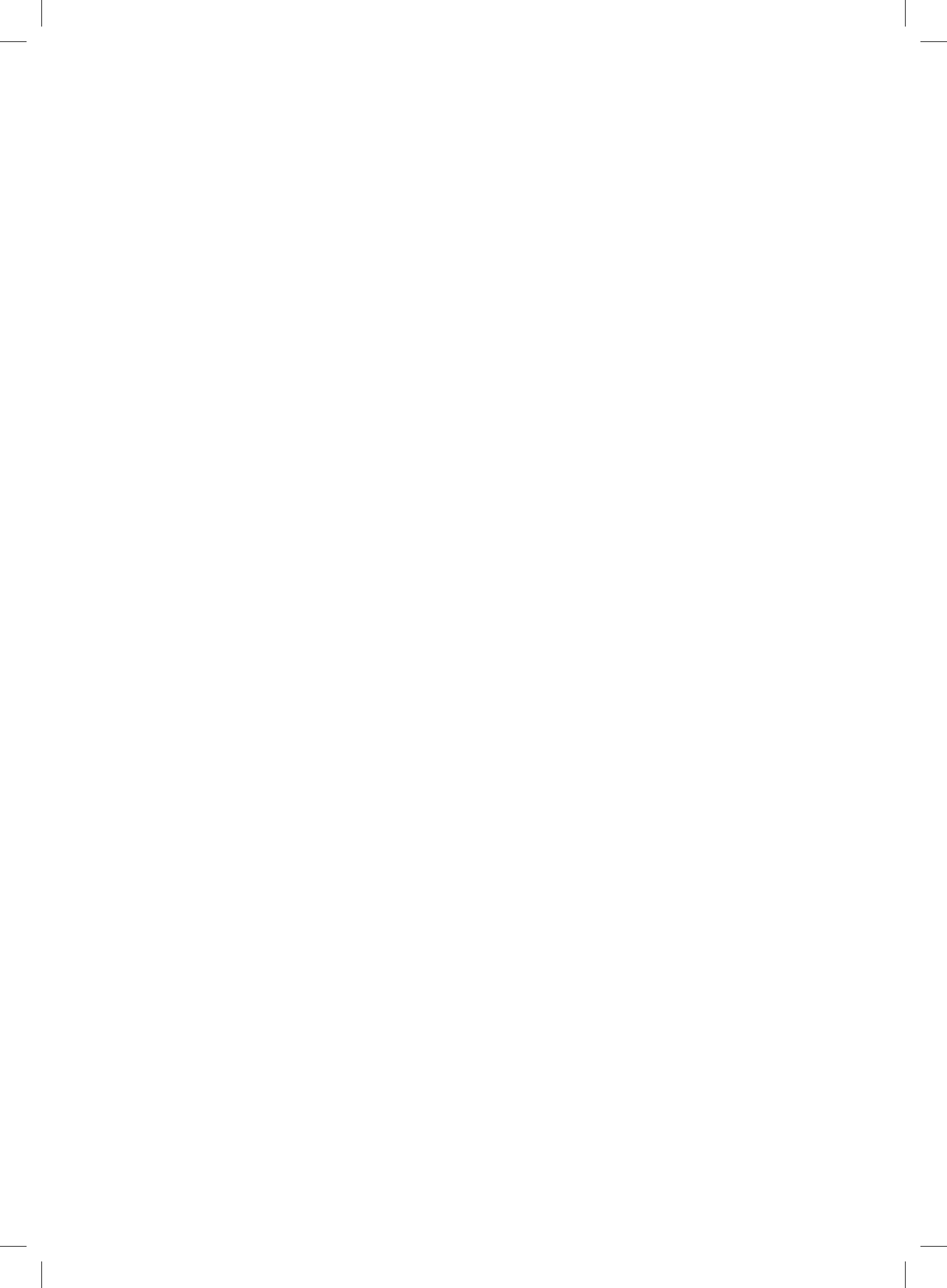
- Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*. 43 (2): 135-158.
- Pestoff, V., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge.
- Pestoff, V. (2015). *Co-production at the crossroads of Public Administration Regimes – implications for generic definitions?* Paper presented at the IAS study group on Coproduction of Public Services, Nijmegen.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects. In: McLaughlin, K., Osborne, S. & Ferlie, E. (Eds.) *New Public Management. Current trends and future prospects*. London: Routledge. pp 274-292.
- Pollitt, C. (2007). Convergence and divergence: what has been happening in Europe? In: Pollitt, C., Van Thiel, S. & Homburg, V. *New Public Management in Europe. Adaptations and alternatives*. Hampshire: Palgrave MacMillan. pp. 10-25.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Dan, S. (2011). *The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis*. December. Online beschikbaar: <http://www.cocops.eu/publications/research-reports>
- Putseys, L. & Hondeghem, A. (2002). *Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Brugge: Die Keure.
- Steen, T. (2009).). Rethinking civil service, reappraising civil servants, and rebuilding public service motivation, in Mathur, R.R. (ed.) *Glimpses of Civil Service Reform*, Hyderabad: ICFAI University Press, 90-106.
- Temmerman, C., De Rynck, F. & Voets, J. (2015). Opening the black box of metagovernance: The roles of central government in local multilevel networks – The case of the local job centers in Flanders. *International Review of Public Administration*. 20 (3): 227-242.

- Toonen, T.A.J. (2001). The comparative dimension of administrative reform. In: Peters, B.G. & Pierre, J. (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge, London and New York
- Van den Bossche, L. (1999). *De overheidscontext in een veranderende maatschappij*. Managementseminar, 28-30 september 1999.
- Van Mierlo, J.G.A. (1988). Ambtelijk gedrag in bureaucratische organisaties. Het werk van Anthony Downs. In: Korsten, AFA & Toonen, Th.A.J. (red.) *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Stenfert Kroese. pp. 229-254.
- Vigoda, E. (2003). New Public Management. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*.
- Vlaamse Regering. *Beleidsnota bestuurszaken 2009-2014*.
- Vroom, C.W. (1980). *Bureaucratie. Het veelzijdig instrument van de macht*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Weber, M. (1964). *Wirtschaft und gesellschaft*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.



DEEL 2

Cartografie en ontwikkelingen in het openbaar bestuur



HOOFDSTUK 6

De federale overheid

Annie Hondeghem & Frankie Schram

1. Inleiding

Sedert de grondwetsherziening van 1993 is België officieel een federale staat. Opeenvolgende staatshervormingen (1970, 1980, 1988, 1993, 2001, 2012-2014) hebben belangrijke bevoegdheidspakketten overgeheveld van het 'nationale' niveau naar de deelstaten. Met de zesde staatshervorming, waarover in 2011 een politiek akkoord was gesloten, werden opnieuw bevoegdheden overgeheveld. Hierdoor boet het federale niveau in het geheel van de overheid in België aan belang in ten voordele van de gemeenschappen en gewesten. Toch blijft de federale overheid nog verantwoordelijk voor belangrijke bevoegdheden, o.m. op het domein van de sociale zekerheid en de gezagsdepartementen (bv. binnenlandse zaken, justitie).

In dit hoofdstuk zullen we ingaan op de belangrijkste instellingen van de federale overheid, hun samenstelling en bevoegdheden. Het accent ligt hierbij op bestuurlijke aspecten van organisatie en werking.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de bevoegdheden van de federale overheid verduidelijken;
- de administratieve instellingen van de federale overheid beschrijven;
- de karakteristieken van de overheidsbedrijven, leger en politie beschrijven;
- de complexiteit van het justitiële apparaat verduidelijken;
- de personeels- en financiële middelen van de federale overheid verduidelijken;
- de instellingen van de federale overheid duiden in het licht van recente hervormingen.

2. Bevoegdheden van de federale overheid

Niet in alle federale staten zijn de bevoegdheden op dezelfde wijze verdeeld en is de richting waarop dit gebeurde dezelfde. In tegenstelling tot andere federale staten kan het Belgische federalisme getypeerd worden als *centrifugaal*. De eenheidsstaat is immers geëvolueerd naar een federale staat door geleidelijk bevoegdheden af te staan aan de deelstaten. In andere landen zoals Duitsland is de federale staat gevormd door eenmaking of samenvoeging van verschillende deelstaten (centripetale beweging). Dit heeft gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling. In een centrifugale staat moet immers beslist worden welke bevoegdheden overgedragen worden naar de deelstaten, terwijl in een centripetale staat moet beslist worden welke bevoegdheden overgaan van de deelstaten naar de federale staat. Dit kan gevolgen hebben voor de homogeniteit van bevoegdheidspakketten.

Op haar website (www.belgium.be) presenteert de federale overheid zich als volgt: “*Grof geschetst omvatten de bevoegdheden van de federale overheid eigenlijk alles wat te maken heeft met het algemene belang. In het algemene belang van alle Belgen beheert de federale staat bijvoorbeeld financiën, leger, justitie, sociale zekerheid, buitenlandse zaken, evenals belangrijke delen van volksgezondheid en van binnenlandse zaken,...*”. Het valt op te merken dat ‘algemeen belang’ hier in een beperkte betekenis wordt gebruikt; men kan moeilijk beweren dat andere bestuursniveaus niet het algemeen belang (moeten) nastreven.

Omwille van het principe van de solidariteit vallen de **sociale zekerheid** en de belangrijke wetten over sociale bescherming onder de bevoegdheid

van de federale overheid. In het kader van de zesde staatshervorming werden de gezinsbijslagen niettemin overgeheveld naar de gemeenschappen, nadat Vlaanderen zelf al een zorgverzekering had uitgebouwd.²⁶ Daarnaast werden ook bijkomende aspecten van het werkloosheidsbeleid en de gezondheidszorg overgeheveld. Sommigen zien hierin een eerste stap naar een defederalisering van de sociale zekerheid, maar hierover bestaat nog veel discussie.

Op **economisch** vlak heeft de federale overheid bevoegdheden, onder meer op het vlak van de overheidsschuld, het monetaire beleid, het prijs- en inkomensbeleid en de bescherming van het spaargeld. Met de verdere uitbouw van de Europese Unie komt de kern van dit beleid evenwel steeds meer op het Europese niveau te liggen.

De federale overheid blijft ook bevoegd voor de federale **overheidsbedrijven** (zoals de NMBS en Bpost) alsook voor de federale wetenschappelijke en culturele instellingen. Verder is de federale overheid verantwoordelijk voor de meeste internationaalrechtelijke verplichtingen van België, waaronder deze ten overstaan van de Europese Unie en de NAVO.

Gewesten en gemeenschappen hebben principieel toegewezen bevoegdheden. Het gevolg daarvan is dat de zogenaamde **residuaire bevoegdheden**, namelijk bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan een bepaald bestuursniveau zijn toegekend, aan de federale overheid toekomen. Nochtans bevat artikel 35 van de Grondwet de mogelijkheid om deze bevoegdheden toe te vertrouwen aan de gewesten en gemeenschappen en de federale overheid enkel die bevoegdheden te laten uitoefenen die haar uitdrukkelijk zijn toegewezen. Dit artikel kan evenwel pas in werking treden op het ogenblik dat de bevoegdheden van de federale overheid zijn ingeschreven in de grondwet en een bijzondere wet, die de verdere bevoegdheden tussen de gemeenschappen en de gewesten regelt, de datum van de inwerkingtreding van artikel 35 zal bepaald hebben. Het zetten van deze stap is geen evidentie gelet op het bestaan van een bipolariteit (gemeenschappen en gewesten) en het asymmetrische karakter van de bevoegdheidsverdeling.

²⁶ Gezinsbijslagen omvatten o.m. de kinderbijslag, het kraamgeld en de adoptiepremie. De Vlaamse zorgverzekering biedt zwaar hulpbehoevenden een maandelijkse tegemoetkoming als vergoeding van niet-medische kosten, zowel thuis als in een residentiële voorziening.

3. De politiek-bestuurlijke instellingen van de federale overheid

In deze paragraaf bespreken we de politiek-bestuurlijke instellingen van de federale overheid. Naast de wetgevende en de uitvoerende macht *sensu stricto* behandelen we ook enkele instellingen die hierbij aanleunen. Dit zijn enerzijds het Rekenhof en de Ombudsman die ressorteren onder de wetgevende macht en anderzijds de Raad van State en het Grondwettelijk Hof. De reden waarom we deze laatste instellingen hier bespreken is omdat zij onder meer als opdracht hebben om de wetgeving te toetsen op haar juridische kwaliteit en zich uit te spreken over geschillen tussen overheden en tussen overheden en burgers.

3.1. De wetgevende macht

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door het parlement (de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat) en de Koning. Met de Koning wordt eigenlijk de regering bedoeld; de regering draagt immers de verantwoordelijkheid voor de handelingen van de Koning.

De **Kamer van Volksvertegenwoordigers** bestaat uit 150 leden die rechtstreeks door de bevolking verkozen worden. Dit gebeurt in kieskringen die gebaseerd zijn op de provinciale grenzen. Na een lange politieke discussie is in 2011 een politiek akkoord tot stand gekomen over de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Dit akkoord is in 2012 omgezet in wetgeving. Daardoor zijn drie kieskringen voorzien voor de voormalige provincie Brabant: een kieskring Brussel-hoofdstad, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant.

In het kader van de zesde staatshervorming werd de rol van de **Senaat** hertekend. De nieuwe Senaat is niet langer permanent; zij is samengesteld uit enerzijds 50 onrechtstreeks verkozenen vanuit de deelstaatparlementen en anderzijds 10 gecoöpteerden. De opdrachten voor de Senaat zijn beperkt, maar omvatten onder meer: de herziening van de grondwet en de wetgeving over de organisatie en de werking van de instellingen van de federale staat en van de deelstaten, sommige benoemingen (bv. Grondwettelijk Hof, Hoge Raad voor de Justitie, Raad van State), en de procedure van de belangenconflicten.

Zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers als de Senaat zijn ingedeeld in twee **taalgroepen**: een Nederlandse en een Franse taalgroep. Dit is belangrijk omdat bepaalde wetten moeten gestemd worden met een meerderheid in elke taalgroep.

De wetgevende macht heeft vijf belangrijke **bevoegdheden** (Vande Lanotte, Bracke & Goedertier, 2014):

- het maken van wetten;
- het goedkeuren van internationale verdragen;
- het controleren van de uitvoerende macht (via o.a. het interpellatierecht, de vertrouwensstemming);
- het onderzoeken van probleemsituaties in de samenleving via parlementaire onderzoekscommissies;

Daarnaast kan zij onder bijzondere voorwaarden de grondwet wijzigen. In dit geval treedt ze op als *constituante*, dit is de naam die men geeft aan een parlement dat de bevoegdheid heeft om een grondwet op te stellen of te wijzigen.

Als tak van de wetgevende macht heeft de Koning (de regering) zowel initiatiefrecht als amenderingsrecht. Dit betekent dat de Koning een wet kan voorleggen aan het parlement of voorstellen tot wijziging kan indienen op wetten die in het parlement in de maak zijn. Hiervan wordt zeer veel gebruik gemaakt. Men schat dat ongeveer 80 % van de door het parlement goedgekeurde wetten het gevolg zijn van een initiatief van de regering (Vande Lanotte et al., 2014). Ten slotte moet de Koning ook de wetten bekrachtigen. Dit betekent dat de Koning (een minister) zich akkoord moet verklaren met een door het parlement aangenomen tekst. De wet wordt nadien afgekondigd en bekendgemaakt.

3.2. De uitvoerende macht

De uitvoerende macht berust bij de Koning. Omdat de Koning in een parlementaire democratie niet alleen mag handelen, berust de uitvoerende macht feitelijk bij de regering. De **regering** bestaat uit ministers en staatssecretarissen. De Koning kan maximum 15 ministers benoemen, waarbij er evenveel Franstalige als Nederlandstalige ministers moeten zijn, eventueel uitgezonderd de eerste minister. Ministers zijn bevoegd voor een specifiek beleidsterrein, bv. binnenlandse zaken, justitie, buitenlandse zaken. Zij beschikken over ambtenaren van de federale overheidsdiensten om hun

beleid mee uit te voeren (cf. infra). Daarnaast beschikken zij ook over een ministerieel kabinet (voor een duiding van het belang van dit orgaan: zie hoofdstuk ‘Politiek-ambtelijke verhoudingen’).

Staatssecretarissen worden toegevoegd aan een minister. Zij krijgen bepaalde bevoegdheden (bv. administratieve vereenvoudiging) en moeten in sommige gevallen de instemming krijgen van de minister aan wie ze zijn toegevoegd. Het aantal staatssecretarissen is niet bepaald. In praktijk brengt dit met zich mee dat het benoemen van staatssecretarissen vaak gebruikt worden om politieke evenwichten te bekomen.

Binnen de uitvoerende macht zijn de twee belangrijkste vergaderingen de ministerraad en het kernkabinet. De *ministerraad* bestaat in principe enkel uit de ministers, maar in de praktijk wonen ook de staatssecretarissen de vergadering bij. Beslissingen worden genomen volgens de consensusprocedure. Het *kernkabinet* is een informele vergadering die bestaat uit de eerste minister en de vice-eerste ministers. Hier worden belangrijke politieke knelpunten uitgeklaard ter voorbereiding van de ministerraad.

De figuur van de eerste minister is pas sedert 1970 ingeschreven in de grondwet. Zijn bevoegdheden zijn velerlei en berusten meer op gewoonte dan op juridische teksten. Hij is de stuwende kracht van de regering, stelt de regeringsverklaring op, is de woordvoerder van de regering, waakt over de samenhang van de regeringsploeg, zorgt voor de coördinatie tussen de werkzaamheden van de verschillende ministers en is de verbindingsman tussen de Koning en de regering (Asselberghs, 2016).

Het ambt van vice-eerste minister is officieel niet erkend, maar is niettemin erg belangrijk. Meestal wordt er per politieke partij die deel uitmaakt van de regeringscoalitie een vice-eerste minister aangeduid. In grote lijnen behelst het ambt van vice-eerste minister volgende taken: beheer van een belangrijk ministerieel departement als vakminister; schakel tussen de partij en de regering; ondersteuning van de eerste minister bij diens opdrachten. Naast een technisch kabinet voor hun bevoegdheden als vakminister beschikken de vice-eerste ministers ook over een kabinet voor de aangelegenheden in verband met hun ambt als vice-eerste minister. De directeurs van deze laatste kabinetten vormen samen de DAB (Directie Algemeen Bestuur); zij zijn het belangrijkste interkabinettenoverleg ter voorbereiding van het kernkabinet. In principe worden alleen dossiers waarover hier reeds een akkoord is, ook op politiek niveau afgehandeld.

Het belangrijkste kenmerk van de **bevoegdheden** van de uitvoerende macht is dat het gaat om ‘toegewezen’ bevoegdheden; dit zijn bevoegdheden die de wetgever of de grondwetgever aan de uitvoerende macht heeft toebedeeld (Vande Lanotte et al., 2014). Voor elk besluit van de uitvoerende macht moet er dus een wet of grondwetsartikel bestaan die uitvoering vereist of die de uitvoerende macht hiertoe de bevoegdheid geeft. De twee belangrijkste bevoegdheden zijn: het uitvoeren van de wetten en het bepalen van het beleid van het land.

De uitvoerende macht concretiseert de wetten door het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten. Het betreft hier zowel algemene uitvoeringsbesluiten (verordeningen) als individuele beslissingen. Deze beslissingen mogen niet in strijd zijn met de wet of de grondwet. Is dat wel het geval, dan kunnen ze in principe vernietigd worden door de Raad van State.

Daarnaast staat de uitvoerende macht in voor het uitstippelen van het politiek beleid van het land. De uitvoerende macht is dus bevoegd om maatregelen te nemen die nodig zijn om het goed bestuur van het land te garanderen. Dit houdt o.a. in (Vande Lanotte et al., 2014):

- het opstellen van de begroting;
- het sturen van het buitenlands beleid;
- het bevel voeren over het leger;
- het organiseren van de openbare diensten;
- het voeren van het monetair beleid;
- het handhaven van de openbare orde, veiligheid, gezondheid en rust;
- het verlenen van genade aan veroordeelden.

In de meeste gevallen zal het uitgestippelde beleid leiden tot wetsontwerpen die in het parlement worden ingediend.

3.3. Andere instellingen

We bespreken hier vier instellingen, namelijk de Raad Van State, het Grondwettelijk Hof, het Rekenhof en de Ombudsman. Naast deze instellingen zouden ook enkele andere advies-, toezichts- en controlerende instellingen kunnen vermeld worden, zoals de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (of Comité P) en het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (of Comité I). Voor informatie over deze instellingen verwijzen we naar het politiek zakboekje (Asselberghs, 2016).

3.3.1. De Raad van State

De Raad van State werd opgericht in 1946 en bestaat uit twee afdelingen: de afdeling wetgeving en de afdeling bestuursrechtspraak.

De **afdeling wetgeving** treedt op als **adviesorgaan** en moet waken over de juridische kwaliteit van initiatieven tot wetten, decreten, ordonnanties en uitvoeringsbesluiten met algemeen karakter. Het advies moet dus verleend worden voor de goedkeuring. De afdeling wetgeving gaat na of de initiatieven duidelijk zijn, juridisch juist geformuleerd en in overeenstemming met de grondwet, internationale verdragen en andere rechtsnormen (Vande Lanotte et al., 2014). Initiatieven van de uitvoerende macht moeten verplicht aan de Raad van State voorgelegd worden; initiatieven van de wetgevende macht in principe niet. Het advies van de afdeling wetgeving is niet bindend, maar wordt wel zo goed mogelijk opgevolgd.

De **afdeling bestuursrechtspraak** is een **rechtscollege**. Haar belangrijkste taak bestaat erin om administratieve rechtshandelingen te vernietigen of te schorsen. Dit zijn beslissingen van overheidsinstanties die niet tot de wetgevende of rechterlijke macht behoren of bepaalde beslissingen van overheidsinstantie die tot de wetgevende of rechterlijke macht behoren of bepaalde sui generis instellingen zoals het Grondwettelijk Hof. Het gaat onder meer om KB's, MB's, besluiten van gewest- of gemeenschapsregeringen, provinciale en gemeentelijke verordeningen. Ook administratieve beslissingen over individuele dossiers kunnen bij de Raad van State worden aangevochten. Voorbeelden zijn: benoemingen en vergunningen. Wetten, decreten en ordonnanties zijn geen administratieve rechtshandelingen en kunnen ook niet door de Raad van State vernietigd worden (Vande Lanotte et al., 2014). De gronden waarop tot vernietiging kan worden overgegaan zijn: strijdigheid van de administratieve rechtshandeling met een hogere rechtsnorm, bevoegdheidsoverschrijding, machtsafwending en wettelijke vormvereisten.

Door de wet van 2006 werd de Raad van State ontlast van het vreemdelingencontentieux dat nu onder de bevoegdheid valt van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen²⁷ (Asselberghs, 2016). De Raad van State fungeert hier wel nog als cassatierechter. Een cassatierechter gaat na of de

²⁷ Dit betekent dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in een annulatieprocedure kennis neemt van de verzoeken tot schorsing en/of annulatie die zijn ingesteld tegen de individuele beslissingen genomen met toepassing van de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging, en de verwijdering van vreemdelingen.

procedures correct gevolgd zijn, maar doet geen uitspraak over de inhoud van het geschil.

Ondertussen zijn ook op niveau van de deelstaten allerlei administratieve rechtscolleges opgericht. Zo is er in Vlaanderen de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen, de Raden voor Verkiezingsbetwistingen, en het Milieuhandhavingscollege. Dit maakt dat de bestuursrechtspraak een vrij complexe materie is. Door het decreet van 4 april 2014 werd een gemeenschappelijke administratieve en inhoudelijke ondersteuning voor het Milieuhandhavingscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen uitgewerkt in de Dienst van de Bestuursrechtscolleges.

3.3.2. Het Grondwettelijk Hof

Het Grondwettelijk Hof, voordien Arbitragehof genoemd, is opgericht in 1983. De directe aanleiding was de federalisering, waardoor gemeenschappen en gewesten wetgevende akten konden uitvaardigen die dezelfde rechtskracht hadden als de wetten van de federale overheid. Daardoor was er nood aan een instantie die mogelijke conflicten zou oplossen.

Momenteel is het Grondwettelijk Hof niet alleen bevoegd voor **geschillen** tussen overheden maar ook tussen overheid en burger. Het verschil met de Raad van State ligt hem hierin dat de Raad van State bevoegd is om administratieve rechtshandelingen te schorsen en vernietigen, terwijl het Grondwettelijk Hof bevoegd is om **wetten, decreten en ordonnanties te vernietigen en te schorsen**. Op vraag van een regering, van een voorzitter van een parlement of van een belanghebbende particulier kan het Grondwettelijk Hof wetten, decreten en ordonnanties vernietigen in twee gevallen: ten eerste als ze in strijd zijn met de in de grondwet of bijzondere wetten uitgewerkte bevoegdheidsverdeling tussen gemeenschappen, gewesten en federale overheid; ten tweede als ze ingaan tegen één van de in Titel II van de grondwet opgenomen mensenrechten en tegen artikel 170, 172 en 191 van de grondwet (Vande Lanotte et al., 2014). Deze laatste artikelen hebben betrekking op belastingzaken (artikel 170 en 172) en op het gelijkheidsbeginsel voor vreemdelingen (artikel 192).

Naast deze bevoegdheid tot schorsing of vernietiging is het Grondwettelijk Hof ook bevoegd om te antwoorden op **prejudiciële vragen** van gewone

rechtbanken en hoven, administratieve rechtbanken en de Raad van State, en dit betreffende dezelfde materies. Het rechtscollege dat de vraag heeft gesteld is verplicht om rekening te houden met het antwoord van het Grondwettelijk Hof.

Omdat het Grondwettelijk Hof beslissingen van parlementen kan vernietigen, heeft het Hof een specifieke **samenstelling**: van de 12 rechters worden er 6 benoemd omwille van hun ervaring als parlements lid en 6 omwille van hun ervaring als magistraat of hoogleraar (Vande Lanotte et al., 2014).

3.3.3. Het Rekenhof

In 1846 werd het Rekenhof opgericht als een onafhankelijke instelling. Het Rekenhof **controleert** voor rekening van de parlementaire vergaderingen en de provincieraden de **ontvangsten en uitgaven** van de federale staat, de gemeenschappen en gewesten, de openbare instellingen die van die overheden afhangen en de provincies. Het Rekenhof doet verschillende soorten controles: begrotingsonderzoek, controle op de wettigheid en regelmatigheid, financiële controle en auditactiviteiten op het vlak van de goede besteding van overheids gelden (Asselberghs, 2016). De zogenaamde doelmatigheidscontrole is een activiteit die sinds 1998 aan de opdracht van het Rekenhof werd toegevoegd; voordien beperkte de controle zich tot wettigheids- en regelmatigheidscontrole. Een doelmatigheidsonderzoek gaat dus na of uitgaven ook tot resultaten leiden, en niet enkel of ze op een wettelijk correcte manier zijn afgehandeld.

Het Rekenhof oefent tevens een **rechtsprekende functie** uit. Het bepaalt daarbij de mate waarin ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor ontvangsten en uitgaven aansprakelijk zijn indien hun kas een tekort vertoont (Asselberghs, 2016).

De **leden** van het Rekenhof worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor een vernieuwbaar mandaat van 6 jaar. Het Hof bestaat uit twee Kamers, een Nederlandstalige en een Franstalige, met elk een voorzitter, vier raadsheren en een griffier. De oudst benoemde voorzitter draagt de titel van eerste voorzitter; de oudst benoemde griffier die van hoofdgriffier. De algemene vergadering bestaat uit de verenigde Kamers. Naast de magistraten van het Hof, telt het Rekenhof ongeveer 550 personeelsleden die instaan voor het voorbereidende en ondersteunende werk.

3.3.4. De federale Ombudsman

In navolging van andere landen voerde de Belgische overheid in 1995 de functie in van ombudsman als tussenpersoon tussen burgers, administratie en politieke macht. Er is zowel een Nederlandstalige als een Franstalige ombudsman. Het College van ombudsmannen die nu als naam 'De Federale Ombudsman' draagt, heeft verschillende **opdrachten** (www.federaalombudsman.be):

- hij onderzoekt klachten en vragen van burgers over de werking van de federale administraties;
- hij onderzoekt de werking van de federale administraties op vraag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- hij legt de federale administraties en ook de Kamer van volksvertegenwoordigers aanbevelingen tot verbetering voor;
- hij brengt hierover verslag uit aan het parlement.

De federale ombudsmannen worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor een mandaat van 6 jaar, eenmaal te vernieuwen. Zij beschikken over een ondersteunende staf van een 50-tal personen. De backoffice is opgedeeld volgens het klantenperspectief, waarbij elke afdeling bevoegd is voor een specifieke administratie (bv. de FOD Financiën, Mobiliteit, ...).

Klachten worden geanalyseerd op basis van een aantal normen. Op de website worden 15 **ombudsnormen** vermeld: overeenstemming met de rechtsregels; gelijkheid; onpartijdigheid; redelijkheid en evenredigheid; rechtszekerheid; vertrouwen; hoorplicht; redelijke termijn; zorgvuldigheid; efficiënte coördinatie; afdoende motivering; actieve informatieverstrekking; passieve informatieverstrekking; hoffelijkheid; afdoende toegankelijkheid.

De diensten van de Federale Ombudsman zijn gratis. Het principe is wel dat het gaat om een tweedelijnsdienstverlening. Dit betekent dat de burger in eerste instantie bij de betrokken federale administratie moet aankloppen en pas als hij of zij daar geen gehoor krijgt, kan hij of zij naar de ombudsman stappen.

De Federale Ombudsman heeft ook een specifieke rol toebedeeld gekregen in de federale klokkenluidersregeling, die zowel een beschermingsregime bevat als een onderzoek naar vermeende onregelmatigheden die een ambtenaar vaststelt in de instelling waarin hij/zij tewerkgesteld is.

In navolging van de federale ombudsman zijn vergelijkbare instellingen op andere bestuursniveaus ingevoerd. Zo bestaat er ook een Vlaamse ombudsdienst en hebben ook enkele steden en gemeenten een dergelijke functie.

4. De administratieve instellingen van de federale overheid

Om haar bevoegdheden uit te oefenen beschikt de uitvoerende macht over een aantal federale administraties. We maken een onderscheid tussen vier soorten administratieve instellingen: de Federale en Programmatorische Overheidsdiensten, de Federale Wetenschappelijke Instellingen, de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid en andere instellingen.

De organisatie en de werking van deze instellingen vandaag de dag zijn slechts te begrijpen in het licht van de belangrijkste hervorming die in het begin van deze eeuw heeft plaats gevonden in de federale overheid, namelijk de Copernicushervorming. Daarom zullen we eerst deze hervorming kort situeren²⁸ om daarna de instellingen zelf te bespreken.

4.1. De Copernicushervorming

De Copernicushervorming zag het licht na de verkiezingen van 1999 waarbij op federaal vlak een paars-groene coalitie aan de macht kwam onder leiding van eerste minister Guy Verhofstadt en met Luc Van den Bossche als minister van Ambtenarenzaken. De hervorming van de federale overheid was één van de grote ambities van deze regering opdat België terug kon uitgroeien tot een 'modelstaat'. In de jaren '90 was België immers geconfronteerd geweest met verschillende crisissen (denk aan Zwarte Zondag, Agusta-Dassault, Dutroux, het dioxine-schandaal,...) die de legitimiteit van het politieke systeem in sterke mate hadden verzwakt. Bovendien was de organisatie en het management van de openbare diensten verwaarloosd geweest. Alle aandacht was in de jaren '80 en '90 immers uitgegaan naar de staatshervormingen en naar het behalen van de Maastrichtnormen.²⁹

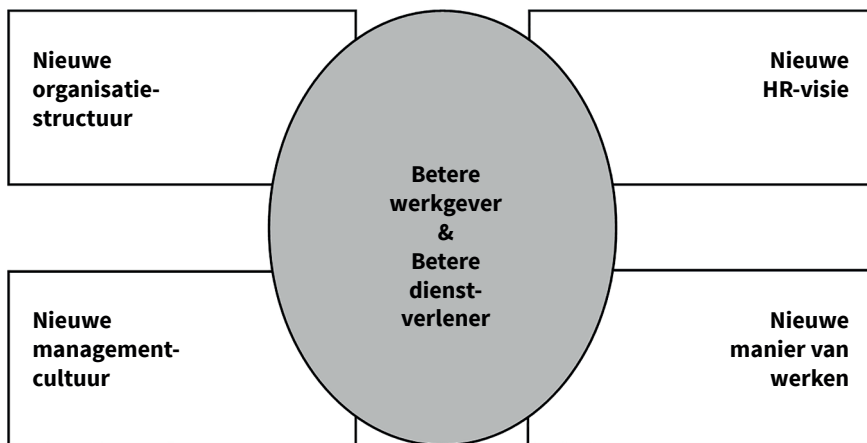
²⁸ De Copernicushervorming is uitgebreid beschreven in het boek: Hondeghe, A. & Depré, R. (eds.) (2006). *De Copernicushervorming in perspectief*. Brugge: Vanden Broele.

²⁹ In het verdrag van Maastricht uit 1992 werd afgesproken dat per 1999 de Europese en Monetaire Unie zou gevormd worden en de euro zou ingevoerd worden als eenheidsmunt. In dat kader werd een begrotingsdiscipline afgesproken, nl. een staatsschuld van maximum 60 % van het BBP en een begrotingstekort van maximum 3 % van het BBP.

Met de Copernicushervorming wou de federale regering aanknopen bij het New Public Management dat ondertussen in verschillende landen was ingevoerd (zie hoofdstuk 5 ‘Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance’). De hervorming van de federale overheid werd geconcipieerd als een ‘radicaal’ en ‘integraal’ veranderingsproject. De term ‘Copernicushervorming’ werd gelanceerd in de media. Copernicus was de Poolse astronoom die aantoonde dat de zon niet rond de aarde draaide, maar omgekeerd. De kern van de Copernicushervorming is dan ook dat de burger er niet is om de administratie en de politici te dienen, maar dat de administratie en de politiek ten dienste moeten staan van de burger. Hiervoor was een Copernicaanse revolutie noodzakelijk.

De hervorming was **‘radicaal’** omdat men wou breken met de traditionele manier van organiseren en werken; de federale overheid moest als het ware opnieuw uitgevonden worden. De hervorming was **‘integraal’** omdat men veranderingen wou op verschillende terreinen: structuren, processen, personeel en organisatiecultuur. De einddoelstelling was dat de federale overheid een betere dienstverlener zou zijn voor de bevolking en een betere werkgever voor haar ambtenaren. Symbolisch werd dit voorgesteld door onderstaande figuur:

Figuur 1: De vier pijlers van de Copernicushervorming



We zullen kort voor elk van de vier pijlers een aantal gerealiseerde hervormingsprojecten toelichten.

Op het vlak van **structuren** werd het organogram van de federale overheid hertekend met het oog op het creëren van meer homogenere beleidsdomeinen. De belangrijkste vernieuwing was de invoering van de (virtuele) matrixstructuur, waarbij naast verticale ook horizontale overheidsdiensten gevormd werden. Deze horizontale diensten zouden sturen op hoofdlijnen en hun equivalent hebben in de stafdiensten van de verschillende FOD's.

Responsabilisering was het kernconcept van de nieuwe **managementcultuur**. Topambtenaren werden niet langer voor het leven benoemd, maar voor een hernieuwbare mandaatperiode van 6 jaar. Tijdens hun mandaat moeten ze een managementplan uitvoeren, waarop ze dan ook worden beoordeeld. Als tegengewicht voor de grotere verantwoordingsplicht, zouden de managers meer verantwoordelijkheid en meer beheersautonomie krijgen.

Het nieuwe **HRM-beleid** (human resource management) werd opgehangen aan het nieuwe begrip competenties, dat de basis zou vormen van de verschillende HR-instrumenten (selectie, evaluatie, ontwikkeling, beloning). Het Vast Wervingssecretariaat werd omgevormd tot Selor.

Ten slotte zou '**een nieuwe manier van werken**' de organisatieprocessen hertekenen om zo tot een vereenvoudiging en een betere dienstverlening te komen. E-government en *business process re-engineering* (BPR) waren hierbij de sleutelwoorden.

Ondanks het feit dat een aantal hervormingsprojecten niet gelukt zijn (denk o.m. aan de afbouw van de ministeriële kabinetten), mogen we toch stellen dat de Copernicushervorming de organisatie en werking van de federale overheid grondig heeft veranderd. Bepaalde managementpraktijken, zoals strategische planning, kwaliteitszorg, bestuursovereenkomsten, organisatieontwikkeling, enz. zijn nu standaard processen binnen de federale overheid. De grote verdienste van de Copernicushervorming was dat ze vertrok van een duidelijke visie op de modernisering van de overheidsdiensten, gestoeld op de principes van het New Public Management. Ook belangrijk was dat de hervorming getrokken werd door twee veranderingsvoorvechters in de toenmalige regering. Zodra dit niet langer het geval was, heeft de hervorming dan ook deels zijn elan verloren.

4.2. De Federale en Programmatorische Overheidsdiensten

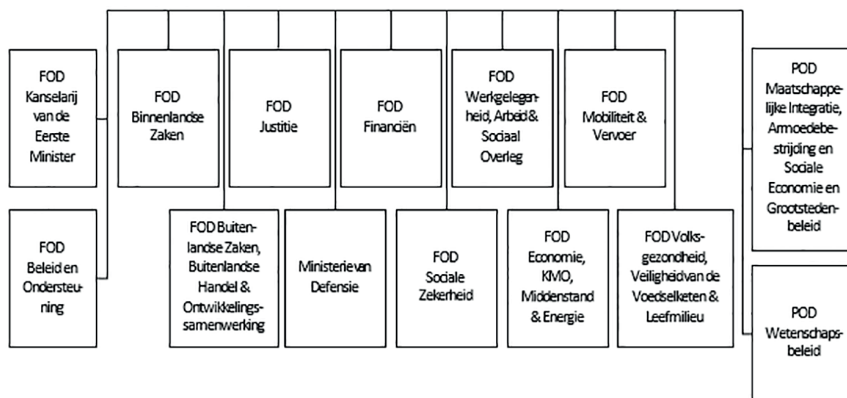
De Federale en Programmatorische Overheidsdiensten (resp. FOD's en POD's) is de naam die sedert de Copernicushervorming gegeven werd aan de voormalige ministeries. De FOD's en de POD's vormen de federale kernoverheid die taken en dienstverlening in eigen beheer opnemen (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3). Alleen het Ministerie van Defensie bleef zijn oude naam behouden, omdat dit ministerie buiten de Copernicushervorming viel.

De vroegere federale ministeries werden opgesplitst, gefuseerd of gereorganiseerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale FOD's. De **horizontale FOD's** bestaan sinds 1 maart 2017 uit de Kanselarij van de Eerste Minister en de FOD Beleid en Ondersteuning. Deze laatste FOD nam de missies en diensten over van de vroegere FOD Personeel en Organisatie, de FOD Budget en Beheerscontrole, Fedict en Em-preva. De FOD Kanselarij van de Eerste Minister heeft een coördinerende rol en ondersteunt de eerste minister bij de leiding en de coördinatie van het regeringsbeleid op inhoudelijk, administratief, logistiek, juridisch en communicatief vlak. De FOD Beleid en Ondersteuning staat de ministers van Begroting, van de Digitale agenda en van Ambtenarenzaken bij in hun beleid, voert de controle uit van o.a. de begroting en de boekhouding en ondersteunt de federale organisaties door diverse producten en diensten. Dit laatste heeft o.m. betrekking op IT, personeel en organisatie, financiën en overheidsopdrachten. De **verticale FOD's** zijn bevoegd voor een specifiek beleidsdomein, bv. justitie, financiën, mobiliteit en vervoer.

De FOD's worden aangevuld met een aantal **programmatorische overheidsdiensten** (POD's). Deze werden in principe opgezet als tijdelijke constructies en zij werken rond maatschappelijke thema's die verschillende FOD's doorkruisen, zoals armoedebestrijding. De idee was dat deze thema's konden variëren naargelang de politieke prioriteiten. Uit het federaal regeerakkoord van 2014 blijkt evenwel de wens om de POD's niet langer te behouden.

Het federale organogram wordt weergegeven in figuur 2.

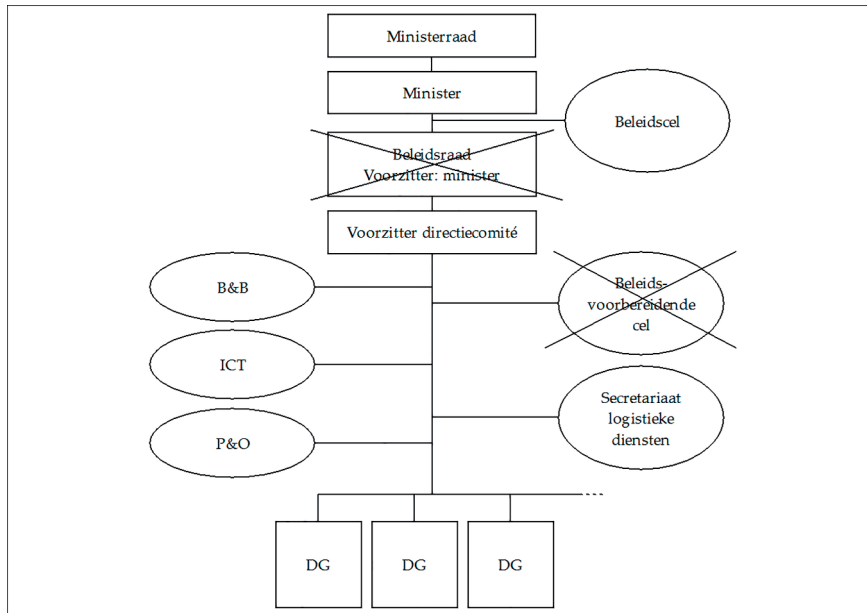
Figuur 2: Organogram federale overheid



Naast een herschikking van de toenmalige ministeries voorzag het Copernicusplan ook dat elk van de nieuwe overheidsdiensten op dezelfde manier zou gestructureerd worden. De hoogste ambtenaar is de voorzitter; dit is de voormalige secretaris-generaal van een ministerie. De operationele diensten zijn de directoraten-generaal (DG) onder leiding van een directeur-generaal. Naast deze verticale lijnstructuur, worden stafdiensten voorzien, namelijk een stafdienst Personeel en Organisatie (P&O), Budget- en Beheerscontrole (B&B), ICT, en een secretariaat. Deze stafdiensten hebben linken met de horizontale federale overheidsdiensten. De idee is dat zij de eerste gesprekspartners zijn van deze diensten. De voorzitter vormt samen met de leidinggevenden van de operationele diensten en de stafdiensten het directiecomité.

De interne structuur van een federale overheidsdienst wordt weergegeven in figuur 3.

Figuur 3: Interne structuur van een FOD



Naast de stafdiensten staan in figuur 3 ook een beleidsvoorbereidende cel en een beleidsraad vermeld. Deze constructies waren voorzien in het oorspronkelijke Copernicusplan. De beleidsvoorbereidende cel zou een aantal taken van het ministerieel kabinet overnemen, zodat de minister alleen nog zou beschikken over een beperkt secretariaat. De beleidsrol van de administratie zou op die manier versterkt worden. De beleidsraad zou het forum worden waar de politieke verantwoordelijke in dialoog treedt met zijn administratie. Beide constructies zijn echter maar in beperkte mate ingevoerd, en nadien ook afgevoerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat zij een wijziging impliceerden van de bestaande politiek-ambtelijke verhoudingen en de meeste ministers hier geen voorstander van waren. Het ministerieel kabinet is blijven bestaan, maar heeft een naamswijziging ondergaan en heet nu beleidscel.

De aansturing van de FOD's en POD's gebeurt door middel van **bestuurs-overeenkomsten** die gelden voor een duur van drie kalenderjaren, maar die eventueel aangepast kunnen worden door de partijen. Om de drie jaar vindt ook een methodologische evaluatie plaats door de FOD Beleid en Ondersteuning. In box 1 wordt meer informatie gegeven over de elementen die deel uitmaken van de bestuursovereenkomsten.

Box 1: Elementen in de bestuursovereenkomsten voor de federale FOD's en POD's³⁰

BESCHRIJVEN	OBJECTIVEREN	VOORZIEN
<ol style="list-style-type: none"> 1. Een beschrijving van alle toegevoegde missies en opdrachten 2. De visie en de waarden 3. Een omgevings- en belanghebbendenanalyse (stakeholders) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De strategische doelstellingen en de volgens het SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdsgebonden) geformuleerde operationele doelstellingen die betrekking hebben op de efficiënte en kwaliteitsvolle uitvoering van alle missies en opdrachten 2. De strategische doelstellingen en de volgens het SMART-principe geformuleerde operationele doelstellingen die betrekking hebben op de verbetering van de interne werking en het beheer van de federale overheidsdienst en waarbij volgende domeinen aan bod komen: <ul style="list-style-type: none"> • Efficiëntieverbetering en kostenreductie • Administratieve vereenvoudiging • Verbetering klantgerichtheid of verbetering van de relatie met de gebruiker/burger • Duurzame ontwikkeling • Bevordering gelijke kansen • Verbetering interne controle en interne audit • Dienstoverschrijdende samenwerking 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een beschrijving van de belangrijkste projecten, processen, initiatieven of acties 2. Het middelenschema 3. De rapportering- en opvolgingsmodaliteiten 4. De verbintenissen van de ondertekenende partijen

³⁰ http://fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/ontwikkeling_en_ondersteuning/strategie/managementplan/bestuursovereenkomst

BESCHRIJVEN	OBJECTIVEREN	VOORZIEN
	3. De efficiëntiedoelstelling van de overheidsdienst en de wijze waarop hij zich zal inschrijven in het budgettair kader dat is bepaald door de regering 4. De resultaatindicatoren die aan elke doelstelling zijn verbonden 5. De kritieke succesfactoren voor de realisatie van de doelstellingen 6. De analyse van strategische en operationele risico's 7. De toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de strategische of operationele doelstellingen, zodanig dat de evaluatie van elke houder van een managementfunctie en elke houder van een straffunctie mogelijk is	

4.3. De Federale Wetenschappelijke Instellingen

De Federale Wetenschappelijke Instellingen zijn door de federale overheid gefinancierde wetenschappelijke of culturele instellingen die niet regionaliseerd zijn. De bekendste zijn wellicht de musea (bv. Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België, Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, het Afrika museum in Tervuren), maar ook het Koninklijk Meteorologisch Instituut, het Algemeen Rijksarchief en de Koninklijke Sterrenwacht van België behoren tot deze groep. Het gaat in totaal om een 10-tal instellingen die samen 2.814 personeelsleden tellen, waarvan een groot deel met een wetenschappelijk statuut en die gegroepeerd zijn in vier polen Kunst, Ruimte, Documentatie en Natuur.

De Federale Wetenschappelijke Instellingen worden voor de horizontale bevoegdheden (P&O, B&B, ICT) gecoördineerd vanuit de POD Wetenschapsbeleid. In zekere zin zijn deze wetenschappelijke instellingen een soort verzelfstandigde agentschappen, die in opdracht van de federale overheid

een aantal afgebakende taken (bv. museumbeheer) opnemen (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3).

4.4. De Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid

De sociale zekerheid is een van de grote verworvenheden van de naoorlogse welvaartsstaat. De kiemen hiervan werden gelegd in het Sociaal Pact van 1944 dat ondertekend werd door afgevaardigden van vakbonden en werkgevers. Het sociaal pact steunde op twee pijlers: de sociale vrede tussen werkgevers en werknemers en de uitbouw van een stelsel van sociale verzekering.

De klassieke sociale zekerheid bevat zeven takken: ziekte- en invaliditeitsverzekering, arbeidsongevallenverzekering, beroepsziekteverzekering, rust- en overlevingspensioenen, jaarlijkse vakantie, gezinsbijslag, en werkloosheid. Hiervoor worden bijdragen gestort door werkgevers en werknemers. Omwille van die reden vond men dat het beheer van deze gelden niet kon gebeuren door een klassiek ministerie, maar dat hiervoor openbare instellingen moesten opgericht worden die paritair beheerd worden door werkgevers en werknemers. Na de Tweede Wereldoorlog zagen verschillende nieuwe openbare instellingen dan ook het licht. De instellingen van sociale zekerheid kunnen dus beschouwd worden als een vorm van **medebeheer** van publieke taken door het middenveld (zie hoofdstuk 12 'Bestuur en maatschappelijk middenveld').

Vandaag bestaan er een 15-tal openbare instellingen voor sociale zekerheid. De bekendste hiervan zijn: de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), het Federaal agentschap voor de kinderbijslag (FAMIFED), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de Federale Pensioendienst (FPD). Binnen deze sector is een fusiebeweging bezig, waarbij instellingen met dezelfde materies worden samengebracht.

Deze instellingen zijn georganiseerd volgens het principe van **functionele decentralisatie**, en dus in zekere zin te beschouwen als verzelfstandigde entiteiten van de federale overheid (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3). Zij zijn bevoegd voor een specifieke functie; zij hebben een eigen rechtspersoonlijkheid, een eigen vermogen en budget en een eigen raad van bestuur. Zij zijn hiërarchisch niet ondergeschikt aan de minister; wel bestaan er

mechanismen van toezicht en controle. De openbare instellingen van sociale zekerheid worden gecoördineerd vanuit de FOD Sociale Zekerheid.

Een belangrijke vernieuwing in het bestuur van deze instellingen was de invoering van **bestuursovereenkomsten**. Dit is gebeurd door het KB van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Deze vernieuwing karent in de tendens naar verzelfstandiging waarbij een grotere operationele autonomie gegeven wordt aan op afstand geplaatste openbare besturen. In ruil worden afspraken gemaakt over te behalen doelstellingen en middelen voor een aantal jaren (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3).

4.5. Andere openbare instellingen

Naast de Openbare Instellingen voor Sociale Zekerheid bestaan er op federaal vlak nog tal van andere openbare instellingen. Het zijn alle ook toepassingen van interne of externe verzelfstandiging, waarbij dus een bepaalde overheidstaak overgeheveld werd uit de kernoverheid en in een aparte instelling werd ondergebracht.

Bekende voorbeelden uit deze groep van openbare instellingen zijn: het Federaal Migratiecentrum dat op 3 september 2015 de nieuwe naam Myria kreeg, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Planbureau, de Regie der Gebouwen, het Federaal Agentschap voor de opvang van Asielzoekers.

Deze instellingen hebben uiteenlopende statuten. De meeste vallen onder de wet van 16 maart 1954 die de openbare instellingen indeelt in categorieën, naargelang hun graad van autonomie.

Eén van de vroegere federale instellingen, het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding is omgevormd tot een interfederale instelling, namelijk het Interfederaal Gelijkekansencentrum, dat op 22 februari 2016 werd omgedoopt tot Unia.

5. De federale overheidsbedrijven

De wet van 21 maart 1991 gaf aan vier federale instellingen van openbaar nut met een economisch karakter het statuut van autonoom overheids-

bedrijf. Het betrof de Posterijen (nu Bpost), de RTT (eerst Belgacom, nu Proximus), de NMBS en de Regie der Luchtweegen (nu Belgocontrol). Belangrijke evoluties op economisch, technologisch en bestuurlijk vlak waren hiervoor de aanleiding (Cloet & Van Hamme, 1996). Te denken valt aan de **liberalisering** en **commercialisering** van de dienstverlening, de vooruitgang inzake communicatietechnologie, en het debat over de privatisering van overheidsactiviteiten. Daar waar in andere landen resoluut gekozen werd voor een privatiseringsstrategie (bv. Verenigd Koninkrijk), heeft de Belgische overheid geopteerd voor een dubbele aanpak: enerzijds kregen de overheidsbedrijven een ruime autonomie; anderzijds voeren ze zowel publieke taken uit als zuiver commerciële taken. De autonomie heeft als hoofddoel het verminderen van de greep van de politiek op het beheer van de overheidsbedrijven. De beheersautonomie is evenwel niet absoluut. De regels en voorwaarden worden vastgelegd in een **beheerscontract**, dat afgesloten wordt tussen de staat en het overheidsbedrijf (Cloet & Van Hamme, 1996). Bovendien is aan de autonomie een responsabilisering gekoppeld.

Er ontstaat dus een duaal juridisch regime: enerzijds behoren de overheidsbedrijven tot de openbare sector doordat ze een aantal taken vervullen die als publieke taken zijn vastgelegd. Anderzijds vervullen ze ook activiteiten waarbij ze zich op dezelfde wijze kunnen gedragen als actoren van de privésector. Deze ‘dubbelzinnigheid’ werd reeds besproken in hoofdstuk 3 over publieke versus private organisaties. Het gaat hier om organisaties met een formeel publiek statuut en een publiek eigenaarschap waarbij de staat minstens meerderheidsaandeelhouder is. Maar tegelijkertijd zijn deze organisaties toch (minstens deels) op een commerciële markt actief: bijvoorbeeld mobiele telefonie in het geval van Proximus, of levering van pakjes in het geval van Bpost. Naast een nieuwe vorm van organisatie en sturing introduceert de wet van 21 maart 1991 ook een nieuwe relatie met de burger, waarbij de nadruk ligt op de rol van klant. De meest zichtbare uiting hiervan is de introductie van specifieke klachtendiensten en van ombudsdiensten waar gebruikers terecht kunnen met klachten. Deze ombudsdiensten zijn ondertussen veelal uitgegroeid tot sectorale ombudsdiensten, zoals de Ombudsdienst voor de Telecommunicatie, de Ombudsdienst voor de Postsector en de Ombudsdienst voor de Treinreizigers.

Regelmatig wordt de positie van de overheidsbedrijven ter discussie gesteld. Naast de discussie over de beheersautonomie en de politieke invloed/vertegenwoordiging in deze bedrijven, speelt ook nog steeds de vraag of dit overheidsbedrijven moeten blijven, dan wel of deze bedrijven verder moe-

ten geprivatiseerd worden. In welke mate zijn dit nog ‘publieke’ diensten? Ook de mogelijke opbrengst van een verkoop van deze diensten speelt een rol in het debat.

5.1. De NMBS-groep

Op 1 januari 2005 werd de NMBS-groep omgevormd tot drie ondernemingen: de NMBS-Holding (de moedermaatschappij), Infrabel (de infrastructuurbeheerder) en de NMBS (de exploitant). Elke onderneming had het statuut van een naamloze vennootschap van publiek recht, met aan het hoofd een raad van bestuur, een directiecomité en een gedelegeerd bestuurder. De nieuwe structuur was het gevolg van de Europese richtlijnen over de liberalisering van de spoorwegen.

De bevoegdheidsverdeling tussen de drie ondernemingen was heel complex. De NMBS-holding was de werkgever van het voltallige spoorwegpersoneel van de NMBS-groep. Verder was de NMBS-holding ook eigenaar van onder meer de stationsgebouwen en stond zij in voor de veiligheid op en de beveiliging van het spoorwegdomein. Ook beheerde zij het IT-netwerk voor de hele groep. De NMBS verzekerde de exploitatie en commercialisering van het nationale en internationale reizigers- en goederenvervoer per spoor. Ook het beheer van het rollend materiaal was haar bevoegdheid. Infrabel ten slotte was verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud, vernieuwing en ontwikkeling van het Belgische spoorwegennet. (Ysebaert & Asselberghs, 2011).

In de praktijk bleek deze drieledige constructie te ingewikkeld te zijn. Geregeld waren er conflicten tussen de ondernemingen en verliep de coördinatie niet optimaal. Daarom besliste de regering begin 2013 om een nieuwe structuur in te voeren voor de NMBS. De drieledige structuur werd vervangen door een tweeledige structuur waarbij de NMBS alle contacten met de reizigers verzorgt en Infrabel instaat voor de infrastructuur. Het personeel wordt ondergebracht in HR-Rail, een soort sociaal secretariaat dat wordt beheerd door NMBS, Infrabel en de staat.

5.2. Bpost

Bpost is de nieuwe naam voor De Post. De directe aanleiding voor deze naamsverandering is de liberalisering van de postmarkt die vanaf 1 januari

2011 volledig open gegaan is. Daardoor kunnen ook andere postbedrijven in België hun diensten aanbieden. Ook de snelle opkomst van elektronische media heeft een sterke invloed op de postale activiteiten waardoor het bedrijf genoodzaakt is om zich voortdurend te vernieuwen.

De taken van openbare dienst van de post zijn opgesomd in de wet en in het beheerscontract (Asselberghs, 2016). Wat de brievenpost betreft moet de post onder meer volgende taken uitvoeren: de uitreiking van dagbladen en tijdschriften en verkiezingsdrukwerk. De post moet ook financiële diensten verzekeren, onder andere de betaling aan huis van de rust- en overlevingspensioenen en de tegemoetkomingen aan personen met een handicap. De post moet tevens een aantal taken van algemeen belang vervullen voor rekening van de staat, zoals de verkoop van fiscale zegels. Er zijn ook verplichtingen inzake de dichtheid van het netwerk, de frequentie van de postbedeling en de dienstkwaliteit. Tenslotte staat de post in voor de uitgifte en verkoop van postzegels en andere postwaarden.

Bpost is een NV van publiek recht. Tot 2006 was de Post volledig in handen van de overheid: de Belgische Staat bezat 55,7 % van de aandelen en de Federale Participatiemaatschappij 44,3 %. Op 17 januari 2006 werd een partnerschap met het Consortium tussen Post Danmark en CVC (dit is een durfkapitaalgroep) afgerond en goedgekeurd. Daardoor werden 49,99 % van de aandelen uit handen van de overheid gegeven. Ondertussen is Bpost op de beurs genoteerd waarbij de Belgische Staat 51,04 % (rechtstreeks en via de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij) in handen heeft en 48,96 % *free float* zijn.

Bpost stelde eind 2015 26.381 mensen te werk. Dit aantal is de voorbije decennia sterk gedaald. In 2002 waren dit er nog 42.000.

5.3. Proximus

Door de wet van 21 maart 1991 werd de toenmalige Regie voor Telefonie en Telegrafie omgevormd tot Belgacom. Dit bedrijf werd een NV van publiek recht in 1994. Dit is ook het jaar waarin het gsm-netwerk Proximus wordt gelanceerd en ondergebracht in een apart filiaal: Belgacom Mobile.

In 1996 verkoopt de Belgische regering 50 % min 1 van de aandelen van Belgacom aan het consortium ADSB Telecommunications. Dit moest het bedrijf een grotere slagkracht geven onder meer met het oog op de libera-

lisering die ingang vond op 1 januari 1998. Een belangrijke volgende stap is de intrede op de beurs op 22 maart 2004.

In 2010 worden de filialen Proximus, Telindus en Skynet geïntegreerd in de nieuwe Belgacom Groep. Daardoor is deze Groep de belangrijkste leverancier geworden in België van geïntegreerde telecommunicatiediensten. Sinds 22 juni 2015 werd de naam Belgacom vervangen door Proximus (www.proximus.be).

Proximus stelde in 2015 zo'n 14.090 mensen te werk. Eind 2016 waren 51,50 % van de aandelen van Proximus in handen van de Belgische staat. Gezien de goede resultaten van het bedrijf in de voorbije jaren, betekent dit een interessante inkomstenbron voor de Belgische Staat.

5.4. **Belgocontrol**

Belgocontrol is de opvolger van de Regie der Luchtwezen. Dit autonoom overheidsbedrijf werd in oktober 1998 opgericht. Belgocontrol is belast met volgende opdrachten van openbare dienst (Asselberghs, 2016):

- de veiligheid van het luchtverkeer in het luchtruim waarborgen;
- de bewegingen van de luchtvaartuigen controleren;
- aan de politie, luchtvaartinspectie en luchtvaartdiensten inlichtingen bezorgen;
- weerkundige informatie verschaffen voor de luchtvaart alsook telecommunicatie en andere diensten i.v.m. voormelde activiteiten.

De huidige activiteitszone van Belgocontrol strekt zich uit van de grond (op het niveau van de luchthavens van Brussel-Nationaal, Antwerpen, Charleroi, Luik en Oostende) tot 8.000 meter boven België en Luxemburg. Daar boven wordt de luchtverkeersleiding overgedragen aan het Eurocontrol-centrum van Maastricht dat op gemeenschappelijke wijze het hogere luchtruim beheert van België en Luxemburg, Nederland en het westen van Duitsland (www.belgocontrol.be). Belgocontrol stelde in 2015 797 mensen te werk.

6. **Het leger**

Het leger heeft in de voorbije decennia belangrijke veranderingen ondergaan. De directe aanleiding hiervoor waren de gewijzigde internationale omstandigheden als gevolg van het einde van de koude oorlog na de val

van de Berlijnse muur in 1989. Ook werd het leger geconfronteerd met een vermindering van de financiële en personele middelen, waardoor een herstructurering zich opdrong. Zo werd de vrijwillige dienstplicht in 1993 opgeschort en de getalssterkte van het leger drastisch teruggeschoefd.

Met het strategisch plan van toenmalig minister Flahaut werd een nieuwe strategie uitgewerkt voor 2000-2015. De kerntaken van Defensie werden geherdefinieerd en er werden nieuwe basisprincipes geformuleerd voor de inzet en het beheer van de Krijgsmacht in de toekomst. Zowel in het strategisch plan van minister Flahaut als in de politieke oriëntatienota van minister De Crem en in de Strategische visie voor Defensie van minister Steven Vandeput worden de **kernopdrachten** van Defensie beschreven rond drie grote thema's (Agten, 2009):

- Bijdragen aan de nationale veiligheid en de noodhulp aan de bevolking. Hieronder vallen o.m. de evacuatie van onderdanen, de militaire steun aan de natie bij natuurlijke en menselijke rampen, de deelname aan de binnenlandse veiligheid (bv. terrorisme) en de bescherming van de maritieme toegangen.
- Het beschermen van de integriteit van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten (de zogenaamde collectieve veiligheid). Hieronder valt o.m. de bijstand indien een van de bondgenoten bedreigd is.
- Bijdragen aan de internationale stabiliteit, in nauwe samenwerking met de internationale partners. In dit kader neemt België deel aan militaire operaties van crisispreventie, vredesondersteunende (*'peacekeeping'*) en vredesopleggende (*'peace enforcement'*) operaties in antwoord op regionale crisissen. Ook het verstrekken van humanitaire hulp behoort tot het takenpakket van Defensie.

Om deze kerntaken te vervullen werd een nieuwe structuur in het leven geroepen, de zogenaamde **eenheidsstructuur** (Agten, 2009). Deze eenheidsstructuur maakt een einde aan de vroegere manier van werken waarbij vooral gedacht werd binnen de verschillende 'machten': de landmacht, de luchtmacht, de zeemacht en de medische dienst. Deze 'machten' worden tegenwoordig componenten genoemd. De nieuwe structuur zou meer plaats moeten bieden aan een gemeenschappelijke visie. Gelijkaardige functies worden functioneel ondergebracht in een stafdepartement (ACOS) of in een algemene directie (DG). De doelstelling van de eenheidsstructuur is ook om meer militairen beschikbaar te stellen voor operaties en minder voor ondersteunende functies.

Het leger telt in 2014 zo'n 31.326 personeelsleden, waarvan de landcomponent bijna tweederde voor haar rekening neemt. De Chef Defensie is de hoogste autoriteit in het leger; op dit ogenblik is dit generaal Marc Comperol; hij ressorteert rechtstreeks onder de minister.

7. De federale politie

In uitvoering van het Octopusakkoord werd door de wet van 7 december 1998 de politiehervorming doorgevoerd. Voordien bestonden de Rijkswacht, de gerechtelijke politie en de lokale politiekorpsen als aparte organisaties. Een van de kritieken van de parlementaire onderzoekscommissie n.a.v. de zaak Dutroux was echter dat er te weinig samenwerking was tussen de verschillende politieorganisaties. Door de politiehervorming werd een **geïntegreerde politiedienst** opgericht die gestructureerd is **op twee niveaus**: de lokale politie en de federale politie. Deze twee politieniveaus werken autonoom en hangen af van hun eigen overheden. Voor de federale politie is dit de minister van Binnenlandse Zaken. De lokale politie en de federale politie verzekeren samen de geïntegreerde politiezorg. Zij zijn complementair en dragen via een nauwe samenwerking bij tot de veiligheid van het land en de vrijwaring van de democratie (www.federalepolitie.be). Alhoewel beide politieniveaus autonoom zijn, regelt de wet van 1998 toch functionele banden tussen deze twee niveaus.

Op federaal niveau zorgt de federale politie voor de gespecialiseerde politiezorg. Ze vervult gespecialiseerde opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie; daarnaast verzekert ze ook 'bovenlokale' opdrachten en geeft ze steun aan de lokale politie. Inzake **gerechtelijke politie** houdt de federale politie zich o.a. bezig met prioritaire fenomenen van georganiseerde en zware criminaliteit, zoals de criminaliteit tegen personen (vb. mensenhandel en -smokkel, drugs, enz.), de criminaliteit tegen goederen (vb. gewapende en georganiseerde diefstal, car- en homejacking), en de economische en financiële delinquentie (vb. witwassen). Inzake **bestuurlijke politie** verzekert de federale politie o.a. de politie op de autosnelwegen, de scheepvaartpolitie, de spoorwegpolitie, de luchtvaartpolitie en de controle aan de Schengen-buitengrenzen. Zij voert ook gespecialiseerde beveiligingsopdrachten uit, zoals escortes van waardetransporten en de bewaking van de Koninklijke familie. Inzake **operationele steun** verschaft de federale politie o.a. steun aan de bestuurlijke overheden en aan lokale politiediensten, bijvoorbeeld door gespecialiseerd materieel en personeel (helikopters, honden, enz.) ter beschikking te stellen voor ordehandhaving (www.federalepolitie.be).

De federale politie bestaat in 2014 uit 14.794 personeelsleden. De leiding is in handen van een commissaris-generaal. Sedert 2012 is dit Catherine De Bolle, als eerste vrouwelijke commissaris-generaal. Onder haar ressorteren drie algemene directies: de Algemene Directie Bestuurlijke Politie, de Algemene Directie Gerechtelijke Politie, en de Algemene Directie van het middelenbeheer en de informatie. Zij worden geleid door een directeur-generaal. Daarnaast beschikt de commissaris-generaal over een aantal andere diensten en directies, onder meer de directie van de politionele strategie, de directie van de internationale politiesamenwerking, de directie van de communicatie, de interne directie voor preventie en bescherming op het werk, en de 27 gedeconcentreerde coördinatie- en steundiensten. Deze laatste ondersteunen en coördineren de bestuurlijke politieacties waarbij verschillende politiezones betrokken zijn. Zij vormen de schakel tussen de lokale politiezones en de federale politie (www.federalepolitie.be).

De federale politie bereidt het nationaal veiligheidsplan voor en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het politiebeleid dat bepaald wordt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Hier speelt ook de federale politieraad als adviesorgaan een belangrijke rol. Deze raad geeft advies over het ontwerp van nationaal veiligheidsplan en is belast met de globale evaluatie van de werking en organisatie van de federale politie en van de lokale politiediensten (Asselberghs, 2016).

Box 2: Mission statement van de federale politie

Het **Mission Statement van de federale politie** is een charter met haar missie, visie en waarden. Het vertolkt de bestaansreden van de federale politie en beschrijft wat ze doet en voor wie (de missie), hoe ze haar opdrachten wilt vervullen (de visie) en welke individuele kenmerken of waarden elk personeelslid moet hebben om de missie en visie te verwezenlijken.

Missie

De federale politie draagt, als component van de geïntegreerde politiedienst en onder het gezag en de verantwoordelijkheid van haar overheden, bij tot de veiligheid en de levenskwaliteit in de samenleving.

Zij vervult, binnen de nationale en internationale context, gespecialiseerde en bovenlokale politieopdrachten en zij levert steun aan de politieoverheden en de lokale politiediensten.

Zij doet dit:

- Door rekening te houden met de principes van geïntegreerde werking, specialiteit en subsidiariteit;
- In synergie met de andere partners.

Visie: Naar een brede en gedragen visie voor de federale politie

De federale politie wil bereiken dat zij algemeen (h)erkend wordt als een professionele en betrouwbare dienstverlener.

Zij wil dit doen door resoluut te kiezen voor transparantie, samenwerking en responsabilisering. Hiervoor willen wij met al onze medewerkers sámen het verschil maken en een concrete meerwaarde bieden in de aanpak van veiligheid en leefbaarheid.

We streven ernaar om onze organisatie wendbaar te maken zodat we kunnen inspelen op tendensen en uitdagingen die zich aanbieden.

Waarden

Om dit te realiseren, in de geest van de deontologische code en de waarden van de geïntegreerde politie, handelen wij in het bijzonder met:

- integriteit;
- respect;
- open geest;
- flexibiliteit;
- dienstverlenende ingesteldheid;
- fierheid.

Bron: <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/federale-politie/mission-statement>

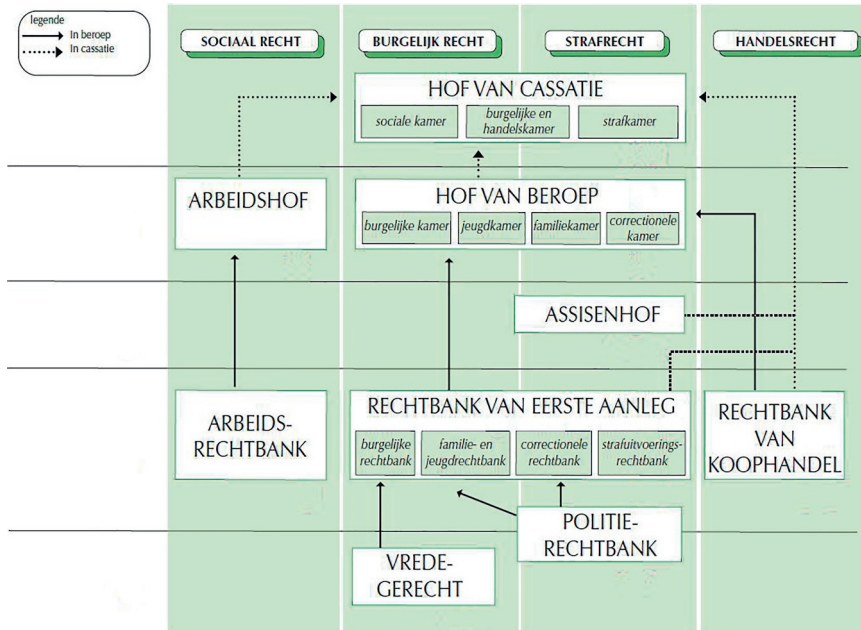
8. Justitie

Naast de wetgevende en uitvoerende macht vormt de rechterlijke macht de derde pijler van het staatsbestel. De rechterlijke macht wordt volgens de grondwet uitgeoefend door de gewone hoven en rechtbanken. Hieronder vallen dus niet de administratieve rechtbanken, de Raad van State en het Grondwettelijk Hof, die een specifiek statuut hebben.

De gewone hoven en rechtbanken opereren in een bepaald rechtsgebied, dit is een deel van het grondgebied waarbinnen de rechtscolleges overeenkomstig het territorialiteitsbeginsel bevoegd zijn. Zo zijn er momenteel 187 gerechtelijke kantons die de vredegerichten omvatten, 12 gerechtelijke arrondissementen die 13 rechtbanken van eerste aanleg omvatten en 15 politierechtbanken, 11 rechtsgebieden voor het Hof van Assisen, 5 rechtsgebieden (ressorten genaamd) die 9 rechtbanken van koophandel en 9 arbeidsrechtbanken omvatten alsook 5 hoven van beroep, en één rechtsgebied voor het Hof van Cassatie.

In figuur 4 wordt de cartografie voor de gewone rechtbanken en hoven meer in detail weergegeven. De figuur verwijst ook naar de bevoegdheid van de verschillende rechtscolleges en de relatie tussen de instellingen.

Figuur 4: Cartografie van de gewone rechtbanken en hoven



Bron: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_22_00.pdf

Naast de **‘zittende’** magistratuur van de rechtbanken en hoven, is er de **‘staande’** magistratuur of het **Openbaar Ministerie**. De belangrijkste taken van het Openbaar Ministerie zijn de vervolging van misdrijven en de vordering van de toepassing van de strafwet bij de strafrechter. Voor het Openbaar Ministerie bestaan er aparte organisaties. Op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen zijn dit de parketten van eerste aanleg (13). Op het niveau van de ressorten zijn dit de arbeidsauditoraten (8), de parketten-generaal (5) en de arbeidsauditoraten-generaal (5). Daarnaast bestaat er sedert de Octopusvorming een federaal parket dat opgericht werd met het oog op de opsporing en vervolging van misdrijven die de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen of de rechtsgebieden overstijgen of die een internationaal karakter hebben.

De leden van het Openbaar Ministerie worden op dezelfde wijze benoemd als de rechters. Zij zijn echter minder onafhankelijk. Zij kunnen afgezet worden door de Koning. Bovendien valt het Openbaar Ministerie bij het opsporen en vervolgen van misdrijven onder het gezag van de minister van Justitie. Dit gezag is echter niet absoluut; zo kan de minister nooit een strafvervolging tegenhouden (Vande Lanotte et al., 2014). Te vermelden is

ook dat het College van Procureurs-generaal samen met de minister van Justitie het strafrechtelijk beleid bepaalt.

Het huidige gerechtelijk landschap is het resultaat van een lange historische evolutie. De basisindeling werd historisch gevormd door 27 gerechtelijke arrondissementen. Deze waren gebaseerd op het principe dat elk gerechtelijk arrondissement binnen de 24 uur met een koets bereikbaar moest zijn. Met de wet van 1 december 2013 is hier echter een eind aan gekomen en werd het aantal gerechtelijke arrondissementen herleid tot 12. De basisindeling zijn nu de provincies, mits enkele uitzonderingen. Vanwege de communautaire problematiek werd het arrondissement Brussel behouden (met ontdubbelde rechtbanken en gesplitste parketten voor Halle-Vilvoorde), en bleef dus ook het arrondissement Leuven apart. Om tegemoet te komen aan de Duitstalige gemeenschap, werd een apart gerechtelijk arrondissement Eupen opgericht, waardoor de provincie Luik niet volledig bevoegd is voor alle rechtszaken op haar grondgebied. In figuur 5 wordt de nieuwe gerechtelijke kaart weergegeven.

Figuur 5: Gerechtelijke kaart sinds de wet van 1 december 2013



Bron: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_22_00.pdf

Op het eerste gezicht is er dus sprake van minder versnippering van het gerechtelijk landschap. Deze basisindeling geldt immers zowel voor de rechtbanken eerste aanleg als voor de parketten van eerste aanleg. Maar zoals hiervoor is aangegeven bestaan er voor andere rechtscolleges andere indelingen, waardoor de versnippering toch aanzienlijk blijft. Momenteel is er wel een hervorming bezig van het aantal gerechtelijke kantons met het oog op een betere geografische verdeling en werklast. Dit zal ook een reductie van het aantal vredegerichten met zich mee brengen.

De **hertekening van het gerechtelijk landschap** is een proces dat reeds verschillende decennia bezig is. De doelstelling was om tot een schaalvergroting over te gaan, zodat de rechtspraak op een efficiëntere en effectievere manier kon georganiseerd worden. Het startschot werd gegeven door het Octopusakkoord van 1998 die de basis gelegd heeft voor de politiehervorming (cf. supra). Naar analogie werden hervormingen in justitie voorop gesteld. Hiervan is echter niet veel terecht gekomen. De meest tastbare hervorming was de oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie. De doelstellingen hiervan waren het objectiveren van de benoemingen en bevorderingen en het invoeren van externe controle op de werking van de rechterlijke organisatie. Dit moest ertoe bijdragen dat het vertrouwen van de burger in justitie na de Dutroux-affaire werd hersteld.

Opeenvolgende regeringen en ministers van Justitie hebben na het Octopusakkoord geprobeerd om hervormingen in justitie door te voeren (Hondeghem & Broucker, 2016). Het heeft evenwel geduurd tot de vorige regering vooraleer effectief iets is veranderd. Na een lange regeringscrisis heeft de regering Di Rupo in december 2011 een akkoord bereikt, niet alleen over de zesde staats-hervorming, maar ook over de principes voor een hervorming van justitie. Het gerechtelijk arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde werd gesplitst. De deelstaten worden meer betrokken in het vervolgingsbeleid en de strafuitvoering. De organisatie en bevoegdheden van de justitiehuisen, die o.a. instaan voor strafuitvoering, slachtofferonthaal en eerstelijnszorg, worden een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeenschappen en de federale overheid. En het gerechtelijk landschap wordt hervormd. Minister van Justitie Turtelboom kreeg hiervoor de verantwoordelijkheid en dit mondde dan ook uit in de wet van 1 december 2013 die het aantal gerechtelijke arrondissementen herleidde tot 12, zoals hiervoor beschreven. Het is duidelijk dat de regering met deze hervorming een aantal knelpunten heeft omzeild, zoals de integratie van de arbeidsrechtbanken in een mogelijke

eenheidsrechtbank. De arbeidsrechtbanken blijven immers apart bestaan en worden georganiseerd op het niveau van het ressort.

Naast een hertekening van het gerechtelijk landschap die een schaalvergroting beoogde, is een ander belangrijk thema in de hervorming van justitie het vergroten van de **beheersautonomie** van de gerechtelijke organisaties. De eerste ideeën hierover werden geformuleerd in het Themisplan van minister van justitie Onkelinx in 2005, maar dit plan is een stille dood gestorven. De basis voor de huidige hervorming werd gelegd door de ‘Wet betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie’ (wet van 18 april 2014). Deze hervorming wordt momenteel geïmplementeerd door minister van justitie Koen Geens.

Bij verzelfstandiging moet een onderscheid gemaakt worden tussen het macro- en het microniveau (Depré & Hondeghe, 2011). Met **verzelfstandiging op macroniveau** wordt verwezen naar de relatie tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Bevoegdheden over de inzet van middelen worden overgedragen van de uitvoerende naar de rechterlijke macht. Het is dus niet langer de minister van Justitie die verantwoordelijk is voor het beheer van de middelen, maar de rechterlijke macht zelf. Met het oog hierop werden zowel voor de zetel als voor het OM twee colleges opgericht met als bevoegdheden:³¹

- het nastreven van een toegankelijke, onafhankelijke, tijdige en kwaliteitsvolle rechtsbedeling door het organiseren van onder meer communicatie, kennisbeheer, een kwaliteitsbeleid, werkprocessen, informatisering, strategisch personeelsbeleid, statistieken, werklastmeting en werklastverdeling;
- Ondersteuning bieden aan het beheer binnen de gerechtelijke organisaties.

Men heeft dus gekozen voor een duale structuur, dat wil zeggen dat er aparte organen worden opgericht voor de zetel en voor het OM. Beheersaangelegenheden die gemeenschappelijk zijn voor zetel en OM, worden samen beheerd door de beide Colleges of door de Colleges in samenspraak met de FOD justitie.

Tussen de minister van justitie en de Colleges wordt een beheersovereenkomst afgesloten, waarin afspraken worden gemaakt over doelstellingen en middelen. Deze beheersovereenkomst geldt voor een periode van drie jaar.

³¹ Zie wet van 18 februari 2014: wet betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie. Voor het OM is hier nog aan toegevoegd: ondersteuning bieden aan het beheer ter uitvoering van het strafrechtelijk beleid bepaald door het College van procureurs-generaal.

De minister van justitie kan via de beheersovereenkomsten een werkings-enveloppe ter beschikking stellen. Deze laatste omvat zowel de middelen nodig voor de eigen werking als de middelen nodig voor de werking van de gerechtelijke entiteiten. Het systeem van de beheersovereenkomsten is op dit ogenblik echter nog niet operationeel. Hiertoe moet eerst een KB worden goedgekeurd.

Verzelfstandiging op microniveau verwijst naar de beheersautonomie van de rechterlijke organisaties zelf. Hierbij gaat men uit van een maximale responsabilisering voor het beheer tot op het laagste niveau. De korpschef, of in het geval van een collegiaal bestuur een bestuurscollege, wordt dan verantwoordelijk voor het beheer. In de wet van 18 februari 2014 staan de structuren ingeschreven die in de toekomst verantwoordelijk zouden worden voor het beheer, met name het directiecomité voorgezeten door de korpschef. In tegenstelling tot eerdere voorstellen is er niet voorzien dat een specialist inzake beheer deel zou uitmaken van het directiecomité. Dit lijkt een gemiste kans waardoor veel op de schouders van de korpschef zal terecht komen. Om het beheer op het niveau van de gerechtelijke organisatie te sturen, moet het directiecomité een beheersplan opmaken. In de wet worden echter nog maar beperkte specificaties gegeven over wat er in dergelijk beheersplan moet staan.

De verzelfstandiging op microniveau start dus met een aantal handicaps. Ten eerste is er lokaal weinig beheerscapaciteit aanwezig. Ten tweede ontbreken ook de beheersinstrumenten om efficiënt en effectief te kunnen beheren. Het is duidelijk dat in deze fase prioriteit is gegeven aan de verzelfstandiging op macroniveau, nl. de oprichting van de Colleges en de overheveling van bevoegdheden van de FOD justitie naar de Colleges.

9. **Personeels- en financiële middelen van de federale overheid**

Nu we een overzicht hebben van de (soorten) organisaties die we tot de federale overheid rekenen, kunnen we nagaan over hoeveel middelen de federale overheid beschikt om deze organisaties te besturen. We maken hierbij een onderscheid tussen personeel en financiën.

9.1. Personeel

Het is niet evident om een overzicht te geven van de personeelssterkte in de federale overheid. De reden is dat er momenteel geen geconsolideerde statistieken bestaan. De cijfers in tabel 1 zijn afkomstig uit verschillende bronnen. Er bestaat dan ook geen garantie dat ze vergelijkbaar zijn. Sommige instellingen tellen in koppen, andere in voltijdse equivalenten. Sommige cijfers dateren van 2014, andere van 2015 of 2016. Wanneer we dit onderscheid negeren, komen we aan een totaal aantal van zo'n 202.307 personen.

Toch geven deze cijfers een aanduiding van de relatieve omvang van de verschillende (soorten) organisaties. Het meeste personeel werkt in de overheidsbedrijven, gevolgd door de administratieve instellingen van de federale overheid.

Bij de federale overheidsdiensten werkt in 2016 ongeveer de helft van het personeel in de FOD Financiën (23.481). Ook de FOD Justitie³² stelt heel wat personeel tewerk, met 9.757 personeelsleden in de strafinrichtingen en 1.377 mensen op het hoofdbestuur. De FOD Binnenlandse Zaken stelt 5.678 mensen tewerk; de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie 1.900; en de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1.614. Het Ministerie van Landsverdediging (niet te verwarren met de krijgsmacht) stelt 1.551 mensen tewerk.

Bij de Openbare Instellingen zijn de grootste werkgevers in 2016: de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (3.636), de Federale Pensioendienst (2.236), de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (1.326), het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (1.263), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (1154), en de Regie der gebouwen (902).

32 Dit is enkel de uitvoerende macht, niet het personeel in de rechtbanken en hoven.

Tabel 1: Personeelsbezetting (2014-2016)

Politiek-bestuurlijke instellingen	
• Rekenhof	550
• Ombudsmannen	51
• Raad van State	482
• Grondwettelijk Hof	61
Administratieve instellingen van de federale overheid	68.882
• Federale overheidsdiensten	50.874
• Federale Wetenschappelijke Instellingen	2.814
• Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid	11.841
• Andere Openbare Instellingen	3.353
Overheidsbedrijven	74.734
• NMBS	33.466
• Bpost	26.381
• Proximus	14.090
• Belgocontrol	797
Militair personeel	31.326
• landcomponent	19.580
• luchtcomponent	7.837
• marinecomponent	1.878
• medische component	1.573
• andere	458
Federale politie	14.794
Justitie	11.427
TOTAAL*	202.307

**Noot: Aangezien de cijfers afkomstig zijn uit verschillende bronnen en dateren van verschillende periodes, moet dit totaal met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.*

Bron: Infocenter (<https://infocenter.belgium.be>); jaarverslagen Rekenhof, Federale ombudsmannen, Raad van State, Grondwettelijk Hof, Bpost, Proximus, NMBS, Belgocontrol

9.2. Financiën

Voor gegevens over de overheidsfinanciën doen we een beroep op de statistieken van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de overheidsfinanciën voor de gezamenlijke overheid, de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, de lokale overheden en de sociale zekerheid. We geven in tabel 2 eerst de situatie voor de gezamenlijke overheid weer. In deze tabel zitten dus alle bestuur-

sniveaus vervat. Het is vooral deze situatie die door de Europese Commissie wordt opgevolgd.

In 2016 heeft de gezamenlijke overheid 221.018,5 miljoen euro uitgegeven. Dit vertegenwoordigt 53,9 % van het BBP. Dit is hoger dan de EU-28 landen die gemiddeld op 48,1 % uitkomen in 2014. In 3 EU-landen legt de overheid nog een groter beslag op het BBP, nl. in Finland, Denemarken, en Frankrijk. Het moet wel gezegd worden dat tussen 2012 en 2015 het beslag van de overheidsuitgaven op het BBP in België met 1,9 % verminderd is. Het relatief hoge aandeel van de overheidsuitgaven in relatie tot het BBP blijft evenwel een steeds terugkerend thema in het politieke en maatschappelijke debat.

Tegenover 221.018,5 miljoen euro uitgaven stonden in 2016 210.673,2 miljoen euro ontvangsten, waarvan het overgrote deel afkomstig is van de fiscale en parafiscale ontvangsten. Dit betekent dus dat de gezamenlijke overheid in 2016 een tekort had van 10.345,3 miljoen euro. Het primair saldo (dit is het verschil tussen ontvangsten en uitgaven zonder rentelasten) was 1.952,9 miljoen euro. Dit betekent dus dat de gezamenlijke overheid in 2016 een overschot had als geen rekening wordt gehouden met de rentelasten. In 2012 was er nog een tekort op het primair saldo van 2.347,3 miljoen euro. De voorbije jaren zijn dan ook inspanningen geleverd om het begrotingstekort terug te schroeven. In het kader van de Europese Unie zijn hierover ook afspraken gemaakt.

Tabel 2: Uitgaven en ontvangsten van de gezamenlijke overheid

		2012	2013	2014	2015
	<i>in miljoenen euro's</i>				
Totale ontvangsten		200 022,9	206 747,6	208 590,3	210 673,2
waarvan:					
Fiscale en parafiscale ontvangsten		171 729,3	177 235,0	180 238,7	182 798,0
Totale uitgaven		216 339,4	218 295,4	220 844,8	221 018,5
Primaire uitgaven		202 370,2	205 400,6	207 739,3	208 720,3
waarvan:					
Bezoldiging van werknemers		48 655,2	50 031,8	50 845,5	51 234,6
Sociale uitkeringen		96 120,6	99 412,1	101 308,5	103 628,0
Rentelasten		13 969,2	12 894,8	13 105,5	12 298,2
Primair saldo		-2 347,3	1 074,0	851,0	1 952,9
Financieringssaldo		-16 316,5	-11 820,8	-12 254,5	-10 345,3
	<i>in procenten bbp</i>				
Totale opbrengsten		51,6	52,7	52,0	51,3
waarvan:					
Fiscale en parafiscale ontvangsten		44,3	45,2	45,0	44,5
Totale uitgaven		55,8	55,7	55,1	53,9
Primaire uitgaven		52,2	52,4	51,8	50,9
Rentelasten		3,6	3,3	3,3	3,0
Primair saldo		-0,6	0,3	0,2	0,5
Financieringssaldo		-4,2	-3,0	-3,1	-2,5

Bron: Instituut voor de nationale rekeningen, 2016, p. 7

In tabel 3 worden de overheidsfinanciën voor de gezamenlijke overheid opgesplitst naar de verschillende onderdelen: federale overheid, sociale zekerheid, gemeenschappen en gewesten, en lagere overheden.

Tabel 3: Overheidsfinanciën naar overheidsniveau 2015

	Geza- menlijke overheid	Federale overheid	Sociale zekerheid	Gemeen- schappen en gewesten	Lagere overheden
Totale ontvangsten	210.673,2	107.793,6	77.867,9	73.984,7	29.725,5
Totale uitgaven	221.018,5	113.074,5	77.384,7	79.792,9	29.464,9
Vorderingsoverschot (+) of -tekort (-)	-10.345,3	-5.280,9	1.481,2	-5808,2	2.532,2

Bron: Instituut voor de nationale rekeningen, 2016, eigen bewerking

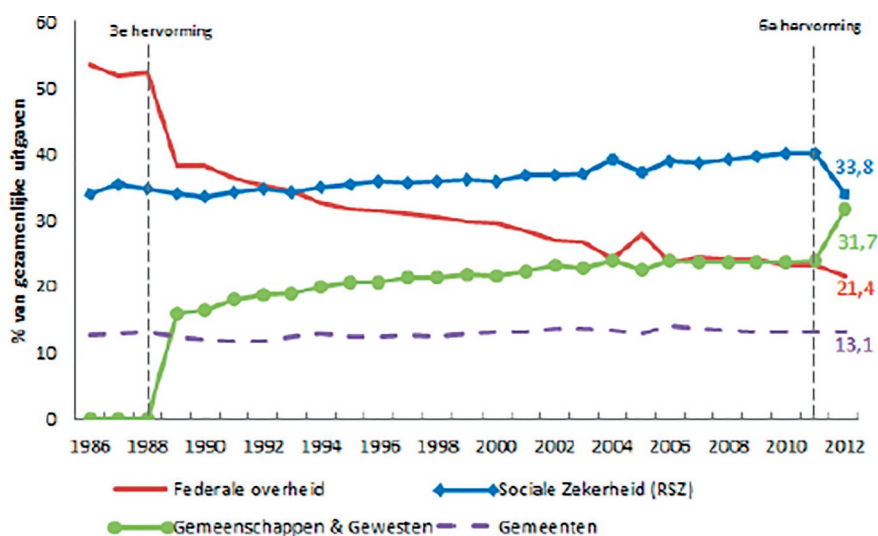
Op basis van tabel 3 zou op het eerste zicht kunnen geconcludeerd worden dat de federale overheid het belangrijkste bestuursniveau is in termen van uitgaven en ontvangsten. In 2015 gaf zij immers 113.074,5 miljoen euro uit, waartegenover 107.793,6 miljoen euro ontvangsten stonden, dus een tekort van 5.280,9 miljoen euro. Een groot deel van de uitgaven van de federale overheid betreft echter overdrachten aan andere overheden, nl. 67.159,4 miljoen euro of 59 % van de totale uitgaven. Als we van de overblijvende 45.915,1 miljoen euro nog de rentelasten (10.910,4 miljoen euro) aftrekken, wordt het duidelijk dat de marge voor de federale overheid om een beleid te voeren erg beperkt is.

Tabel 3 laat tevens zien hoe belangrijk de uitgaven van de sociale zekerheid zijn in het totaal van de overheidsuitgaven. In 2015 werden voor 77.867,9 miljoen euro uitgaven gedaan, waarvan 71.140,4 miljoen euro voor sociale uitkeringen. Hiervan gaat 24.974,7 miljoen euro naar sociale uitkeringen in natura (hoofdzakelijk geneeskundige verzorging) en 46.165,7 miljoen euro naar sociale uitkeringen in geld. De belangrijkste uitkeringen hier zijn: ziekte en invaliditeit, werkloosheid en rust- en overlevingspensioenen.

Ook de gemeenschappen en gewesten zijn sinds de laatste staatsvorming belangrijker geworden in termen van ontvangsten en uitgaven. Ter vergelijking: in 2010 bedroegen de uitgaven van de gemeenschappen en gewesten 56.477,4 miljoen euro. Wat de ontvangsten betreft zijn de gemeenschappen en gewesten in belangrijke mate afhankelijk van overdrachten die door de federale overheid gegenereerd worden (zie hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid'). In het kader van de zesde staatsvorming is wel afgesproken dat de fiscale autonomie van de deelstaten zou stijgen. Dit betekent dat ze dus meer mogelijkheden hebben om eigen belastingen te innen en dus minder afhankelijk zijn van de federale overheid.

Tot slot wordt in figuur 5 de evolutie weergegeven van de gezamenlijke uitgaven (in %) per overheidsniveau, vanaf de jaren '80 tot heden. Het betreft hier de netto-uitgaven, dus na de overdrachten tussen de overheidsniveaus. Hierbij wordt zeer duidelijk dat door de opeenvolgende staatshervormingen het federale niveau minder belangrijk geworden is in termen van netto-uitgaven. Sedert de laatste staatshervorming zijn de gemeenschappen en gewesten belangrijker geworden dan de federale overheid. Door de overheveling van de kinderbijslag heeft bovendien ook de sociale zekerheid aan belang ingeboet, hoewel de uitgaven procentueel nog steeds het grootst zijn in deze groep. Het aandeel van de lokale besturen blijft stabiel in de tijd.

Figuur 5: Aandeel in gezamenlijke uitgaven (in %) per overheidsniveau



Bron: Decoster & Sas, 2013

10. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we de belangrijkste instellingen van de federale overheid geschetst. Ondanks de opeenvolgende staatshervormingen blijft de federale overheid nog bevoegd voor belangrijke opdrachten. Door de overheveling van bevoegdheden worden de gemeenschappen en gewesten echter steeds belangrijker. Alhoewel de federale overheid eerder een laatbloeiër was op het vlak van de modernisering, zijn er in de voorbije

decennia toch belangrijke hervormingen gebeurd. De overheidsbedrijven hebben meer autonomie gekregen en zijn geherstructureerd onder invloed van de liberaliseringspolitiek van de Europese Unie. Binnen de administratieve instellingen heeft de Copernicushervorming voor een omwenteling gezorgd. Het leger is geëvolueerd naar een eenheidsstructuur en de politie is door de politiehervorming geherstructureerd op twee niveaus. De laatste sector die hervormingen heeft doorgevoerd is justitie met een hertekening van het gerechtelijk landschap en een responsabilisering van de gerechtelijke organisaties.

De complexiteit van de federale overheid kan deels verklaard worden doordat de twee gemeenschappen elkaar hier ontmoeten. Inzake openbaar bestuur bestaan duidelijk andere opvattingen langs beide kanten van de taalgrens. De uitdaging voor het federale niveau is om beide visies met mekaar te verzoenen.

11. Verdere informatie

- Hondeghe, A. & Depré, R. (red.) (2006). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vanden Broele.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S., Goedertier, G. (2014). *België voor beginners*. Brugge: die Keure.
- Schram, F., (2015) *België: een handleiding. België na de 6^{de} staatsvorming*. Brussel: Politeia.
- www.belgium.be
- Asselberghs, L. (2016). *Politiek zakboekje. Instellingen 2017*. Mechelen: Wolters Kluwer.

12. Referenties

- Agten, S. (2009). *De legerhervorming*. KU Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Cloet, M. & Van Hamme, E. (1996). De verzelfstandiging van de openbare dienst en de spanning centralisatie – functionele decentralisatie – privatisering. In: Maes, R. & Jochmans, K. *Inleiding tot de bestuurskunde*. STOHO, deel 3, pp. 140-171.

- Decoster, A. & Sas, W. (2013). *De herziening van de financieringswet: over het hoe, het waarom en het resultaat*. CES.
- Depré, R. & Hondeghem, A. (2011). Hervormingsvoorstellen voor justitie: verleden, heden en toekomst. *Ius & Actores*. 3: 5-28.
- Hondeghem, A., Broucker, B. (2016). From Octopus to the reorganisation of the judicial landscape in Belgium. In: Hondeghem A., Rousseaux X., Schoenaers F. (Eds.), *Modernisation of the criminal justice chain and the judicial system. New insights on trust, cooperation and human capital*. Chapt. 1. Heidelberg: Springer, 3-18.
- Instituut voor de nationale rekeningen. (2016). *Nationale rekeningen. Rekeningen van de overheid 2015*. Nationale Bank van België. 121 p.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S., Goedertier, G. (2014). *België voor beginners*. Brugge: die Keure.
- Ysebaert, C. (2010). *Politiek zakboekje. Structuren*. Mechelen: Wolters Kluwer.
- Ysebaert, C. (2010). *Politiek zakboekje. Instellingen*. Mechelen: Wolters Kluwer.
- Asselberghs, L. (2016). *Politiek zakboekje. Instellingen 2017*. Mechelen: Wolters Kluwer.

Websites

- www.proximus.be, geraadpleegd in april 2017
- www.belgium.be, geraadpleegd in april 2017
- www.belgocontrol.be, geraadpleegd in april 2017
- www.bpost.be, geraadpleegd in april 2017
- www.const-court.be/, geraadpleegd in april 2017
- www.federaalombudsman.be, geraadpleegd in april 2017
- www.federalepolitie.be, geraadpleegd in april 2017
- <https://stat.nbb.be>, geraadpleegd in april 2017
- www.pdata.be, geraadpleegd in april 2017
- infocenter.belgium.be, geraadpleegd in april 2017
- www.polfed-fedpol.be/org/org_missionstatement_nl.php, geraadpleegd in april 2017
- https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_22_00.pdf

HOOFDSTUK 7

De regionale overheid: Vlaamse overheid

Chiara De Caluwé & Wouter Van Dooren

1. Inleiding

Het Vlaamse Gewest en Gemeenschap maken deel uit van de federale staat België. Vlaanderen koos ervoor geweest en de gemeenschap samen te smelten en slechts één parlement en regering te installeren. Verschillende staatshervormingen breidden de bevoegdheden van de deelstaten uit en tekenden de contouren van het huidige politieke Vlaanderen. Niet enkel op het politieke niveau, maar ook binnen de administratie was die impact voelbaar. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de belangrijkste instellingen van de Vlaamse overheid, hun samenstelling en bevoegdheden.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de positie van Vlaanderen binnen de staatshervorming beschrijven;
- de bevoegdheden van de Vlaamse overheid benoemen;
- de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen beschrijven;
- de administratieve instellingen van de Vlaamse overheid benoemen.

2. Historisch overzicht: Vlaanderen in de staatshervorming

De hervorming van België van een unitaire naar een federale staat, gaat momenteel het vijfde decennium in. Voordat we de instellingen van de Vlaamse overheid bespreken, geven we eerst een kort overzicht van een halve eeuw hervormingen.

De **eerste staatshervorming** legt de basis voor de oprichting van gemeenschappen en gewesten. De unitaire staat wordt vanaf nu opgedeeld in vier taalggebieden (een Frans-, Nederlands- en Duitstalig gebied en het tweetalige gebied Brussel Hoofdstad), drie economische gewesten (Walloonië, Vlaanderen en Brussel) en drie cultuurgemeenschappen (de Franse, Vlaamse en Duitstalige Gemeenschap). De gemeenschappen krijgen hun eigen cultuurraad, maar de bevoegdheden rond taal en cultuur zijn nog heel beperkt (Witte, Craeybeckx & Meynen, 1997: 376). Deze culturele autonomie was vooral een Vlaamse eis. De gewestvorming was het startpunt van economische decentralisering. Het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ontstaan, maar zonder een duidelijke territoriale afbakening of bevoegdheidsverdeling. Zij werden in tegenstelling tot de gemeenschappen nog niet operationeel (Falter, 1998: 182; Witte et al., 1997: 376). Pas in 1974 was er sprake van voorlopige gewestvorming.

In 1980 vindt **de tweede staatshervorming** plaats. De bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten worden aanzienlijk uitgebreid. De gemeenschappen buigen zich vanaf nu naast taal en cultuur ook over persoonsgebonden aangelegenheden, zoals gezondheidsbeleid. Vanaf 1980 spreken we van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap. De gewesten krijgen op hun beurt concrete bevoegdheden toegewezen op vlak van plaatsgebonden materies zoals leefmilieu, ruimtelijke ordening, huisvesting, gewestelijk economisch en tewerkstellingsbeleid, watervoorzieningen en een deel van het toezicht op gemeenten (Falter, 1998: 184; 1994: 16).

Gewesten en gemeenschappen krijgen hun eigen parlementen en regeringen. Vlaanderen beslist om gewest en gemeenschap te fuseren en hun bevoegdheden door één parlement en één regering te laten uitoefenen. In Wallonië is er een Waalse gewestregering en -raad en een Franse gemeenschapsregering en -raad.

De **derde staatshervorming** van 1988-1989 geeft het Brussels Hoofdstedelijke Gewest meer vorm. Het gewest krijgt eigen instellingen, een raad en een regering. De bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen

worden verder uitgebreid. De gewesten worden bevoegd voor materies zoals milieu, economie en openbare werken. Echter, de overheveling van onderwijs naar de gemeenschappen, springt het meest in het oog. Onderwijs stond immers jarenlang garant voor ruzie tussen het noordelijke en zuidelijke landsdeel binnen de nationale regering (Witte et al., 1997: 377). Het regionale niveau beschikte voortaan over zo'n 25 % van de staatsmiddelen. Dit noodzaakt tot het opstellen van een financieringswet die de financiering van de gewesten en gemeenschappen regelt, beter bekend als de bijzondere financieringswet van 1989 (Falter, 1994: 17).

Sinds 1993 – het jaar van de **vierde staats hervorming** of de Sint-Michielsakkoorden – begint onze grondwet met “*België is een federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten*”. De omvorming tot federale staat ging opnieuw gepaard met een overdracht van bevoegdheden, ditmaal evenwel minder omvangrijk. Nieuw is de rechtstreekse verkiezing van de parlementen in Vlaanderen en Wallonië. De provincie Brabant splitst op in een Vlaamse en een Waalse variant. De deelstaten verwerven eveneens constitutieve autonomie, waardoor ze – binnen de grenzen van de Belgische Grondwet – de organisatie en structuur van hun instellingen zelf kunnen regelen (Falter, 1998: 189-191).

De **vijfde staats hervorming** in 2001 voert opnieuw een reeks bevoegdheidsoverdrachten door. Zo worden de deelstaten verantwoordelijk voor de gemeente- en provinciewet. Ook buitenlandse handel, landbouw en zeevisserij wordt geregionaliseerd. Het *Lambertmontakkoord* voorziet eveneens een akkoord over een aantal maatregelen rond de financiering van de gemeenschappen, de uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten en een extra dotatie van de federale overheid aan de Vlaamse en Franse gemeenschapscommissie. Het *Lombardakkoord* wijzigt de werking van de Brusselse instellingen.

Hoewel voormalig premier Jean-Luc Dehaene het in 2010 omschreef als een *mission impossible*, kreeg de langverwachte **zesde staats hervorming** in 2011 vorm in het Vlinderakkoord. Dit institutionele akkoord maakt – dixit Elio Di Rupo – van de deelstaten het zwaartepunt van België. Zo krijgt Vlaanderen een grotere bevoegdheid rond werk. De regio's staan nu in grotere mate in voor het activeringsbeleid, onder meer door de controle op de inspanningen voor het zoeken naar een job. De deelstaten kunnen ook een actief doelgroepenbeleid voeren, met bijvoorbeeld de mogelijkheid tot lastenverlaging voor bepaalde doelgroepen zoals jongeren, ouderen, en laaggeschoolden (cf. fiscale autonomie). Een volgend substantieel pakket handelt

over gezondheidszorg, waarbij ouderenzorg volledig wordt overgeheveld naar de gemeenschappen. De gemeenschappen krijgen zeggenschap in het gezinsbeleid. De meest opvallende maatregel is de communautarisering van de kinderbijslag. Ook de woonfiscaliteit wordt geregionaliseerd, waardoor de regio's het eigen woonbeleid kunnen ondersteunen met fiscale beleidsinstrumenten. De financieringswet wordt aangepast. De financiering van de deelstaten wil regio's die het voor de wind gaat, meer belonen. Een bonus/malus systeem voor bepaalde bevoegdheden past in deze filosofie.

Box 1: Homogene bevoegdheden na de zesde staatshervorming

De zesde staatshervorming: een Copernicaanse omwenteling?

De verschillende regeringspartijen waren het bij de ondertekening van het Vlinderakkoord roerend eens: de zesde staatshervorming is een Copernicaanse revolutie. Het zwaartepunt van beleidsvoering ligt nu definitief bij de deelstaten. De regering klopte zich op de borst omdat ze er in slaagden om meer homogene bevoegdheidspakketten te creëren. Maar enkele jaren na datum, kunnen we vaststellen dat deze beloftes toch niet helemaal kloppen. De indexering van huurprijzen is een mooi voorbeeld hoe bevoegdheden nog steeds versnipperd zijn.

In 2015 ontstaat er een politieke rel over de indexering van de huurprijzen. De federale regering besliste in 2015 om een indexsprong van de inkomst uit arbeid door te voeren. Dit moet ook gelden voor de inkomsten uit huur, zo redeneert minister van Werk Kris Peeters. Een huuropbrengst is een inkomst, en dus een federale bevoegdheid. Niets van, aldus Vlaams minister van Wonen Liesbeth Homans. Sinds de zesde staatshervorming is Vlaanderen bevoegd voor de huurwetgeving. Huur is een gewestbevoegdheid, dus het gewest beslist over al dan niet indexeren. De minister is geen voorstander van een indexsprong voor huur. Beide partijen trekken naar de rechtbank om hun gelijk te halen. De Raad van State oordeelt echter dat beide partijen gelijk hebben. Een indexering van de huurwetgeving past, dixit de Raad van State, *“binnen de algemene federale bevoegdheid inzake het prijs- en inkomensbeleid”*. Maar, zo vermeldt het advies, *“deze algemene federale bevoegdheid doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de gewesten om (...) specifieke bepalingen inzake de vaststelling en de berekeningen van de huurprijs aan te nemen, en meer in het bijzonder regels met betrekking tot indexering”*.³³ De Raad van State verklaart dus beide niveaus bevoegd. Het federale niveau kan beslissen over een indexsprong voor huurinkomsten, maar het Vlaamse niveau kan wel de federale knop terugdraaien. Het zijn dus parallelle bevoegdheden (Justaert, 2015; Hubeau & Vermeir, 2015). De indexering van huurprijzen is met andere woorden steeds de inzet van een politiek spel.

De toewijzing van bevoegdheden via verschillende staatshervormingen aan de Vlaamse deelstaat, noopte tot een steeds verdere uitbouw van de

³³ Bron Raad van State: Advies van 3 april 2015 (advies 57 332/1/VR van 3 april 2015 inzake de amendementen op het wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid

Vlaamse overheid. Daarbij bleef men trouw aan enkele Belgische bestuurlijke tradities. Zo tekende zich op het Vlaamse niveau ook de vorming van grote ministeriële kabinetten af en was er sterke betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

3. Bevoegdheden van de Vlaamse overheid

De Vlaamse deelstaat heeft toegewezen bevoegdheden; ze is enkel bevoegd om die aangelegenheden te regelen die de Grondwet of een bijzondere meerderheidswet haar toekent. Bevoegdheden die niet uitdrukkelijk toegewezen worden, de zogenoemde residuaire bevoegdheden, komen toe aan de federale overheid.³⁴ De Vlaamse deelstaat oefent haar bevoegdheden autonoom uit volgens het principe van de federale loyaleit. Ze legt in principe geen verantwoording af over de manier waarop ze dit doet, maar respecteert wel het evenwicht van de federale staat (Vande Lanotte, Bracke & Goedertier, 2008: 136-143).

3.1. De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap

Gemeenschapsbevoegdheden moeten de culturele eigenheid van de Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige bevolking waarborgen. De bevoegdheden van de gemeenschappen zijn persoonsgebonden aangelegenheden. Het gaat onder meer om **culturele materies** zoals kunsten, toerisme, jeugdbeleid, media,... Daarnaast handelen heel wat materies rond **welzijn** van personen. Denk bijvoorbeeld aan welzijnszorg en kinderopvang. **Onderwijs** maakt eveneens deel uit van het communautaire takenpakket. De Vlaamse Gemeenschap staat in voor het organiseren van onderwijs en het uitreiken van studietoelagen.³⁵ Ook het **gebruik van talen** is een gemeenschapsbevoegdheid. Elke gemeenschap is bevoegd om het gebruik van de taal te regelen in bestuurszaken, onderwijs en sociale betrekkingen tussen werkgevers en de werknemers (Vande Lanotte et al., 2008: 137).

³⁴ Art 35 van de grondwet geeft de residuaire bevoegdheden wel degelijk aan de gemeenschappen en gewesten, maar dit artikel is nog niet uitgevoerd

³⁵ Er zijn enkele uitzonderingen die de federale overheid afhandelt: (1) het bepalen van het begin en het einde van de leerplicht; (2) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's, en (3) de pensioenregeling van onderwijzend personeel.

3.2. De bevoegdheden van de gewesten

De gewestvorming werd ingegeven door de economische verscheidenheid in België. De bevoegdheden van de gewesten hebben vooral betrekking op **economische en plaatsgebonden materies**. Waar gemeenschapsbevoegdheden opgesomd staan in de grondwet, worden de gewestbevoegdheden opgelijst in de bijzondere meerderheidswet. De gewesten staan onder meer in voor volgende materies: ruimtelijke ordening, milieu, energie, tewerkstellingsbeleid, economie en regelgeving inzake gemeenten, provincies en intercommunales.

3.3. De bedrieglijke eenvoud van het onderscheid

De formele bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid, gewest en gemeenschap is bedrieglijk eenvoudig. In de beleidspraktijk is ze zeer complex. Neem nu de zogenaamde **usurperende of fantoombevoegdheden**. Dit zijn bevoegdheden waarvoor de regionale overheid bevoegd is, maar de federale staat ook beleid voert en de rekening betaalt. Een voorbeeld van zo'n usurperende bevoegdheid is het grootstedenbeleid. De gewesten zijn verantwoordelijk voor het beleid rond steden en gemeenten. Toch bestond er op federaal niveau ook een grootstedenfonds. Begin 2012 heeft de federale overheid bij wijze van besparingsmaatregel deze usurperende bevoegdheden afgestoten naar het regionale niveau.

Tabel 2 geeft een aantal voorbeelden weer waarbij het onderscheid tussen federale, gemeenschaps- en gewestbevoegdheden tot zeer complexe structuren kan leiden.

Tabel 2: Bevoegdheidsverdeling voor gevorderden: enkele bijzondere gevallen

Ziekenhuizen	De federale overheid tekent de ziekenhuiswetgeving, het wettelijke kader waarbinnen de ziekenhuizen kunnen werken, uit. Namens de FOD Volksgezondheid is de federale overheid bevoegd voor de programmatie, normering en de vaststelling van het budget. De federale sociale zekerheid, in hoedanigheid van het RIZIV, financiert de artsenhonoraria, de geneesmiddelen en implantaten, en de forfaits voor het dagziekenhuis. Vlaanderen heeft echter ook een aantal bevoegdheden rond gezondheidszorg. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de planning, erkenning en inspectie van ziekenhuizen op basis van de federale normen. Ze kunnen bijkomend normeren voor zover dit niet in strijd is met de federale regelgeving. Ze zijn ook bevoegd voor het investeringsbeleid inzake infrastructuur en het kwaliteitsbeleid. Echter, de gemeenschappen kunnen investeringen slechts gedeeltelijk financieren. Het saldo komt ten laste van de federale overheid. Daarom sluiten de federale en regionale overheden periodieke protocolakkoorden om afspraken te maken over de verdeling van de investeringskost tussen beiden.
Arbeidsmarktintegratie en opleiding in Vlaanderen en Brussel	Aangezien werkgelegenheid een gewestbevoegdheid is, staat de Vlaamse Dienst voor Arbeidsontwikkeling en Beroepsopleiding (VDAB) in voor arbeidsbemiddeling en arbeidsmarktintegratie in Vlaanderen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Actiris) en Waalse Gewest (FOREM) zijn binnen de eigen regionale grenzen bevoegd voor het arbeidsmarktbeleid. Echter, de opleidingscomponent is een gemeenschapsbevoegdheid. Dit betekent de facto dat VDAB in Brussel bevoegd is voor arbeidsmarktgerelateerde opleidingen (4 opleidingscentra), maar niet voor arbeidsmarkt-bemiddeling.
Het roerend en het onroerend erfgoedbeleid	Het erfgoedbeleid in Vlaanderen bestaat uit 2 componenten: het roerend en onroerend erfgoedbeleid. Het roerende erfgoed is een gemeenschapsbevoegdheid, terwijl het onroerende erfgoed onder de verantwoordelijkheid van het Vlaamse Gewest ressorteert. De bescherming van een gotische kerk is daarom een gewestbevoegdheid, maar de schilderijen in de kerk vallen onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap.
Verkeersbeleid	Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor het onderhoud en de aanleg van de wegen. Ook het opstellen van flitscamera's hoort hierbij. Het gebruik van de camera's is in handen van de lokale politie. Het beboeten van overtreeders is dan weer de verantwoordelijkheid van justitie – het federale niveau. Het Vlinderakkoord (6de staatshervorming) regionaliseert de rijopleiding en examencentra, maar de uitreiking van het rijbewijs blijft federaal. Belgen kunnen trouwens kiezen in welk gewest ze opleiding volgen en examens afleggen.

Bron: www.vlaanderen.be

4. De politiek-bestuurlijke instellingen

De federale staat België steunt op de drie machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. De Vlaamse deelstaat kent slechts twee van deze machten: de wetgevende en de uitvoerende macht. De bevoegdheid justitie, die de werking van de rechterlijke macht regelt, is een federale bevoegdheid (zie hoofdstuk 6 'De federale overheid'). Er is tot op heden nog geen sprake van een Vlaamse justitie. De zesde staatsvorming maakte Vlaanderen wel bevoegd voor eerstelijns juridische hulp via justitiehuisen, maar de organisatie van rechtbanken blijft federaal. Vlaanderen heeft wel eigen administratieve rechtscolleges. Een administratief rechtscollege maakt echter geen deel uit van de rechterlijke macht, maar is een rechtscollege *sui generis*. Een voorbeeld is de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit rechtsorgaan kan uitspraken doen over vergunningsbeslissingen, bijvoorbeeld om een bedrijfspand op te trekken of een verbouwing uit te voeren.

4.1. Wetgevende macht

De wetgevende macht in Vlaanderen wordt uitgeoefend door het parlement en de regering. Het Vlaams Parlement telt – in tegenstelling tot het federale niveau – slechts één kamer. De Vlaamse Regering kan initiatief nemen om een decreet te laten behandelen, kan amendementen indienen, bekrachtigt decreten en kondigt ze af (Vande Lanotte et al., 2008: 146).

Het Vlaams Parlement telt 124 parlementsleden. Het overgrote deel wordt verkozen in het Vlaamse Gewest. De resterende zes leden moeten een woonplaats hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en worden gekozen door de Nederlandstalige kiezers in dit gewest. Deze parlementsleden hebben geen stemrecht over gewestmateries. Het Vlaams Parlement vaardigt 29 deelsenatoren af naar de Senaat, waarvan er minstens één senator een Vlaamse Brusselaar is. Het parlement kan niet voortijdig ontbonden worden door de regering.

Tabel 3: Aantal parlementsleden

Vlaams Parlement		
124 leden		
118	→	Gekozen door Vlaamse kiezers
6	→	Gekozen door Nederlandstalige Brusselse kiezers

Bron: Vande Lanotte et al., 2008

Het Vlaams Parlement heeft verschillende organen zoals de plenaire vergadering en tal van commissies. De **plenaire vergadering** – dit is het voltallige parlement – is het hoogste orgaan. Het Uitgebreide Bureau, bestaande uit de parlementsvoorzitter en -ondervoorzitter, secretarissen en fractieleiders, bereidt de plenaire vergadering voor. In de parlementaire commissies zeten een beperkt aantal volksvertegenwoordigers. De **commissies** bereiden het decreetgevende werk van het Vlaams Parlement voor. Jaarlijks worden hier ook de beleidsnota's en -brieven van de ministers besproken. In de commissie behandelt de minister vaak parlementaire vragen. Het aantal interpellaties is de afgelopen jaren gestegen, maar de weerklank groeide niet evenredig mee. Parlementaire vragen monden veelal uit in een eenvoudige motie waarna terug over gegaan wordt naar de orde van de dag (Depauw, 2002). In de rapporten van de parlementsleden die verschillende kranten jaarlijks opmaken, speelt het aantal interpellaties wel een rol. Volgens sommigen zou dit wel eens de voornaamste drijfveer kunnen zijn van de toename.

Het parlement heeft een driedelige opdracht. Een eerste is het **uitvaardigen van wetten**, op Vlaams niveau 'decreten' genaamd. Het parlement kan decreten opstellen, goedkeuren, wijzigen of afkeuren. Een decreet komt op initiatief van een Vlaamse volksvertegenwoordiger of (meestal) van de Vlaamse Regering zelf. De voorbereiding vindt plaats in de bevoegde parlementaire commissies. Eenmaal het voorstel aangenomen door de commissie, gaat het naar de plenaire vergadering voor de stemming. De Vlaamse Regering bekrachtigt de goedgekeurde decreten (Vande Lanotte et al., 2008: 151). In realiteit is de wetgevende macht van het parlement sterk afgenomen ten voordele van de regering en de politieke partijen. Het merendeel van de politieke beslissingen komt tot stand buiten het parlement. Het parlement keurt voornamelijk wetten goed (Depauw, 2002: 49).

Het Vlaams Parlement **benoemt** ten tweede **de Vlaamse Regering**. Elk jaar legt de regering haar beleidsambities voor in de septemberverklaring. De

volksvertegenwoordigers in het Vlaams Parlement geven dan het vertrouwen, meteen de start van het nieuwe politieke werkjaar. Tot nog toe is het nog niet gebeurd dat het parlement geen vertrouwen geeft aan de regering, omwille van complexe regeringsonderhandelingen die vooraf zijn gegaan aan de eigenlijke regeringvorming en de partijtrouw van de parlementairen van de meerderheidspartijen. Naast het aanstellen van de Vlaamse Regering hebben de verkozen vertegenwoordigers ook de bevoegdheid om de regering te controleren. Het parlement controleert het werk van de ministers door middel van actuele vragen en interpellaties.

In het verlengde van de controle op de regering, keurt het parlement ook de **begroting** goed. De Vlaamse Regering maakt jaarlijks een begroting op, die een overzicht geeft van de geplande inkomsten en uitgaven voor het komende jaar. Het parlement moet zowel de middelenbegroting, dit zijn de geraamde inkomsten, als de uitgavenbegroting goedkeuren. Enkel dan kan de Vlaamse Regering effectief geld innen en uitgeven. Elk jaar stemt het Vlaams Parlement ook een programmadecreet met maatregelen om de begroting te kunnen uitvoeren. Stel dat de regering meer belastingen wil heffen op milieuvervuilende wagens, dan moeten de uitstootnormen in de wetgeving op de verkeersbelasting worden aangepast. Enkel regelgeving met een direct verband met de begroting mag in het programmadecreet.

Ondanks de officiële taken van de wetgevende macht, is de rol van het parlement de afgelopen decennia verzwakt. Een belangrijke factor hierin is de rol van de politieke partijen. De partijtrouw wint het bij heel wat parlementsleden van de wens om de regering en de eigen ministers effectief te controleren. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen de wetgevende en uitvoerende macht. De sterkte van politieke partijen in de hele structuur van het Vlaams Parlement maakt dat het heeft ingeboet aan wetgevende en delibererende taken (Depauw, 2002).

4.2. Uitvoerende macht

4.2.1. De Vlaamse Regering

De uitvoerende macht wordt gevormd door de **Vlaamse Regering**. Ze is samengesteld uit maximaal tien ministers en één minister-president. Minstens één minister heeft zijn woonplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Let wel, de Brusselse minister(s), lid van de Vlaamse Gemeenschapsregering, neemt of nemen niet deel aan de beslissingen die betrek-

king hebben op de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. De ministers van de Vlaamse Regering worden aangewezen en benoemd door het Vlaams Parlement. Men spreekt in dat verband van de *'government making power'* van het parlement: de volksvertegenwoordigers hebben gezamenlijk de macht om een regering te maken (Vande Lanotte et al., 2008: 153).

De Vlaamse Regering is een **collegiaal orgaan**, dit wil zeggen dat elke beslissing door de voltallige regering wordt genomen bij consensus. De ministers hebben geen individuele beslissingsbevoegdheid. De beslissingen die de uitvoerende macht neemt, worden besloten van de Vlaamse Regering (BVR's) genoemd, het equivalent van de federale Koninklijke Besluiten (KB's). Ondanks het collegiale besluit in de BVR's, kunnen ook individuele ministers een stempel drukken op de uitvoering van beleid. Ze doen dit in een ministerieel besluit. Een rondzendbrief is eveneens een legitiem beleidsinstrument van de uitvoerende macht. Het meest gekende voorbeeld is de zogenaamde *'rondzendbrief Peeters'*, die handelt over het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied. Vooral de passage rond de faciliteitengemeenten vormt tot op vandaag nog steeds een discussiepunt. De rondzendbrief van voormalig minister Leo Peeters stelt immers dat een gemeente met faciliteiten enkel Franstalige brieven mag versturen als een inwoner, nadat die een Nederlandstalige brief heeft ontvangen, uitdrukkelijk om een Franse vertaling vraagt.

De **minister-president** staat aan het hoofd van de Vlaamse Regering. Hij waakt samen met de andere ministers over de correcte uitvoering van het regeerakkoord en is verantwoordelijk voor het algemene beleid van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest. De minister-president wordt bijgestaan door de viceminister-presidenten. Zij kunnen de minister-president vervangen bij afwezigheid. Viceminister-presidenten worden aangewezen in een politieke partij die deel uitmaakt van de coalitie, en volgen het algemene beleid van de regering op. De minister-president en de viceminister-presidenten houden eigen vergaderingen, beter bekend als het kernkabinet. Op het kernkabinet komen verschillende politieke thema's ter tafel voor verdere uitklaring, en dit ter voorbereiding van de ministerraad. De ministerraad verzamelt alle Vlaamse ministers en is de belangrijkste vergadering van de uitvoerende macht. Hier worden de belangrijkste beleidskeuzes vastgelegd (Vande Lanotte et al., 2008: 84).

4.2.2. De kabinetten

Kabinetten zijn een typisch kenmerk van de Belgische (en ook Vlaamse) politieke cultuur (zie ook hoofdstuk 10 'Politiek-ambtelijke verhoudingen'). Het kabinet bestaat uit een groep persoonlijke medewerkers van de minister. Deze mensen zijn stafmedewerkers, inhoudelijke adviseurs en het persoonlijke secretariaat van de politicus. De minister kan deze medewerkers naar eigen inzicht kiezen. Het kabinet wordt steeds geleid door een kabinetschef, veelal ondersteund door een of meerdere adjunct-kabinetschefs. Het kabinet speelt in België een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding. Ze onderhandelen en zoeken naar het compromis tussen verschillende partijen. Zeker gezien de complexe institutionele structuur, zijn de contacten van de kabinetten voor de minister belangrijk om te weten wat speelt bij verschillende partijen en fracties. De vergaderingen tussen kabinetten waar heel wat beleid voorbereid wordt, noemt men interkabinettenwerkgroepen (IKW's).

De bestuurlijke hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (cf. infra) die de Vlaamse Regering doorvoerde had als één van de doelstellingen om de kabinetten af te slanken. De sterke positie van de kabinetten maakte de besluitvorming gesloten. De kabinetten werden effectief afgeslankt (van 500 naar 250 kabinetards). Dit werkt ook door in de beleidsprocessen. Kabinetten krijgen niet langer alles rond zonder beroep te doen op de administratie. De rol van de kabinetten is echter nog lang niet uitgespeeld. De interkabinettenwerkgroepen blijven het hart van de besluitvorming in Vlaanderen, zodat de kabinetten een belangrijke liaison blijven binnen en tussen verschillende overheidsniveaus. Besturen blijft ook in Vlaanderen een *ménage à trois*, waarbij politieke kabinetten, agentschappen en departementen al naar gelang de politieke constellatie het overwicht krijgen.

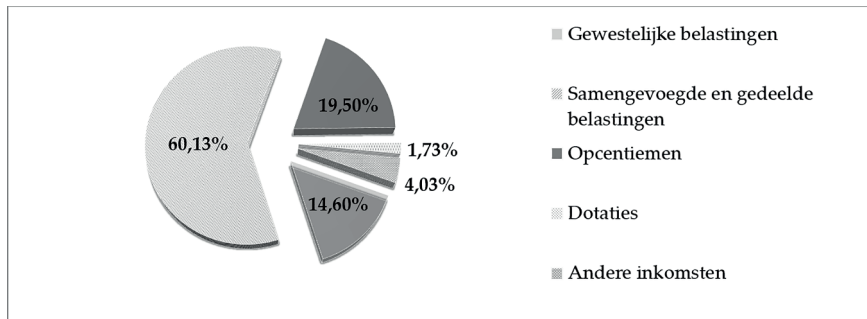
5. De Vlaamse financiële middelen

De Vlaamse overheid oefent een hele rits bevoegdheden uit. Uiteraard vergt dit takenpakket de nodige financiële middelen, en moet de regering over de aanwending van deze middelen verantwoording kunnen afleggen. Hieronder geven we kort weer hoe de Vlaamse overheid middelen verwerft conform de financieringswet en geven we een overzicht van de belangrijkste uitgavenkredieten per beleidsdomein.

5.1. De inkomsten

De inkomsten van de deelstaten zijn een actueel thema. De Vlaamse eis voor meer fiscale autonomie en responsabilisering naar aanleiding van een zesde staatshervorming is hier een voorbeeld van. Conform financiering in andere federatieve stelsels, verkrijgt de Vlaamse overheid haar middelen enerzijds uit belastingen die ze zelf kan innen en anderzijds uit middelen en dotaties die ze krijgt van de federale overheid.

Figuur 1: Overzicht ontvangsten Vlaamse overheid (2015)



Bron: www.vlaanderen.be

Het grootste deel van de Vlaamse inkomsten komt uit samengevoegde en gedeelde belastingen (zie figuur 1). Deze belastingen int de Vlaamse overheid niet zelf, maar worden op een uniforme manier in heel het land door de federale overheid geheven. Het zijn enveloppen met een vooraf vastgelegd geldelijk bedrag die door de federale overheid verdeeld worden over de gewesten en gemeenschappen op basis van een complexe set criteria. De middelen komen uit federale belastingen, namelijk de personenbelasting en de belasting op toegevoegde waarde (BTW). De nadruk van de criteria voor de verdeling aan de gemeenschappen, die de gedeelde belasting krijgen, ligt op de behoeften in de gemeenschappen. Voor de verdelingscriteria van de gewestmiddelen, de samengevoegde belasting, is vooral het financieel draagvlak van de regio belangrijk (Vlaamse overheid, 2015).

De dotaties, die slechts een klein deel van de inkomsten uitmaken, komen ook van de federale overheid. Deze geldstroom is er voor de uitvoering van een bepaalde beleidsmaatregel. Het geld mag enkel voor die specifieke doeleinden gebruikt worden. Zo krijgt de Vlaamse overheid bijvoorbeeld een

dotatie voor universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (Vlaamse overheid, 2015).

Een overheid is fiscaal autonoom in die mate dat ze de inkomsten waarmee ze haar uitgaven financiert, zelf verzamelt via een **eigen belasting**. Enkel het Vlaamse Gewest kan zelf belastingen innen, de Vlaamse Gemeenschap niet. Reden hiervoor is Brussel, dat enkel een gewest is maar geen gemeenschap, en waar het dus administratief niet uit te maken is tot welke taalrol (en dus belastingregime) een inwoner behoort. Voor de gewesten is de financiële responsabilisering het leitmotief, wat zoveel betekent als verantwoordelijkheid krijgen voor de (financiële) gevolgen van eigen beleidskeuzes en prestaties. Het laatste financiële akkoord zal de gewesten meer financiële autonomie geven in de personenbelasting, zodat ze meer eigen middelen kunnen verwerven (Decoster & Sas, 2012). De belangrijkste gewestelijke belastingen, dus waarvoor Vlaanderen volledig zelf instaat, zijn de registratierechten (2,54 miljard €), de successierechten (1,6 miljard €) en de verkeersbelasting (1 miljard €). Andere belastingen zijn de belasting op inverkeerstelling (201 miljoen €), het eurovignet (82,2 miljoen €) en de onroerende voorheffing (107 miljoen €) (Vlaamse overheid, 2015).

Om de fiscale autonomie van de Vlaamse overheid te vergroten, bepaalde de zesde staatshervorming dat de overheid ook opcentiemen mag heffen op de federale personenbelasting. De Vlaamse overheid kan zelf beslissen over de bedragen en de verdeling van deze opcentiemen. In 2015 waren ze goed voor bijna 20 % van de inkomsten.

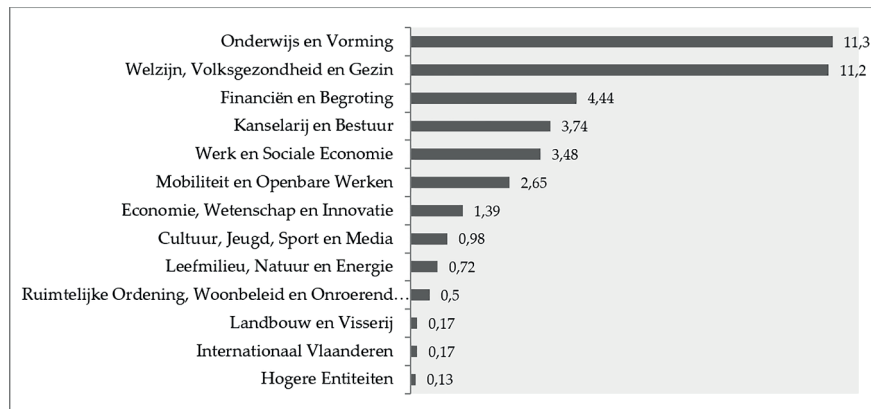
In de categorie '**andere**' zitten een aantal kleinere bronnen van inkomsten. Tot deze categorie behoren onder meer de dividenden van de openbare investeringsmaatschappijen zoals de GIMV en de dividenden van financiële instellingen. De Vlaamse overheid ontvangt ook een percentage van de winst van de lottogelden van de Nationale Loterij (Vlaamse overheid, 2015).

5.2. De uitgaven

We hebben nu gezien welke middelen Vlaanderen verwerft voor het uitoefenen van haar bevoegdheden. Figuur 2 geeft een overzicht van de uitgaven per beleidsdomein. Onderwijs en Vorming en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn de grootste uitgavenposten. Middelen zijn nodig voor de organisatie van het onderwijs, kinderopvang, jeugdzorg, kwaliteitsinspecties van ziekenhuizen,... Mobiliteit en Openbare werken bekleedt de derde plaats.

Binnen dit beleidsdomein valt ook de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn waar heel wat middelen naartoe gaan. Het gemeente- en provinciefonds maken ongeveer twee derde van de uitgaven van het domein Bestuurszaken uit. Met de hogere entiteiten bedoelt men vooral het Vlaams Parlement.

Figuur 2: Beleidskredieten per beleidsdomein



Bron: Vlaamse Overheid, 2017 (voorzien uitgaven begroting 2017 in miljoen €).

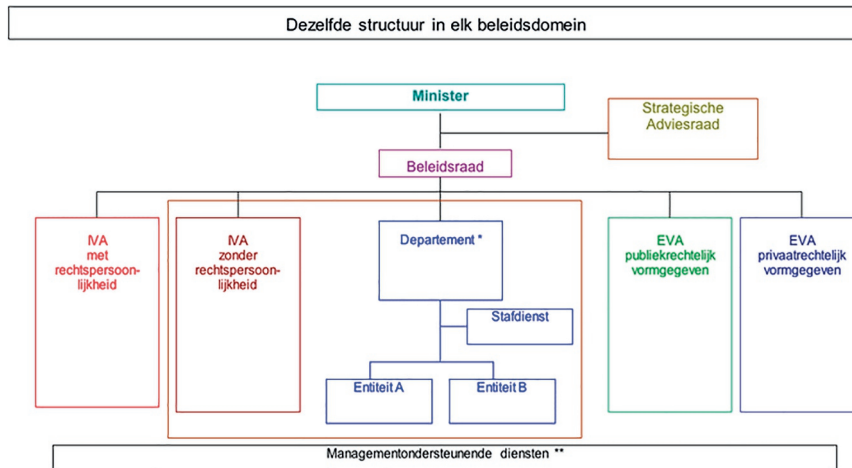
De zesde staatshervorming bracht wel enige verschuiving in de uitgaven teweeg. Traditioneel ging in Vlaanderen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming met het meeste middelen lopen. Na de staatshervorming kreeg Vlaanderen er een pak bevoegdheden bij. De gezinsbijslag werd volledig geregionaliseerd, waardoor het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin qua uitgaven quasi evenveel middelen consumeert dan Onderwijs en Vorming. Ook voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie stegen de uitgaven gevoelig. Dit is te wijten aan de overheveling van heel wat bevoegdheden zoals de controle of werklozen beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en de daarbij horende sancties. De staatshervorming hevelde in totaal 11 miljard euro aan bevoegdheden over.

6. Administratieve instellingen

Net zoals de andere overheden, kan ook de Vlaamse Regering een beroep doen op een eigen overheidsadministratie om haar bevoegdheden uit te oefenen. De administratie staat de politieke vertegenwoordigers bij in

de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. De Vlaamse overheid bestaat uit 12 beleidsdomeinen. Bedoeling is dat er dat in de toekomst 11 worden. Het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie zal fuseren met het domein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed. Figuur 3 presenteert de structuur die elk beleidsdomein heeft.

Figuur 3: Basisstructuur van de beleidsdomeinen



* Het departement en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vormen samen het Vlaams Ministerie van het beleidsdomein.

** De concrete invulling van de Managementondersteunende diensten zal in een latere fase gebeuren.

Bron: http://www2.vlaanderen.be/bbb/nieuwe_structuur/1structuur.htm

Het administratieve organisatie-model steunt op de taakverdeling tussen departementen en agentschappen. Departementen worden geacht in te staan voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, terwijl agentschappen zich richten op de beleidsuitvoering. Er zijn idealiter geen schotten tussen uitvoering en beleid, maar het departement vervult een meer strategische rol terwijl de agentschappen zich kenmerken door hun operationele taak. Ze kunnen elkaar ondersteunen waar nodig.³⁶ Daarnaast telt elk beleidsdomein ook enkele coördinatie- en sturingsinstrumenten. In wat volgt behandelen we systematisch de verschillende types entiteiten uit het schema.

³⁶ Memorie van toelichting bij het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, *Parl.St.*, VI.Parl. 2003, nr 1612-1, hierna afgekort als Vlaamse Regering, 2003a

6.1. Departementen

Elk beleidsdomein telt één departement, dat onder het hiërarchische gezag staat van de functioneel bevoegde minister. Deze departementen vormen de kernoverheid, waarbinnen een aantal taken van de overheid in eigen beheer worden behartigd (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 ‘Publieke versus private organisaties’, paragraaf 3.3). Aan het hoofd van een departement staat een leidend ambtenaar die een mandaat van 6 jaar krijgt (Spanhove & Verhoest, 2008: 54-55). Elk beleidsdomein heeft meerdere beleidsvelden, waardoor het mogelijk is dat er meerdere ministers bevoegd zijn voor eenzelfde departement. Het departement Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed heeft in 2017 bijvoorbeeld drie ministers boven zich staan: de minister van Wonen (Liesbeth Homans), de minister van Ruimtelijke Ordening (Joke Schauvliege) en de minister van Onroerend Erfgoed (Geert Bourgeois). Vele ministers hebben verschillende beleidsvelden in hun portefeuille. Philippe Muyters is naast minister van Economie, ook verantwoordelijk voor Werk, Sport, en Wetenschapsbeleid en Innovatie.

De Vlaamse overheid telt twaalf departementen, waarvan er twee belast zijn met horizontale beleidsaangelegenheden: het departement Kanselarij en Bestuur en het departement Financiën & Begroting. Horizontale departementen leveren diensten aan andere departementen. Het gaat bijvoorbeeld om personeelsbeleid, financiën en facilitair management. De overige tien beleidsdomeinen doen al dan niet verplicht beroep op deze horizontale expertise (Spanhove & Verhoest, 2008: 101). De verticale of lijndepartementen hebben inhoudelijke bevoegdheden zoals onderwijs, mobiliteit, welzijn, ... (zie figuur 2 voor de hele lijst – de eerste 12 lijnen zijn de 12 beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid)

6.2. Agentschappen

Agentschappen zijn verzelfstandigde organisaties binnen de Vlaamse overheid. Verzelfstandiging heeft verschillende motieven, zoals deskundigheid en professionalisering, dichter bij de klant staan, een streven naar een hogere effectiviteit, efficiëntie en flexibiliteit of activiteiten op de markt brengen in een competitieve sfeer. Verzelfstandiging houdt ook risico's in. De democratische controle via de hiërarchie kan verzwakken en de activiteiten van agentschappen kunnen onvoldoende op elkaar afgestemd zijn.

Het idee van relatief autonome organisaties is echter niet nieuw binnen de Vlaamse overheid. Voorheen waren er de zogenaamde Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's), die een zekere mate van beleidsdiscretie hadden. De Vlaamse overheid telt in 2017 51 agentschappen. Ze hebben in principe gemeen dat ze over voldoende uitvoeringstaken beschikken, die meetbare producten en diensten opleveren zodat de aansturing op prestaties kan gebeuren (Spanhove & Verhoest, 2008: 46). Bij de hervorming van de administratie en oprichting van agentschappen zijn deze criteria niet altijd rigoureuus toegepast. Een aantal agentschappen had allicht geen agentschap mogen zijn, omdat ze te klein zijn of geen meetbare activiteiten uitvoeren. Ook de strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding (departement) en uitvoering (agentschap) is in de praktijk niet altijd te handhaven. Daarom koos de Vlaamse Regering er voor om een aantal agentschappen te fusioneren. Agentschappen met onvoldoende kritische massa werden samengevoegd met een ander agentschap uit het beleidsdomein. Er zijn verschillende types van agentschappen binnen de Vlaamse overheid. In hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties' (zie vormen van publieke dienstverlening onder paragraaf 3.3) maakten we al het conceptuele onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging. Hieronder illustreren we de verschillende varianten van interne en externe verzelfstandiging in de Vlaamse overheid.

6.2.1. Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA)

De oprichting van een IVA is een **deconcentratie** of spreiding van de bevoegdheden van een openbare dienst over meerdere hiërarchische ondergeschikte diensten of ambtenaren (Pelgrims, 2004: 232). Binnen de Vlaamse overheid zijn er verschillende soorten IVA's: de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en de IVA's met rechtspersoonlijkheid. **De IVA zonder rechtspersoon** maakt integraal onderdeel uit van het Vlaamse ministerie, samen met het departement. Deze IVA's zijn door besluit van de Vlaamse Regering (BVR) opgericht. **Een IVA met rechtspersoonlijkheid** behoort niet tot het ministerie, maar wel tot het beleidsdomein. De juridische grondslag is verschillend. IVA's met een eigen rechtspersoon kunnen eigen contracten afsluiten, terwijl een IVA zonder rechtspersoon steeds handelt in de naam van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest. De Vlaamse Regering richt naar eigen zeggen een IVA met rechtspersoonlijkheid op wanneer er fiscale en budgettaire voordelen aan verbonden zijn (Vlaamse Regering,

2003a). Dit moet per decreet gebeuren. Voorbeelden zijn Kind en Gezin en de Openbare Vlaamse Afvalstoffen Maatschappij (OVAM).

Tabel 4: Enkele Intern Verzelfstandigde Agentschappen

Zonder rechts-persoonlijkheid	De IVA Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) maakt deel uit van het beleidsdomein Financiën & Begroting. De IVA heeft uitvoerende opdracht inzake de Vlaamse fiscaliteit. VLABEL valt onder de rechtspersoon van het Vlaams Gewest. Wanneer men het niet eens is met een belastingvordering, moet dus het Vlaamse Gewest als partij gedagvaard worden.
Met rechts-persoonlijkheid	Kind en Gezin maakt deel uit van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Kind en Gezin heeft twee kernopdrachten: de organisatie van kinderopvang en preventieve gezinsondersteuning. Daarnaast is het agentschap ook bevoegd voor de Vlaamse centrale Autoriteit Adoptie. De IVA Kind en Gezin heeft een Raadgevend comité, maar geen raad van bestuur zoals de EVA's. Kind en Gezin heeft wel rechtspersoonlijkheid en kan dus als organisatie een partij zijn voor rechtbanken, bijvoorbeeld wanneer een weigering van een adoptie wordt aangevochten.

Bron: www.vlaanderen.be

6.2.2. Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA)

EVA's zijn overheidsinstellingen die opgericht worden om **uitvoeringstaken van publiek belang** op zich te nemen, die om bijzondere redenen een eigen rechtspersoonlijkheid vergen. Een EVA treedt dus (net zoals de IVA met rechtspersoonlijkheid) altijd op in eigen naam, en niet in die van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest. Een EVA maakt geen deel uit van het ministerie van een bepaald beleidsdomein. Er is immers **geen direct hiërarchische band** met de minister; de minister is enkel politiek eindverantwoordelijke (Vlaamse Regering, 2003a).

Dit heeft ook gevolgen voor de beheersovereenkomst met afspraken over doelstellingen en beheer. Die wordt niet afgesloten tussen de minister en de EVA, maar met de **raad van bestuur** van het verzelfstandigde agentschap. De EVA wordt op strategische hoofdlijnen gestuurd, opgevolgd en gecontroleerd door de Vlaamse Regering.

Sommige EVA's hebben een publiekrechtelijke rechtspersoon en andere een privaatrechtelijke. Wanneer een EVA in een marktgeving functioneert, of wanneer men andere aandeelhouders behalve de overheid wil

betrekken in het beheer, opteert men voor een private rechtsvorm (bv. een NV of een VZW). Voor deze agentschappen geldt het privaatsrecht dat hun basisvorm (vzw, NV, stichting) definieert. Dit houdt echter niet in dat het publiekrecht volledig vervalt. EVA's hebben een publieke taak en worden meestal erkend als administratieve overheden. Ze moeten hun beslissingen dus even goed motiveren als kernoverheden, maar moeten eveneens de wetgeving op de overheidsopdrachten respecteren.

EVA's met publiekrechtelijke rechtspersoon worden opgericht bij decreet door het parlement. Deze organisaties hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en vormen geen onderdeel van het ministerie van een bepaald beleidsdomein. Ze hebben een verregaande autonomie en onafhankelijkheid in de uitvoering. Andere actoren of partners kunnen structureel betrokken worden bij de uitvoering. Voorbeelden van belangrijke EVA's naar publiekrecht zijn de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), de Vlaamse Landmaatschappij, De Lijn en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW).

EVA's met een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals de participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), worden opgericht door de Vlaamse Regering na decretale toelating van het parlement. PMV vormt geen onderdeel van het ministerie Economie, Wetenschap en Innovatie. De sturing en controle gebeurt via aandeelhouderschap, mandaten in de raad van bestuur, financiering of overeenkomsten. De PMV investeert in de economie met publiek geld. Dit is geen essentiële overheidstaak, wat meteen het private statuut verklaart. Personeelsleden in dienst bij organisaties zoals PMV zijn stricto sensu geen ambtenaren want ze vallen onder het private personeelsstatuut (Vlaamse Regering, 2003a). Een voorbeeld van een EVA naar privaatsrecht met een vzw-structuur is het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM).

Tabel 5: Enkele extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's)

Publiekrechtelijke rechtspersoon	Beter Bestuurlijk Beleid vormde de Vlaamse Vervoersmaatschappij – De Lijn (VMM) om tot een publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap. De VMM heeft als taak het gemeenschappelijke stads- en streekvervoer, inclusief basismobiliteit en het netmanagement te verzekeren. De Lijn valt onder het publiek recht, en dus is bijvoorbeeld de wetgeving op de openbaarheid van bestuur en op de overheidsopdrachten van toepassing en kunnen beslissingen van de Lijn aangevochten worden bij de Raad van State. De Lijn heeft echter wel een personeelsstatuut sui generis . Dit betekent dat de raad van bestuur de exclusieve bevoegdheid heeft om de personeelsformatie en het administratief en geldelijk statuut van het personeel vast te stellen. Het personeel valt dus onder een privaatrechtelijk administratief statuut, ondanks het publieke karakter van De Lijn.
Privaatrechtelijke rechtspersoon	Het Agentschap Integratie en Inburgering streeft naar een samenleving waar iedereen, ongeacht herkomst of achtergrond, gelijke kansen krijgt. Het agentschap geeft onder meer advies en ondersteuning aan gemeenten en burgers rond integratievraagstukken. Een belangrijke component van de werking is de juridische dienstverlening voor instellingen en organisaties rond vreemdelingenrecht en internationaal familierecht. Het agentschap biedt ook informatie rond cursussen Nederlands, inburgeringstrajecten en voorziet ook tolken. Het privaatrechtelijke karakter maakt dat het agentschap zelf de rechtspositie van haar personeelsleden bepaalt.

Bron: www.vlaanderen.be

6.3. Andere Vlaamse instellingen

De huidige architectuur van het Vlaamse overheidslandschap is vrij recent. De bestuurlijke hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (cf. infra) trachtte homogene beleidsdomeinen op te richten, bestaande uit een kerndepartement en agentschappen. Niet alle overheidsorganisaties werden echter in deze hervorming meegenomen. Een aantal agentschappen hebben een ander en eigen statuut. We behandelen er enkele van ter illustratie van de variëteit.

6.3.1. Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)

De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) is een vennootschap van publiek recht. De Vlaamse Gemeenschap is aandeelhouder, die naargelang zijn rol optreedt als Algemene Vergadering dan wel als toezichthouder, vertegenwoordigd wordt door de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. De bestuursstructuur van de VRT bestaat enerzijds uit het directiecomité met aan het hoofd de gedelegeerd bestuurder en anderzijds de raad van bestuur. Het directiecomité is bevoegd voor alle operationele aangelegenheden. De raad van bestuur bestaat uit twaalf leden die worden aangewezen door de Vlaamse Regering, met inachtneming van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties in het Vlaams Parlement. Ook Vlaams Belang heeft vertegenwoordigers in de raad van bestuur van de VRT. In andere instellingen wordt het politieke cordon sanitaire rond deze partij ook in de administratieve bestuursstructuren doorgetrokken.

De **beheersovereenkomst**, die de belangrijkste afspraken voor een periode van 5 jaar vastlegt, werd in het leven geroepen om de VRT meer slagkracht te geven in een veranderend medialandschap. De overeenkomst bevat de belangrijkste doelen voor de VRT, alsook de financiële middelen die de VRT ter beschikking heeft om haar openbare omroepopdracht te vervullen. De opmaak van een beheersovereenkomst gaat steeds gepaard met een felle politieke discussie. In 2006 ontstond er heel wat commotie toen toenmalig gedelegeerd bestuurder Tony Mary dreigde de beheersovereenkomst niet te ondertekenen omdat er te weinig middelen voorzien waren om een gegede concurrentiepositie in te nemen.

De Vlaamse overheid heeft de laatste jaren een meer kritische houding aangenomen ten aanzien van de publieke omroep. Een van de redenen voor deze kritische houding is de financiering. Het overgrote deel van de inkomsten van de openbare omroep bestaat uit de **overheidsdotatie**. Ongeveer 2/3 van het totale budget in 2009 was afkomstig van de overheid. De overheidsdotatie is gestaag gegroeid, maar de laatste jaren klinkt de vraag naar besparingen steeds luider vanuit politieke hoek (Dhoest et al., 2010: 21-22).

6.3.2. Nog enkele andere instellingen

Tabel 6: Vlaamse instellingen met apart statuut

<p>Kunsthuis</p>	<p>De Vlaamse Opera en het Koninklijk Ballet Vlaanderen fuseerden in 2014. De twee cultuurhuizen vormen samen 'Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen vzw'. Beide gezelschappen treden apart op, maar werken wel samen op vlak van management, bestuur, facilitaire diensten, orkest en koor. Kunsthuis is de grootste culturele instelling van Vlaanderen. Naar het publiek wordt voornamelijk gecommuniceerd met de merken 'Opera Vlaanderen' en 'Ballet Vlaanderen'. Het Koninklijk Ballet Vlaanderen verliest dus de titel 'koninklijk', maar zal die internationaal wel aanhouden als <i>Royal Ballet Flanders</i>.</p> <p>De dotatie van de Vlaamse Gemeenschap bedraagt 24.5 miljoen euro per jaar. De organisatie werkt met een beheersovereenkomst.</p> <p>De beheersovereenkomst formuleert de missie, het profiel en het repertoire of programma van de Opera en het Ballet. Daarnaast wordt in de beheersovereenkomst onder meer aangegeven hoe Kunsthuis haar voorbeeldfunctie denkt waar te maken op het vlak van publiekswerking en de samenwerking met andere instellingen.</p>
<p>De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening</p>	<p>De opdracht van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) is voldoende water te produceren en te leveren aan huishoudelijke klanten, bedrijven en aan andere drinkwatermaatschappijen. De VMW werd niet opgenomen in de BBB-structuur van de Vlaamse administratie. De VMW is een autonoom Vlaams overheidsbedrijf, dat als coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid opgericht is bij decreet van 28 juni 1983. De eigenaars zijn de aangesloten gemeenten (170 van de 308 gemeenten), de provinciebesturen en het Vlaamse Gewest. De Vlaamse Regering heeft een regeringscommissaris die zetelt in de raad van bestuur. Het Vlaamse Gewest geeft een werkingstoelage.</p>

Bron: www.vlaanderen.be

6.4. Sturingsinstrumenten

De Vlaamse overheid beschikt over een aantal sturingsinstrumenten in haar relatie met de agentschappen. Tot voor kort werkten agentschappen met een beheersovereenkomst. De Vlaamse Regering schafte in 2015 de beheersovereenkomst echter af en vervangt deze overeenkomst door jaarlijkse ondernemingsplannen met een meerjarige component. Het was immers duidelijk dat de beheersovereenkomst zijn functie als sturingsinstrument niet echt vervulde. Met de afschaffing wil de regering de planlast bij de administraties verminderen die gepaard gaat met het opstellen en opvolgen van een sturingsdocument. Toch is de beheersovereenkomst niet helemaal van het toneel verdwenen. Grote organisaties zoals de VRT, De Lijn of het Kunsthuis regelen de belangrijkste afspraken over doelstellingen en beheer nog wel via een beheersovereenkomst. Hun oprichtingsdecreet vermeldt immers dat de afspraken vastgelegd moeten worden in een beheersovereenkomst. Privaatrechtelijke EVA's hebben een samenwerkingsovereenkomst.

De jaarlijkse ondernemingsplannen met een meerjarige component zijn dus het belangrijkste sturings- en opvolgingsinstrument voor de minister. De minister formuleert aan het begin van de regeertermijn de belangrijkste ambities in de beleidsnota. Elk jaar volgt een actualisatie in de beleidsbrief. Het ondernemingsplan dat de administratie opstelt beschrijft welke doelstellingen nagestreefd worden en formuleert concrete acties om de doelstellingen die de beleidsbrief stelt, te realiseren. Het allereerste ondernemingsplan van een nieuwe regeerperiode bevat ook een meerjarige component. De ondernemingsplannen van de volgende zijn een jaarlijkse update en bijsturing hiervan. De jaarlijkse plannen stipuleren dus de operationele doelstellingen (Vlaamse Regering, 2014).

Een samenwerkingsovereenkomst legt de belangrijkste krachtlijnen vast voor de beleidsuitvoering door het agentschap. In de mate dat de Vlaamse overheid aan het privaatrechtelijk vormgegeven agentschap personeelsleden, infrastructuur of subsidies ter beschikking stelt, worden de voorwaarden hiervan eveneens opgegeven in de samenwerkingsovereenkomst.

Illustratie 1: Enkele strategische en operationele doelstellingen Kind en Gezin

5. We zetten diverse regelgevende en maatschappelijke instrumenten in om de kwaliteit van zorg te stimuleren		
OD 5.1. We realiseren het decreet gegevensdeling met het oog op een meer cliëntgerichte zorg		
5A	Operationalisering informed consent voor het jonge kind	<ul style="list-style-type: none"> • De nodige kenmerken voor het beheren van de informed consent kunnen in MIRAGE geregistreerd worden • De integratie met de eHealth webservice is gerealiseerd • De bedoeling hiervan is duidelijk geschetst aan de regio's • De communicatie die kan gebruikt worden naar de ouders is beschikbaar
5B	Implementatie E-Birth	<ul style="list-style-type: none"> • E-Birth koppelen met Mirage voor administratieve gegevens • Machtigingsaanvraag voor bekomen medische gegevens van kinderen uit Vlaams Gewest via E-Birth • Overleg met ONE in functie van procedure gegevensdeling voor de geboorten in het Brussels Gewest • Machtigingsaanvraag voor bekomen gegevens van Brusselse kinderen via E-Birth
OD 5.2. We herzien het kwaliteitsdecreet, met gerichte aandacht voor de registratie van kwaliteitsindicatoren		
5C	Uitwerken instrumentarium MemoQ	<ul style="list-style-type: none"> • Nulmeting met wetenschappelijk instrument wordt verder gezet en de resultaten worden geanalyseerd • Monitoringsinstrument is getest, waar noodzakelijk bijgewerkt en afgerond • Zelfevaluatie-instrument wordt ontwikkeld, getest en afgerond

Bron: https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/beheersinstrumenten/06_WVG_KG_OP2015.pdf

6.5. De beleidsraad

Een beleidsdomein bestaat uit verschillende beleidsvelden. De beleidsvelden Cultuur, Sport, Jeugd en Media zijn bijvoorbeeld samengebracht in één beleidsdomein. Binnen elk domein is er het risico dat de beleidsvelden onvoldoende samenwerken wanneer dit nodig is. Wanneer Sport Vlaanderen een actie Jeugdsport doet, is het best dat ze ook hun oor te luisteren leggen

bij het beleidsveld Jeugd. Vanuit Jeugd kan er bijvoorbeeld een informatiecampagne voor jeugdconsulenten opgezet worden om het initiatief van Sport Vlaanderen in de kijker te plaatsen. Om dergelijke **coördinatie en samenwerking** te verzekeren, heeft elk beleidsdomein een beleidsraad. De minister zit de beleidsraad voor. Hierdoor kan ook de relatie tussen politiek en administratie versterkt worden. De leden van de beleidsraad zijn de topmandaathouders van het departement en de verzelfstandigde agent-schappen. Bedoeling van dit orgaan is dat politici en ambtenaren debatteren over de strategische en operationele doelstellingen van het betreffende beleidsdomein en innoverende projecten en nieuwe beleidsvoornemens aftoetsen (Pelgrims, 2004: 233; Vlaamse Regering, 2003a). De beleidsraad is dus (bedoeld als) een beleidsintegrerend en -coördinerend platform. Sommige beleidsraden nemen deze rol op terwijl andere zelfs nauwelijks samenkomen. Wanneer de beleidsvelden van een beleidsdomein in de portefeuilles van verschillende ministers zitten, loopt de werking van de beleidsraad doorgaans moeilijker. Wanneer er slechts één minister verantwoordelijk is voor alle velden in een domein, lijkt het vlotter te lopen.

6.6. Het managementcomité

Het managementcomité verzamelt alle **topambtenaren van een beleidsdomein**. Het is dus de beleidsraad zonder de politieke vertegenwoordiging. Het managementcomité staat wel in voor de voorbereiding en opvolging van de afspraken in de beleidsraad. Het beoogt netwerking tussen managers van het beleidsdomein en integratie en coördinatie van de beleidsondersteuning en beleidsuitvoering. Het managementcomité maakt collegiale afspraken over operationele aangelegenheden (Vlaamse Regering, 2003a: 20). Het managementcomité werkt in alle beleidsdomeinen redelijk goed en bespreekt voornamelijk beheersmatige aangelegenheden (Spanhove & Verhoest, 2008: 89).

6.7. Het voorzitterscollege

De voorzitters van de verschillende managementcomités vormen samen het Voorzitterscollege. De Vlaamse Regering riep dit orgaan in het leven om de samenwerking tussen het politieke en administratieve niveau verder uit te bouwen. Het Voorzitterscollege fungeert als een overkoepelend managementorgaan dat een centrale coördinatierol opneemt. Het college

moet de inhoudelijke beleidsafstemming en -coördinatie garanderen. Om deze beleidsdomeinoverschrijdende coördinatierol op te nemen en de brugfunctie met het politieke niveau te verwezenlijken, zal het Voorzitterscollege werken met strategische conceptnota's. Het voorzitterscollege vervult dus een belangrijke netwerkfunctie in de Vlaamse administratie. Het is de liaison in de overkoepelende politiek-ambtelijke samenwerking en is ook een bruggenbouwer binnen en tussen beleidsdomeinen (Vlaamse overheid, 2017).

6.8. Het adviesstelsel en de strategische adviesraden

De Vlaamse overheid beschikt over een aantal adviesorganen die advies geven aan de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement of de individuele ministers. Dat advies kan gaan over de hoofdlijnen van het beleid, voorontwerp of voorstellen van decreet, besluit van de Vlaamse Regering of het bijdragen aan het vormen van een beleidsvisie. Een strategische adviesraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, soms aangevuld met onafhankelijke deskundigen. De adviesraden hebben een eigen rechtspersoonlijkheid.

De afgelopen jaren is er sterk gewied in het aantal strategische adviesraden. Het Vlaamse adviesstelsel omvatte in 1999 een 130-tal adviesraden. Een herstructurering drong zich op om meer transparantie, eenvoud en toegevoegde waarde te creëren. Er kwam een strategische adviesraad per beleidsdomein, een aantal meta-adviesraden die advies uitbrengen over meerdere beleidsdomeinen en een aantal ad-hoc adviesraden die adviseren over een aan de tijd geboden vraagstuk. Het Regeerakkoord 2014-2019 voorzag opnieuw in een vermindering van het aantal adviesraden. Drie strategische adviesraden werden opgeheven. Andere adviesraden werden samengevoegd of ingebed in een andere entiteit. De werking van de SARC, de strategische adviesraad voor het beleidsdomein Cultuur, Sport, Jeugd en Media (CJSM) ressorteert nu onder het departement CJSM. De adviesraad verloor haar eigen rechtspersoonlijkheid. De Vlaamse Regering zette ook een traject op om de Minaraad – die adviseert rond leefmilieu – en de strategische adviesraad Ruimtelijke ordening (SARO) samen te voegen tot een adviesraad Omgeving.

Illustratie 2: Enkele adviesraden

Strategische Adviesraad (SAR)	De Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) is de strategische adviesraad voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Afgevaardigden in de VLOR zijn vertegenwoordigers uit het onderwijslandschap en van de sociaaleconomische en sociaal-culturele organisaties. De VLOR geeft advies over alle onderwijsmateries waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is: onderwijs, maar ook andere sectoren van het beleidsdomein zoals centra voor leerlingenbegeleiding en deeltijdse vorming. De VLOR beoordeelt de beleidsplannen en doet zelf ook voorstellen over het Vlaamse onderwijsbeleid.
Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV)	De Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV) brengt de Vlaamse werkgevers en werknemers samen voor overleg en advies over heel uiteenlopende thema's. Het uitgangspunt is steeds sociaaleconomisch. De SERV geeft advies op vraag van een Vlaamse minister, het Vlaams Parlement of op eigen initiatief. De SERV overstijgt het unieke beleidsdomein, maar adviseert de beleidsdomeinen Werk en Sociale economie, Economie, Energie en Diensten voor Algemeen Regeringsbeleid.

Bron: www.vlaanderen.be; www.serv.be/serv

7. Personeelsmiddelen van de Vlaamse overheid

Er was sprake van een eerste Vlaamse administratie in 1983, toen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd opgericht. Het ministerie telde toen 4.800 personeelsleden. Gaandeweg breidden de bevoegdheden van de Vlaamse overheid uit, wat gepaard ging met een groei van het aantal personeelsleden. In 2016 werkten er 51.711 personeelsleden bij de Vlaamse overheid. De verhouding tussen contractuele en statutaire tewerkstelling is ongeveer 50-50 (De Wilde & Janvier, 2017).

Tabel 7: Aantal personeelsleden (2016)

	Contractueel	Statutair	Totaal
Vlaamse overheid	25.866	25.845	51.711
Onderwijs	87.016	83.321	220.343

Bron: De Wilde & Janvier, 2017, p.6

De overheidsentiteiten die op een grotere afstand van het politieke niveau staan, de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de EVA's, stellen het meeste personeelsleden tewerk. Zeker grote organisaties als De Lijn, de VDAB of

Kind en Gezin tellen heel wat personeelsleden. De Lijn spant de kroon met 7.669 voltijds equivalenten (VTE) in 2014. De VDAB (2.973,5 VTE) en de VRT (2.331,6 VTE) volgen op een tweede en derde plaats. De ministeries – bestaande uit departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid – hebben samen een 15.000-tal medewerkers in dienst. Bij deze organisaties uit het ministeries is Agentschap Wegen & Verkeer (IVA zonder rechtspersoonlijkheid) het grootste in personeelsomvang. Het Agentschap beheert de gewest- en autosnelwegen en onze fietspaden. De medewerkers staan in om wegen aan te leggen, te onderhouden en verder te optimaliseren. Het aantal personeelsleden van de Vlaamse overheid groeide de afgelopen jaren. Deze groei is te wijten aan de staats-hervorming. De overheveling van bevoegdheden naar het Vlaamse niveau bracht ook een transfer van personeelsleden met zich mee.

In de cijfers van de Vlaamse overheid zit het onderwijspersoneel niet inbegrepen. Zoals tabel 7, aangeeft zijn er heel wat werknemers in Vlaanderen tewerkgesteld in de onderwijssector. Onderwijs is een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, maar mensen aan de slag in de onderwijssector worden dus niet bij de werknemers van de Vlaamse overheid gerekend. Ze hebben dan ook een ander personeelsstatuut.

8. De Vlaamse administratie: de holding Vlaanderen

Om de huidige werking van de Vlaamse overheid te begrijpen, moeten we eerst even terug in de tijd gaan. Rond de eeuwwisseling besliste de toenmalige Vlaamse Regering om de Vlaamse overheid drastisch te herorganiseren, conform de principes van New Public Management (zie hoofdstuk 5 ‘Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance’). De doctrine presenteert een aantal principes die resulteren in een efficiënte en effectieve overheid. De hervorming kreeg de naam Beter Bestuur Beleid (BBB). BBB was dus de Vlaamse NPM: de hervorming beoogde de introductie van resultaatgericht werken en de versterking van de link tussen politiek en overheid (Depré et al., 2004). Onderstaande kader geeft de belangrijkste principes van BBB weer.

Tabel 8: De krachtlijnen van BBB³⁷

- **Het primaat van de politiek.** Dit principe pakt de ministeriële verantwoordelijkheid aan. Er werd gestreefd naar een één-op-één-relatie tussen minister en zijn administratie. Elk beleidsdomein krijgt een duidelijke taakverdeling en sturing. Er komt een duidelijke scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De departementen ondersteunen de minister in de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering is in handen van de agentschappen met een eigen graad van autonomie (Depré et al., 2004).
- **13 homogene beleidsdomeinen.** Een beleidsdomein bestaat uit een departement, IVA's en EVA's. Het departement en de IVA zonder rechtspersoonlijkheid vormen samen het ministerie. Bedoeling is om de verkokering aan te pakken. Maatschappelijke problematieken laten zich niet verengen tot één bevoegdheidsdomein. Immigratie is bijvoorbeeld een issue dat zowel onderwijs, werk, economie, wonen,... aanbelangt (Vancoppenolle, 2009: 13).
- **Autonomie en responsabilisering.** Topambtenaren kregen meer beheersautonomie, maar daartegenover stond wel dat hun prestaties gemonitord worden. Via het mandaatsysteem worden managers verantwoordelijk gehouden voor de prestaties van de organisaties. Autonomie kwam er ook in de beleidsuitvoering. Agentschappen moesten over voldoende taken beschikken, alsook meetbare producten en diensten afleveren. De oprichting van agentschappen koppelt autonomie opnieuw aan responsabilisering. Het afleggen van verantwoording gebeurt via de beheersovereenkomst, waarbij er sturing is op doelmatigheid, prestatie en kwaliteit (Spanhove & Verhoest, 2008: 46).
- **Vereenvoudiging van het adviesstelsel.** Het adviesstelsel was een kluwen van adviesorganen met elk hun eigen taken, structuur, werking en samenstelling. Deze werking moest zich meer kenmerken door uniformiteit. Een versobering van het adviesstelsel installeert één strategische adviesraad per beleidsdomein (cf. supra).
- **Modern personeelsbeleid.** Een nieuw raamstatuut (het Vlaams Personeelsstatuut of VPS) zorgde voor een harmonisering van de arbeidsvoorwaarden en introduceert het mandaatsysteem voor topambtenaren binnen de Vlaamse overheid.
- **Modernisering van de financiële cyclus.** Een dubbele boekhouding, kostenanalyse en prestatieverantwoording vormen de kern van de financiële cyclus. Prestatie-informatie wordt niet in de begroting zelf opgenomen, maar in de memorie van toelichting.

De BBB-hervorming legde de fundamentele voor de huidige werking van de Vlaamse overheid. Maar de hervorming behaalde niet alle beoogde doelstellingen. Het idee om de agentschappen van hun beleidsvoorbereidende

³⁷ Nu telt de overheid 12 beleidsdomeinen. Bij de start van BBB was het de bedoeling om meer coherentie te creëren door alle overheidsorganisaties in 13 homogene beleidsdomeinen onder te brengen.

en evaluerende rol te ontdoen, bleek een illusie. In de uitvoering zit immers veel kennis. VDAB heeft sneller cijfers en trends op de arbeidsmarkt dan het departement Werk. Bovendien was ook de personeelscompetentie niet goed verspreid. Beleidsvoorbereidende deskundigheid, een taak voor het departement, zat bijvoorbeeld nog verankerd in agentschappen (Verhoest, De Caluwé, Steen & Molenveld, 2013). De hervorming wilde de wildgroei aan semiautonome overheidsorganisaties inperken, maar het aantal agentschappen nam toe. De criteria om een agentschap IVA of EVA te maken werden niet uniform toegepast. Niet alle agentschappen hadden bovendien voldoende kritische massa voor verzelfstandiging (Spanhove & Verhoest, 2008: 48).

Om tegemoet te komen aan de dysfuncties, schetste de Vlaamse Regering in het Regeerakkoord 2014-2019 een aantal nieuwe principes. De NPM-retoriek blijft achterwege; samenwerking en coördinatie zijn de sleutelwoorden. De regering typeert de Vlaamse administratie als een holdingstructuur, met als moedermaatschappij de Vlaamse Regering. De operationele entiteiten krijgen een zekere autonomie, terwijl de moedermaatschappij de gemeenschappelijke dienstverlening bepaalt en beslist door wie ze wordt uitgevoerd. Er moet een intensieve samenwerking tot stand komen tussen de verschillende overheidsdiensten en tussen de administratie en het politieke niveau (Homans, 2014).

De holdingstructuur moet een antwoord bieden op de verkokering die zich nog sterker aftekende na de BBB-hervorming. Samenwerking staat centraal om zoveel mogelijk proces- en dienstengeoriënteerd te werken. Daarom wordt het artificiële onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering opgeheven. Samenwerking vraagt coördinatie. Twee organen moeten dit realiseren. Binnen een beleidsdomein moet de voorzitter van het managementcomité (cf. supra) de samenwerking tussen de entiteiten onderling en met de minister stimuleren en bewaken. Er komt ook een voorzitterscollege, dat alle voorzitters van het managementcomité verzamelt. Dit orgaan moet de samenwerking tussen entiteiten faciliteren door beleidsafstemming en -coördinatie. Het college heeft ook een brugfunctie met het politieke niveau.

De Vlaamse overheid wordt ook verder herschikt. Een aantal beleidsdomeinen wordt samengevoegd. Het Beleidsdomein Bestuurszaken en de Diensten Algemeen Regeringsbeleid wordt het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur. Op termijn zullen ook het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed en het domein Leefmilieu, Natuur en Energie

fuseren tot het beleidsdomein Omgeving. Het adviesstelsel wordt verder uitgedund. Advieswinning zal meer gebeuren op basis van conceptnota's met een kwalitatieve dialoog. Dit moet het besluitvormingsproces versnellen. Er komt ook een verdere rationalisering bij de managementondersteunende diensten. Activiteiten worden bij centrale dienstverleners geclusterd en voor bedrijfsvoering – personeel, ICT – moeten de overheidsorganisaties zoveel mogelijk gebruik maken de gemeenschappelijke basisinfrastructuur (Homans, 2014).

9. Conclusie

De Vlaamse overheid is een relatief jong bestuur, dat in haar dertigjarig bestaan al door enkele belangrijke hervormingsgolven ging. Eerst was er de groei van een klein ministerie tot de overheidslaag die met haar bevoegdheden het meest ingrijpt in ons dagelijks leven; onderwijs, mobiliteit, arbeidsbemiddeling, kinderopvang, media, enz. Het eerste decennium van de 21^e eeuw kenmerkte zich vooral door een bestuurlijke hervorming die inzette op een nieuwe structuur, een nieuwe cultuur en een nieuwe omgang met de politiek. Dit hoofdstuk schetste de belangrijkste instellingen van de Vlaamse overheid zoals ze anno 2017 uitgetekend zijn. De zesde staatshervorming heeft een grote impact op de bevoegdheden van de Vlaamse overheid. De administratie zoekt nu volop naar hoe deze nieuwe bevoegdheden in te passen in de bestaande werking.

10. Verdere informatie

- www.vlaanderen.be
- Gids van de Vlaamse Overheid: <http://publicaties.vlaanderen.be/ebl-web/do/publicatieSessionFacade/publicatieEenvoudigeDetailAction/raadplegen?method=raadplegen&id=27035>
- Vande Lanotte, J., Bracke, S. & Goedertier, G. (2008). *België voor beginners. Wegwijs in het Belgische labyrint*. Brugge: die Keure, 306 p.
- Spanhove, J. & Verhoest, K. (2008). *Deugdelijk bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008. Een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB*. Leuven: SBOV. 183 p.

11. Referenties

- Decoster, A. & Sas, W. (2011). *De bijzondere financieringswet voor dummies*. Gelezen op: http://www.itinerainstitute.org/nl/bibliotheek/_paper/the-special-financing-law-for-dummies/
- Decoster, A. & Sas, W. (2012). Feiten en cijfers over de nieuwe financieringswet. In: P. Popelier, S. Sinardet, J. Velaers & B. Cantillon (red.). *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*. Antwerpen: Intersentia. Pp. 311-3.40.
- Depauw, S. (2002). *Rebellen in het parlement*. Leuven: Universtaire Pers.
- Depré, R., Vandenameele, W. & Hondeghem, A. (2004). *Sturing van HRM binnen Beter Bestuurlijk Beleid: strategische HRM en indicatoren*. Leuven: SBOV. 94 p.
- De Wilde, I. & Janvier, R. (2017). *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?* Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, Leuven, 67 p.
- Dhoest, A., Van Den Bulck, H., Vandebosch, H. & Dierickx, M. (2010). *De publieke omroepopdracht gewikt en gewogen. Publieksbevraging over de toekomstige taak van de VRT*. Online: http://www.cjism.vlaanderen.be/media/downloads/studie_publieke_omroepopdracht_gewikt_en_gewogen.pdf
- Falter, R. (1994). *Tweedracht maakt macht. Wegwijs in het federale België*. Tiel: Lannoo. 129 p.
- Falter, R. (1998). Belgium's peculiar way to federalism. In: K. Deprez & L. Vos (Red.). *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780-1995*. London: Macmillan Press LTD. Pp. 177-198.
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota 2014-2019. Bestuurszaken*. Gelezen maart 2017, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-bestuurszaken>.
- Hubeau, B. & Vermeir, D. (2015). *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Deel II: bevindingen werkgroepen 'Toegang, selectie en discriminatie', 'Procedure en Bemiddeling' en 'Huurprijs', resultaten wegingsoefening en aanbevelingen expertencommissie*. Steunpunt Wonen, Leuven, 255 p.
- Justaert, M. (2015, 8 april). N-VA en CD&V hebben beide (een beetje) gelijk. *De Standaard*, 8.
- Pelgrims, C. (2004). Afslanking van kabinetten en NPM-veranderingen. Een Vlaamse catch 22?. *Burger, Bestuur & Beleid*. 1(3): 226-236.
- Spanhove, J. & Verhoest, K. (2008). *Deugdelijk bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008. Een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB*. Leuven: SBOV. 183 p.

- Vancoppenolle, D. (2009). *Consequences, risks and challenges of unfinished administrative NPM-reforms: Exploration of the vertical specialization, control & coordination in the Flemish administration after the reform 'Beter Bestuurlijk Beleid'*. Paper presented at the Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2-5, 2009, St Julians, Malta.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S. & Goedertier, G. (2008). *België voor beginners. Wegwijs in het Belgische labyrint*. Brugge: die Keure. 306 p.
- Vlaamse overheid (2015). *De Vlaamse begroting in cijfers*. Gelezen op:
- Witte, E., Craeybeckx, J. & Meynen, A. (1997). *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij/VUBpress. 478 p.
- Verhoest, K., De Caluwé, C., Steen, T. & Molenveld, A. (2013). *Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en aanbevelingen*. Gelezen op: http://www.vlabest.be/sites/www.vlabest.be/files/20131911_VLABEST_rapport_finaal.pdf
- Vlaamse Regering (2014). *Nota aan de Vlaamse Regering*. Gelezen op: <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/beheersinstrumenten/VR%202014%200512%20DOC.1241-1BIS%20Doelstellingen-management%20-%20nota.pdf>

Juridische stukken

- Decreet tot regeling van strategische adviesraden, *Parl.St.* Vl.Parl., 2003, nr. 1607-9
- Rapport van de Vlaamse Regering tot Uitvoering van het protocol van 4 februari 2009 tussen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering betreffende de jaarlijkse rapportering over de samenstelling van de kabinetten van de Vlaamse ministers, *Parl. St.* Vl. Parl. 2009-2010, nr. 35/2.
- Memorie van toelichting bij het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003, *Parl.St.*, Vl.Parl. 2002-2003, nr. 1612-1
- Advies Raad van State van 3 april 2015 (advies 57 332/1/VR van 3 april 2015 inzake de amendementen op het wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid)

Websites

- www.vlaanderen.be
- Beter Bestuurlijk Beleid: <http://www2.vlaanderen.be/bbb/>

- Gids van de Vlaamse Overheid: <http://publicaties.vlaanderen.be/ebl-web/do/publicatieSessionFacade/publicatieEenvoudigeDetailAction/raadplegen?method=raadplegen&id=27035>
- www.begroting.be
- www.serv.be/serv
- <http://tids2010.eyes-e-tools.net/startpagina-2010.html>
- <http://www.grootstedenbeleid.be/nl/index.aspx>



HOOFDSTUK 8

De lokale besturen

Filip De Rynck & Ellen Wayenberg

1. Inleiding

België heeft 10 provincies en 589 gemeenten. Deze lokale besturen zijn bevoegd voor een bepaald grondgebied; ze hebben een open taakstelling, dat betekent dat ze eigen initiatief kunnen nemen; en ze kunnen belastingen heffen. Om al die redenen zijn ze rechtstreeks verkozen.

In dit hoofdstuk gaan we dieper op die lokale besturen in. We vertrekken daarbij van hun inbedding in onze binnenlandse bestuurlijke organisatie als gevolg van de staatshervorming. We besteden aandacht aan hun politiek en administratief functioneren. We gaan ook in op de andere actoren waarmee de lokale besturen verbonden zijn. Tot slot focussen we op de organisatie van het binnenlands bestuur. Bij dat alles gaat onze aandacht in het bijzonder uit naar de gemeentebesturen; de provinciebesturen behandelen we in tweede orde. We belichten ook vooral de lokale besturen in Vlaanderen.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer volgende thema's zelf toelichten:

- de globale organisatie van de lokale besturen in ons land;
- de effecten van de staatshervorming op de lokale besturen;
- de basiskenmerken van de lokale besturen op politiek en administratief vlak;
- de effecten van en de discussies over New Public Management in de lokale besturen;
- de systeemkenmerken van de organisatie van het binnenlands bestuur en de daarmee verbonden politiek-bestuurskundige kernvragen, in het bijzonder de problematiek van de decentralisatie;
- de rollen van lokaal bestuur en de verklarende variabelen ten opzichte van die rollen.

2. Lokale besturen in België

2.1. Lokale besturen en de staatshervorming

In deze paragraaf leggen we uit hoe de staatshervorming (zie hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid') ingrijpende gevolgen heeft voor de organisatie en de werking van de lokale democratie en tot een complexe bestuurskundige organisatie leidt.

De Belgische gemeenten en de provinciebesturen zijn als administratieve structuren gecreëerd ten tijde van het Ancien Régime en bleven quasi onveranderd gedurende het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Bij de oprichting van België in 1830 bevatte de Grondwet diverse principes met betrekking tot de (toen) 2739 gemeenten en de (toen) 9 provinciebesturen op het Belgische grondgebied. Tot deze principes behoren de rechtstreekse verkiezing van de leden van de raden, de autonomie of open taakstelling, het toezicht waaraan zij onderworpen zijn vanwege de centrale overheid en hun recht om de inwoners van hun grondgebied te belasten. Tot vandaag zijn deze principes grondwettelijk verankerd. De staatshervorming heeft daar niets aan veranderd en de deelstaten moeten deze grondwettelijke principes dus respecteren.

De eerste Belgische gemeentewet en de eerste Belgische provinciewet kwamen er in 1836 en ondergingen vanaf dan veel wijzigingen. In 1988 werden alle artikelen m.b.t. de gemeenten gebundeld in de 'nieuwe' gemeentewet

die voor alle Belgische gemeenten gold (De Ceuninck & Valcke, 2007: 46-49). De staatshervorming heeft dat sedertdien grondig veranderd: de gewesten kregen de bevoegdheid om de organisatie en werking van de lokale besturen via eigen decreten te regelen; de gewesten treden als centrale overheid op in de relatie met lokale besturen op alle bevoegdheidsdomeinen die door de staatshervorming werden overgeheveld.

De gemeentewet van 1988 is nu in het Vlaamse en Waalse Gewest nog maar in beperkte mate in werking (zie hieronder). Sinds de staatshervorming van 2001 (het Lambermontakkoord) zijn immers de gewesten bevoegd voor de organisatie van de lokale besturen op hun grondgebied. De beide gewesten hebben die bevoegdheid intussen ook benut om eigen wetgeving (decreten) m.b.t. de steden en gemeenten en voor de provinciebesturen op hun grondgebied uit te vaardigen: het Vlaamse Gewest deed dat in 2005 met een eerste **Vlaams gemeentedecreet**.³⁸ In 2006 en 2011 kwam er een gemeentekiesdecreet dat regels bevat voor de lokale verkiezingen in het Vlaamse Gewest.³⁹ Op haar beurt bundelde het Waalse Gewest eerst alle regelgeving m.b.t. de gemeenten in een zogenaamde '**Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation**'.⁴⁰ Op 8 december 2005 stemde ze een decreet ter wijziging van het politiek functioneren van de Waalse gemeenten.⁴¹ Enkel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft tot vandaag geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid voor de organisatie van de lokale besturen. Bijgevolg functioneren de Brusselse gemeenten tot op heden overeenkomstig de gemeentewet van 1988.⁴² Voor de provincies kwam er in 2005 een Vlaams provinciedecreet en in 2004 een Waals provinciedecreet.⁴³

38 Gemeentedecreet van het Vlaams Gewest van 15 juli 2005, (B.S. 31 augustus 2005), later vele malen gewijzigd.

39 Decreet van het Vlaams Gewest van 10 februari 2006 tot wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van het geautomatiseerd stemmen van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, (B.S. 10 maart 2006).

Decreet van het Vlaams Gewest van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

40 Wetboek van het Waalse Gewest van 22 april 2004 van de plaatselijke democratie en decentralisatie (B.S. 12 augustus 2004).

41 Decreet van het Waals Gewest van 8 december 2005 houdende wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, (B.S. 2 januari 2006).

42 Koninklijk Besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift Nieuwe Gemeentewet, (B.S. 3 september 1988).
www.avcb-vsgeb.be/nl/publicaties/gecoördineerde-tekst-van-de-nieuwe-gemeentewet/

43 Vlaams provinciedecreet, 9 december 2005 (BS 29 dec 2005), later nog vijf maal aangepast. Waals provinciedecreet, 12 februari 2004 (BS 7 maart 2004)

De gewesten gaan met hun bevoegdheden hun eigen gang en er zijn belangrijke verschillen gegroeid tussen de gewesten: zo zijn het Vlaamse gemeentedecreet (2005) en provinciedecreet (2005) veel meer doordrongen van aandacht voor het New Public Management dan dat het geval is in het Waalse gemeentedecreet (2004) en provinciedecreet (2004). In de Waalse decreten is er dan weer meer aandacht voor de vernieuwing van de politieke structuren, bijvoorbeeld door de meer directe aanduiding van de burgemeester dan in Vlaanderen. Er zijn ook gelijkenissen gebeven: doorheen de staats Hervormingen zijn Belgische tradities in beide gewesten behouden (De Rynck & Wayenberg, 2010). Daar komen we verder in dit hoofdstuk nog op terug.

Gewesten en gemeenschappen hebben heel wat inhoudelijke bevoegdheden op de verschillende beleidsdomeinen waarop ook lokale besturen een belangrijke rol spelen (wonen, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, onderwijs,...). De deelstaten zijn de centrale overheid waarmee de lokale besturen op deze domeinen het meest te maken hebben. Veranderingen van het deelstaatbeleid hebben vaak gevolgen voor de lokale besturen. Een van de permanente vraagstukken is hoeveel eigen ruimte tot beslissen lokale besturen op bepaalde domeinen moeten of mogen hebben (over de decentralisatie, zie hieronder).

Om een volledig zicht te hebben op de organisatie van de gemeenten moeten we daarom het gemeentedecreet van het betrokken gewest altijd samenlezen met de federaal gebleven bepalingen in de gemeentewet. Enkele elementen van de Belgische gemeentewet van 1988 (vooral voor de aanstelling van de politieke organen) gelden alleen voor de gemeenten met faciliteiten en de taalgrensgemeenten: in die gemeenten is de vrijheid van de deelstaten dus beperkter. Andere elementen in de gemeentewet gelden nog voor alle Belgische gemeenten omdat deze bevoegdheden bij het federale niveau behoren: de sociale zekerheid van de mandatarissen; de burgerlijke stand; de brandweer en de politie; het tuchtrecht voor ambtenaren. Bovendien is de federale overheid zelf nog bevoegd voor belangrijke beleidsmateries als belastingen, brandweer, politie en justitie. Via die bevoegdheden heeft de federale overheid nog een belangrijke invloed op de organisatie en de werking van de lokale besturen. Bijna alle materies inzake veiligheid bijvoorbeeld worden nog in belangrijke mate door de federale overheid aangestuurd.

Hiermee illustreren we dat besturen op het lokale niveau complex is omdat binnen de nog steeds evoluerende staats hervorming met twee centrale

overheden moet rekening worden gehouden: heel wat veranderingen die in de vorige hoofdstukken voor de federale en Vlaamse overheid werden beschreven, hebben immers ook gevolgen voor de lokale besturen.

2.2. Aantal en soorten lokale besturen

Er zijn 589 gemeenten in België en daarvan zijn er 308 in Vlaanderen. Sommigen dragen de titel 'stad': dat is niet meer dan een eretitel die wordt toegekend aan die lokale besturen die in de middeleeuwen vanwege de vorsten speciale stadsrechten hadden gekregen. Die titel heeft dus niets met de huidige grootte van de gemeenten te maken: onder andere Mesen, dat nu slechts 900 inwoners telt, draagt de titel 'stad'.

Tabel 1: Gemeenten in de drie Belgische gewesten

<i>Gewest</i>	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal inwoners	Gemiddelde oppervlakte (in km²)	Bevolkingsdichtheid (inwoners/km²)
<i>Vlaamse Gewest</i>	308	20.922	43.9	477
<i>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	19	61.800	8.5	7270,6
<i>Waalse Gewest</i>	262	13.700	64.3	213,1
België	589	19.131	51.8	369,3

Bron: VVSG, 2015

Tabel 2: Gemeenten in de drie Belgische gewesten, geordend naar absolute en relatieve grootte (2015)

	Vlaamse Gewest	Waalse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
<i>+100.000</i>	3 (1 %)	3	3
<i>40.000-100.000</i>	17 (5,5 %)	6 (2,2 %)	8 (42,1 %)
<i>20.000-40.000</i>	75 (24,3 %)	31 (11,8 %)	8 (42,1 %)
<i>10.000-20.000</i>	132 (44,8 %)	68 (25,9 %)	0
<i>-10.000</i>	81 (26,3 %)	154 (58,7 %)	0
Totaal	308	262	19

Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016

In de tabellen 1 en 2 zien we dat de grootte van de gemeenten toch behoorlijk verschilt tussen de gewesten. Er zijn veel meer kleine gemeenten in het meer landelijke Wallonië (bijna 60 % van de Waalse gemeenten telt minder dan 10.000 inwoners) dan in het meer verstedelijkte Vlaanderen. De Brusselse gemeenten hebben op hun beurt veel meer inwoners op een veel kleinere oppervlakte en zij hebben veel meer inwoners dan de gemiddelde Vlaamse gemeente. We zien dus alleen al op basis van deze elementaire cijfers verschillen tussen de gewesten.

Met een gemiddelde omvang van bijna 18.000 inwoners zitten de Belgische gemeenten in Europees perspectief in de bovenste middenmoot. Veel zuidere landen hebben nog veel meer kleine gemeenten. De Britse, Nederlandse en Deense gemeenten zijn dan weer een (heel) stuk groter⁴⁴ (Dexia, 2010). Dat wijst op een basiskenmerk van het lokaal bestuursstelsel in de Angelsaksische en noordelijke landen (zie hieronder).

Het aantal Belgische gemeenten is drastisch verkleind door de **fusie** die inging op 1 januari 1977: in één klap evolueerden we daardoor van 2359 naar 589 gemeenten. Voordien waren er al kleinere fusiegolven geweest. Ons land is een van de weinige Europese landen die in één beweging zo drastisch heeft ingegrepen in de schaal van de gemeenten om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken, het belangrijkste motief voor de fusie. Dat die fusie er op zo'n grootschalige manier kon komen, is door een combinatie van factoren te verklaren: het ging heel slecht met de openbare financiën; er was druk vanuit de economische middelen om de gemeenten bestuurskrachtiger te maken zodat ze economisch een sterkere rol konden spelen (bv. op vlak van infrastructuur); de grote politieke partijen zagen voordelen in deze operatie om hun lokale machtsbasis te versterken; er was een sterk leiderschap op het niveau van de minister (Ackaert & Dekien, 1989; Maes, 1985; De Ceuninck, 2009). Bij het bepalen van de definitieve grenzen van de nieuwe gemeenten speelden echter heel wat partijpolitieke berekeningen en afwegingen (De Ceuninck, 2009). Ze zorgden ervoor dat tot op de dag van vandaag veel fusies niet echt logisch zijn of dat geografisch logische fusies er niet zijn gekomen. Dat werkt door op het beleid van deze gemeenten. Nogal wat kleine gemeenten in de schaduw van de grotere steden konden zich via hun politieke invloed aan de fusie onttrekken (bv. de gemeenten rond Turnhout of De Pinte rond Gent) terwijl andere kleine

⁴⁴ De Britse, Nederlandse en Deense gemeenten hebben een gemiddeld aantal inwoners van resp. 152.200, 38.435 en 56.345. In onder andere Frankrijk en Duitsland zijn de gemeenten dan weer gemiddeld veel kleiner.

gemeenten wel een deel van de stad werden (o.a. Mariakerke of Ledeberg die wel bij Gent werden gevoegd).

De discussie over de schaal van de gemeenten is echter nooit rond. Niet alleen zijn er de gevolgen van de niet logische beslissingen uit de jaren '70, maar omdat taken en opdrachten voortdurend evolueren leeft ook vandaag het debat over de schaal van onze gemeenten. Nogal wat mensen denken dat de huidige gemeentelijke schaal nog te beperkt is om voldoende bestuurskrachtig te kunnen zijn. Schaal is een instrument: de beoordeling daarvan hangt inderdaad af van wat men als samenleving van lokale besturen verwacht (zie Witboek Interne Staatshervorming, 2011). De differentiatie van lokale besturen naar omvang en ligging speelt daarin bovendien mee: taken en opdrachten van een centrumstad (zie Leuven, Antwerpen, Genk, Gent,...) zijn anders dan taken in kleine plattelandsgemeenten. De Vlaamse overheid keurde in 2016 een decreet goed dat de vrijwillige fusies tussen gemeenten wilde stimuleren. Gemeenten die daar zelf voor kiezen kunnen aan de Vlaamse overheid vragen om hen te fusioneren. Op een 9-tal plaatsen lopen daarover gesprekken. In Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek, Aalter en Knesselare en Kruishoutem en Zingem komt het wellicht tot een fusie vanaf 1 januari 2019. De Vlaamse overheid stimuleert dat door een belangrijk deel van de schuld van deze gemeenten over te nemen.

2.3. Lokale autonomie versus centraal toezicht

2.3.1. Autonomie en medebewind

De lokale besturen zijn enerzijds autonoom; anderzijds zijn ze een deel van de staat (medebewind). Ze vervullen dus twee soorten rollen en hebben twee profielen. We schetsen de beide vanuit hun historische evolutie. Dat dubbele profiel van de lokale besturen is immers het resultaat van een lange ontwikkeling.

Onze gemeenten hebben een bijzonder rijke geschiedenis die tot nu mee speelt in de problematiek van de lokale autonomie. Al in de middeleeuwen (vanaf de 14de eeuw) waren de Vlaamse steden (samen met Nederlandse en Italiaanse steden) de basis voor de handel en voor sociale initiatieven in een samenspel met privaat initiatief, vooral door de kerk georganiseerd. We hadden in onze regio's eerder stadsbesturen en vormen van lokale democratie ('stadsstaten') dan we centrale overheden en democratie op dat niveau hadden (voor een prachtige historische schets, zie Blockmans, 2010).

De steden stonden lange tijd in een zeer gespannen verhouding met de centrale heersers. Zij bevochten letterlijk en figuurlijk hun vrijheden, die dan in keuren werden vastgesteld en in belforten bewaard. De belforten symboliseerden als burgerlijke monumenten de onafhankelijkheid van de stad. Deze keuren omschreven in detail de rechten op **lokale autonomie**. Dat hield ook het recht in om bepaalde belastingen te heffen zoals tolrechten aan de stadspoorten. Deze specifieke geschiedenis verklaart waarom in ons land nog altijd zoveel belang wordt gehecht aan lokale besturen en waarom de lokale autonomie nog altijd in de Grondwet verankerd zit (zie hieronder).

Ook in de overgang naar de industriële samenleving (19de eeuw) speelden lokale besturen een belangrijke rol: zij namen vaak eerder dan centrale overheden initiatief voor onderwijs; voor vormen van sociale zekerheid; voor de uitbouw van openbare infrastructuur; voor sociale woningbouw; voor vormen van cultureel werk, enz. (De Ceuninck & Valcke, 2007: 43). Veel van die initiatieven zijn pas later door centrale overheden overgenomen en over heel het grondgebied veralgemeend. Deze beweging toont al goed het belang van het lokale niveau en van het begrip autonomie: op die schaal groeien daardoor vaak vernieuwende beleidsinitiatieven. Na verloop van tijd worden deze door de politiek als veralgemeenbare rechten beschouwd. Dan verschuift het initiatief naar centrale overheden omdat die rechten van burgers op bepaalde voorzieningen kunnen vastleggen voor het hele grondgebied (De Rynck, 2017).

De geschiedenis werkt nog anders door. Ook de gevolgen van de Franse revolutie en de tijdelijke Franse overheersing zien we tot op heden. De gemeenten werden in de Franse traditie bekeken als een onderdeel van de staat: zij moesten meewerken aan opdrachten in het kader van het staatsbelang. Dat noemen we dan **medebewind** en omvat alle taken die gemeenten in opdracht van de centrale overheden vervullen, ondertussen zowel voor de Vlaamse als voor de federale overheid (telkens binnen de specifieke bevoegdheden van beide overheden). Uit de Franse tijd nog stamt de burgerlijke stand, die nu door de gemeenten in opdracht van de federale overheid wordt verzorgd. Gemeenten behandelen bouwvergunningen of milieuvergunningen en dat doen ze verplicht en in opdracht van de Vlaamse overheid omdat deze daarvoor door de staatshervorming bevoegd is geworden. Gemeenten vervullen brandweertaken in opdracht van de federale overheid. Voor dat medebewind zijn lokale besturen dus nuttige instrumenten voor de organisatie van de staat.

Tussen de gemeenten en de centrale overheden is er voortdurend discussie over de omvang van deze medewindstaken en over de tussenkomst van de centrale overheden in de kosten van de medebewindstaken. Het invoeren van de federale elektronische identiteitskaart bijvoorbeeld heeft voor de gemeentelijke diensten van de burgerlijke stand veel extra kosten veroorzaakt die niet door de federale overheid maar wel door de gemeenten zelf werden betaald.

De historisch gegroeide status van de gemeenten als onderdeel van de staat is bijzonder goed merkbaar aan de positie van de burgemeester: de burgemeester is de eerste onder zijns gelijken op lokaal niveau maar hij vervult tezelfdertijd ook politionele opdrachten voor de federale overheid. Daarin is hij niet vrij en is hij niet alleen een lokaal mandataris: hij kan die taken niet weigeren, hij moet die uitvoeren. Dat is ook de reden waarom de burgemeester door de centrale overheid wordt benoemd (vroeger door de Koning, nu door de gewestelijke minister van binnenlandse aangelegenheden).

We gaan nog wat grondiger in op de werking van artikel 41 van de Belgische Grondwet, dat de autonomie van de gemeenten en de provincies regelt. Deze toelichting toont hoe het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat werkt: een staat met een combinatie van eenheid (waarvoor de centrale overheden zorgen) en decentralisatie (de lokale besturen).

Overeenkomstig **artikel 41 van de Grondwet** kunnen gemeenteraden en provincieraden alles beslissen wat van lokaal of provinciaal belang is. Gemeenten en provincies zijn autonoom zolang niemand hen het initiatief dat ze willen nemen, verbiedt. Zodra echter in een decreet of een wet wordt bepaald dat een bepaalde taak door de Vlaamse of federale overheid wordt uitgeoefend (binnen hun bevoegdheden als gevolg van de staatshervorming), is die taak niet meer van lokaal of provinciaal belang en kunnen de gemeenten of provincies deze taak niet meer uitoefenen. In de jaren '50-'60 bijvoorbeeld namen steden autonoom initiatief voor stads- en streekvervoer. Deze voorzieningen werden door steden en gemeenten beheerd (Maes, 1985: 358-359) Sedert de Vlaamse decreten over deze materies behoort dit niet meer tot de lokale autonomie. De Vlaamse overheid heeft het stads- en streekvervoer overgenomen en geeft dat vorm via de Vlaamse Vervoersmaatschappij (De Lijn). De Lijn doet dus nu in Gent en Antwerpen wat deze steden eerder zelf autonoom deden. De Vlaamse overheid kan de gemeenten en provincies na de centralisatie van deze taken wel, in het kader van het medebewind, taken op deze domeinen toevertrouwen, maar dan moeten deze zich houden aan de voorwaarden die de Vlaamse overheid

daaraan verbindt en zijn ze niet meer ‘autonoom’, zoals artikel 41 van de Grondwet dat bedoelt. Het omgekeerde is ook denkbaar: als de Vlaamse overheid bepaalt dat zij bepaalde taken niet meer opneemt, kan dit in principe dan vrij door de lokale besturen gebeuren. Het principe van artikel 41 is duidelijk: een rechtstreeks verkozen bestuur mag met belastinggeld vrij initiatief nemen, zolang een andere overheid dat niet verbiedt. Het is aan de burgers om dat autonoom initiatief via de verkiezingen op zijn waarde te beoordelen.

2.3.2. Toezicht

De lokale besturen zijn nooit in de letterlijke zin helemaal autonoom, ook niet voor de materies die van lokaal of provinciaal belang zijn. Ze blijven altijd en voor al hun beslissingen aan vormen van toezicht onderworpen. De centrale overheden controleren op die manier de kwaliteit van de beslissingen van de lokale besturen. Dit toont hoe lokale besturen steeds als een onderdeel van de staat worden bekeken. In uiterste gevallen kan de centrale overheid het **dwangtoezicht** gebruiken: op kosten van de gemeente worden medebewindstaken uitgevoerd die de gemeente weigert uit te voeren. Indien een gemeente bijvoorbeeld systematisch zou weigeren taken van burgerlijke stand uit te voeren, zou het dwangtoezicht, door de federale overheid in dit geval, kunnen worden ingezet. De Vlaamse overheid zou op haar beurt in de plaats van de gemeente kunnen optreden indien deze bijvoorbeeld zou weigeren bouwvergunningen te behandelen. De gemeenten betalen dan bovendien de kosten van deze operatie.

De gouverneur is de centrale figuur in de organisatie van het **algemeen toezicht** op de administratieve beslissingen van gemeenten, OCMW's, provincies en politiezones. Dat heeft betrekking op alle beslissingen voor de normale werking van de gemeenten: beslissingen die de gemeenteraad en het college nemen (en alle andere organen in provincie, OCMW en politie). De gouverneur treedt hier op in zijn functie als ambtenaar van de Vlaamse overheid omdat de gewesten door de staatsvorming sedert 1993 al bevoegd zijn voor het algemeen toezicht op de lokale besturen (veel vroeger dus dan het moment waarop ze bevoegd werden voor de bestuurlijke organisatie zelf). De gouverneur treedt voor de politie op in opdracht van de federale overheid. De Vlaamse minister voor binnenlandse aangelegenheden treedt op als de uiteindelijke toezichthouder voor de Vlaamse dossiers: hij kan beslissingen van lokale besturen en van de gouverneur vernietigen.

Het **specifiek toezicht** omvat alle vormen van toezicht die opgenomen zijn in sectorale regelgeving in de verschillende beleidssectoren, zowel van de federale als van de Vlaamse overheid. Hier treden de administratieve diensten van de respectievelijke sectorministers op als toezichthouders. De gemeenten moeten bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening dossiers doorsturen naar de Vlaamse overheid; voor brandweermateries naar de federale overheid.

2.4. Lokale inkomsten en uitgaven

We beginnen het overzicht van de lokale financiën met een algemene tabel (tabel 3) die een overzicht geeft van de belangrijkheid van de lokale publieke sector: we zien dat 46 % van de publieke investeringen door lokale besturen gebeurt. De lokale besturen zijn maar voor een kleine fractie verantwoordelijk voor de schuldopbouw van ons land.

Tabel 3: Belangrijke financiële indicatoren m.b.t. de sector van de lokale besturen

	Miljard euro	% van BBP	% van totale publieke sector
Lokale uitgaven	26,1	6,38	13,2
Lokale investeringen	6,0	1,47	37,0
Lokale belastingontvangsten	9,6	2,3	5,3
Lokale schuld	23,3	5,69	5,36

Bron: Belfius, 2015a; 2015b; 2016; FOD Economie, 2016

2.4.1. De inkomsten

In tabel 4 zien we waar de middelen van de lokale besturen vandaan komen. We merken verschillen tussen de gewesten: de Waalse gemeenten zijn meer afhankelijk van specifieke subsidies vanwege de regionale Waalse overheid dan de Vlaamse gemeenten. Vlaamse gemeenten halen meer middelen uit belastingen. Waalse gemeenten zijn dus afhankelijker van de centrale overheden.

Tabel 4: Types van lokale inkomsten in de drie regio's (2015)

Inkomstentype in % van het totaal lokaal inkomen	Vlaamse Gewest	Waalse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
<i>Dienstverlening</i>	8,67 %	7,71 %	8,44 %
<i>Centrale fondsen</i>	24,15 %	25,88 %	25,47 %
<i>Lokale belastingen</i>	52,81 %	35,23 %	29,96 %
<i>Centrale geormerkte subsidies</i>	7,84 %*	28,28 %	34,01 %
<i>Dividenden en aandelen in intercommunales</i>	4,51 %	1,96 %	1,98 %

*Noot: * Zonder gesubsidieerd onderwijzend personeel (94 €/inw.)*

Cijfers voor Vlaamse Gewest zijn voor gemeenten, voor Waalse Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de hele lokale sector

Bron: Belfius, 2015a

We vermeldden al dat de Grondwet aan de gemeenteraden en provincieraaden het recht geeft **belastingen** te heffen. Federale en Vlaamse wetgeving kan verder bepalen waarop die belastingen betrekking kunnen hebben of waarop gemeenten of provincies geen belastingen mogen heffen. Zo verbiedt de federale vennootschapswetgeving gemeenten en provincies om belastingen te heffen op bedrijfswinsten maar laat de federale wetgeving voor personenbelasting gemeenten wel toe aanvullende belastingen te heffen op het inkomen terwijl dat voor de provinciebesturen dan weer verboden is. We moeten dus de Grondwet samenlezen met de specifieke belastingwetgevingen. We illustreren het gevolg: naarmate meer natuurlijke personen (dokters, advocaten,...) een deel van hun inkomen onderbrengen in vennootschappen, missen de lokale besturen daardoor steeds meer lokale belastbare inkomsten. Op het persoonlijke inkomen van die vrije beroepen mogen zij immers wel een belasting heffen, op winsten van vennootschappen die deze beroepen oprichten, mag dat echter niet.

Lokale besturen heffen in beperkte mate eigen autonome lokale belastingen waarvoor zij organisatorisch helemaal verantwoordelijk zijn (tot en met de inning en de opvolging). Die lokale belastingen kunnen op heel veel zaken betrekking hebben: op buitenverblijven, op paarden, op gokken, op bordelen,... In sommige gemeenten kunnen bepaalde belastingen belangrijk zijn: voor een kustgemeente zijn de tweede verblijven belangrijk; voor een Limburgse gemeente kan een belasting op grindontginning veel

opbrengen. Maar in veel gemeenten wegen de kosten van de inning van lokale belastingen niet op tegen de baten ervan.

Gemeenten heffen vooral belastingen aanvullend op een andere belasting ingesteld door de centrale overheden. In de praktijk zijn dat voor de gemeenten de opcentiemen op de Vlaamse onroerende voorheffing en een percentage op de federale inkomensbelasting. Gemeenten beslissen vrij hoe hoog zij die aanvullende belastingen plaatsen. Via de Vlaamse of federale overheid krijgen zij dan later de bedragen doorgestort waarop zij recht hebben. Zij moeten dus niet de kosten dragen van de hele organisatie voor inning, wat voor de eigen lokale belastingen wel het geval is. Deze beide aanvullende belastingen zijn veruit de belangrijkste vorm van lokale belastingen: 81 % van de belastinginkomsten van de gemeenten komt van die twee aanvullende belastingen (Belfius, 2012). En de Belgische gemeenten halen, in verhouding tot de andere Europese gemeenten, een belangrijk deel van hun inkomen uit belastingen (ongeveer 40 % terwijl dat voor Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld maar 17 % is) (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2012). Dat is niet onbelangrijk: kiezers verkiezen lokale politici en dragen hen via de gemeentelijke belastingen een deel van hun financiële middelen over. Daarmee voeren die politici beleid en zien kiezers wat er met hun geld gebeurt. Dat systeem bevordert verantwoordelijk gedrag en zet politici aan tot zuinigheid. Dat inzicht heeft de theorie van de *'public choice'* ons onder andere opgeleverd (zie hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). Bovendien zorgt dit systeem voor directe democratische controle.

Toen de tolrechten aan de stadsmuren werden afgeschaft omdat ze het vrij verkeer van goederen en mensen hinderden, kregen de gemeenten een compensatie in de vorm van het **Gemeentefonds** dat in 1836 werd opgericht. Een deel van de centrale fiscale middelen vloeit via dat fonds naar de gemeenten. Nu is het Vlaams Gemeentefonds goed voor 2.098.051.000 euro, of bijna 8 % van de jaarlijkse Vlaamse begroting (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2011b: 47). Dat fonds alleen is goed voor ongeveer 20 % van de jaarlijkse inkomsten van de gemeenten (Belfius, 2012). Het fonds kan door de gemeenten voor om het even wat worden gebruikt: het is dus niet aan voorwaarden of verantwoording gekoppeld.

Het Gemeentefonds is een systeem van herverdeling en solidariteit: met algemene belastingmiddelen wordt mee gezorgd voor een zeker evenwicht in de inkomsten van de gemeenten. In het andere geval zou de kloof tussen rijke en arme gemeenten (te) groot worden. Sedert 1988, het jaar dat de

gewesten verantwoordelijk werden voor het Gemeentefonds, zijn de criteria voor de verdeling van het geld over de gemeenten grondig aangepast. De zogenaamde centrumfunctie weegt meer door: grotere gemeenten en steden verstrekken diensten waarvan burgers van omliggende gemeenten gebruik maken. Het beste voorbeeld is het onderwijs: dagelijks trekken veel scholieren naar een gemeente waar ze school lopen en dat is vaak niet hun woongemeente. De ouders betalen geen belastingen in die centrumgemeenten en daarom worden deze daarvoor via het Gemeentefonds gecompenseerd. Een tweede belangrijk herverdelingscriterium is de graad van kansarmoede in een gemeente: hoe meer arme inwoners een gemeente heeft, hoe meer ze uit het Gemeentefonds krijgt. Arme inwoners betalen immers minder belastingen en die belastingen brengen minder op. Toch moeten ook die gemeenten voor dienstverlening zorgen. Die criteria zorgen voor permanente discussie met de Vlaamse overheid, maar zeker ook tussen de lokale besturen onderling. De kleinere centrumsteden (type Ronse, Oudenaarde, Geraardsbergen,...) en de kleine plattelandsgemeenten voelen zich constant benadeeld.

Naast het Gemeentefonds krijgen gemeenten nog middelen uit zogenaamde **geormerkte subsidies**: dat zijn tussenkomsten van de centrale overheden die wel voor specifieke uitgaven dienen. Dat kan voor sportinvesteringen zijn, voor milieuprojecten, voor mobiliteitsprojecten, enz. Geormerkte subsidies maken gemeenten meer afhankelijk van de centrale overheden: die kunnen de lokale besturen in een bepaalde richting sturen. Vaak zijn aan die subsidies allerlei voorwaarden gekoppeld zoals op vlak van de doelen die ermee kunnen worden nagestreefd. Dit leidt dan ook telkens tot vormen van specifiek toezicht (zie hierboven). Uit tabel 4 bleek al dat de Waalse gemeenten meer afhankelijk zijn van deze subsidies dan de Vlaamse gemeenten. In Vlaanderen zijn belangrijke sectorale fondsen voor vooral cultuur, sport en jeugd sedert 1 januari 2016 in het Gemeentefonds geïntegreerd. Daardoor beslissen de Vlaamse gemeenten nu autonoom over, onder andere, hun bibliotheek en hun cultureel centrum. Dat is een mooi voorbeeld van decentralisatie (zie hieronder).

Beperkte inkomsten komen nog uit de betaling voor prestaties: dat zijn vergoedingen door de klanten voor specifieke diensten (**retributies** in het jargon). Voorbeelden zijn: betalende parkings, boetes in de bibliotheek, toegang voor het zwembad, tickets voor een optreden in het cultureel centrum. En de gemeenten krijgen ook nog jaarlijkse **dividenden** uit de opbrengst van het kapitaal dat ze in intercommunales of andere organisaties hebben

geïnvesteed. Als gevolg van de bankencrisis (de gemeenten participeren in Dexia, nu Belfius) zijn deze dividenden sterk teruggelopen en dat heeft een rechtstreekse impact op de gemeentelijke inkomsten.

2.4.2. De uitgaven

Waar gaat dat geld dan naartoe? In tabel 5 zien we naar welke functies het geld van de gemeenten gaat. De algemene administratie staat voor de werking van het personeel in het gemeentehuis. Veiligheid omvat vooral de dotatie aan de lokale politie. Economie gaat onder andere over de ondersteuning van de middenstand en de aanleg van infrastructuur. Onderwijs behelst de kosten van de eigen gemeentelijke onderwijsinstellingen: dat verschilt van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten hebben helemaal geen onderwijs, andere hebben een groot gemeentelijk onderwijsnet (zie bijvoorbeeld Gent of Antwerpen). Cultuur is het geheel van investeringen in bibliotheken, sport, jeugdwerk, culturele centra,... Sociaal beleid omvat onder andere de toelage aan het OCMW, investeringen in buurtwerk, straathoekwerk, premies en toelagen aan verenigingen,... Ruimtelijke ordening gaat over de aanleg van woonzones, inrichting van het publieke domein, enz.

Tabel 5: Uitgaven voor belangrijke domeinen, per regio en per inwoner (2010)

<i>Uitgaven per inwoner (in euro)</i>	Vlaamse Gewest	Waalse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
<i>Totaal jaarlijkse uitgaven</i>	1297 euro	1218 euro	1678 euro
<i>Algemene administratie</i>	251	279	320
<i>Veiligheid</i>	187	190	298
<i>Economie</i>	16	32	12
<i>Onderwijs</i>	59	91	182
<i>Cultuur</i>	190	119	160
<i>Sociaal beleid en gezondheidszorg</i>	186	165	385
<i>Ruimtelijke ordening</i>	132	129	109

Bron: Belfius, 2011

We merken ook hier interessante verschillen tussen de drie gewesten. Die verschillen zijn te verklaren door objectieve geografische verschillen, door uiteenlopende ideologische visies, door de omvang van private organisaties die bepaalde taken op zich nemen (bv. het grote belang van het vrij onderwijs in Vlaanderen) of door de aansturing vanwege de centrale gewestelijke overheid die bepaalde taken van de gemeenten verwacht of oplegt.

Tabel 6: Uitgaven per economische groep, per regio en per inwoner (2015)

<i>Uitgaven per inwoner (in euro)</i>	Vlaams Gewest	Waalse Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Totaal
<i>Personeel</i>	494	548	759	526
<i>Werking</i>	281	224	207	249
<i>OCMW</i>	144	131	265	134
<i>Lokale politie</i>	149	135	299	137
<i>Verenigingen en burgers</i>	129	138	107	130
<i>Schuld</i>	156	161	189	171

Bron: Belfius, 2015a

Uiteraard kunnen deze cijfers naargelang de gemeente behoorlijk verschillen. Sommige gemeenten betalen meer dan 50 % aan personeel of hebben veel meer geïnvesteerd waardoor hun schuldenlast hoger ligt (zie tabel 6). Gemeenten met een heel lage schuld zijn er ook maar dat zijn dan soms gemeenten die weinig beleidsrealisaties kunnen voorleggen. In elk geval hebben alle gemeenten veel vaste kosten: het personeel dat in dienst is moet nu eenmaal betaald worden. En veel dossiers zorgen voor stijgende kosten: de pensioenen van de ambtenaren, de riolering, politie en veiligheid,... Erg veel vrije financiële ruimte is er in veel gemeenten niet.

2.5. De provinciale besturen en de provinciale autonomie

Bij de creatie van België werd de werking van de provinciebesturen sterk ingesnoerd om hun macht zo beperkt mogelijk te houden. Centrale gezagsdragers vreesden toen, met historische voorbeelden voor ogen, dat de verzamelde provinciebesturen zich zouden keren tegen het prille staatsgezag. De provincieraad mocht maar een paar weken per jaar vergaderen; de gouverneur werd voorzitter van de deputatie en werd toezichthouder;

de provincies mochten niet samen vergaderen. Geleidelijk aan werd dat regime versoepeld.

De **gouverneur** vervult op provinciaal niveau bijzondere functies. Belangrijk te vermelden hierbij is dat de gouverneur geen politicus is, maar een aangestelde ambtenaar. Nu gebeurt die aanstelling door de Vlaamse Regering, die in principe ook gouverneurs na een tijd zou kunnen vervangen. Meestal blijven de gouverneurs evenwel in functie tot hun pensioenleeftijd. Bij het aanstellen van de gouverneurs spelen partijpolitieke evenwichten. De provinciegouverneur vervult zowel opdrachten voor de Vlaamse overheid (toezicht op de gemeenten, OCMW's en provincies) als voor de federale overheid (rampenbestrijding, toezicht op politie en brandweer). Hij/zij is een van de weinige ambtenaren in ons land die nog met alle bestuursniveaus te maken heeft (gemeenten en OCMW's, provinciebesturen, Vlaamse en federale overheid) (Valcke & Reynaert, 2007). Sedert enkele jaren belast de Vlaamse overheid de gouverneurs steeds meer met de coördinatie van vooral grote infrastructuurprojecten waarbij vaak heel wat Vlaamse diensten in het provinciale gebied actief zijn. Dit toont het belang van dergelijke intermediaire functies tussen de bestuursniveaus. Sommige provinciebesturen spelen daar ook op in door gebiedsgerichte projecten waarbij zij publieke en private partners rond bepaalde programma's verenigen (inzake bijvoorbeeld recreatie, leefbaarheid van dorpen,...).

De provinciebesturen hebben, vanuit hun eigen autonome en de door de Grondwet beschermde sfeer (artikel 41, zie hierboven), decennialang aanvullende en soms ook vernieuwende taken op zich genomen die door geen andere besturen en evenmin door de private sector werden vervuld. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijzondere vormen van onderwijs, toerisme en recreatie, infrastructuur voor gehandicapten, ondersteuning van plattelandsregio's, onderhoud van onbevaarbare waterlopen enz. Sedert de jaren '70 nam **het debat over de provinciebesturen** toe. De fusie van gemeenten zorgde voor grotere gemeenten en de staatsvorming zorgde geleidelijk voor sterke regio's. Wat was dan nog het profiel van dat historische intermediaire bestuur tussen gemeenten en centrale overheid? Moe(s)ten de provinciebesturen nog met een 'open' taakstelling werken conform de Grondwet? Verschillende hervormingsplannen passeerden de revue, soms leken de provincies bijna afgeschaft maar uiteindelijk bleef de impact van al die discussies beperkt (De Ceuninck & Steyvers, 2007). De Vlaamse Regering Bourgeois besliste in haar regeerakkoord van 2015 wel dat de provinciebesturen zich vanaf 1 januari 2018 niet meer met welzijn

en culturele materies mochten inlaten. De uitwerking van dat politieke akkoord leidt tot nieuwe compromissen omdat gemeenten vaak geen vragende partij zijn om taken over te nemen.

De interne organisatie en werking van de provinciebesturen loopt nu zeer sterk gelijk met deze van de gemeenten. Dat was voor het provinciedecreet (2005) niet het geval.

3. Politieke organisatie van de Vlaamse lokale besturen

Het gemeentedecreet legt een bepaald uniform model van politieke en administratieve organisatie op. Een belangrijk discussiepunt daarbij is hoeveel ruimte de lokale besturen vanwege de Vlaamse overheid in het gemeentedecreet krijgen om dat op eigen maat organisatorisch in te vullen. Sommige besturen willen dat, anderen hebben liever die verantwoordelijkheid niet. In de noordelijke landen is die vrijheid over het algemeen een heel stuk groter dan in ons systeem dat op dit vlak de erfenis draagt van het Franse verleden. Dat wilde alle gemeenten uniform organiseren, vooral omdat ze allemaal dezelfde taken voor de centrale overheid moesten vervullen. We belichten de gemeenteraad (de wetgevende macht) en het college (de uitvoerende macht) met de burgemeester. Voor de provinciebesturen gelden grosso modo dezelfde principes, met uitzondering van de positie van de gouverneur natuurlijk.

3.1. De verkozen raden

De **gemeenteraad** wordt om de zes jaar rechtstreeks verkozen volgens het kiesstelsel Imperiali dat over het algemeen kleine partijen benadeelt. Op de andere bestuursniveaus in ons land geldt het systeem D'Hondt. Het aantal gemeenteraadsleden ligt vast in het gemeentedecreet en is afhankelijk van de grootte van de gemeente. Het gewicht van de voorkeurstem is in de laatste jaren versterkt, ten nadele van de lijststem waarbij de volgorde van voorkeur van de partijen domineert. In de loop van de laatste decennia zijn de gemeenteraden qua samenstelling wel gewijzigd: er kwamen gevoelig meer vrouwen (een gevolg van de verplichting bij de lijstsamenstelling), meer jongeren en meer allochtonen, maar ook meer mensen uit de middenklasse ten nadele van de lagere beroepsgroepen, de ondernemers en mensen die in ondernemingen werken (Fiers & Reynaert, 2006). Bij de selectie

van kandidaten blijkt dat actief zijn in het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol speelt, naast vanzelfsprekend een zekere ideologische affiniteit met een partij. (Ackaert, 2006; Buelens & Deschouwer, 1996; Deschouwer & Rihoux, 2008). Maar de territoriale evenwichten spelen ook nog een rol: een spreiding van mensen uit de verschillende voormalige gemeenten voor de fusie.

Een belangrijk kenmerk in België is de zogenaamde ‘cumulering’. Veel politici op centraal niveau combineren die functie met een lokaal mandaat. In 2007 had 80 % van de parlementsleden zo’n lokaal mandaat; 33 % van hen is schepen of burgemeester (Ackaert et al., 2007; Fiers, 2001). We komen daar verder nog op terug.

De gemeenteraden zijn formeel het belangrijkste orgaan van de gemeentebesturen. Ze vervullen theoretisch **drie functies**: ze vertegenwoordigen het volk, bepalen het beleid en controleren ook het beleid dat door het college wordt uitgevoerd. Het gemeentedecreet had de bedoeling om de positie en de rol van de gemeenteraad te versterken: men vond dat de gemeenteraad over het algemeen te zeer gemarginaliseerd werd en een te weinig autonome rol kon spelen.

Het bestaan van de gemeenteraden zorgt zeker voor *checks and balances* in het politieke systeem. Waar voorbereidende gespecialiseerde gemeenteraadscommissies bestaan, leidt dat op dat niveau meer tot discussie en kwaliteit van voorbereiding. Over het algemeen klopt het formele beeld over de gemeenteraad evenwel niet met de politieke praktijk: de positie in meerderheid of minderheid en het behoren tot het college bepaalt in hoge mate de werking en de slagkracht van de gemeenteraden (Verhelst et al., 2010; Verhelst, 2013). De uitvoerende macht (het college van burgemeester en schepenen) domineert het politieke spel en de politieke partijen dwingen raadsleden tot volgzzaamheid. De professionalisering van de uitvoerende macht (verhoogde verloning; meer tijd voor het politiek mandaat) versus het veeleer amateuristisch karakter van de gemeenteraadsleden versterkt dat nog (de gemeenteraadsleden krijgen per zitting alleen een belastbaar presentiegeld, dat is hun enige geldelijke vergoeding). De leden van het college zijn ook lid van de gemeenteraad waardoor ze dus in principe zichzelf aansturen en controleren. In Nederland bijvoorbeeld moeten wethouders (schepenen) net om die reden sedert 2002 ontslag nemen als gemeenteraadslid, eens ze tot wethouder verkozen zijn. Die scheiding in een meer duaal systeem is in Vlaanderen bij de creatie van het gemeentedecreet politiek niet haalbaar gebleken.

Het gemeentedecreet van 2005 wilde de gemeenteraad versterken. De voorzitter hoeft niet meer de burgemeester te zijn, wat voordien wel zo was. In ruim een derde van de Vlaamse gemeenten is een raadslid of schepen voorzitter en dus niet de burgemeester. Dat zorgt toch voor een beperkte mate van eigen beslissingsrecht door de gemeenteraad in de verhouding met het college en de burgemeester, maar veel hangt af van de sterkte van de eigen voorzitter. Een probleem daarbij is dat de voorzitter geen ondersteuning heeft, tenzij van de secretaris, maar de secretaris werkt vooral voor het college.

De raadsleden hebben controlerende bevoegdheden en kunnen zich door fractiepersoneel laten ondersteunen. Dat komt in de praktijk maar heel beperkt voor, alleen in de grootste steden zijn daarvoor middelen voorhanden. De raad kan als gevolg van het gemeentedecreet in principe operationele taken delegeren aan het college en daardoor meer tijd vrijmaken voor beleidsdossiers en voor politieke discussies over strategische kwesties. De belangrijkste dossiers (bv. vastleggen van de belastingen; de bespreking van het jaarlijkse budget,...) kan de raad evenwel nooit delegeren. De gemeenteraad krijgt verantwoordelijkheid inzake vastleggen van strategische planning en het uitbouwen van een systeem van interne controle. Dit alles moest, volgens het gemeentedecreet, de positie van de gemeenteraad in het politieke spel versterken.

De effecten van dat alles blijven in de praktijk vooralsnog vrij beperkt (Oli-slagers et al., 2009 en Hennau, 2016). Het veranderingstraject dat door het gemeentedecreet werd opgezet, heeft maar een beperkt succes. De lokale politieke cultuur blijkt moeilijker te veranderen; het systeem blijft beheerst door de politieke partijen en het statuut van de raadsleden is ook niet veranderd. Het algemene aanvoelen is dat de kloof tussen gemeenteraad en college groter wordt.

3.2. Uitvoerende macht

De gemeenteraad kiest de schepenen: zij vormen, samen met de burgemeester, **het college van burgemeester en schepenen**. Het aantal schepenen ligt vast in het gemeentedecreet maar een gemeente kan kiezen om het met minder schepenen te doen. Heel weinig gemeenten hebben dat tot nu gedaan. Vanaf 1 januari 2019 komt er wel in alle gemeenten een schepen minder. Dat legt de Vlaamse overheid op. Vanaf 1 januari 2013 was het een

algemene verplichting in alle Vlaamse gemeenten om de OCMW-voorzitter in het college op te nemen (zie hieronder).

Het woord college betekent dat alle beslissingen collectief moeten worden genomen en dat een individuele schepen, althans vanuit juridisch oogpunt, geen beslissingen alleen kan en mag nemen. Natuurlijk kunnen er politieke afspraken worden gemaakt binnen coalities, waarbij elke schepen een eigen ruimte tot handelen krijgt. Maar zelfs dan moeten, formeel gezien, alle beslissingen door het college worden genomen.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissingen van de gemeenteraad, maar het college krijgt in het gemeentedecreet ook eigen bevoegdheden toegewezen waar de raad niets over te zeggen heeft. Het college kan bevoegdheden die de gemeenteraad aan haar delegerde aan de secretaris doordelegeren. Over het algemeen gebeurt dit relatief weinig: het college staat er meestal nogal op ook de kleinere beslissingen zelf te kunnen nemen en veel secretarissen zijn evenmin vragende partij.

De **burgemeester** is het derde orgaan van de gemeente, naast gemeenteraad en college. Het zijn de verkozen gemeenteraadsleden die vanuit hun partij, alleen of in coalitie met andere partijen, de burgemeester na de verkiezingen voorstellen aan de Vlaamse minister van binnenlandse aangelegenheden die hem of haar uiteindelijk benoemt. Het is dus niet de gemeenteraad die de burgemeester voorstelt en het zijn al zeker niet de burgers die de burgemeester verkiezen.

De schepenen en de burgemeester krijgen een wedde en een pensioen, ten laste van de gemeente. Sedert 2001 zijn die vergoedingen behoorlijk opgetrokken. Zij kregen tot nu toe geen uittredingsvergoeding zoals dat voor de parlementsleden wel geldt. Werden ze niet herverkozen, dan moesten ze meteen op zoek naar een andere functie, zonder overgangsregelingen. Vanaf 1 januari 2019 komt die uittredingsvergoeding er wel.

4. De administratieve organisatie van de Vlaamse lokale besturen

4.1. De gemeentelijke ambtenaren en de ambtelijke organisatie

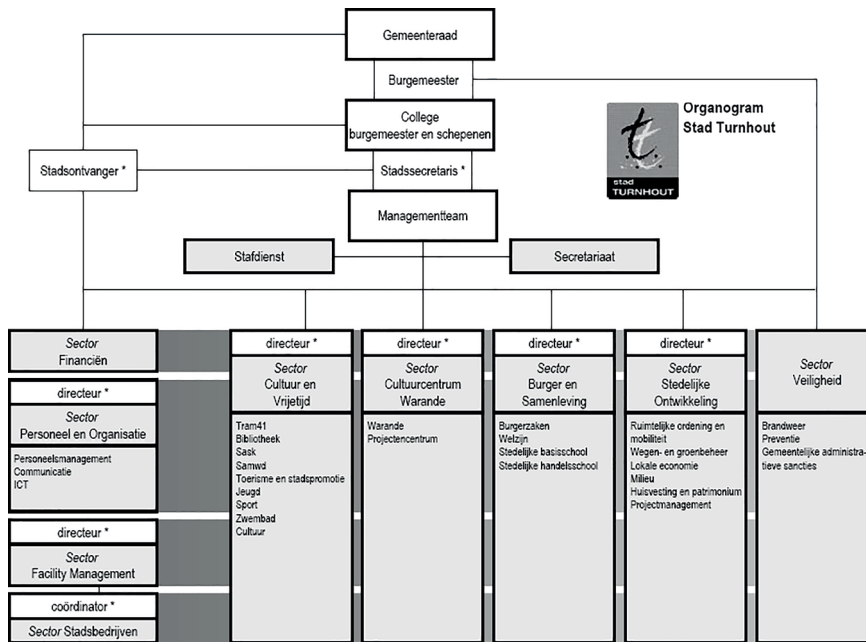
Elke gemeente werkt met ambtenaren die door het college en door de secretaris namens het college worden aangestuurd. De ambtenaren werken voor de uitvoerende macht, zoals dat op alle bestuursniveaus het geval is.

De personeelsformatie (het aantal personeelsleden en het niveau van opleiding), het organogram (de opbouw en de taakverdeling in de organisatie) en de rechtspositieregeling van het personeel (de rechten en plichten van de ambtenaren) worden wel door de gemeenteraad vastgelegd. Dezelfde principes gelden voor de provincies.

De lokale besturen hebben op het vlak van de opbouw en de invulling van hun administratie een grote vrijheid: ze bepalen zelf hoeveel en welke diensten zij willen, hoe die worden georganiseerd en gecoördineerd. Uiteraard spelen hier wel financiële beperkingen of opgelegde taken die specifiek personeel vereisen.

We zien in de onderstaande figuur een voorbeeld van een organogram, dat van het stadsbestuur van Turnhout. Bovenaan staan de politieke organen; de secretaris vormt de verbinding met het ambtelijke korps en werkt met een managementteam, samengesteld uit de leidinggevenden van de verschillende beleidsdepartementen en van de stafdepartementen (personeel en organisatie, financiën,...).

Figuur 1: Organogram stadsbestuur Turnhout



managementteam bestaat uit al de functies met een * (in uitvoering van artikel 96 van het gemeentedecreet)

De functies van de topambtenaren in de gemeenten en provincies zijn in de basisdecreten opgenomen. Deze zogenaamde **'decretale graden'** zijn de secretaris of griffier (voor respectievelijk de gemeente en de provincie) en de financieel beheerder (in zowel gemeente als provincie). De rol van deze beide topambtenaren is als gevolg van decreten ook versterkt: de secretaris leidt het personeel, weliswaar onder het politieke gezag van het college; de secretaris of griffier is verantwoordelijk voor de werking van een verplicht managementteam dat in interactie staat met het politieke college of deputatie; zij spelen ook een belangrijke rol in de beleids- en beheerscyclus. De financieel beheerder is verantwoordelijk voor het financieel beleid, onder leiding van de secretaris of griffier en heeft ook eigen bevoegdheden op het vlak van de controle op de financiën, waarvoor hij rechtstreeks aan het college of de deputatie rapporteert. Vanaf 1 januari 2019, met de integratie van de OCMW's (zie hieronder), die ook over deze twee decretale graden beschikken, komt er verplicht één secretaris-directeur en één financieel directeur. De benamingen van de topfuncties veranderen dus en het aantal vermindert.

De decreten bepalen dat in alle besturen een **managementteam** moet zijn maar de besturen beslissen zelf over de samenstelling. Dat managementteam heeft een belangrijke voorbereidende en uitvoerende taak in de verhouding met de politici en heeft belangrijke opdrachten voor de interne organisatie van de diensten, de planning en de onderlinge afstemming. De burgemeester mag het managementteam met raadgevende stem bijwonen. De secretaris of griffier is de voorzitter en de coach van dat managementteam.

Veel gemeentebesturen komen uit een sterke traditie van het zogenaamde **schepensmodel**: dat betekent dat, in tegenstelling tot de formele regels, schepenen zich vaak gedragen als managers van 'hun' diensten (de diensten die binnen hun bevoegdheden vallen). Dat leidt ertoe dat de secretaris het vaak moeilijk heeft om de diensten aan te sturen en dat diensthoofden direct door de schepenen worden aangestuurd waardoor ze hun managementtaak niet altijd goed kunnen opnemen. Het gemeentedecreet wilde, conform de filosofie van het NPM, naar het **managementteammodel** waarbij het collectief van ambtenaren en het politieke college afspraken maken over de onderlinge verhoudingen en taakverdeling. De praktijk wijzigt maar mondjesmaat omdat de neiging tot operationele aansturing vanwege de politici sterk blijft; omdat managementteams nog lang niet overal goed werken; omdat sommige leidende ambtenaren niet goed zijn in leiding geven waardoor de politicus geneigd is over te nemen; maar ook omdat er tussen ambtenaren vaak uiteenlopende belangen spelen of strijd tussen de verschillende diensten (zie Hennau, 2016).

4.2. New Public Management op lokaal niveau

We hadden het in hoofdstuk 5 over het New Public Management (NPM), de dominante stroming die sedert de jaren '80 vele hervormingen in de publieke sector heeft geïnspireerd. In welke mate heeft dit invloed (gehad) op de lokale besturen in ons land?

Mogen we evenwel alle ontwikkelingen op lokaal niveau vanuit het perspectief van het NPM beoordelen? We keken in hoofdstuk 5 kritisch naar het NPM. Gemeenten hebben belangrijke maatschappelijke functies en zijn actief rond complexe problematieken in een complexe omgeving: mobiliteit en duurzaamheid; armoede; diversiteit,... Veel aspecten van het lokaal bestuur laten zich lastig vangen in eenduidige managementmodellen die gericht zijn op efficiëntie en meten van prestaties. De lokale overheid heeft meer taken en verantwoordelijkheden dan het verstrekken van meetbare diensten. Bovendien is de burger meer dan een klant: dat is het perspectief dat in het NPM sterk domineert. In hoofdstuk 11 'Bestuur en burger' bekijken we die relatie bestuur-burger vanuit een breder perspectief. Dat komt zeker op het lokale niveau heel sterk tot uiting: het is vooral op dat niveau dat burgers op vele manieren betrokken zijn bij het lokale beleid.

Het NPM stimuleert wel om kritisch naar het functioneren van de lokale besturen te kijken. Hoe meer de druk op de gemeenten toeneemt en de financiële spanningen zich doen voelen, hoe meer de vraag is wat de kerntaken zijn van de lokale overheid en wat eventueel beter wordt geprivatiseerd? In de praktijk is het in ons land al een lange traditie dat private organisaties, deels betaald met publieke middelen, publieke taken uitvoeren op het lokale niveau (zie ook hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3 en hoofdstuk 12 'Bestuur en maatschappelijk middenveld', paragraaf 3.2). We hoeven die vormen van *governance* dus niet uit te vinden, wel kan de vraag zijn op welke manier de (lokale) overheid die **samenwerking met private organisaties** vorm geeft; welke instrumenten ze daartoe aanwendt en welke sturing ze daarbij nastreeft. Die problematiek speelt zich vooral af op de ruime domeinen van het lokaal cultuurbeleid en het lokaal sociaal beleid, waarin veel private organisaties actief zijn (maar werkend met centrale en/of lokale overheidsmiddelen) (Verschuere & De Rynck, 2009).

Er is zeker geen sprake van een golf van privatisering van publieke diensten op het lokale niveau, er is wellicht eerder sprake geweest van een golf van versterkte publieke dienstverlening (zie hieronder). In de laatste twintig

jaar is het personeel van de lokale besturen met name vooral gestegen in de culturele en de welzijnssectoren. Dat lijkt zelfs tegen de trend van NPM in te gaan (De Lange, 2016). In de zorg is de discussie over de kerntaken wel aan de gang en staan met name de openbare woonzorgcentra, beheerd door de OCMW's, onder druk. In nogal wat gemeenten worden die voorzieningen overgedragen naar de private sector (non-profit of commercieel).

Het NPM is, ten tweede, een sterke voorstander van het **verzelfstandigen van diensten** (zie vormen van publieke dienstverlening in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties', paragraaf 3.3). Die beweging zien we op het lokale niveau wel sterk, al zijn de motieven voor verzelfstandiging niet altijd geïnspireerd vanuit efficiëntie-overwegingen. Soms spelen ook fiscale motieven (gemeentelijke bedrijven kunnen BTW aftrekken); soms zijn het eerder politieke motieven (schepenen willen een eigen bedrijf beheren omdat daar enige autonomie mogelijk is). Het gemeente- en provinciedecreet heeft de criteria voor verzelfstandiging op gemeentelijk en provinciaal niveau wel aangescherpt en verplicht gemaakt om de keuze voor (in die volgorde) (1) een interne vorm (intern agentschap), (2) een publiekrechtelijke vorm (autonoom gemeentebedrijf) of (3) een privaatrechtelijke vorm beter te motiveren. Dat betekent dat een gemeente of provincie slechts mag verzelfstandigen in een private rechtsvorm als ze kan aantonen dat de twee andere publieke rechtsvormen niet geschikt zijn. De decreten willen door die verscherpte keuze vooral de democratische controle versterken, een gangbare kritiek op die vormen van verzelfstandiging.

NPM pleit, ten derde, voor **het invoeren van managementtechnieken in de dienstverlening**. Ook op dat vlak zijn de decreten sterk door het NPM-denken geïnspireerd. Volgende elementen wijzen daar op: de decreten stellen de rol van de secretaris/griffier en van de financieel beheerder centraal als verantwoordelijke topmanagers; de verplichting tot invoering van het managementteam en het maken van een afsprakennota met de uitvoerende politici; de verplichting tot het instellen van een systeem van interne controle inzake beheersprocessen; de invoering van de nieuwe beleids- en beheerscyclus vanaf 2014; de rechtspositieregeling voor het personeel: het zijn stuk voor stuk voorbeelden van maatregelen die onder invloed van het NPM-denken staan. Op enkele van deze instrumenten komen we hieronder terug.

Veel lokale besturen hebben het moeilijk om de omslag te maken van een bureaucratische en hiërarchische organisatie naar een klantgerichte organisatie die kritisch kijkt naar de eigen processen en alert is voor de eigen efficiëntie. We merken dat het management-denken snel omslaat

in het uitwerken van beheerssystemen met indicatoren en monitoren en soms eerder lijkt op de bureaucratisering van het managementsysteem. De traditie van bureaucratisch en hiërarchisch denken blijft zeer sterk. Bovendien is er in de Vlaamse gemeenten een sterke politieke aansturing en is de responsabilisering van de managers relatief beperkt. Politici komen niet alleen tussen in de fase van de beleidsbepaling maar ook heel vaak in de fase van de beleidsuitvoering (zie hierboven: schepenmodel). We raken deze discussie hier alleen even aan: de vraag is immers of die sterke politieke aansturing noodzakelijkerwijze altijd slecht is, want dat is wat het dominante denken van het NPM suggereert. Wellicht is het ook nodig en soms wenselijk dat politici zorgen voor daadkrachtige uitvoering. We mogen tot slot niet vergeten dat veel Vlaamse lokale besturen klein zijn en relatief beperkt zijn op het vlak van capaciteit en competenties van het personeel en dus van de organisatie.

Op het vlak van het financieel beheer en het personeelsbeleid is de invloed van het NPM duidelijk merkbaar. Daar gaan we nog wat dieper op in.

4.3. Beleids- en beheerscyclus

Het financieel management van de lokale besturen was gedurende heel lange tijd eerder beperkt tot het klassieke beheer van de middelen op basis van een zogenaamde 'inputbegroting'. Jaar na jaar werd bekeken wat diensten nodig hadden. De systemen van boekhouding waren verschillend uitgewerkt. De OCMW's werkten al eerder met een bedrijfsboekhouding; de gemeenten en de provincies niet. Sedert 2010 is er in uitvoering van het provincie- en gemeentedecreet en het OCMW-decreet een uitvoeringsbesluit voor de nieuwe 'beleids- en beheerscyclus' (BBC) die vanaf 2014 in alle gemeenten, OCMW's en provinciebesturen wordt gebruikt. Dat moet leiden tot een sterke modernisering waarbij planning, jaarlijkse budgetten en de nieuwe boekhouding gericht zijn op het opvolgen van de effectiviteit en de efficiëntie van beleidsprogramma's en beleidsdoelstellingen en op het meten van de 'output' van de dienstverlening. De introductie van de BBC zorgde voor ingrijpende veranderingsprocessen in alle lokale besturen. Theoretisch moest dit de gemeenteraad wapenen voor betere controle maar het lijkt erop dat veel raadsleden nog minder inzicht van en vat hebben op de financiële cyclus dan voorheen.

4.4. Personeel en personeelsbeleid

Het lokaal bestuur is een sterk gegroeide sfeer van tewerkstelling en is nu veruit de grootste publieke werkgever in ons land. Tussen 1973 en 2010 steeg de lokale publieke tewerkstelling in België van 125.000 naar 356.919 personeelsleden. In Vlaanderen verdubbelde dat aantal, in Wallonië was er een stijging van 80 %, in het Brussels gewest 20 % (Pacolet & Coudron, 2004; RSZPPO, 2010). In Vlaanderen besteden de gemeenten gemiddeld 58,9 % van hun budget aan personeel, in Wallonië is dat 58,8 % en in het Brusselse 53,4 % (Belfius, 2012). Er zijn evenwel belangrijke intraregionale verschillen die soms even groot zijn als de verschillen tussen de gewesten. De belangrijkste groeidomeinen op het vlak van personeel zijn cultuur, welzijn- en gezondheidszorg.

Tabel 7: Totaal aantal personeelsleden gemeenten (aantal personen) (2016)

Voltijds						Deeltijds					
Vastbenoemd		Contractant		Gesco's		Vastbenoemd		Contractant		Gesco's	
Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
13.137	5.620	5.169	4.292	7.138	2.569	3.071	6.861	2.615	10.493	2.209	6.777

Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016: 40

In 2016 werkten er 69.951 personeelsleden (aantal mensen geteld per hoofd) in de Vlaamse gemeenten (dat is goed voor 51.603 voltijdse equivalenten). Daar zitten wel niet bij: de brandweer; het onderwijzend personeel en het personeel van de politiezones. Van die 69.951 werken er 32.026 deeltijds en dat zijn overwegend vrouwen; ongeveer 29.000 mensen zijn vastbenoemd, alle anderen zijn contractueel (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016).

Tabel 8: Totaal aantal personeelsleden OCMW's (aantal personen) (2016)

Voltijds						Deeltijds					
Vastbenoemd		Contractant		Gesco's		Vastbenoemd		Contractant		Gesco's	
Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
2.011	4.096	4.632	7.932	521	1.407	579	7.549	990	16.443	301	5.706

Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016: 52

In de Vlaamse OCMW's werken 52.167 personeelsleden (32.488,47 voltijdse equivalenten). Het overgrote deel van dit personeel is deeltijds (36.645).

Ongeveer 20.599 zijn vastbenoemd. Bij de OCMW's zijn de vrouwen bij alle categorieën in de meerderheid maar vooral toch ook bij de deeltijdsen (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016).

Tabel 9: Totaal aantal personeelsleden Vlaamse provinciebesturen (aantal personen) (2016)

Voltijds						Deeltijds					
Vastbenoemd		Contractant		Gesco's		Vastbenoemd		Contractant		Gesco's	
Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
1.089	657	637	647	140	103	329	787	362	743	38	182

Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016: 64

Bij de Vlaamse provinciebesturen werken 5.714 personeelsleden (4931 voltijdse equivalenten). Ruim 3.273 daarvan zijn vastbenoemd (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2016).

In de laatste decennia komt de statutaire tewerkstelling op lokaal niveau steeds meer onder druk; er komen steeds meer contractuelen in dienst die met een gewoon arbeidscontract werken (zie hoofdstuk 10 'Politiek-ambtelijke verhoudingen'). Aanvankelijk werden contractuelen gedoogd voor tijdelijke functies maar nu is de contractuele tewerkstelling een kernelement van het personeelsbeleid geworden. Sedert een wijziging aan het gemeentedecreet van 2016 mogen lokale besturen zelf beslissen of ze mensen statutair of contractueel aanwerven. Als alle factoren gelijk blijven, dooft de statutaire tewerkstelling uit. Geleidelijk zijn de statutaire en contractuele tewerkstelling op het vlak van rechten in de organisatie naar elkaar toe gegroeid maar er blijven op vlak van pensioen, sociale zekerheid, ontslagregeling en bijzondere verlofregelingen toch nog belangrijke verschillen. Ondertussen werken de lokale besturen ook met onderwijzend personeel, met politie- en brandweerpersoneel die allemaal hun eigen statutaire regelingen hebben. Die structurele verschillen tussen soorten personeelsleden maken een coherent personeelsbeleid niet gemakkelijk.

In 1993 legde de zogenaamde '**CAO Kelchtermans**' (zo heette de Vlaamse minister die toen bevoegd was) de basis voor het personeelsbeleid van de lokale besturen, zelfs al was de Vlaamse overheid daar toen nog niet rechtstreeks bevoegd voor. Tot dan was ook van een actief personeelsbeleid in veel lokale besturen weinig sprake. Er is lange tijd een praktijk geweest van politieke benoemingen en het personeel moest vooral voldoen aan bureau-

cratische regels. Op basis van die CAO is verder gewerkt en dat leidde tot de Rechtspositieregeling voor het personeel van de lokale besturen door de Vlaamse Regering in 2007 vastgelegd.⁴⁵ Die maakt een meer dynamisch personeelsmanagement mogelijk en legt een aantal keuzes in handen van de lokale besturen (De Lange, 2010; Hondeghem et al., 2012).

Een permanent punt van discussie blijft in welke mate, hoe en hoe ver de Vlaamse overheid daarvoor dwingende kaders moet maken en administratieve regels moet opleggen: welke mate van lokale autonomie is voor dat personeelsmanagement mogelijk en wenselijk? (Janssens et al., 2010). Wij komen in ons land van een sterk centraal gestuurd lokaal beleid dat aansloot bij het Franse model en dat sterk bureaucratisch gericht was. Nu nog zorgt het toezicht op de gemeentelijke beslissingen inzake personeelskwesties voor discussie met de Vlaamse administratie. Maar het is zeker ook zo dat sommige gemeentebestuurders liever hebben dat de Vlaamse overheid bepaalt hoe ze met het personeel moeten omgaan dan dat ze daarbij zelf moeilijke keuzes moeten maken.

4.5. Gemeenten in netwerkverbanden

Lokale besturen maken in toenemende mate gebruik van vormen van verzelfstandiging: ze richten autonome bedrijven en vzw's op voor het aparte beheer van specifieke diensten zoals voor immobiënpjecten of sportcentra. Bovendien zijn lokale besturen in toenemende mate ook betrokken bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: voor specifieke taken werken groepen van gemeenten steeds meer samen. En tot slot zijn lokale besturen opgenomen in samenwerkingsverbanden die door de Vlaamse of provinciale overheid worden opgericht: dat geldt bijvoorbeeld voor de LOGO's (lokaal gezondheidsoverleg; voor Regionale Landschappen die zich bezig houden met recreatieve ontwikkeling,...). Die evolutie maakt dat lokale besturen steeds meer in een netwerkvorm met veel verzelfstandigde organisaties (moeten) functioneren. Dat roept veel vragen op over controleerbaarheid en democratische controle, over afstemming ook tussen al deze verzelfstandigde vormen. Maar het is wel een realiteit: de lokale besturen en de lokale bestuurders anno 2017 zijn in toenemende mate gevat in een netwerk van samenwerkingsverbanden (Cabus, De Rynck, Voets, et al., 2009; De Rynck, Wayenberg, Decorte et al., 2011; Agentschap

⁴⁵ Rechtspositieregeling voor het gemeentepersoneel, uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, 7 december 2007. Op 12 november 2010 legde de Vlaamse Regering het uitvoeringsbesluit vast voor het OCMW-personeel.

Binnenlands Bestuur, 2012). Dat wordt wel eens de problematiek van de ‘vierde bestuurslaag’ genoemd. Sedert enkele jaren maakt dat deel uit van een lastige discussie: de Vlaamse overheid (Regering Bourgeois) wilde de verrommeling van bestuursvormen tussen gemeenten en de Vlaamse overheid aanpakken, wilde werken met vaste gebieden voor de samenwerking,... In de praktijk is hier niet veel van gerealiseerd.

5. Andere lokale actoren

Naast de twee rechtstreeks verkozen besturen (gemeenten en provincies) bestaan er nog andere vormen van lokaal bestuur, opgevat in de brede betekenis van het woord. We bespreken kort de OCMW's, de intergemeentelijke samenwerking, de politiezones en de hulpverleningszones.

5.1. OCMW's

De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) zijn mee met de fusie van de gemeenten (1977) op de schaal van de nieuwe gemeenten gebracht. Er zijn dus 589 OCMW's in België waarvan 308 in Vlaanderen. Strikt genomen hoeft dat niet: de organieke wet op de OCMW's bepaalt dat elke gemeente door een OCMW moet worden bediend, niet dat elke gemeente over een eigen OCMW moet beschikken.⁴⁶

De **OCMW-raad** wordt indirect samengesteld, op basis van een verkiezing door de gemeenteraad. Dat betekent dat in principe experts in sociale materies door de partijen kunnen worden voorgedragen. De OCMW-raad kiest zijn **voorzitter**, maar dat mandaat wordt meestal al ingevuld bij de coalitiebesprekingen na de gemeenteraadsverkiezingen. De voorzitter is als persoon de uitvoerende macht van het OCMW, in tegenstelling tot de gemeenten en de provincie waar een groep (een college of deputatie) de uitvoerende macht vormt.

Het Vlaamse gemeentedecreet maakte het mogelijk om de voorzitter van het OCMW als schepen in het college op te nemen. In ongeveer één derde van de Vlaamse gemeenten was dat het geval. Vanaf 1 januari 2013 is dat voor alle Vlaamse gemeenten verplicht geworden. Dit past in het kader van

⁴⁶ Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, art. 2. (B.S. 5 augustus 1976).

de stappen om te komen tot een meer geïntegreerd sociaal beleid tussen het OCMW en de gemeente.

De organisatie en werking van het OCMW is als gevolg van de staats-hervorming al sedert 1993 geregionaliseerd maar werd pas gevat in een omvattend Vlaams decreet in 2008.⁴⁷ Enkele aspecten zijn tot nu federaal gebleven en worden geregeld in de OCMW-wet van 1976. Zo bepaalt de federale wetgeving dat de afkorting OCMW niet mag veranderen; dat het OCMW een eigen rechtspersoonlijkheid moet hebben en dat de organisatie van het leefloon federaal blijft (dat laatste is een discussiepunt in het kader van de regionalisering van de sociale zekerheid). De federale bepaling dat het OCMW een eigen rechtspersoonlijkheid moet hebben, betekent dat integratie van het OCMW in de gemeenten als een gemeentelijke dienst onmogelijk is.

1 januari 1977 bracht niet alleen een schaal- en naamsverandering maar ook een profielverandering teweeg en die was niet toevallig. De taken van de voorgangers van de OCMW's (de Centra voor Openbare Onderstand (COO)) waren veel beperkter opgevat en meer caritatief ingevuld dan bij de huidige OCMW's. In de wetgeving staat dat de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's een recht is. Dat weerspiegelt de tijdsgeest van de jaren '70 waarin die hervorming tot stand is gekomen. Het OCMW heeft een brede taakomschrijving gekregen voor alle aspecten van welzijn en gezondheid, zowel preventief als curatief. Die taken zijn deels opgelegd (zoals bijvoorbeeld het leefloon, door de federale overheid); deels zijn het eigen lokale keuzes, waarbij de verhoudingen met de gesubsidieerde private welzijnsactoren op lokaal niveau een rol spelen. Veel OCMW's hebben een uitgebreid pakket instellingen en diensten: voor thuiszorg, ouderenzorg, enz. Dit toont hoe de OCMW's lokale opdrachten vervullen maar ook Vlaamse en federale opdrachten. Het toont ook hoe de brede invulling van sociaal beleid tot overlap kan leiden met gemeentelijke opdrachten.

De OCMW's hebben als lokale instelling een meer dan eerbiedwaardige traditie: al in de middeleeuwen bestonden er zelfstandige lokale publieke instellingen voor armen- en ziekenzorg. Toen al waren ze vrij zelfstandig maar toch nauw met de gemeentebesturen verbonden en toen al was er een spanning met het centrale gezag. Die specifieke en unieke historiek, ook in Europees perspectief, verklaart waarom de OCMW's tot vandaag vanuit een verzelfstandigde positie bleven opereren.

⁴⁷ Decreet van 19 december 2008 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, (B.S. 24 december 2008).

De discussie over de toekomst van de OCMW's en hun relatie met de gemeenten is de kern van het ruimere debat over de organisatie van **het lokaal sociaal beleid**. Het brede lokaal sociaal beleid gaat over de relatie tussen publiek en privaat initiatief op lokaal niveau. Dat privaat initiatief wordt in hoofdzaak door de Vlaamse overheid gesubsidieerd. Op het niveau van de Vlaamse Regering leidt dat tot discussies over het al dan niet combineren van de actor en de regierol: de actorrol slaat op het eigen publiek initiatief; de regierol slaat op de 'governance' van de samenwerking met de private sectoren (ontwerpdecreet Lokaal Sociaal Beleid, 2016). Volgens sommigen zijn deze rollen niet te verenigen en stoten gemeenten en OCMW's best hun eigen publieke voorzieningen af, volgens anderen is publiek initiatief essentieel en zijn beide rollen wel te verenigen (De Rynck, 2017).

Op het niveau van de relatie tussen gemeenten en OCMW's gaat het in eerste instantie over de managementaspecten: hoe kunnen gemeenten en OCMW's op beheersvlak beter de krachten bundelen? Moeten ze allebei een ICT-dienst hebben, een aparte personeelsdienst; een aparte financiële dienst,...? In veel lokale besturen leidt dat tot hervormingen en tot allerlei vormen van integratie tussen deze ondersteunende diensten. In heel wat gemeenten is ondertussen ook al de stap gezet naar één secretaris en/of één financieel beheerder voor gemeente en OCMW samen, wat door het Vlaamse decreet mogelijk is gemaakt.

Een tweede aspect gaat over de politieke samenwerking op het vlak van het sociaal beleid: moet het OCMW zelfstandig blijven bestaan? In 2016 besliste de Vlaamse Regering dat de OCMW's vanaf 1 januari 2019 in de gemeenten geïntegreerd zullen worden, weliswaar met behoud van hun rechtspersoonlijkheid (zie hierboven). De gemeenteraad valt vanaf dan samen met de OCMW-raad en het college valt samen met het vast bureau als uitvoeringsorgaan van het OCMW. In elke gemeente wordt in de schoot van de gemeenteraad verplicht een bijzonder comité van de sociale dienst opgericht dat alle steunaanvragen moet behandelen.

5.2. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Gemeenten kunnen volgens de Grondwet, voor taken van lokaal belang met andere lokale besturen samenwerken. Ze mogen zich dus verenigen. Dat gebeurt op basis van vrijwilligheid. Alles wat tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort, kunnen ze in principe ook in samenwerking met

andere gemeenten doen. Dat is vaak nodig om een voldoende schaalgrootte te bereiken en om samen te doen wat één gemeente alleen niet kan (bv. een crematorium, afvalverwerking, waterdistributie, een zwembad,...). Gemeenten kunnen tot die samenwerking worden gestimuleerd maar juridisch niet gedwongen. Die samenwerkingsverbanden worden beheerd door de gemeenten die daartoe mensen naar het bestuur van deze verbanden afvaardigen (algemene vergadering en raad van bestuur). Net zoals bij de vormen van verzelfstandiging binnen gemeenten zijn er discussies over verantwoording en controle in de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Vanuit gemeenten klinkt immers vaak de kritiek dat de samenwerkingsverbanden te zeer een eigen leven leiden. De vraag is evenwel ook of de gemeenten voldoende moeite doen om de controle actief uit te voeren (De Rynck, 2015).

Intergemeentelijke samenwerking is helemaal niet nieuw: al in de 19de eeuw bestonden er vormen van intercommunale samenwerking voor de distributie van elektriciteit en water (dat waren en zijn nu nog altijd gemeentelijke taken). Door de staatshervorming is de bevoegdheid voor de organisatie van de samenwerking binnen hetzelfde gewest geregionaliseerd. Elk gewest maakt daardoor eigen regelgeving. Zo werd er in Vlaanderen in 2001 een decreet gestemd op de intergemeentelijke samenwerking.⁴⁸ Dat decreet vernieuwde de intergemeentelijke samenwerking vanuit drie principes. Het eerste principe was het verruimen en diversifiëren van de bestaande vormen van samenwerking. In totaal werden vier vormen van intergemeentelijke samenwerking decretaal verankerd: een lichte vorm zonder rechtspersoonlijkheid en drie zwaardere vormen waarvan de opdrachthoudende vereniging het verst gaat, met overdracht van bevoegdheid van de gemeenten naar een aparte publieke rechtspersoon. Afvalintercommunales en intercommunales voor energie zijn voorbeelden van deze opdrachthoudende verenigingen. Het tweede principe was de democratische controle op de samenwerkingsverbanden. Er werd immers naar gestreefd om de gemeenteraden voldoende decretale mogelijkheid te geven voor de controle op de intergemeentelijke samenwerking. Het derde en laatste principe was dat van de zuivere intergemeentelijke samenwerking. Zo werd decretaal bepaald dat private organisaties niet langer bestuursverantwoordelijkheid mochten dragen en uit de samenwerking moesten treden. Tot dan waren sommige intercommunales ‘gemengd’ (publieke en private

48 Decreet van het Vlaamse Gewest van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, (B.S. 31 oktober 2001).

organisaties samen vooral in de sectoren van elektriciteitsvoorziening en gas), wat ook tot discussies leidde over macht en controle (De Peuter & Wayenberg, 2006). In 2016 werd het decreet aangepast en kon een beperkte opname van private actoren wel weer in intercommunales voor energie en afval. De gemeenten moeten evenwel altijd de touwtjes in handen houden.

In 2017 ontstond, naar aanleiding van schandalen in het Luikse, nogal wat commotie omdat bleek dat vooral de grote intercommunales in de sfeer van energie heel wat private vennootschappen oprichtten waarbij gemeentelijke bestuurders hoge vergoedingen ontvingen, bovenop hun gemeentelijke wedde. Dat leidde in Vlaanderen tot een inventaris van al deze vennootschappen en tot een decretale verscherping van de regelingen voor deze vergoedingen. Ook in Wallonië was dat schandaal de aanleiding voor een reeks maatregelen.

5.3. Politiezones en hulpverleningszones

De wet van 7 december 1998 hervormde de politiediensten op een revolutionaire wijze.⁴⁹ Dat had rechtstreeks te maken met en kon pas gerealiseerd worden door de nasleep van de affaire Dutroux. Er kwam een geïntegreerde politie op twee niveaus: lokaal en federaal en met samenwerkingsverbanden tussen beide. Wij concentreren ons hier op het lokale luik van de politie (voor de federale politie: zie hoofdstuk 6 ‘De federale overheid’).

Het lokale niveau is dat van de **politiezone**. In elke zone is er één korps dat instaat voor de basispolitiezorg. Het grondgebied van België is ingedeeld in 196 zones die bestaan uit één of meer gemeenten: een zogenaamde ééngemeentezone of een meergemeentezone. Het onderscheid is fundamenteel: de meergemeentezones beschikken over een politiebesteding met een eigen rechtspersoonlijkheid, uitgewerkt in de wet van 1998, met eigen beslissingsorganen, op afstand van de gemeenten die van de zone deel uitmaken. In de **ééngemeentezone** is er geen aparte rechtspersoonlijkheid: de ééngemeentezone valt onder de rechtspersoonlijkheid van de gemeente en de beslissingsorganen van de gemeenten (gemeenteraad en college) hebben ook bevoegdheid ten opzichte van de lokale politie. Er is dan ook wel een bepaalde vorm van beheersmatige autonomie: de politie heeft immers een eigen begroting, eigen rekening en een bijzonder rekenplichtige voor

⁴⁹ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, (B.S. 5 januari 1999).

het uitvoeren van de financiële transacties. Al het politiepersoneel (lokaal en federaal) heeft trouwens een eigen statuut, dat dus niet per gemeente wordt bepaald (dat was vroeger, voor de fusie van lokale politie en rijks-wacht, wel het geval).

In de **meergemeentezones** werken een politieraad en een politiecollege, evenredig naar bevolkingsaantallen samengesteld uit respectievelijk raadsleden en de burgemeesters. Deze organen oefenen dezelfde bevoegdheid uit als de gemeenteraad, college en burgemeesters in ééngemeentezones. Het politiecollege functioneert zoals de colleges in de gemeenten. In een politiecollege beschikken de burgemeesters over een aantal stemmen dat overeenstemt met de hoogte van de dotatie die hun gemeente aan de politiezone betaalt en die elk jaar door elke gemeenteraad van elke deelnemende gemeente wordt vastgelegd. Ook in een meergemeentezone behouden de burgemeesters van de participerende gemeenten wel bepaalde bevoegdheden op politiezone vlak in hun eigen gemeente. De burgemeesters zetelen ook van rechtswege in de politieraad. Dat deze werking parallel verloopt met de werking van de gemeenteraden geeft wel problemen nu de vroegere gemeentewet sedert 2001 is geregionaliseerd. De uniform op federaal niveau geregelde politiestructuur stoot daarmee op verschillen in organisatiestructuren van de gemeenten tussen de gewesten. Het is een goed voorbeeld van de effecten van de staatsvorming voor het lokale niveau, waar we dit hoofdstuk mee begonnen.

In elke zone is er een **korpschef** die instaat voor de leiding, de organisatie en de verdeling van taken binnen het lokale korps. De korpschefs worden met een mandaat aangesteld: hun termijn loopt telkens over vijf jaar maar kan wel eenmalig vernieuwd worden. We zien bij de politie de doorwerking van het NPM. Een ander voorbeeld daarvan is de planningscyclus die de lokale politie gebruikt: er wordt nu gewerkt met strategische plannen, doelstellingen en vormen van evaluatie. De korpschefs worden door de Koning benoemd.

Het toezicht op de politiezones wordt door de gouverneur en de federale minister van binnenlandse zaken uitgeoefend; dit is een voorbeeld van taken die de gouverneur (als Vlaamse ambtenaar) opgedragen krijgt vanuit de federale overheid. Voor het overige heeft de Vlaamse overheid heel weinig te maken met deze overwegend federale materies.

De hervormingen van de brandweer en de civiele bescherming waren evenzeer het voorwerp van een langdurige discussie. Uiteindelijk gingen op

1 januari 2016 34 zogenaamde hulpverleningszones van start (20 in Vlaanderen). Naar analogie met de politiezones, maar wel op ruimere schalen, wordt er gewerkt met een zonale benadering gebaseerd op samenwerking tussen de gemeentebesturen, vertegenwoordigd door hun burgemeesters. Er is een zoneraad met alle burgemeesters en een zonecollege met een beperkte groep burgemeesters. Bij de politie is de financiële inbreng van het lokaal bestuur en van de federale overheid ongeveer gelijk; bij de hulpverleningszones wordt het overgrote deel van het budget (95 %) door de gemeenten zelf ingebracht, ondanks de belofte van de federale overheid voor een min of meer gelijke verdeling van de kosten.

In grote delen van Vlaanderen (met uitzondering van de steden) is de hele veiligheidszorg door deze hervormingen verschoven naar het bovenlokale niveau in opgelegde samenwerkingsvormen.

6. De lokale besturen in het binnenlands bestuur

6.1. Het lokaal bestuurssysteem in Vlaanderen

We hebben enkele keren in dit hoofdstuk verwezen naar de Franse traditie waarin ons lokaal bestuur is geworteld en waarvan het nu nog steeds kenmerken heeft. In de literatuur over lokale bestuurssystemen worden meestal enkele types onderscheiden: het Angelsaksische type, het Duitse type en het Franse type. Maar sluitend zijn die types niet: anderen hebben het over het Scandinavische type en ook wel over het type dat we zien groeien in de voormalige communistische landen. Niettemin kunnen we uit die verschillende typologieën kenmerken halen die typisch zijn voor ons lokaal bestuurssysteem (Baldersheim, 2002; Goldsmith, 2010; Swianiewicz, 2010).

In de **noordelijke landen** worden lokale besturen vooral bekeken vanuit het oogpunt van efficiëntie: ze moeten in staat zijn om bestuurskrachtig kwaliteitsvolle diensten aan te bieden. Indien nodig moet de schaal groter worden door fusie van gemeenten. Fusies zijn dan ook een regulier instrument zoals bijvoorbeeld in Nederland: elk jaar worden daar enkele gemeenten gefusioneerd waardoor het aantal gemeenten heel fors is gedaald (Korsten, 2004; Korsten, Abma & Schutgens, 2007; van Dam & Castenmiller, 2008; De Ceuninck, 2009b). In Denemarken is er in 2005 een nieuwe grootschalige fusieoperatie geweest: het aantal gemeenten is gedaald van 257 naar 98 (Dierickx, Van Assche, & Buts, 2004; Peters, 2010). In de **zuidelijke**

landen domineren eerder democratische opvattingen over lokaal bestuur: het lokaal bestuur moet een herkenbare gemeenschap zijn waar burgers nog vat hebben op dat bestuur en hun bestuurders kennen. Dit verklaart waarom gemeenten in die landen meestal klein zijn en fusie zelden of nooit aan de orde is. Het prototype is Frankrijk waar nog maar weinig fusies zijn doorgevoerd, ondanks vaak bijzonder kleine gemeenten (met soms enkele tientallen inwoners). Het gevolg is wel dat in Frankrijk duizenden vormen van intergemeentelijke samenwerking functioneren om toch enigszins aan een zeker schaalniveau te komen voor bepaalde dienstverlening. De vraag is hoe democratisch en controleerbaar die vele samenwerkingsverbanden dan wel zijn. Wat dit aspect betreft zit Vlaanderen qua schaal eerder bij de noordelijke landen maar we zien toch dat fusie in elk geval niet als een courant managementinstrument wordt bekeken. Het raakt wel ten gronde de discussie over de bestuurskracht van de gemeenten.

We zien dezelfde ambiguïteit op het vlak van de invoering van technieken van management die ook aanleunen bij het concept van het lokaal bestuur als performante dienstverlener. Dat vindt in Vlaanderen zeker ingang en hoort bij het moderne NPM-verhaal, maar we staan nog ver van het publiek meten van de kwaliteit van de dienstverlening en het publieke debat over de efficiëntie van gemeenten (Wayenberg, 2006). We inspireren ons wel, wat de invoering van managementtechnieken betreft, aan de Angelsaksische landen, maar hun managementcultuur is hier toch zeker nog niet dominant.

De verstrengeling tussen het lokale en het centrale niveau is zonder twijfel typisch een erfenis uit ons 'Franse' verleden. De cumulering van mandaten is de beste indicator van die verwevenheid waardoor er – internationaal-comparatief bekeken – zelfs gezegd wordt dat ***in Flanders/Belgium all politics is local*** (De Rynck & Wayenberg, 2010). De invloed van lokale bestuurders en van de lokale politiek doordeesemt heel ons politiek systeem en weegt ook sterk door in beslissingen van de Vlaamse overheid. Vlaamse ministers en hun kabinetten hebben een sterke lokale electorale inbedding en worden constant door lokale belangen beïnvloed. Het zorgt er ook voor dat gemeentebestuurders onder druk van hun partij in het parlement decreten stemmen waar ze dan vervolgens vanuit hun gemeente over klagen. In de noordelijke landen zijn die rollen en de verantwoordelijkheden duidelijker gescheiden. Dat alles verklaart waarom er een verschil is tussen lokale bevoegdheden en lokale macht: de macht van het lokale is in ons bestel alvast groter dan de bevoegdheden. En op dat vlak is er niet veel ver-

schil tussen de gewesten: er is dus ook wel degelijk een typisch Belgische cultuur in het lokale bestuursstelsel, alhoewel die zeker op regionaal niveau nog een eigen betekenis krijgt. Of dat laatste steeds meer het geval zal zijn, valt nog te bezien (Wayenberg et al., 2010).

6.2. Centralisatie versus decentralisatie

We hebben hierboven uitgelegd hoe de gewesten, de gemeenschappen en de federale overheid, elk binnen hun eigen bevoegdheden, voortdurend ingrijpen in de taken van de lokale besturen: ze kunnen taken bij wet of decreet ontnemen (artikel 41 van de Grondwet); ze kunnen taken verplicht opleggen waarbij de lokale besturen geen beleidskeuze hebben (het strikte medebewind) of ze kunnen taken opleggen waarin lokale besturen wel een zekere ruimte tot eigen beleid hebben (een ruimere versie van het medebewind). Omdat de lokale besturen op nagenoeg alle beleidsdomeinen actief zijn, is de beleidsruimte of beleidsvrijheid van de lokale besturen constant aan verandering onderhevig (Wayenberg, 2004: 134-144; Wayenberg, 2006: 47-65). De invloed van de centrale overheden op lokale besturen stopt ook niet bij de discussie over bevoegdheden. Vormen van taakverdeling gaan altijd gepaard met verplichtingen voor de lokale besturen: plannen en dossiers maken, verantwoording afleggen. De interbestuurlijke verhoudingen en de reële positie van lokale besturen zijn op die manier het voorwerp van complexe vormen van verwevenheid. In de literatuur wordt dat **multi-level governance** geheten: bestuur of beleid dat tot stand komt via de combinaties van wat op verschillende bestuursniveaus gebeurt. Het spreekt vanzelf dat het Europese niveau hier nog eens bovenop komt en steeds meer invloed heeft (Ongaro, Massey, Holzer et al., 2010; 2011).

De complexiteit van dit stelsel geeft aanleiding tot veel discussie: over de impact van de centrale overheden en al hun aparte administraties per beleidsdomein; over de bestuurskracht van de gemeenten en over de noodzaak van meer decentralisatie (het toekennen van meer bevoegdheden aan de gemeentebesturen). Het klassieke debat over **centralisatie versus territoriale decentralisatie** gaat over verdeling van verantwoordelijkheden en over responsabilisering. In de klassieke theorieën worden **drie lijnen met argumenten** voor decentralisatie samengebracht (Berg, 1975).

- Economen wijzen er op dat de overheid efficiënter wordt als lokale besturen grotere verantwoordelijkheid krijgen voor diensten die op dat niveau

passen. De druk van de burgers om via hun belastingen efficiënt bestuur te eisen, is groter dan op centraal niveau. Wie dagelijks zijn kiezers en belastingbetalers in de ogen moet kijken, besteedt meer zorg aan efficiënt gebruik van de publieke middelen.

- Bestuurskundigen tonen aan dat lokaal bestuur beter in staat is om maatwerk te leveren dan centrale overheden. Zij kunnen allerlei maatregelen, programma's en projecten beter op maat van de lokale problemen afstemmen. Centrale overheden moeten zich dus niet te zeer in detail met uitvoering op het lokale niveau bezighouden.
- Politologen wijzen op het belang van de democratische controle, die op lokaal niveau directer is en gemakkelijker te organiseren dan op centraal niveau. Een sterk lokaal bestuur vormt een vorm van *checks and balances* ten opzichte van andere bestuursniveaus. En het lokaal bestuur biedt een voedingsbodem voor innovatie en grotere verantwoordelijkheid van burgers, zoals in en door het verleden al heel vaak is aangetoond.

Decentralisatie en centralisatie zijn een Siamese tweeling. Het is vanzelfsprekend dat bepaalde taken niet gedecentraliseerd kunnen worden omwille van de schaal; centrale overheden zijn beter in staat om gelijkheid tussen burgers te waarborgen, bv. via de instrumenten van de sociale zekerheid of het leefloon. Dat toont dat het debat over centralisatie en decentralisatie nooit neutraal is: het is gekoppeld aan politieke keuzes en aan visies op de samenleving.

De Vlaamse Regering heeft in 2015 een commissie decentralisatie geïnstalleerd, die per domein inventariseerde welke materies voor decentralisatie in aanmerking kwamen (Commissie Decentralisatie, 2015). Op het vlak van de regionaal-economische ontwikkeling, de ruimtelijke ordening, de vestiging van handelszaken,... leidde dat tot meer autonomie voor de gemeenten. Belangrijke sectorale fondsen voor cultuur, jeugd, sport,... zijn sedert 1 januari 2016 in het Gemeentefonds opgenomen. Daar kunnen de gemeentebesturen nu autonoom over beslissen. Andere domeinen, zoals de buitenschoolse kinderopvang, staan voor decentralisatie op de politieke agenda.

Het moderne debat over binnenlands bestuur gaat niet alleen over de scheiding van taken maar vooral over het partnerschap en de kwaliteit van de coproductie tussen bestuursniveaus, eerder dus over vormen van samenwerking. Maar het element van taaktoedeling en van responsabilisering speelt dan ook nog zeker mee (Wayenberg, 2006).

In het debat over centralisatie en decentralisatie gaat het over de organisatie van de publieke sector. In een land met sterk uitgebouwde private en door de overheid gesubsidieerde sectoren en organisaties gaat het echter nooit alleen daarover. Het debat is nauw verbonden met de macht van deze private organisaties. Wie vindt dat private organisaties meer autonomie moeten krijgen en een grotere rol moeten spelen, heeft weinig boodschap aan de discussie over de interne organisatie van de publieke sector. Decentralisatie betekent het versterken van de lokale publieke sector maar de lokale private organisaties vrezen dan dat die versterkte autonomie van de lokale besturen ten koste zou kunnen gaan van hun vrijheid. Zij verkiezen over het algemeen de bescherming via de centrale overheid. *All politics are local* in België/Vlaanderen en elk debat over lokale besturen is politiek. We schreven het hierboven al.

7. Besluit

Aan het functioneren van de lokale besturen is in het voorbije decennium al veel gesleuteld. Dit gebeurde op initiatief van de lokale besturen zelf maar ook onder sterke impuls van de federale en vooral de regionale overheden die steeds meer bevoegd werden om dat lokaal functioneren mee te bepalen. Als gevolg hiervan zijn onze lokale besturen vandaag deelgenoot van die grote internationale hervormingstrends zoals het *New Public Management* en het *Multi-Level Governance* die ook de andere bestuursniveaus in ons land hebben overspoeld. Tegelijk verloopt hun functioneren nog steeds volgens principes en ideeën die stammen uit een ver verleden en waaraan moeilijk kan worden geraakt. Kijk maar naar de positie die de burgemeester inneemt in de gemeente of, meer algemeen, naar de rol van het OCMW in het lokaal sociaal beleid. Kortom, het lokale bestuursniveau in ons land is er één van hervorming en traditie, van vooruit kijken en willen maar niet altijd kunnen. En precies die mix maakt (de) besturen op lokaal niveau vaak uniek. Lokaal besturen is de burger in de ogen kijken: lokale besturen werken het meest direct met burgers. Dat is het boeiende en het aantrekkelijke van lokale besturen en veel politici vinden dat werken op dat niveau daarom het meest voldoening geeft: ze zien resultaat van hun werk en krijgen er directe reacties van burgers. Zowel vanuit de verhoogde efficiëntie van het bestuur als vanuit de noodzaak tot het versterken en vernieuwen van de democratie staan de lokale besturen daarom in veel landen centraal in de bestuurlijke hervormingen. In ons

land heeft de grote staatshervorming dat debat lange tijd wat weggedrukt. Nu de staatshervorming een zekere stabiliteit heeft bereikt, verschuift het debat ook steeds meer naar de interne Vlaamse staatshervorming. In dit hoofdstuk hebben we een heel aantal aspecten beschreven die onderdeel zijn van deze hervormingsagenda en we hebben aangegeven waar het debat in Vlaanderen over gaat: over taken, bestuurskracht en schalen van gemeentebesturen; over de positie en de werking van intergemeentelijke samenwerking; over het interne management in de lokale besturen en de verhouding tussen politici, ambtenaren en burgers; over de bovenlokale ontwikkelingen in gebieden onder andere als gevolg van de politiezones en de hulpverleningszones; over de provinciebesturen; over de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen; over de integratie van de OCMW's in de gemeenten. Een volle politieke agenda maar ook zeker interessant voor bestuurskundigen die ambitie hebben om op het lokale niveau te werken.

8. Verdere informatie

- Voor alle basisinformatie, cijfers en gegevens over lokale besturen: het Gemeentelijk Zakboekje (inclusief provinciebesturen) en een apart OCMW zakboekje, Kluwer. Jaarlijks worden deze uitgaven geactualiseerd. Er is een algemeen deel met uitleg over de werking en bevoegdheden; er is een specifiek deel met alle praktische gegevens per gemeente.
- Voor de wetgeving, veel data en achtergrondinformatie: de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur: <http://binnenland.vlaanderen.be>. Ook de publicatie BinnenBand van het Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Website: www.vvsg.be van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en het tijdschrift Lokaal van de gelijknamige vereniging.
- Website: www.vvp.be van de Vereniging van Vlaamse Provincies.
- Website: <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/> van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) bevat adviezen van deze raad over allerlei aspecten van het binnenlands bestuur.
- Website: www.kenniscentrumvlaamsesteden.be: voor allerlei informatie en documenten over steden en stedenbeleid.
- Een goed handboek voor de juridische aspecten van de werking van gemeenten, OCMW's en provinciebesturen: Praktische Handboeken voor Gemeenterecht,

OCMW-recht en Provincierecht, aparte uitgaven van uitgeverij Die Keure, geregeld nieuwe edities.

- Een algemeen handboek over gemeenten: Reynaert, H., & Steyvers, K. (red.) (2010). *De Kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.
- Basisinformatie over de lokale besturen in Europa: Dexia (2008). *Subnational Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance*. Brussel: Dexia.

9. Referenties

- Ackaert, J., & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*. Leuven, KULeuven.
- Ackaert, J. (2005). *De burgemeesterfunctie in België. Analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten*. Doctoraatsproefschrift, Leuven.
- Ackaert, J., Reynaert, H., De Ceuninck, K., Steyvers, K. & Valcke, T. (2007). De gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. *Res Publica*. 49 (2-3): 443-78.
- Agentschap Binnenlands Bestuur (2009). *Intergemeentelijke samenwerking*. Online: <http://binnenland.vlaanderen.be/node/1650>, geraadpleegd in november 2012.
- Agentschap Binnenlands Bestuur (2011). *Themanummer Vlaamse Profielschets*. Online: http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/BB-LR_0.pdf
- Agentschap Binnenlands Bestuur (2011b). *Beleidsbrief Binnenlands Bestuur 2011-2012*. 60p.
- Agentschap Binnenlands Bestuur (2012). *Regioscreening bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen: inventarisatie en analyse*. Brussel. 97p.
- Agentschap Binnenlands Bestuur (2016). *Vlaamse profielschets Juni 2016*. Brussel. 80p.
- Baldersheim, H. (2002). Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries. In Caulfield, J. & Larsen, H.O. (eds.). *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich. pp. 203-212.
- Berg, E.L. (1975). *Decentralisatie in drievoud*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Belfius (2011). *Statistieken gemeenten: De gewone uitgaven per activiteitsgroep - budget 2010*. Online: www.belfius.be/www.dexia.be/nl/small/sites/research/publicfinance/com/archives.htm, geraadpleegd in november 2012.

- Belfius (2012). *Lokale financiën gemeenten en provincies*. Smet, Belfius Bank. Brussel. 51p.
- Belfius (2015a). *Lokale besturen: Financiën 2015*. Research Belfius Bank. Online: <https://www.belfius.be/common/NL/multimedia/MMDownloadableFile/PublicSocial/Expertise/Financescommunales/2015/MMDF%20Lokale%20besturen%20-%20financi%C3%ABn%20215.pdf>
- Belfius (2015b). *Studie Belfius: Lokale financiën 2015*. Persbericht. Brussel, 24 juni 2015. Online: https://www.belfius.be/publicsocial/NL/Media/Persbericht%20Belfius%20Lokale%20financi%C3%ABn%2024%2006%202015_tcm_31-104281.pdf
- Belfius (2016). *De financiën van de lokale besturen volgens de rekening en balans*. Research Belfius Bank. Online: <https://www.belfius.be/common/NL/multimedia/MMDownloadableFile/PublicSocial/Expertise/ThemaAnalyses/MMDF%20thema%20analyse%20december%202016.pdf>
- Blockmans, W. (2010). *Metropolen aan de Noordzee. De geschiedenis van Nederland 1100-1560*, Bert Bakker.
- Buelens, J. & Deschouwer, K. (1996). *De Dorpsstraat is de Wetstraat niet*. Brussel: VUB Press.
- Commissie Decentralisatie (2015). *Rapport van de paritaire commissie decentralisatie*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Cabus, P., De Rynck, F., Voets, J., Verhetsel, A., Ackaert, J. & Miermans, W. (2009). *Een sterke stad een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stads-regionale gesprekken*. Rapport in opdracht van de Vlaamse Regering. 152p.
- De Ceuninck, K. (2009). *Politieke besluitvorming in België. Over de fusies van 1976*. Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van doctor in de politieke wetenschappen. Universiteit Gent. 420p.
- De Ceuninck, K. (2009b). *Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden*. Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken – Memorandum 2009-2014 – Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid. pp. 73-128.
- De Ceuninck, K. & K. Steyvers (2007). Centraal-provinciale relaties: van concurrentie tot complementariteit?, in H. Reynaert, F. Schram, T. Valcke & E. Wayenberg (Red.). *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge: Vanden Broele. pp. 163-192.
- De Ceuninck, K. & Valcke, T. (2007). De geschiedenis van de gemeente als instelling. In Reynaert, H. (Red.). *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele. pp. 41-57.

- De Lange, M. (2010). Personeel versus bestuurskracht: tendensen en uitdagingen bij lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. Nr. 1: 11-25.
- De Peuter, B. & Wayenberg, E. (2006). Het decreet op de intergemeentelijke samenwerking – een reflectie vanuit de Westhoek. *Burger, Bestuur & Beleid*. 3 (4): 361-369.
- De Rynck, F. (2015). *Tussen staat en straat*. Essays van Filip De Rynck. Brussel: Politeia.
- De Rynck, F. & J. Van Alsenoy (2017). *Lokale politiek en democratie*. Brussel: Politeia.
- De Rynck, F. & Wayenberg, E. (2010). Belgium. In Goldsmith, M., & Page, E. (eds.). *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. Routledge/ECPR studies. pp. 14-29.
- De Rynck, F., Wayenberg, E., Decorte, A. & Voets, J. (2011). *Van inventarisatie naar debat: het gebruik van de regioscreening als bestuurlijk evaluatie-instrument*. Rapport voor het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. 115p.
- Deschouwer, K. & Rihoux, B. (2008). De lokale partijafdelingen: van hiërarchie naar stratarchie. In Buelens, J., Deschouwer, K. & Rihoux, B. (eds.) *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. Brussel: VUB Press, pp. 19-30.
- DEXIA (2010). *Lokaal en Regionaal Europa – Kerncijfers 2009*. Online: <https://www.dexia.be/NL/smallsites/research/PublicFinance/europe/>, geraadpleegd in november 2012.
- Dierickx, G., Van Assche, D. & Buts, M. (2004). *Lokaal besturen in de stad: probleemstellende nota ter onderbouwing van een advies van de Hoger Raad voor Binnenlands bestuur over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Fiers, S. (2001). *50 jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*. Turnhout: Brepols.
- Fiers, S. & Reynaert, H. (2006). *Wie zetelt? De gekozen elite in Vlaanderen doorge-licht*. Leuven, Lannoo, 203p.
- FOD Economie, K.M.O. Middenstand en Energie (2016). *Kerncijfers: Statistisch overzicht van België*. Algemene Directie Statistiek. Online:
http://statbel.fgov.be/nl/binaries/2_WEB_NL_kerncijfers_2016_tcm325-280618.pdf
- Goldsmith, M.J. & Page, E.C. (2010). *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London/New York.

- Hennau, S. (2016). *Gemeentelijke politiek – ambtelijke verhoudingen 2.0? De invloed van het gemeentedecreet op de politiek – ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten*. Doctoraal proefschrift, Universiteit Hasselt.
- Hondegheem, A., Platteau, E., Praet, C., Ruys, C. & Vandromme, H. (2012). *Personneelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*. Brugge: Vanden Broele.
- Korsten, A.F.A. (2004). De gemeentelijke bestuurskracht – De veranderende inhoud van een oud concept. In Kemenade, J. van, e.a. *Saluut aan een fenomeen – Liber amicorum ter ere van het afscheid van Ton Tichelaar*. Reed/Elsevier: Den Haag. pp. 17-28.
- Korsten, A.F.A., Abma, K. & Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen*. Eburon: Delft. 273p.
- Maes, R. (1982). De samenvoeging van de gemeenten. Het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces. *Res Publica*. XXIV, 3-4: 415-442.
- Maes, R. (1985). *De territoriale decentralisatie: huidige situatie en toekomstperspectieven*. Brussel: Inbel.
- Olislagers, E., Ackaert, J., De Rynck, F., Reynaert, H. & Steyvers, K. (2009). *Percepties van burgemeesters, raadsleden, secretarissen en ontvangers over het gemeentedecreet vergeleken*. Rapport voor het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. & Wayenberg, E. (2010). *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States – Theoretical Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. & Wayenberg, E. (2011). Policy, Performance and Management. In Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. & Wayenberg, E. (2010). *Governance and Intergovernmental Relations in the European Union and the United States – Theoretical Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pacolet, J. & Coudron, V. (2004). *De lokale overheidssector in perspectief*. Onderzoek in opdracht van de RSZPPO.
- Peters, K. (2010). Denen worstelen ook met burgerparticipatie. *Openbaar bestuur*. 2: 20-22.
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (2010). *Contractuele en statutaire tewerkstelling: evolutie in de lokale sector 1995-2010*. Online: www.rszppo.fgov.be/nl/rszppo/publicaties/publicatie%20studie%20NEDERLANDS%20contractuelen%20-%20vastbenoemden%201995%20-2010.pdf

- Swianiewicz, P. (2010). *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Valcke, T. & Reynaert, H. (2007). De provinciale volksvertegenwoordiging: democratisch deficit of democratische meerwaarde? In Reynaert, H., Schram, F., Valcke, T. & Wayenberg, E. (Red.). *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge: Vanden Broele. pp. 7-47.
- van Dam, M. & Castenmiller, P. (2008). *Variatie in bestuurskracht, een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag: VNG.
- Verhelst, T., Steyvers, K. & Reynaert, H. (2010). Hoeksteen of brokstuk van de lokale democratie? Belgische raadsleden over hun rol, visie en gedrag. In Reynaert, H. e.a. (red.). *De gemeente- en provincieraad: meer dan ritueel moppen en legitimeren?* Brugge: Vandenbroele. pp. 5-70.
- Verhelst, T. (2013). *Foundation or fragment of local democracy? Analyzing the role and position of local councilors in Belgium*, Doctoraal proefschrift, UGent.
- Verschuere, B. (2005). Het decreet lokaal sociaal beleid: situering en analyse. *Burger, Bestuur en Beleid*. 2(1): 3-21.
- Verschuere, B. & De Rynck, F. (2009). Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector. *Res Publica*. 3: 351-376.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). *Het gemeentelijke belastinggebied in vraag en antwoord*. 69p.
- Vlaamse Regering (2011). *Witboek Interne Staatshervorming*. 8 april 2011.
- VVSG (2015). *Gemiddelde Vlaamse gemeente telt bijna 21.000 inwoners*. 3 juli 2015. Online: <http://www.vvsg.be/nieuws/Paginas/Gemiddelde-Vlaamse-gemeente-telt-bijna-21.000-inwoners.aspx>
- Wayenberg, E. (2004). *Vernieuwingen in de Vlaamse centrale-lokale verhoudingen: op weg naar partnerschap. Een kwalitatieve studie van de totstandkoming en uitvoering van het sociaal impulsfonds*. Doctoraatsproefschrift, KU Leuven. 519p.
- Wayenberg, E. (2006). The Flemish Government's Responsibility for Local Government Modernization. *Public Management Review*. 8 (1): 47-65.
- Wayenberg, E., De Rynck, F., Steyvers, K. & Pilet, J.-B. (2010). Belgium: a tale of regional divergence? In Loughlin, J. F., Hendriks & Hilstrom, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford. pp. 71-95.

DEEL 3

Organisatie, processen en actoren in het openbaar bestuur



HOOFDSTUK 9

Regulering

Joery Matthys & Jan Rommel

1. Inleiding

Wanneer overheden bepaalde maatschappelijke doelstellingen willen realiseren, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van het gebruik van andere transportmiddelen dan de auto, dan kunnen ze deze doelen op verschillende manieren bereiken. Zij kunnen bijvoorbeeld zelf optreden, in het geval van mobiliteit betekent dat het zelf uitbaten van busvervoer, waardoor prijzen laag kunnen gehouden worden. Of zij kunnen via geldelijke middelen, bv. het subsidiëren van busabbonementen, hetzelfde doel bereiken. Of nog kunnen zij grote informatiecampagnes opzetten waarbij gewezen wordt op de milieueffecten van het gebruik van de wagen. Dit past in wat door Howlett et al. (2009) het NATO-model wordt genoemd:

- *Nodality*: het verspreiden van informatie om zo de burger te overtuigen zich op een bepaalde manier te gedragen.
- *Treasure*: het geven van financiële stimulering om een gedragswijziging te bekomen.
- *Organization*: het zelf op zich nemen van een aantal taken.

Wat nog ontbreekt in dit overzicht is de A in het NATO-model. In sommige gevallen is het mogelijk niet wenselijk dat de overheid zelf optreedt, bijvoorbeeld omdat ze te weinig knowhow heeft. Toch kan het zijn dat acties nodig zijn van andere actoren dan de overheid om een maatschappelijk doel te bereiken. Deze andere actoren moeten er dus toe aangezet worden om op een bepaalde manier te handelen, door een

bepaalde vorm van dwang (*authority*). Een belangrijk instrument hier toe is regulering.

Regulering is een belangrijke taak van de overheid geworden. Bijna alle overheidsorganisaties (ministeries, agentschappen) hebben wel één of meerdere regulerende taken (bv. regels ontwerpen, toepassen, controleren), zodat we kunnen spreken van een heus reguleringsapparaat. Zeker de laatste 30 jaar is het aantal regulerende organisaties sterk toegenomen. In dit hoofdstuk lichten we enkele verschuivingen beknopt toe. We zullen vooral aandacht besteden aan hoe de overheid intervieneert in bepaalde economische sectoren. De laatste 30 jaar werd het in deze sectoren namelijk steeds minder wenselijk geacht dat de overheid zelf bepaalde goederen of diensten produceert, mede als gevolg van het **New Public Management** (zie hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). In plaats daarvan moet ze een aantal taken afstoten aan de private markt, die deze goederen op een meer efficiënte manier kan produceren. Dit maakt deel uit van *Organization*: de overheid beslist om een aantal taken niet meer zelf op te nemen. Tegelijkertijd zouden nieuwe nadelen kunnen ontstaan als de overheid die markt volledig ongemoeid zou laten. Daarom zal de overheid bepaalde spelregels opleggen aan die private bedrijven, en ook controleren of bedrijven deze regels wel naleven. Door die verschuiving van functies wijzigt de centrale rol die de overheid speelt in het economische leven. De zogenaamde 'regulerende staat' gaat niet meer zelf produceren, maar beperkt zich tot het opleggen van regels, het controleren en eventueel sanctioneren van de private sector. Daartoe wordt een nieuw soort organisaties opgericht, deels op vraag van deze bedrijven zelf.

In dit hoofdstuk zoeken we een antwoord op vragen als: Welke soort activiteiten zijn het voorwerp van regulering? Welke organisaties worden ervoor gebruikt? Hoe wordt er gereguleerd? Bij het beantwoorden van deze vragen, zal duidelijk worden dat er een evolutie geweest is in het belang van regulering door de overheid, die samenhangt met een wijzigende maatschappelijke visie over de rol van de overheid: wat doet ze zelf en wat laat ze over aan de private sector?

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- het concept regulering definiëren;
- argumenteren waarom regulering noodzakelijk is;
- begrijpen hoe de rol van overheden in het bereiken van maatschappelijke doelstellingen in de laatste decennia veranderd is;
- begrijpen hoe de organisatie van regulering de laatste decennia gewijzigd is (i.e. meer op afstand geplaatst, en met meer actoren);
- begrijpen hoe de overheid kan reguleren en wat de voor- en nadelen zijn van verschillende vormen of stijlen.

2. Het concept regulering

2.1. Definities van regulering

Regulering gaat steeds over het **sturen** en **beïnvloeden** van het **gedrag** van een **andere actor**. Een definiëring van het concept is niet eenvoudig, omdat er verschillende opvattingen bestaan over wat regulering inhoudt. In dit hoofdstuk kiezen we voor een relatief strikte afbakening, waarbij het steeds gaat om beïnvloeding door het opleggen en afdwingen van regels. Het is echter belangrijk om op te merken dat in de economische of juridische literatuur ook vaak bredere definities geformuleerd worden, waarbij beïnvloeding ook kan bereikt worden door middel van economische prikkels (bv. subsidies), waardoor het binnen het NATO-model ook zou kunnen gerelateerd worden aan *Treasure*. Bovendien zien we dat de betekenis van het concept geregeld verschuift.

De klassieke definitie is deze van Selznick (1985), die regulering omschrijft als “*sustained and focused control by a public organization over activities that are valued by a community*”. Voor Selznick is het dus essentieel dat het gaat om een overheidsorganisatie (*public organization*), die een permanente (*sustained*) invloed (*control*) wil uitoefenen. Die beïnvloeding is bedoeld om bepaalde waarden of maatschappelijke doelstellingen (*valued by a community*) te beschermen. Later in dit hoofdstuk zullen we zien dat deze klassieke definitie niet meer volledig door ons wordt gevolgd. Zeker de voorwaarde dat het gaat om een overheidsorganisatie sluit een aantal instrumenten van gedragswijziging uit die later in dit hoofdstuk wel als regulering gezien worden. Maar ook de voorwaarde dat de invloed constant moet zijn, is

vooral van toepassing op de *'command and control'* regulering, die later in dit hoofdstuk wordt behandeld.

Overheden of zelfs andere private actoren kunnen dus invloed uitoefenen op burgers en bedrijven door hen dwingende **normen** op te leggen. Die normen kunnen bepaalde gedragingen verbieden of juist verplichten (Baldwin & Cave, 2012). Dit komt tot uiting in de vorm van vier verschillende activiteiten, aangepast vanuit Hood et al. (2001):

- (1) **Vastleggen van normen en omzetten in specifieke criteria en standaarden** waaraan gereguleerden moeten voldoen (regelgeving). Dit omvat het formuleren van specifieke doelstellingen, criteria, normen en standaarden m.b.t. deze activiteiten die door de actoren in een bepaald veld moeten nageleefd worden, zoals bijvoorbeeld het formuleren van kwaliteitsnormen, of veiligheidsstandaarden waaraan een goed moet voldoen;
- (2) **Toepassen van de regels op individuele gevallen:** Dit omvat het nemen van beslissingen of een individueel geval of case aan een bepaalde norm voldoet, door het verlenen van een erkenning, vergunning, machtiging, certificaat, toestemming,... Enkel wie de vereiste erkenning heeft is dan wettelijk toegelaten om de activiteit uit te oefenen (zoals het uitreiken van bouwvergunningen of rijbewijzen);
- (3) **Controleren van regels:** Om zeker te zijn dat de normen worden nageleefd wordt de naleving van de regels door deze maatschappelijke actoren opgevolgd. Dit omvat het onderzoeken en verzamelen van informatie via o.a. inspecties, audits en evaluaties (bv. voedselinspectie controleert hygiëne in restaurants);
- (4) **Afdwingen van regels:** Monitoring is op zich echter niet voldoende om er zeker van te zijn dat regels nageleefd worden. Indien dit niet het geval is, moeten deze kunnen afgedwongen worden. Dit omvat het wijzigen van gedrag door sancties op te leggen wanneer regels niet of slecht nageleefd worden. Dit kan gebeuren door o.a. het opleggen van boetes, verbod om een bepaalde activiteit uit te oefenen (bv. intrekken van een vergunning).

Illustratie 1: Regulering van private veiligheidsbedrijven in België

Het wetgevend kader waarbinnen private veiligheidsbedrijven in België moeten opereren, wordt gevormd door de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. Dit wettelijke kader is echter onvoldoende specifiek, en vanuit de overheid zijn deze normen omgezet naar specifieke regelgeving, dit in de vorm van meer dan 100 Koninklijke en Ministeriële Besluiten, en nog meer Omzendbrieven. Daarin wordt onder andere geregeld welke uniformen de personeelsleden van deze bedrijven mogen dragen, met welk soort voertuigen er mag gereden worden om goederen beveiligd te vervoeren, aan welke criteria moet voldaan worden vooraleer een persoon mag werken bij een privaat veiligheidsbedrijf, enz. De norm die werd gesteld in de wetgeving, werd zodoende omgezet in specifieke criteria en standaarden waaraan een bedrijf moet voldoen.

Om een onderscheid te kunnen maken tussen bedrijven die moeten voldoen aan criteria en standaarden, en zij die daar niet aan moeten voldoen, werd beslist dat private veiligheidsbedrijven over een vergunning moeten beschikken. Er werd daarom een specifieke dienst gecreëerd, de Directie Private Bewaking, die deel uitmaakt van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie binnen de FOD Binnenlandse Zaken. Eén van de taken van deze directie is dus het afleveren van deze vergunningen. Daarbij worden de specifieke criteria en standaarden dus toegepast op individuele gevallen.

Natuurlijk kan deze toepassing enkel gebeuren indien er gemonitord wordt of de bedrijven zich houden aan de regels. Dat gebeurt initieel bij het afleveren van de vergunning (werd er voldaan aan de beginvoorwaarden om een vergunning te bekomen?), maar beperkt zich daar niet toe. Inspecteurs van de Directie Controle Private Veiligheid, alsook inspecteurs van verschillende inspecties van de sociale zekerheid, zijn verantwoordelijk voor de controle van de criteria en standaarden die werden opgesteld.

Tenslotte betekent controle vrij weinig indien het niet gepaard gaat met een manier om diegenen die zich niet aan de standaarden houden, te kunnen beboeten. De hiervoor vermelde inspecteurs kunnen administratieve boetes opleggen aan bedrijven die zich niet houden aan het regelgevend kader, en dwingen op deze manier de bestaande regels af.

Bron: <https://vigilis.ibz.be>

2.2. Waarom reguleren?

2.2.1. Economische motieven

Het klassieke argument voor regulering is dat de overheid bepaalde **spelregels** moet opleggen voor een betere werking van private markten, indien zij beslist dat zij deze economische taak niet zelf wil uitvoeren. Het argument daarbij is dat ongecontroleerde markten zouden ‘falen’, in de betekenis dat ze zich niet zouden gedragen zoals wordt aangenomen bij een competitieve markt. Dit is mogelijk wegens verschillende redenen:

- **Monopolies:** Een monopolie betekent dat er slechts één speler is die alle goederen in een bepaalde markt aanbiedt. Consumenten die het goed willen aanschaffen kunnen enkel bij die ene speler terecht. Deze situatie is zeer nadelig voor consumenten. Aangezien consumenten nergens anders terecht kunnen om het product aan te kopen, kan de monopolist hoge prijzen aanrekenen voor de producten. Monopolies zijn inefficiënt, omdat bedrijven niet geneigd zijn om te innoveren, waardoor dure of verspillende productiemethodes in stand gehouden worden. Indien er competitie zou zijn, moeten bedrijven namelijk winst maken door hun kostprijs zo laag mogelijk te houden (i.e. kostprijs dicht bij de marginale kost houden), hun aanbod te verbreden en de efficiëntie van de werking voortdurend te verbeteren. Monopolisten kunnen hun aanbod laag houden en hun prijzen hoog, omdat ze toch zeker zijn van voldoende afzet. Overheden zullen proberen dit af te remmen door een zekere mate van competitie te vrijwaren, bijvoorbeeld door het voor nieuwe bedrijven aantrekkelijk te maken om tot de markt toe te treden.

Een bijzonder geval van monopolies dat sinds de jaren '80 geleid heeft tot een sterke toename van het belang van regulering, zijn de zogenaamde **natuurlijke monopolies**. Voor sommige activiteiten zijn dermate hoge investeringen in infrastructuur nodig dat enkel bedrijven met een zeer grote schaal die investeringen aankunnen. Het resultaat is dat één bedrijf deze investeringen maakt, en het nadien niet meer nuttig is voor andere bedrijven om dezelfde investering te gaan maken en een eigen infrastructuur op te bouwen. Bij natuurlijke monopolies is het verhogen van de competitie zeer moeilijk, en de reguliere competitierregels volstaan niet meer. In dergelijke gevallen kan de overheid deze monopolies in stand houden, maar proberen om de nadelen te vermijden, door bijvoorbeeld een verplichte goedkeuring van prijzen op te leggen (prijnsregulering) of bepaalde verplichtingen met betrekking tot investeringen in infrastructuur of universele dienstverlening op te leggen.

In de zogenaamde netwerkindustrieën (bv. elektriciteit, gas, telecommunicatie, water) is echter maar een beperkt deel van het aanbod een natuurlijk monopolie. Zo is het sporennetwerk van het treinvervoer een natuurlijk monopolie, omdat het enorme investeringen in bouw en onderhoud inhoudt, maar kunnen er nadien wel treinen van verschillende maatschappijen over de sporen rijden. De Belgische overheid heeft derhalve geanticipeerd op de liberalisering van het treinvervoer, door twee aparte entiteiten te creëren: Infrabel en de NMBS. De NMBS zal op

termijn moeten concurreren met anderen wat betreft personenvervoer, zoals het nu al doet met goederenvervoer. Echter, deze opsplitsing heeft ook een eigen problematiek, wat aantoont dat het niet steeds eenvoudig is om het natuurlijk monopolie te scheiden van de rest van de sector.

- **Externe effecten:** In sommige gevallen betalen consumenten slechts een deel van de kostprijs van een product en wordt het resterende deel afgewenteld op een derde partij. Zo kan de producent de prijs voor de consument kunstmatig laag houden. Bekende voorbeelden zijn milieuvervuiling (bv. afval dumpen is goedkoper dan het te recyclen), *global warming* en vormen van anti-sociaal gedrag zoals het plegen van misdrijven (Veljanovski, 2010).
- **Asymmetrische informatie:** Markten kunnen enkel competitief zijn wanneer consumenten voldoende informatie hebben en concurrerende producten met elkaar kunnen vergelijken (Akerlof, 1970). Consumenten hebben steeds minder informatie over een product dan de producent, en in sommige gevallen heeft de producent geen motivatie om die informatie over te dragen (bv. wanneer er schadelijke stoffen in producten zitten). Daarom kan de overheid opleggen dat producenten hun informatievoordeel opgeven (bv. etiketten met productinformatie voorzien).
- **Anticompetitief gedrag:** Markten waar wel competitie aanwezig is, kunnen soms ook verstoord worden. Ondernemingen kunnen proberen om op korte termijn marktaandeel te winnen, door hun goederen te verkopen tegen een lagere prijs dan de kostprijs. Andere concurrenten worden hierdoor uit de markt geprijsd, waardoor een monopoliesituatie dreigt te ontstaan. Het is tevens mogelijk dat concurrenten afspraken met elkaar maken om prijzen kunstmatig hoog te houden (kartelvorming). Daarom zal de overheid competitieregels opleggen (bv. verbod om te verkopen tegen verlies, verbod op kartels).

2.2.2. 'Public interest' motieven

De overheid reguleert niet alleen om economische doelstellingen te verwezenlijken, of om het belang van private actoren te beschermen. De overheid kan via regulering het gedrag van burgers en bedrijven ook bijsturen om bepaalde maatschappelijke en/of politieke waarden te beschermen. De overheid treedt dan niet op om competitie te vrijwaren (zoals behandeld bij de economische motieven) maar wel om bepaalde collectieve waarden, het 'algemeen belang' te beschermen.

Een voorbeeld van reguleren voor het algemeen belang is mediaregulering, waarbij fusies tussen grote bedrijven voorafgaandelijk moeten goedgekeurd worden door de overheid. Feintuck (2010) stelde vast dat mediaregulatoren fusies tussen krantenbedrijven enkel goedkeuren wanneer de vrijheid van meningsuiting voor de nieuwe redactie en de pluraliteit gewaarborgd zijn, wat betekent dat de nieuwe krant verschillende visies aan bod laat komen. Voor televisiebedrijven zijn er regels dat ze een voldoende divers aanbod hebben dat verschillende segmenten van het publiek bedient. Dergelijke normen zijn eerder gericht op het garanderen van een minimaal niveau van kwaliteit en diversiteit. Waarden als vrijheid van meningsuiting, rechtvaardigheid, democratie en burgerschap worden eerder geassocieerd met een algemeen belang dan met een particulier economisch belang.

Indien een markt niet in staat is om goederen of diensten met maatschappelijke of politieke waarde in voldoende mate aan te bieden, dan wordt dit ook wel een **marktfalen** genoemd. De overheid kan er dan voor opteren om zelf het goed of de dienst aan te bieden, parallel met private aanbieders (bv. veiligheidsvoorziening), of kan de private markt reguleren om er voor te zorgen dat het goed of de dienst met maatschappelijke of politieke waarde toch in voldoende mate aangeboden wordt. Een voorbeeld hiervan is de **universele dienstverlening**: voor sommige producten of diensten zullen producenten geneigd zijn om hun producten slechts op een deel van de markt aan te bieden. Sommige consumenten zijn meer winstgevend dan andere, en bedrijven zullen enkel aanbieden aan de meest winstgevendsten. Zo kan de levering van drinkwater duurder zijn voor afgelegen plattelandsgebieden (veel pijpleidingen nodig voor weinig mensen) dan voor dichtbevolkte steden (kosten voor leidingen kunnen verdeeld worden over meer mensen). De overheid verplicht echter om drinkwater onder dezelfde voorwaarden aan te bieden, ook aan de minder winstgevende klanten.

2.2.3. Positivistische economische theorie

De theorieën over interventie wegens economische of public interest motieven zijn behoorlijk optimistisch over regulering. Deze is volgens hen bedoeld om fundamentele problemen op te lossen, en worden dus gezien als **normatieve theorieën**. Volgens de positivistische economische benadering creëert regulering echter zelf nieuwe problemen, omdat er te functionalistisch naar regulering zou worden gekeken: regulering wordt gezien als een oplossing voor een bepaald maatschappelijk probleem, en is daarom

gerechtvaardigd. Maar regulering brengt ook extra kosten met zich mee (Friedman & Friedman, 1980), en na verloop van tijd kunnen belangengroepen deze regulering naar hun hand zetten, zodat het hun eigenbelang dient, ongeacht of er nog een marktfalen is. Regulators raken dusdanig onder de invloed van belangengroepen (*regulatory capture*) dat deze laatste feitelijk de regulering zullen bepalen (Stigler, 1971). Dit leidt dan tot het afschaffen van regels die de bestaande industrie belemmeren, en het creëren van nieuwe regels die verdere concurrentie verhinderen. De nieuwe regulering komt het eigenbelang van de drukingsgroepen te goede maar benadeelt het algemeen belang of het belang van andere groepen die minder goed georganiseerd zijn. Derhalve zou het beter zijn om de vrije markt te laten spelen, die ook tot marktfalen kan leiden, maar die tegelijkertijd zelfcorrigerend is.

Illustratie 2: *Capture* van milieuregulering door de olie-industrie in de VS

Op 20 april 2010 ontplofte het olieplatform 'Deepwater Horizon' in de Golf van Mexico. Door deze ontploffing werd een veiligheidsklep vernield die de oliebron moest beveiligen. Er ontstond een lek waarbij gedurende drie maanden dagelijks miljoenen liters olie in zee stroomden. Het was de grootste milieuramp ooit in de VS.

Het onderzoek naar de oorzaak van de ramp bracht al snel aan het licht dat er grote fouten werden gemaakt in het toezicht dat de overheidsregulator moest uitoefenen op oliemaatschappij BP. Volgens Paul Krugman, Nobelprijswinnaar economie in 2008, was het toezicht op BP veel te laks, omdat BP allerlei uitzonderingsmaatregelen genoot: "De Minerals Management Service (MMS), de afdeling van het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken die toezicht houdt op de booroperaties in de Golf, heeft de milieurisico's jarenlang geminimaliseerd. Ze eiste geen reservesysteem om de bron te kunnen afsluiten, hoewel dat bijna overal ter wereld standaard is. Het ontsloeg veel boorfirma's van de verplichting om noodplannen voor ernstige olielekken in te dienen. En het gaf specifiek aan BP de toelating om Deepwater Horizon zonder een gedetailleerde milieuanalyse te laten boren." Volgens Krugman stond de MMS volledig onder de invloed van de olie-industrie, en hield ze in haar regulering enkel rekening met de particuliere belangen van de sector: "Deze uitzonderingen zijn geen verrassing voor wie de geschiedenis van het Ministerie van Binnenlandse Zaken onder president Bush heeft gevolgd. Want de regering van Bush werd in grote mate door en voor de mijnbouw en de olienijverheid gerund. Het beheer van Binnenlandse Zaken werd toevertrouwd aan een lobbyist voor de steenkoolindustrie die adjunct-minister werd en in de praktijk de plak zwaaide over het departement. Het is dus geen wonder dat de Minerals Management Service naar de pijpen van de olie-industrie danst." Er bestond een cultuur van ongeoorloofde beïnvloeding waarbij ambtenaren van de MMS allerlei voordelen in natura kregen van vertegenwoordigers van de industrie: "Het milieu beschermen was blijkbaar het laatste wat de ambtenaren bezighield."

Bron: Krugman, P., *Sex, drugs & the Spill*. In: New York Times, 9 mei 2010

2.3. Reguleren voor en door verschillende actoren

De vorige paragraaf heeft zich in grote mate gericht op het reguleren van bedrijven door de overheid. Echter, in het begin werd reeds gesteld dat ook andere actoren dan de overheid kunnen reguleren. Om bepaalde doelstellingen te bereiken, zullen naast bedrijven bijvoorbeeld ook burgers en gezinnen regels moeten naleven (bv. afval sorteren in het kader van milieubescherming). De betekenis van regulering breidt derhalve steeds verder uit. Tabel 1 toont de mogelijke ontvangers (wie wordt gereguleerd?) en producenten (wie reguleert?) van regulering.

Er is niet enkel een uitbreiding aan de kant van de ‘ontvangers’ van regulering (wie wordt gereguleerd?) maar ook aan de kant van de ‘producenten’ van deze regels (wie reguleert?). Terwijl het vroeger enkel de overheid was die normen oplegde, deze controleerde en afdwong, in lijn met de eerder genoemde definitie van Selznick (1985), zien we steeds meer sectoren waar de gereguleerden zelf regels ontwikkelen. **Zelfregulering** betekent dat ondernemingen onderling afspreken om zich aan bepaalde regels te houden. Dat kan op volledig vrijwillige basis, zoals in het geval van kwaliteitslabels (bv. ecologische labels, fair trade,...) maar in andere gevallen worden bedrijven verplicht, door bijvoorbeeld een beroepsorganisatie, om deze normen na te leven. De overheid kan daarbij een rol spelen, door voorop te stellen dat indien zelfregulering niet voldoende resultaten boekt, het dan zelf zal interveniëren. Dit wordt ook wel de ‘*shadow of hierarchy*’ genoemd (Héritier & Lehmkuhl, 2008). Daarnaast zien we ook dat bepaalde particuliere initiatieven ontwikkeld worden om het gedrag van bedrijven te veranderen. Consumentenorganisaties zullen bijvoorbeeld bedrijven in bepaalde sectoren vergelijken op basis van service, transparantie van prijzen en klantvriendelijkheid. Op basis van ‘*naming and shaming*’ worden de lager gerangschikte bedrijven ertoe aangezet om hun dienstverlening te verbeteren. Tenslotte kunnen ook interne reglementen, zoals een huisreglement in een appartementsblok, gezien worden als vormen van regulering die door burgers onderling worden opgelegd. ‘*Regulation inside government*’ heeft dan weer betrekking op een brede waaier aan audit- of inspectiediensten binnen de overheid die andere overheden controleren en bepaalde ongewenste gedragingen willen bijsturen, bijvoorbeeld omdat die overheden niet voldoende efficiënt werken.

Tabel 1 toont dat zo goed als alle actoren op zekere wijze kunnen reguleren. Dit betekent niet dat alle actoren ook steeds alle vier de activiteiten uitoefenen die volgens paragraaf 2.1 (hoger) onder regulering vallen. Zo

zullen *rating agencies* vooral aan controle doen, en niet gaan afdwingen. Ook consumentenorganisaties die publieke diensten beoordelen, doen dit in het kader van de monitoring-activiteit. Er kan enkel moeilijk gesteld worden dat de markt de burger kan reguleren. Dat betekent zeker niet dat de markt niet probeert om het gedrag van de burger te beïnvloeden. Een goed voorbeeld zijn reclameboodschappen.

Tabel 1: Ontvangers en producenten van regulering

		Wie wordt gereguleerd?		
		Overheid	Markt	Burger
Wie reguleert?	Overheid	Regulation inside government (bv. audit, inspectie)	Reguleren van marktwerking, schadelijke effecten (economische en sociale regulering)	Beschermen van fundamentele rechten en vrijheden
	Markt	Rating agencies	Zelfregulering, kwaliteitslabels	
	Burger	Ratings van hospitalen, publieke diensten, ...	Consumentenorganisaties, kwaliteitslabels	Samenlevings-regels, interne reglementen

2.4. Stijlen van regulering

2.4.1. Command and control

Bij de *'command and control'* regulering ligt de nadruk op het ontwerpen van **strikte regels**. Dit is de klassieke en nog steeds meest gebruikte manier om te reguleren. De *'force of law'* is effectief en ook transparant: het is onmiddellijk duidelijk welk gedrag (on)gewenst is. Deze stijl wordt de laatste jaren echter fel bekritiseerd, omdat het vaak leidt tot *'legalism'*, waarbij regulatoren de neiging hebben om de (on)gewenste gedragingen tot in de kleinste details voor te schrijven, waardoor regels onnodig complex en weinig flexibel worden (Baldwin & Cave, 2012). Het is nochtans zeer moeilijk om dergelijke allesomvattende normen te ontwerpen omdat dit heel veel expertise vraagt, die regulatoren vaak niet hebben. Regels zullen dan ook altijd bepaalde 'blinde vlekken' vertonen, waardoor bepaalde gedragingen niet in de regels staan maar toch zouden moeten kunnen bestraft worden. Omgekeerd kan de grote mate van detail bepaalde gedragingen verhinderen die wel gewenst zijn.

Wat betreft handhaving van de regels, ligt de nadruk op het **afdwingen** van regels via doorgedreven **controle en sanctionering**. Dit vraagt natuurlijk voldoende fondsen en personeel om doorgedreven inspecties te houden. Bovendien moeten de regels voldoende duidelijk zijn vooraleer sanctionering plaats kan vinden, waardoor de problematiek van de allesomvattende regels weer gaat spelen. De nadelen van het strikte gebruik van regels en problemen met handhaving kunnen voor een stuk vermeden worden door meer gebruik te maken van positieve economische prikkels eerder dan controles en boetes, omdat dan een incentive ontstaat om regels op te volgen, zelfs indien er niet strikt gecontroleerd wordt (Baldwin & Cave, 2012).

2.4.2. Zelfregulering

Een alternatief is om de regulering van een bepaalde sector niet meer door de overheid te laten uitvoeren, maar wel door de sector zelf, zoals hiervoor net vermeld. Dit betekent niet dat de markt vrijgelaten wordt, maar wel dat de sector zelf regels zal uitvaardigen en controleren, om zo het gedrag van de spelers in de sector te sturen. Aangezien alle spelers in een bepaalde sector er belang bij hebben dat er voldoende concurrentie is, zullen ze voldoende regels opleggen om te verhinderen dat één partij te veel marktmacht verwerft.

Zelfregulering heeft verschillende **voordelen** tegenover *'command and control'*. Aangezien de sector zelf regels oplegt, is de expertise van de regulatoren hier veel groter dan wanneer buitenstaanders zoals de overheid dit doen. Zelfregulerende organen beschikken over meer informatie. Ze hebben ook een goede kennis van het veld en kunnen dus beter inschatten welke regels het gewenste effect zullen hebben. Zelfregulering is ook interessant voor de overheid, omdat die geen interne organisaties meer moet oprichten.

Het **risico op 'capture'** is in dergelijke systemen echter zeer groot, omwille van kartelvorming. Enkele machtige leden kunnen een grote invloed hebben op de regulering, waardoor ze regels maken die enkel hun eigen belangen dienen. Dit is vooral belangrijk wanneer de regulering niet alleen gevolgen heeft op de bedrijven zelf maar ook op derde partijen, zoals consumenten. Zelfregulering zal eerder de private belangen van bedrijven in de sector beschermen in plaats van het algemeen belang. Het beschermt

ook enkel de belangen van reeds bestaande bedrijven, en niet die van potentiële toekomstige concurrenten.

Om die redenen blijft een zekere betrokkenheid van de overheid nodig. **Geconditioneerde zelfregulering**, soms ook meta-regulering genoemd, houdt het midden tussen *'command and control'* en zelfregulering en houdt in dat de overheid toezicht uitoefent op die zelfregulerende systemen. Dit betekent dat de zelfregulator nog steeds zelf de regels opstelt, maar de overheid zal toezicht houden op de efficiëntie en objectiviteit van de zelfregulering. Voorbeelden zijn beroepsverenigingen van bepaalde intellectuele beroepen zoals architecten, geneesheren of advocaten. Die hebben elk hun eigen orde die wettelijk gemachtigd is om bijvoorbeeld de voorwaarden vast te leggen waaraan iemand moet voldoen om tot het beroep toe te treden. Tegelijk moeten die ordes ook een bepaalde verantwoording afleggen aan een toezichthoudende overheid, om bepaalde collectieve waarden (bv. onpartijdigheid, objectiviteit, professionalisme) te beschermen. De overheid zal hier niet zelf de activiteit (het beroep van geneesheer uitoefenen) reguleren, maar reguleert eigenlijk de regulator (i.e. oefent vanop afstand een toezicht uit op de orde der geneesheren). Behalve voor intellectuele beroepen wordt deze reguleringsstijl echter weinig gebruikt, omdat het veel informatiekosten met zich meebrengt voor de toezichthoudende overheid, die enerzijds op afstand van de zelfregulerende private actor staat, maar anderzijds toch verondersteld wordt om de regulering gedetailleerd te kunnen opvolgen.

Naast het opstellen van regels, zullen zelfregulerende organisaties ook vaak zelf instaan voor de **handhaving** van deze regels (monitoring en sanctionering). Dit gebeurt om dezelfde redenen als deze om de verantwoordelijkheid voor het opstellen van regels bij deze organisaties te plaatsen: indien een industrie zichzelf reguleert, heeft het een aantal mechanismen die controle eenvoudiger maken. Bovendien hebben de zelfregulerende organen ook vaak een beter zicht op de sector, zodat de waarschijnlijkheid van het overtreden van de regels door bepaalde actoren beter kan ingeschat worden. De instrumenten van sanctionering zijn ook hier divers. De eerder vernoemde ordes kunnen schorsingen opleggen, vergunningen intrekken en zelfs boetes opleggen. Andere zelfregulerende organisaties kunnen de toegang ontzeggen tot een beroepsorganisatie, of kunnen via kwaliteitslabels actoren binnen een sector aansporen om de regels op te volgen. Contractueel kunnen zelfs geldboetes opgelegd worden. Tenslotte kan bij zelfregulering handhaving ook bekomen worden door informeel druk uit te oefenen op

organisaties die de regels niet navolgen. Hetzelfde kan gezien worden in de laatste categorie, die van ‘slimme’ regulering.

2.4.3. ‘Slimme’ regulering

Omdat zelfregulering belangrijke nadelen heeft, is de laatste jaren vooral aandacht besteed aan het moderniseren van de traditionele *‘command and control’*-stijl, zonder dat de overheid de regulering uit handen geeft. ‘Slimme’ of ‘betere’ regulering is erop gericht om de **kwaliteit van regulering geproduceerd door de overheid te verhogen**. Het doel is om regulering ‘slimmer’, dit wil zeggen meer ‘gericht’ te maken, zodat het enkel het gedrag beïnvloedt waar dat echt noodzakelijk is, in tegenstelling tot het *‘legalism’* en de excessieve overregulering van traditionele *‘command and control’*. Daartoe zijn voor elke stap in het reguleringsproces verschillende technieken ontworpen. Het gaat bijvoorbeeld om het verbeteren van het wetgevingsbeleid; het versterken van transparantie van regelgevingsprocessen door middel van betere consultatie en communicatie; het herteekenen van regelgevingsprocessen (betere planning, ex ante effectbeoordeling, administratieve procedures, juridische kwaliteitsbewaking,...); en het vereenvoudigen van bestaande regelgeving (SERV, 2010: 6-7). Eén van de centrale instrumenten inzake ‘betere regelgeving’ is de **regulatory impact analysis** (RIA, reguleringssimpact analyse). Dit is een soort vragenlijst die de overheidsorganisatie moet beantwoorden vooraleer ze een regel ontwerpt. Dit omvat vragen over de noodzaak van een nieuwe regel (bv. hoe zou de huidige situatie evolueren als er géén nieuwe regel gemaakt wordt?); over hoe de voorgenomen regel het probleem zou kunnen oplossen (bv. wat is de verwachte impact van de nieuwe regel?); en of er geen alternatieve reguleringstechnieken mogelijk zijn (bv. economische incentives). Door middel van een *regulatory impact analysis* zouden overheden bewuster moeten kunnen nadenken over de noodzaak en effectiviteit van nieuwe regels, zodat onnodige regulering of ‘blinde vlekken’ vermeden worden.

Deze ‘slimme’ vorm van regulering vertaalt zich tevens naar controle en handhaving toe. Een mogelijke techniek die de controle op de naleving van regels moderniseert is het gebruik van risicoanalyses door inspectiediensten. Traditionele *‘command and control’* regulering beschouwt elk gedrag dat niet in lijn is met de regulering als ongewenst gedrag dat bestraft moet worden. Sommige gedragingen zijn echter schadelijker dan andere. Door het gebruik van risicoanalyses zullen inspectiediensten hun capaciteit

meer richten op het meest schadelijke gedrag. Ze zullen daartoe op basis van ervaringen uit het verleden in kaart brengen welke doelgroepen vaker de regels overtreden en daardoor een groter risico stellen. Deze bedrijven zullen dan vaker gecontroleerd worden. Via risicoanalyses kunnen inspectiediensten hun schaarse middelen dus meer gericht inzetten, daar waar het echt nodig is.

Naast controle is ook het arsenaal van handhaving uitgebreider, meer in lijn met de mogelijkheden die ook bestaan bij zelfregulering. Een gekend principe terzake is de **handhavingspyramide**. Regulators worden door gebruik te maken van deze pyramide aangespoord om bij eerste en kleinere inbreuken in overleg te gaan met de gereguleerden die de regels niet opvolgen, en via overtuiging deze tot naleving aan te zetten. Enkel bij herhaalde en grotere inbreuken kunnen dan ‘hardere’ maatregelen worden genomen, waarbij sanctionering de top van de pyramide vormt (Mascini, 2013).

2.5. Evaluatie van de werking

Gezien er zowel voordelen als nadelen verbonden kunnen zijn aan het gebruik van regulering, is evaluatie uitermate belangrijk. Deze sectie concentreert zich op de economische evaluatie. Bij dit soort evaluatie wordt er gekeken naar de effecten die regulering met zich mee brengt, en de kosten die verbonden zijn aan het invoeren van de regulering (een zogenaamde **kosten-baten analyse**). Dit kan gebeuren vooraleer de regulering effectief wordt ingevoerd (*ex ante*) en nadat de regulering werd ingevoerd (*ex post*) (Stern, 2010: 225).

Ex ante evaluatie van regulering is niet in staat de effectieve impact te meten, maar gaat uit van de verwachte kosten en de beoogde doelen, om zo tot de beslissing te komen om al dan niet regulering op te leggen. De zogenaamde *regulatory impact analysis* (cf. supra) moet elke invoering van regulering voorafgaan in Vlaanderen. **Ex post evaluatie** is wel in staat om kosten en baten in de praktijk te meten, hoewel er ook een aantal moeilijkheden zijn om deze op een correcte manier te beoordelen. Bovendien kan een *ex post* evaluatie niet gebruikt worden om te oordelen of regulering moet ingevoerd worden, er kan enkel achteraf gekeken worden of de regulering het waard was.

Om kosten en baten te kunnen meten en vergelijken met elkaar, is het in de eerste plaats noodzakelijk deze te kunnen definiëren. Langs de kant van

de kosten zijn twee grote factoren van belang: reguleringskosten en administratiekosten. **Reguleringskosten** worden gedragen door de marktspelers die gereguleerd worden, en omvatten alle kosten die zij moeten maken om te voldoen aan de eisen gesteld in de regulering. Wanneer bijvoorbeeld milieuregulering wordt ingevoerd, zal een bedrijf kosten moeten maken om nieuwe installaties aan te kopen die minder schadelijk zijn (nalevingskosten of *'compliance costs'*). Bovendien moeten zij deze aankopen ook bewijzen aan de overheid, waardoor een zekere communicatie noodzakelijk wordt (bv. formulieren invullen). Ook deze communicatie brengt kosten met zich mee (administratieve lasten of *'administrative burdens'*). **Administratiekosten** zijn daarentegen kosten gemaakt door de publieke diensten om de regulering te implementeren.

Hoewel het berekenen van kosten van regulering op deze manier wel complex is, blijven de kosten vrij duidelijk. Moeilijker ligt het met **baten van regulering**. Deze moeten per sector bekeken worden, rekening houdend met de doelstellingen van de regulering. Een voorbeeld van de baten waar mee rekening moet worden gehouden in een analyse voor netwerksectoren kan gevonden worden in het *"World Bank Handbook on Evaluating Infrastructure Regulation"* (Brown et al., 2006). Het gaat om baten als: verhoogde output, efficiëntiewinsten, kwaliteitswinsten, capaciteits- en investeringswinsten, prijsdalingen, competitieverhoging en sociale indicatoren. Dit toont ook onmiddellijk de diversiteit aan van mogelijke baten van regulering.

3. Evoluties in economische regulering

3.1. De regulerende staat

In de laatste dertig jaar van de twintigste eeuw veranderde de manier waarop de overheid aankeek tegen de markt (zie ook hoofdstuk 4 'Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets'). In grote lijnen kan zij **vijf rollen** op zich nemen: de beleidsmaker, de opdrachtgever, de toezichthouder, de marktmeester en de eigenaar (Plug, Van Twist & Geut, 2003: 33). De meest essentiële rol is die van beleidsmaker, want hierdoor bepaalt de overheid het doel van de markt: moet er via de markt een herverdeling van de rijkdom gebeuren, of mag er slechts selectief ingegrepen worden om de markt in stand te kunnen houden?

In Westerse economieën groeide de consensus na de Tweede Wereldoorlog dat de overheid als welvaartstaat verantwoordelijk is voor macro-econo-

mische evoluties, en moest ingrijpen om zowel welvaart te herverdelen als een stabiele markt aan te bieden (Majone, 1997a: 139). Traditioneel trad de overheid in zogenaamde essentiële marktsectoren daarbij op als **eigenaar**: overheidsbedrijven leverden de publieke goederen en diensten. Vanaf de jaren '80 kwamen – onder invloed van liberalisering en privatisering de rollen van opdrachtgever – toezichthouder en marktmeester meer op de voorgrond, waardoor er meer en meer werd gesproken van een **regulerende staat**. Als **opdrachtgever** zal de overheid een private actor vragen om het goed/dienst te produceren en aan te bieden op de markt. De overheid kan als opdrachtgever heel wat voorwaarden opleggen in het contract en heeft dan ook nog veel controle over de aanbidding van het goed of dienst. De **toezichthoudende** overheid houdt zich nog minder bezig met de productie en aanbidding van goederen en diensten, maar zorgt er wel voor dat een aantal collectieve publieke belangen gevrijwaard worden (bv. levering van elektriciteit of water aan minder winstgevende klanten). Als toezichthouder kan de overheid er tevens voor zorgen dat bedrijven bijvoorbeeld milieuvoorschriften moeten naleven. Als **marktmeester** tenslotte is de overheid er verantwoordelijk voor dat een markt competitief is en blijft. Dit betekent dat misbruik van machtspositie moet worden tegengegaan, dat bedrijven geen afspraken met elkaar mogen maken over prijzen, enz.

De aard van overheidsingrijpen evolueerde op die manier van actief produceren (de rol van eigenaar), over produceren in opdracht van de overheid (de rol van opdrachtgever) naar reguleren vanop een afstand (de rollen van toezichthouder en marktmeester), met als resultaat ook een algemene toename van de mate van regulering (bv. hoger aantal regels, meer organisaties met een regulerende taak dan met een zuiver dienstverlenende taak). De **regulerende staat** heeft daardoor de welvaartstaat gedeeltelijk of volledig vervangen. Dit is echter niet noodzakelijk het eindpunt. De regulerende staat blijft de markt nog steeds aansturen via de klassieke, hiërarchische middelen, maar het is twijfelachtig dat de overheid de capaciteit heeft om dit te blijven doen, gezien de gestage toename van de complexiteit van de markt. Regulering door de overheid moet daardoor aangevuld worden met andere vormen van sturing, zoals bijvoorbeeld zelfregulering. Het belang van netwerken kan hierbij benadrukt worden: verschillende actoren, zowel overheidsorganisaties als private zelfregulatoren, moeten samenwerken met elkaar en sturen elkaar aan. In zo'n **post-regulerende staat** (Scott, 2004) is de rol van de overheid dus nog beperkter: zij is slechts één regulerende actor, en heeft de samenwerking nodig van andere, private actoren,

die omwille van hun expertise een onmisbare en dus hiërarchisch evenwaardige partner worden.

Dit betekent niet noodzakelijk dat de idee van regulering verlaten werd. Beginnend in de jaren '80 tot en met de jaren 2000, is er sprake van een bijna constante deregulering binnen de bankensector, met de achterliggende gedachten dat banken grotendeels in staat zijn zichzelf regels op te leggen en te controleren. Toen in 2008 de kredietcrisis uitbrak, bleek deze assumptie vals te zijn en werd er gereageerd op een zeer klassieke manier: de verhoging van het aantal en de striktheid van regels rond het bankwezen, zoals kan verwacht worden in een regulerende staat.

3.2. Privatisering en liberalisering

Markten zijn slechts competitief wanneer aan een aantal voorwaarden voldaan is: er moeten veel kopers en verkopers zijn; de markt moet bestaan uit **homogene producten** (identieke producten (bv. graan); ofwel producten die **onderling inwisselbaar** zijn (bv. rijst en aardappelen)); er mogen **geen barrières** zijn voor mogelijke concurrenten om de markt te betreden of er uit te stappen; de spelers in de markt moeten **voldoende geïnformeerd** zijn over de kwaliteit en de prijzen van goederen; en er mogen **geen externe effecten** zijn (bv. milieuvervuiling wordt geproduceerd samen met een product, maar bij het berekenen van de prijs wordt er geen rekening gehouden met deze extra kost, behalve wanneer men hiertoe verplicht wordt). Sommige markten zijn uit zichzelf competitief, andere zijn van nature niet competitief, en nog andere kunnen in principe wel competitief zijn, maar worden afgeschermd door de overheid om sociale redenen of omdat het gaat om essentiële diensten, zoals een aantal netwerksectoren (bv. post, elektriciteit, telecommunicatie).

Wanneer de overheid zich tot doel stelt om de competitie op de markt te verhogen, door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat meerdere bedrijven actief worden op een markt, dan spreken we van **liberalisering** van die markt. In de initiële periode van liberalisering wordt vaak de nadruk gelegd op een **deregulering** van de markt, om het mogelijk te maken de barrières te verwijderen die het voor andere spelers voordien moeilijk maakten om tot de markt toe te treden. Echter, dit is meestal niet voldoende om competitie te verzekeren. Daardoor is een tweede periode nodig, die gekenmerkt wordt door **herregulering**. Het gaat echter om een ander soort regulering

dan voordien, die in samenhang met een aantal sociale maatregelen tot doelstelling heeft om marktfalen te voorkomen in plaats van het monopolie in stand te houden (Jordana & Levi-Faur, 2004: 6).

Wanneer de overheid beslist dat ze niet langer wil instaan als rechtstreekse producent van goederen en diensten, maar de activiteit overdraagt aan de private markt, spreekt men van **privatisering** (zie ook hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties'). Het doel daarbij is om de efficiëntie van de markt te verhogen, en de kosten voor de overheid te verlagen. Vaak gaat het om het (geheel of gedeeltelijk) verkopen van een overheidsbedrijf aan private bedrijven, zodat die private bedrijven de eigendomsrechten van het voormalige overheidsbedrijf verwerven (bv. Belgacom, nu Proximus). Het kan echter ook gaan om uitbestedingen, alsook om samenwerkingsverbanden waar de publieke en private sector samen instaan voor de aanbidding van een dienst of goed.

Liberalisering en privatisering gaan meestal hand in hand. Voor de eerder vernoemde netwerkindustrieën is het in de beginsituatie normaal dat de markt gedomineerd wordt door één grote speler omwille van een natuurlijk monopolie, en deze monopolist was dan traditioneel, maar niet altijd, een overheidsbedrijf. Wanneer een overheid wil liberaliseren in deze sector, maar tevens eigenaar blijft van het overheidsbedrijf, dreigt een mogelijke belangenvermenging. Regulering zou er dan wel eens kunnen op gericht zijn om het overheidsbedrijf te bevoordelen tegenover concurrenten. Daarom kozen veel overheden er voor om overheidsbedrijven af te stoten door privatisering. Zo kan regulering in principe niet gebruikt worden om de eigen (financiële) belangen van de overheid te vrijwaren. Het is echter tevens mogelijk dat liberalisering en privatisering niet samengaan. Het Belgische Electrabel is steeds een privaat bedrijf geweest, maar met een grote participatie van de Belgische overheid via de Generale Maatschappij van België, tot het openbaar bod van Suez in 1988. De eerste wettelijke initiatieven voor de liberalisering van de elektriciteitssector werden pas in 1996 genomen, dit op het Europese niveau, en op het Belgische federale niveau gebeurde dit pas in 1999 (zie illustratie 3). Een ander voorbeeld is BPost, waarvan de Belgische overheid anno 2017 nog steeds 50 % + één aandeel bezit, terwijl de markt in 2011 vrijgemaakt werd. Ook Proximus is anno 2017 nog steeds gedeeltelijk in handen van de Belgische overheid, terwijl de telecommunicatiesector reeds werd geliberaliseerd in 1998.

Illustratie 3: Liberalisering van de elektriciteitsmarkt

De elektriciteitsmarkten in de meeste Europese landen werden traditioneel gekenmerkt door een monopolie, waarbij één speler, vaak een overheidsbedrijf, alle elektriciteit in het land produceerde en aanbood aan bedrijven en gezinnen. Sinds het begin van de jaren '90 probeert de Europese Commissie om binnen de Europese Unie één enkele Interne Markt voor elektriciteit te creëren. Dit houdt onder andere in dat de overheid zich terugtrekt uit de productie van elektriciteit en deze activiteit overdraagt aan de private sector (privatisering), maar ook dat de competitie in de sector verhoogd wordt (liberalisering). De elektriciteitsmarkt bestaat echter uit verschillende activiteiten. Elektriciteit wordt *geproduceerd* in centrales (bv. kerncentrales of steenkoolcentrales). *Transport* is het verplaatsen van deze elektriciteit over grote afstanden, door middel van hoogspanningsleidingen. Vooraleer de elektriciteit kan geleverd worden aan bedrijven en gezinnen moet deze eerst omgezet worden naar laagspanning. *Distributie* is het verspreiden van elektriciteit via laagspanningsleidingen. Tenslotte wordt ze *geleverd* of verkocht aan individuele afnemers.

Om de elektriciteitsmarkt vrij te maken, is het nodig om de sector in twee stukken te snijden: een stuk met de activiteiten waar de concurrentie moet spelen en een stuk met de activiteiten waar concurrentie zinloos is. In het eerste stuk zitten de productie en levering van elektriciteit, in het tweede de uitbating van de hoogspannings- en distributienetten. De liberalisering houdt in dat Electrabel zich moet concentreren op het eerste pakket, de productie en levering van elektriciteit, waar ook andere bedrijven tot de markt kunnen toetreden en kunnen concurreren met Electrabel (bv. producent SPE-Luminus en leveranciers als Nuon, Essent, Luminus,...). De overheid zal deze markten reguleren met het oog op het vrijwaren van voldoende competitie.

Distributie en transport daarentegen, kunnen niet geliberaliseerd worden. Het zijn natuurlijke monopolies, omdat het te duur zou zijn voor nieuwe bedrijven om eigen hoogspannings- en distributienetwerken aan te leggen. Om de nadelen van monopolies te vermijden zal de regulator deze activiteiten daarom strikter controleren. De eigenaars van hoogspannings- en laagspanningsleidingen (ook wel transportnetbeheerders, respectievelijk distributienetbeheerders genoemd) moeten een erkenning aanvragen bij de regulator. Die regulator kan ook de tarieven beoordelen die deze beheerders aanrekenen aan gebruikers van hun netten, en eventueel zelfs afkeuren. Ze zullen ook strikte voorwaarden opleggen aan de netbeheerders, om ervoor te zorgen dat netbeheerders voldoende investeren in het moderniseren en uitbreiden van de capaciteit van hun netten, of om zeker te zijn dat bepaalde collectieve waarden (bv. universele dienstverlening, ook aan arme klanten) gevrijwaard worden.

4. Regulerende agentschappen en regulerende constellaties

4.1. Regulerende agentschappen

4.1.1. Ontstaan

In het vorige deel hebben we beschreven hoe de overheid een stap terug zet in verband met de werking op de markt, zodat zij niet langer de producent is van essentiële goederen en diensten, maar via regulering toch de aanbieder ervan stuurt. Wanneer we dieper ingaan op hoe deze regulering gebeurt, zien we dat ook binnen de overheid zelf zich een afsplitsing voordoet, en dat de centrale administraties, die het dichtst bij de politici staan, niet langer verantwoordelijk zijn voor de regulering. Deze verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd aan onafhankelijke organisaties: de regulerende agentschappen.

Regulerende agentschappen beschikken over specifieke expertise in de markt waarvoor zij als regulator optreden, en zijn één van de meest markante kenmerken van de regulerende staat. Het ontstaan van dit soort agentschappen is nochtans niet-intuïtief: logischer zou zijn dat politici de verantwoordelijkheid voor implementatie van beleidsbeslissingen zo dicht mogelijk bij hen houden, om zo politieke macht te bestendigen (Niskanen, 1974). Delegatie naar agentschappen wordt derhalve klassiek uitgelegd aan de hand van drie mechanismen die spelen: historische, sociologische en economische (Gilardi, 2004).

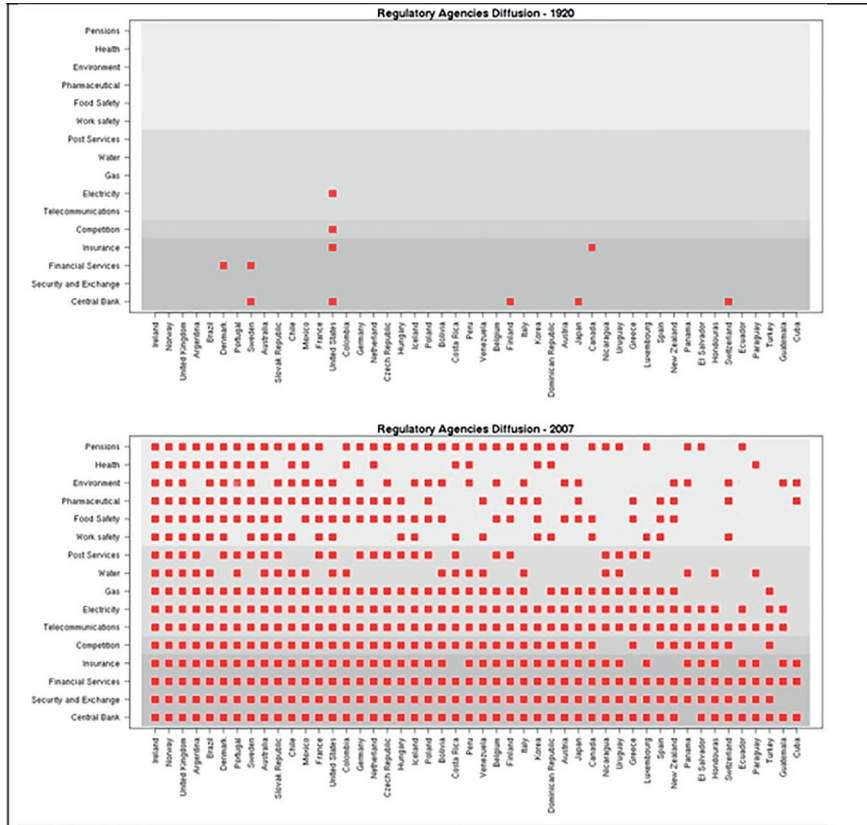
Historische verklaringen voor de creatie van agentschappen leggen uit waarom dit soort organisaties in sommige landen sneller en vroeger hun opmars deden dan in andere landen. De eerste agentschappen kunnen we terugvinden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, die reeds een lange traditie inzake onafhankelijke regulerende commissies hadden. Volgens **sociologische verklaringen** werden deze agentschappen vervolgens opgericht in steeds meer sectoren en steeds meer andere landen, omdat dit actief gepromoot werd door internationale instellingen (OESO, Europese Commissie). Door sociologische verklaringen kunnen we misschien wel de grote en snelle verspreiding van agentschappen begrijpen, maar niet de initiële creatie. De **economische motieven** leggen wel de initiële creatie uit en worden in de volgende sectie besproken.

Figuur 1 toont hoe regulerende agentschappen verspreid werden over sectoren en landen. In tabel 2 worden een aantal voorbeelden van regulerende agentschappen voor België vermeld. Levi-Faur et al. (2011) onderzochten

voor bepaalde sectoren in enkele landen hoe deze organisaties ontstonden. Hun analyse toonde aan dat hun aantal in 1920 nog heel beperkt was (bovenste grafiek in figuur 1). Regulerende agentschappen waren slechts actief in enkele landen en in relatief weinig sectoren. Het ging daarbij vooral om het toezicht in economische sectoren (centrale banken, elektriciteit, telecom, verzekeringen,...). Door de jaren heen zagen Levi-Faur et al. dat overheden in steeds meer sectoren regulerende organisaties oprichtten. Zowel in andere economische sectoren als in maatschappelijke sectoren (gezondheid, milieu, voedselveiligheid,...) werden aparte toezichthouders opgericht die de private bedrijven moesten reguleren. Opmerkelijk was ook dat de verspreiding over meerdere sectoren eerst plaatsvond in Angelsaksische landen, en zich nadien ook verspreidde naar andere landen. Anno 2007 hadden alle landen regulerende agentschappen opgericht in zowat alle economische sectoren en vaak ook in maatschappelijke sectoren (onderste grafiek in figuur 1).

Deze evoluties wijzen enerzijds op de groeiende rol van de overheid, vooral met betrekking tot maatschappelijke regulering. Terwijl de overheid reeds lange tijd toezicht houdt op economische sectoren, is maatschappelijke regulering pas later ontwikkeld, toen duidelijk werd dat activiteiten van bedrijven ook schadelijke effecten konden hebben waarvoor burgers moesten beschermd worden. Anderzijds bewijst het ook enigszins de sociologische verklaringen, omdat een oorspronkelijk specifiek Angelsaksisch organisatie-model (namelijk het regulerend agentschap in plaats van bv. een ministerie) zich gestaag verspreidde naar de rest van de wereld.

Figuur 1: Internationale verspreiding van regulerende agentschappen



Bron: figuren gebaseerd op Levi-Faur et al., 2011

Tabel 2: Enkele voorbeelden van regulerende agentschappen in België

Sector	Federaal	Vlaams
Elektriciteit	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) Oprichtingsjaar: 2000	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) Oprichtingsjaar: 2001
Gas		
Nucleair	Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle Oprichtingsjaar: 2001	
Telecom	Belgische Regulator voor de Postdiensten en de Telecommunicatie (BIPT) Oprichtingsjaar: 1991	
Post		
Media		Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) Oprichtingsjaar: 2006
Banken	Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) Oprichtingsjaar: 2011 (Voordien: Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen CBFA) (Bankregulering wordt bijkomend uitgeoefend door de Nationale Bank van België)	
Verzekeringen		
Voedsel	Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) Oprichtingsjaar: 2000	
Geneesmiddelen	Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (FAGG) Oprichtingsjaar: 2007	

4.1.2. Economische motieven

Het gebruik van onafhankelijke regulerende agentschappen heeft twee grote economische voordelen: de regulering is **geloofwaardiger** indien uitgevoerd door dit soort organisaties; en de complexe regulering kan toevertrouwd worden aan **experten**. Geloofwaardigheid wordt gezien als essentieel voor een goed draaiende economie en economische groei (Henisz, 2000). Vooraleer private investeerders (bv. buitenlandse bedrijven) zullen toetreden in de markt, willen ze zekerheid over hoe de markt zal gere-

guleerd worden in de toekomst. Ze zullen bijvoorbeeld enkel investeren wanneer ze zeker zijn dat toekomstige regulering hun concurrenten niet zal bevoordelen. Beloftes van politici kunnen noodzakelijkerwijze enkel gelden tot de volgende verkiezingen, want het is onzeker of de partij van de politicus opnieuw als winnaar uit de bus zal komen. Bovendien kunnen politici, in de aanloop naar verkiezingen, plots de regulering radicaal wijzigen om stemmen te winnen bij de bevolking (bv. bepaalde bedrijven zwaarder belasten zodat de personenbelasting kan verlaagd worden). Politici kunnen dus niet geloofwaardig beloven (*'credible commitment'*) dat de huidige regulering stabiel blijft en in de toekomst voortgezet wordt (Majone, 1997b). Onafhankelijke agentschappen, die niet onderhevig zijn aan de cyclus van verkiezingen, kunnen dat wel.

Het tweede grote voordeel is vooral van toepassing op onafhankelijke agentschappen actief in netwerksectoren, waar ze ook zeer populair zijn. Dit soort sectoren zijn zeer technisch en complex van aard en expertise is veelal aanwezig bij de marktspelers, maar meestal niet bij de overheid. Dit resulteert in een onevenwicht, gelijkaardig aan wat eerder, wanneer er gesproken werd over marktfalen, asymmetrie van informatie genoemd werd (Akerlof, 1970). De creatie van agentschappen zorgt er voor dat kennis gecentraliseerd wordt in één organisatie, zodat het evenwicht hersteld wordt.

4.1.3. Kritiek

Tegelijkertijd kan er ook kritiek geleverd worden op het gebruik van onafhankelijke agentschappen, waarvan we de twee voornaamste belichten. De eerste is het **gebrek aan democratische controle** op dit soort organisaties (Lodge & Stirton, 2010: 352-353). Elk ingrijpen in het dagelijks leven van de burger veronderstelt een akkoord van de burger. Dit akkoord kan natuurlijk niet elke keer gevraagd worden, en daarom wordt het democratisch proces gebruikt om personen te selecteren die het volk vertegenwoordigen: onze politici. Ambtenaren worden niet verkozen, maar in een traditioneel overheidsdenken is dit niet problematisch: zij staan onder rechtstreekse controle en verantwoordelijkheid van de verkozen minister. Onafhankelijke agentschappen vallen buiten dit vast stramien, zoals hun naam ook impliceert. Er kunnen dan ook vragen gesteld worden bij de legitimiteit van beslissingen genomen door niet-verkozenen.

De tweede kritiek is dat de marktspelers, die door het onafhankelijk agentschap gereguleerd worden, er in zullen slagen het agentschap in grote mate te beïnvloeden, waardoor regulering op maat gemaakt wordt van de bestaande marktspelers. Door de grote invloed raakt de regulator als het ware **bevangen door de belangen van de marktspelers**, wat eerder al aangeduid werd in het stuk rond positivistische economische theorieën als *'regulatory capture'* (Stigler, 1971). Dit is dus een probleem voor elke organisatie die een sector reguleert, maar de argumentatie is dat dit risico in bijzondere mate aanwezig is bij onafhankelijke agentschappen, gezien zij niet direct gecontroleerd worden door politici, en zij intensief in contact komen met de marktspelers (Mitnick, 1980). Onafhankelijkheid van het politieke niveau leidt op deze manier naar afhankelijkheid van de private sector.

4.2. Multiactor regulering en regulerende constellaties

Regulerende agentschappen opereren niet alleenstaand (Majone, 1997a), ze moeten rekening houden met andere publieke actoren die actief zijn binnen dezelfde sector. Het geheel van deze actoren wordt ook wel eens de **regulerende constellatie** genoemd (Jordana & Sancho, 2004). Dit maakt coördinatie tussen deze actoren noodzakelijk.

4.2.1. Vier assen van coördinatie

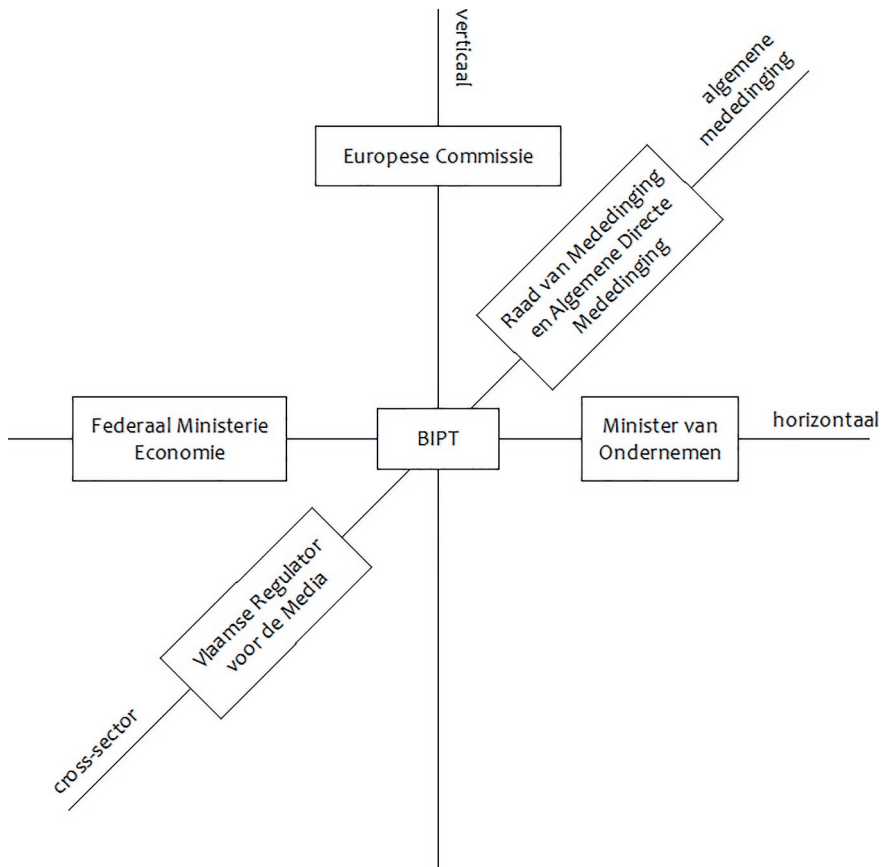
Een regulerend agentschap moet samenwerken met verschillende organisaties, die we op vier verschillende assen kunnen plaatsen. We bespreken deze assen aan de hand van het voorbeeld van het Belgisch Instituut voor Post en Telecommunicatie (BIPT). Dit is een agentschap dat onder meer toezicht uitoefent op bedrijven die internet- en telefoniediensten aanbieden. Een eerste as is **horizontaal**, en omvat alle relaties met actoren op hetzelfde administratieve niveau. Het gaat dan in de eerste plaats om de bevoegde minister, maar kan ook gaan om andere agentschappen in de sector of een ministerie. Een tweede as is **verticaal**, en beschrijft relaties met actoren op een ander administratief niveau. Het gaat dan zowel om het supranationale niveau, waarbij het agentschap informatie uitwisselt met de Europese Commissie, als om het subnationale niveau, waarbij het samenwerkt met gewestelijke organisaties. Voor bepaalde taken werkt het bijvoorbeeld samen met de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM). De derde as heeft betrekking op samenwerking met regulatoren van **verschil-**

lende sectoren binnen eenzelfde regulerende constellatie. Meer en meer zullen bedrijven zich immers niet beperken tot het aanbieden van goederen en diensten in één sector, en ook de regulatoren moeten zich, via coördinatie, aan deze realiteit aanpassen. We kunnen hierbij opnieuw verwijzen naar de mediaregulator. Sinds de ontwikkeling van digitale televisie bieden telecommunicatiebedrijven nu ook zelf mediadiensten aan (bv. eigen voetbalkanalen van Proximus en Telenet). Terwijl het toezicht op media en telecom vroeger gescheiden was, zullen deze organisaties tegenwoordig meer samenwerken, omdat de bedrijven waarop ze toezicht uitoefenen steeds meer dezelfde worden. De drie bovenstaande assen gelden zowel voor economische als maatschappelijke regulering. De vierde en laatste as geldt enkel voor economische regulering en betreft de coördinatie met de **algemene mededingingsautoriteit**. Het gaat om een bijzondere relatie (Böhlhoff, 2005; Naert, 2009), aangezien sectorregulatoren zijn opgericht net omdat de overheid geloofde dat een algemene mededingingsautoriteit alleen in die sectoren niet voldoende was om marktwerking te bekomen. Sectorregulatoren worden in die optiek dan ook gezien als tijdelijke organisaties: eenmaal competitie voldoende gepromoot is, en de marktwerking goed loopt, is de economische taak van de sectorregulator voorbij, en kan deze overgenomen worden door de algemene mededingingsautoriteit.

Er zou kunnen geargumenteed worden dat er tevens een vijfde as aanwezig is: de relatie met **gereguleerden**. Deze worden inderdaad ook ingeschakeld op zowel een informele als formele manier. De informele manier hebben we al beschreven, zijnde de relaties die de gereguleerden ontwikkelen met de regulatoren. Formeel echter zijn er in verschillende economische sectoren ook mogelijkheden ontwikkeld voor gereguleerden om feedback te geven over regulering vooraleer deze van kracht gaat, dit door het gebruik van consultatierondes, bijvoorbeeld in het kader van slimme regulering.

Figuur 2 toont de vier assen binnen economische regulering, namelijk de (vereenvoudigde) regulerende constellatie van telecommunicatie. Daarbij is het BIPT het regulerende agentschap dat horizontaal moet coördineren met de minister en het departement, verticaal met de Europese Commissie, tussen sectoren met de mediaregulatoren van de Gemeenschappen (o.a. Vlaamse Regulator voor de Media), en op het vlak van algemene mededinging met de Raad van Mededinging en de Algemene Directie Mededinging. De mogelijke vijfde as, met de gereguleerden, wordt niet getoond.

Figuur 2: Regulerende constellatie telecom in België



Ook binnen maatschappelijke regulering zien we dat er steeds meer coördinatie nodig is. Hoewel er hier geen problemen zijn inzake mededinging of relaties met gereguleerden, zien we in verschillende sectoren dat meerdere overheidsniveaus tegelijk actief zijn in een sector en steeds meer met elkaar verweven lijken, zoals blijkt uit illustratie 4.

Illustratie 4: Regulering van voedselveiligheid op meerdere overheidsniveaus

De Europese Unie heeft al sinds 1962 regels ontworpen, met als doel om een eengemaakte markt voor voedingsmiddelen te creëren. Die regels waren vooral gericht op het verwijderen van handelsbarrières tussen lidstaten, zodat voedingsmiddelen die in één lidstaat geproduceerd worden, vrij konden verkocht worden in een andere lidstaat. Er waren nauwelijks of geen regels over de kwaliteit van deze producten. Regulering van voedingsmiddelen was dus een economische activiteit, gezondheidsoverwegingen speelden geen rol van betekenis. Lidstaten wilden liever elk hun eigen gezondheidsregels behouden, in functie van hun nationale belangen zoals het beschermen van de eigen voedselindustrieën. In 1996 dook in Groot-Brittannië de dolkoezieziekte op (*Bovine Spongiform Encephalitis* – BSE). Oorspronkelijk was dit een puur veterinaire kwestie maar toen de Britse regering bekendmaakte dat het eten van besmet vlees kon leiden tot de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bij de mens, werd het ook een probleem voor de volksgezondheid.

Precies omwille van het succes van de interne markt (namelijk de afwezigheid van handelsbelemmeringen) en omdat lidstaten hun regels niet op elkaar afstemden, was het besmette vlees al jarenlang verspreid en grotendeels geconsumeerd over gans Europa. De BSE-crisis zorgde voor een radicale ommekeer in de regulering van voedingsmiddelen. Naast het garanderen van het vrije verkeer werd het herstellen van het consumentenvertrouwen en de bescherming van de volksgezondheid de belangrijkste bekommernis. Volgens de Europese Commissie was er vooral nood aan meer wetenschappelijk advies over de gezondheidsrisico's die bepaalde grondstoffen kunnen inhouden. Dat advies moest onafhankelijk zijn van nationale belangen en werd daarom best op Europees niveau georganiseerd. De behoefte aan strengere Europese regulering werd nog versterkt met het uitbreken van een nieuwe crisis in 1999, toen Belgische kippen besmet bleken met giftige dioxines.

Het mismanagement van de BSE-crisis en van de dioxinecrisis effenden uiteindelijk het pad voor de oprichting van het Europese voedselagentschap '*European Food Safety Authority*'. Dit agentschap staat sindsdien in voor het opsporen van (potentiële) risico's voor de voedselveiligheid, door het uitvoeren van wetenschappelijke analyses op deze stoffen en het formuleren van adviezen aan de Europese Commissie. De Commissie gebruikt deze adviezen om nieuwe regels te ontwerpen, die bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde stoffen verbieden. Ondanks het toegenomen belang van het Europese niveau, blijven belangrijke taken nog steeds een nationale bevoegdheid. Enkel de nationale regulator (in België is dit het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen – FAVV) kan controles uitvoeren bij landbouwbedrijven of winkels, om de kwaliteit van de aangeboden producten te testen. Omwille van deze verwevenheid tussen nationale regulatoren en het Europese agentschap, zijn er netwerken ontstaan waarin vertegenwoordigers van deze organisaties elkaar geregeld ontmoeten om kennis uit te wisselen.

Bron: gebaseerd op Groenleer, M. (2009)

4.2.2. Competitie of samenwerking tussen actoren

De noodzaak van coördinatie werd in het vorige deel vooropgesteld wanneer verschillende regulerende actoren samen een regulerende constellatie vormen. Er werd echter nog niet verder ingegaan op de **vorm van coördinatie**. Hiërarchie is de klassieke vorm van coördinatie, maar is in het kader van regulerende constellaties minder relevant: de meeste actoren in de constellatie staan niet in een hiërarchische positie tegenover elkaar. In dat geval blijven nog twee mogelijkheden over: het marktmechanisme en netwerkmechanismen. De eerste vorm gaat er van uit dat coördinatie verzekerd wordt door competitie tussen actoren, terwijl de tweede vorm vooral de samenwerking benadrukt.

Voorstanders van **competitie tussen regulerende actoren** gaan uit van de economische werkelijkheid dat competitie voor efficiëntiewinsten en zodoende lagere kosten zorgt. Bovendien ontstaat er een markt in regels, waarbij de meest efficiënte regels overleven en de andere verdwijnen. Deze theorie is ontstaan uit een literatuur die argumenteerde dat burgers of bedrijven de keuze moesten hebben over de vorm van regulering waar ze onder wilden vallen. Indien ze niet akkoord gaan met de regulering, moet de mogelijkheid er zijn om te verhuizen naar een plaats waar een andere regulering geldt, die volgens hen beter is (*voting with feet*) (Tiebout, 1956). De volgende stap was dan dat er geargumenteed werd dat het niet eens noodzakelijk was voor burgers of bedrijven om te verhuizen, indien er verschillende regulatoren met verschillende regulering aanwezig waren in het land, waar de burger of het bedrijf dan uit kon kiezen (Frey & Eichenberger, 1999). Tegenstanders van deze theorie wezen echter op de mogelijkheid dat competitie in regulering niet noodzakelijk leidt tot betere regulering, maar meer waarschijnlijk tot mindere regulering, om meer burgers/klanten aan te trekken. Deze *race to the bottom* leidt dan uiteindelijk tot een ineenstorting van het regulerend systeem. Een andere mogelijkheid die tegenstanders zien, is dat het bestaan van vele verschillende regulatoren er toe leidt dat regulering met elkaar overlapt, en gereguleerden zwaarder zal belasten. Dit geldt dan natuurlijk enkel indien de idee van competitie in regulering niet volledig wordt toegepast, en de gereguleerden geen keuze krijgen inzake welke regulator zij verkiezen.

Tegenover de theorie van competitie in regulering, wordt **samenwerking in regulering** geplaatst, waarbij men uitgaat van een netwerk-denken van de regulerende actoren (Black, 2008). Door samen te werken wordt het mogelijk voor actoren om kosten te vermijden, zowel langs de kant van de

regulatoren als die van de gereguleerden. De beperktheid van middelen wordt naar voor geschoven om de noodzakelijkheid van samenwerking te benadrukken: enkel bij samenwerking wordt er optimaal gebruik gemaakt van de middelen die ter beschikking staan. Omdat de nadruk ligt op de noodzakelijkheid van samenwerking, wordt er ook gesproken over de theorie van co-opetitie: er wordt samengewerkt wanneer dit noodzakelijk blijkt, en in competitie met elkaar getreden wanneer samenwerking niet nodig blijkt (Geradin & McCahery, 2004). Argumenten tegen samenwerking tussen verschillende regulerende actoren zijn er niet, maar er kan wel gesteld worden dat het moeilijk is om tot samenwerking te komen.

5. Besluit

In dit hoofdstuk zagen we dat regulering over het algemeen gaat over het sturen van het gedrag van een actor. De klassieke *command and control* regulering bestaat uit vier verschillende activiteiten: omzetten van normen in specifieke criteria, toepassen van de criteria op individuele gevallen, het controleren van de regels, en het afdwingen van de regels.

Er zijn zowel economische als maatschappelijke motieven om te reguleren. Globaal dient regulering om fundamentele problemen op te lossen. Echter, positivistische economische theorieën waarschuwen dat regulering ook problemen creëert. We zien dat regulering steeds complexer wordt, zowel naar het voorwerp van regulering (de gereguleerden) als de actor van regulering (de regulatoren). Naast de eerder genoemde *command and control* regulering, werden recent dan ook meer moderne vormen ontwikkeld, zoals zelfregulering en slimme regulering. Bovendien zijn er ook steeds meer en meer actoren actief en zullen overheden hun acties moeten afstemmen met diverse andere overheden.

We zien verschillende redenen waarom regulering zo snel toeneemt. Opvallend is dat de rol van de overheid sinds de jaren '80 sterk gewijzigd is, als gevolg van een groter geloof in de werking van de markt. Liberalisering en privatisering zorgen voor een verschuiving in de rol van de overheid van eigenaar naar toezichthouder.

De aanwezigheid in een ruimer aantal sectoren, de ontwikkeling van nieuwe vormen van regulering, de grotere complexiteit van regulering, het belang van regulerende agentschappen en, meer algemeen, de enorme toename van toezicht, met als drijvende kracht de veranderde visie over

de rol van de overheid in het sturen van het openbaar leven, maken dat regulering de laatste decennia sterk gewijzigd is.

6. Verdere informatie

- Baldwin, R., Scott, C. & Hood, C. (1998). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) (2005). *The Rise of Regulatory Capitalism: the Global Diffusion of a New Order*. London: Sage.
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

7. Referenties

- Akerlof, G.A. (1970). The Market of Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. 84: 488-500.
- Baldwin, R. & Cave, M. (2012). *Understanding Regulation (second edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Black, J. (2008). Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance*. 2 (2): 137-164.
- Bölhoff, D. (2005). Developments in Regulatory Regimes: Comparison of Telecommunications, Energy and Rail. In: Coen, D. & Héritier, A. (Eds.) *Refining regulatory regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brown, A, Stern, J., Tenenbaum, B & Gencer, D. (2006). *The World Bank Handbook for Evaluating Infrastructure Systems*. Washington: The World Bank.
- Feintuck, M. (2010). Regulatory Rationales beyond the Economic: in Search of the Public Interest. In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. & Friedman, R. (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Inc.
- Frey, B. S. & Eichenberger, R. (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geradin, D. & McCahery, J. A. (2004). Regulatory Co-opetition: Transcending the Regulatory Competition Debate. In: Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Gilardi, F. (2004). Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms. In: Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*. Eburon: Delft.
- Henisz, W.J. (2000). The Institutional Environment for Economic Growth. *Economics and Politics*. 12 (1): 1-31.
- H eritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*. 28 (1): 1-17.
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) (2004). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordana, J. & Sancho, D. (2004). Regulatory Design, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State. In: Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Levi-Faur, D., Jordana, J. & Fernandez, X. (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies & the Restructuring of the State. *Comparative Political Studies*, forthcoming.
- Liebowitz, S. & Margolis, S. (2000). Path Dependence. In: Bouckaert, B. & De Geest, G. (eds.) *Encyclopedia of Law and Economics. Volume I: The History and Methodology of Law and Economics*. Northampton: Edward Elgar.
- Lodge, M. & Stirton, L. (2010). Accountability in the Regulatory State. In: Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.) *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*. 17 (3): 77-101.
- Majone, G. (1997a). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. 17 (2): 139-167.
- Majone, G. (1997b). The New European Agencies: Regulation by Information. *Journal of European Public Policy*. 4 (2): 262-275.

- Mascini, P. (2013). Why was the Enforcement Pyramid so Influential? And what Price was Paid? *Regulation & Governance*. 7 (1): 48-60.
- Mitnick, B. (1980). *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Naert, F. (2009). Competition Authorities and Regulators in Belgium: hierarchy versus cooperation. *Competition and Regulation in Network Industries*. 2: 139-158.
- Niskanen, W. A. (1974). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Plug, P., Van Twist, M. & Geut, L. (2003). *Sturing van Marktwerking: De Bestuurlijke Gevolgen van Liberalisering en Privatisering*. Assen: Berenschot Fundatie en Koninklijke Van Gorcum BV.
- Scott, C. (2004). Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-Regulatory State. In: Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Selznick, P. (1985). Focussing organizational research on regulation. In: Noll, R.G. (ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.
- Stern, J. (2010). The Evaluation of Regulatory Agencies. In: Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*. 2 (3).
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Public Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64 (5): 416-424.
- Veljanovski, C., (2010). Economic Approaches to Regulation. In: Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

HOOFDSTUK 10

Politiek-ambtelijke verhoudingen

Wouter Van Dooren, Filip De Rynck, Diederik Vancoppenolle & Annie Hondeghem

1. Inleiding

Al meer dan een eeuw bestuderen bestuurskundigen de relaties tussen politici en ambtenaren. Vaak hebben ze er hun tanden op stuk gebeten. Hoewel het juridische onderscheid (politici zijn verkozen; ambtenaren worden aangesteld) en het formele onderscheid (politici maken de beleidskeuzes; ambtenaren bereiden voor en voeren uit) duidelijk zijn, vervagen de grenzen wanneer we het hebben over de rollen die politici en ambtenaren spelen in de beleidspraktijk. Wanneer de gouverneur van de Nationale Bank van België de politici aanmaant om een strak begrotingsbeleid te handhaven, volgt vaak de kritiek dat het aan politici is om dit uit te maken. Als de federale regering beslist dat ambtenaren ook kleine uitgaven ter goedkeuring aan de regering moeten voorleggen, vragen de ambtenaren zich af of dergelijk micromanagement door politici wel gepast is. Of nog: wekt een voorzitter van een sociale huisvestingsmaatschappij – vaak een politicus – niet de indruk van cliëntelisme, wanneer hij persoonlijk de sleutel overhandigt aan nieuwe huurders? Is dat niet het uitvoerende werk van de verantwoordelijke ambtenaar?

Dit hoofdstuk gaat over deze complexe verbindingen tussen politiek en administratie. In het eerste deel beschrijven we het dichotomie model, waarbij politici en ambtenaren in twee gescheiden sferen worden gesitueerd. Dit model is doorgaans het uitgangspunt in het denken en schrij-

ven over de verhouding tussen politici en ambtenaren. We beschrijven een aantal maatschappelijke evoluties en inzichten uit wetenschappelijk onderzoek die verklaren waarom dit model normatief nuttig, maar voor bestuurskundig onderzoek niet goed bruikbaar is.

Vervolgens beschrijven we in het tweede deel hoe politiek-ambtelijke verhoudingen in de Belgische praktijk zijn geëvolueerd. We kijken eerst hoe iemand in ons systeem ambtenaar wordt. Daarna bestuderen we politieke benoemingen en het functioneren van ministeriële kabinetten. Ministeriële kabinetten en politieke benoemingen zijn immers twee belangrijke kenmerken van het Belgische en Vlaamse systeem die grondig afwijken van hoe grote denkers binnen het dichotomie model, zoals Wilson en Weber, zich de verhoudingen voorstelden. We bekijken welke impact beide fenomenen hebben op de samenwerking tussen politici en ambtenaren in beleidsprocessen. We eindigen dit onderdeel met een toelichting over *Public Service Motivation*: wat motiveert mensen om ambtenaar te worden?

We hebben voor het bestuderen van de bestuurspraktijk nood aan meer betere conceptuele kaders. Dit doen we in deel drie, waarin we enkele wetenschappelijke modellen van politiek-ambtelijke verhoudingen beschrijven: de bijdragen van Aberbach et al., Svava en Peters en de bijdrage van de *Public Service Bargain*, vooral ontwikkeld door Hood.

De modellen maken duidelijk welke varianten van politiek-ambtelijke verhoudingen we kunnen onderscheiden. We weten echter nog niet wanneer een variant het meest waarschijnlijk is. Wanneer kunnen we een dominante politiek verwachten? En wanneer neemt de administratie de overhand? Om dat te kunnen begrijpen, moeten we de context begrijpen waarin politiek-ambtelijke verhoudingen zich ontrollen. Dat doen we in het vierde deel. Verschillende contextuele factoren die inwerken op de aard van de relatie tussen politici en ambtenaren komen aan bod: de kenmerken van het politieke systeem; de concrete settings waarin ze functioneren; de persoonlijke kenmerken van ambtenaren; en de bijzondere positie van uitvoerende ambtenaren.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de voornaamste theoretische benaderingen met betrekking tot de relatie tussen politiek en administratie beschrijven;
- de dimensies die de aard van de politiek-ambtelijke relatie beïnvloeden identificeren;
- de internationale en binnenlandse heterogeniteit qua politiek-ambtelijke verhoudingen illustreren;
- de verschillende kenmerken van de relatie tussen politiek en administratie in Vlaanderen identificeren;
- de pogingen om de Belgische/Vlaamse politiek-ambtelijke verhoudingen te wijzigen evalueren.

2. Klassieke dichotomie: vaak het uitgangspunt en de norm

2.1. Wilson en Weber

Het scheidingsmodel tussen de politieke en de ambtelijke sfeer wordt meestal vereenzelvigd met de inzichten van Woodrow Wilson in de USA en Max Weber in Europa, twee grondleggers van de bestuurskunde. Wilson (1941) zag hoe corruptie en inefficiëntie tierden in de Amerikaanse steden op het einde van de 19de eeuw. Lokale baronies rond sterke lokale politici koloniseerden het publieke bestuur voor eigen profijt. De Europese despotische regimes, zo analyseerde hij, slaagden er daarentegen wel in om een efficiënt bureaucratisch apparaat op te bouwen. Als republikein had hij echter een grote afkeer van de Europese alleenheersers. Uit deze combinatie van observatie en frustratie ontstond de gedachte dat politiek en administratie gescheiden kunnen en volgens hem ook moesten worden. Wilson gebruikt de metafoer van het instrument. De administratie is een neutraal instrument dat ten goede of ten kwade kan worden ingezet door hetzij alleenheersers, hetzij vertegenwoordigers van het volk. Wilson vond dat politici zich niet in de plaats van ambtenaren moesten stellen, zoals dat in Amerika toen wel gebruikelijk was, en dat ambtenaren de ruimte moesten krijgen om vanuit hun professionaliteit te werken. Wilson vatte dit kernachtig samen: *“There is no republican way to build a road”*. Daarmee bedoelde hij dat politici de strategische beslissingen moeten nemen en de uitvoering ervan mogen overlaten aan professionele ambtenaren. Als politici zich in de ambtelijke sfeer mengen, dan gaat het mis en wordt bestuur

inefficiënt en corrupt. Wilson was daarmee de eerste die erop wees dat de sfeer van de ambtenarij het voorwerp van aparte studie moest zijn. Hij gaf zo de aanzet tot de bestuurskunde in Amerika.

Ook **Max Weber** heeft de scheiding van politiek en administratie uitgewerkt (Kim, 2012). Weber's ideaaltypische beschrijving van de bureaucratie als een neutrale, hiërarchische uitvoeringsmachine dateert van voor WOI. In die periode sympathiseerde Weber met het beleid van Keizer Wilhelm die Duitsland tot een imperiale macht uitbouwde. Voor WOI was Weber dan ook een voorstander van de oorlog. Snel groeide echter zijn ontgoocheling over het oorlogsbeleid van Keizer Wilhelm. Hij was bijvoorbeeld tegen de annexatie van België gekant. Hij zag ook meer en meer in dat de hiërarchische uitvoeringsmachine die de bureaucratie was, democratisch gestuurd moest worden. Dat Duitsland ook na WOI er niet in slaagde om net als de Amerikanen een stabiele overheid uit te bouwen, stemde hem dan ook zeer ongelukkig. In zijn rede "Politiek als beroep", uitgesproken in 1919, werkte hij de rol van politici verder uit (Weber, 1948). Politici moesten de beslissingen nemen, want daarvoor zijn zij via verkiezingen gelegitimeerd. Zij moeten de ambtenarij bevelen en controleren en kunnen daarover door burgers ter verantwoording worden geroepen. Ambtenaren daarentegen moesten hun werk doen in alle objectiviteit (*'sine ira et studio'*) en ongeacht de kleur van de politici die aan het bewind zijn. De ambtenaar staat ten dienst van de politicus, de ambtenaar is een professional en voert de opdrachten zo goed mogelijk uit, gebruik makend van zijn kennis en kunde. Daarom was de objectieve aanwerving van ambtenaren voor Weber zo belangrijk.

De ervaringen en de inspiratie van beide auteurs waren heel verschillend, maar de uitkomst van hun denkwerk was gelijkaardig: er is een politieke sfeer en er is een ambtelijke sfeer. Beide hebben veel met elkaar te maken en hebben elkaar nodig, maar ze zijn beide verantwoordelijk op een ander niveau en ze werken in aparte sferen. Dit is het dichotomie model. Het dichotomie model gaat er van uit dat de politieke en ambtelijke sfeer **twee werelden** zijn met duidelijk onderscheiden rollen. Politici zijn verkozen om het beleid te bepalen en moeten over hun realisaties verantwoording afleggen aan de kiezer. Beleid is de resultante van politieke strijd en een emotionele betrokkenheid in de maatschappij. Ambtenaren staan buiten dit politieke spel en moeten deze politieke beleidsdoelstellingen loyaal en neutraal uitvoeren. Om dit op een technisch optimale, rationele manier te doen, moeten ze onafhankelijk zijn van de politiek. Administratieve

uitvoering is volgens deze visie waardenvrij en louter instrumenteel. Politieke inmenging in de uitvoering kan alleen maar zorgen voor zand in de machine.

Bovens, 't Hart en Van Twist (2007) verfijnen de dichotomie door diverse eigenschappen aan de beide sferen te verbinden (zie tabel 1). Deze eigenschappen weerklinken vaak als politici en ambtenaren de eigen rol beschrijven. Het zijn ook de sleutelwoorden die we in de media horen als het over ambtenaren en politici gaat. Het toont dat het dichotomie model het denken en spreken over de relatie politici-ambtenaren tot op vandaag sterk beïnvloedt.

Tabel 1: Het dichotomie model volgens Bovens, 't Hart et al. (2007: 244)

Politiek	Ambtenaren
Strijd	Volgzaamheid
Partijbelang	Algemeen belang
Emotie	Ratio
Doelen	Middelen
Vorbereiding	Uitvoering
Beleid	Beheer
Representatie	Deskundigheid
Amateurs	Professionals
Heersers	Helpers
Democratie	Bureaucratie
Conflict	Loyaliteit
Macht	Recht
Grote lijnen	Technische details

Het dichotomie model is nooit echt weggeweest. Het **New Public Management** (NPM) bijvoorbeeld is gebouwd op de dichotomie: de politici staan in voor de strategie, ambtenaren voeren als professionele managers die strategie uit. Ook hier zien we het beeld van de scheiding en van de aparte sferen, goed aansluitend bij het overzicht in de tabel. In de visie van het NPM kan het niet dat een politicus tussenkomt in het operationele management. NPM is echter enigszins naïef als het gaat om de politiek-ambtelijke rolafbakening. De bestuurskunde kijkt immers al lang verder dan de dichotomie. We weten al langer dan vandaag dat de strakke scheiding tussen politiek en administratie in de praktijk niet standhoudt.

2.2. Voorbij de dichotomie

Sinds Wilson en Weber is de samenleving en de overheid sterk veranderd. Het beeld van de dichotomie is daarom niet meer toereikend om de relatie te vatten. Misschien was het 150 jaar geleden mogelijk om als politicus in de controlekamer van de overheid het beleid te bepalen. Vandaag is dat heel wat moeilijker. De administratie heeft aan belang gewonnen. We beschrijven enkele oorzaken van de verschuivende relatie tussen politiek en administratie.

De overheid is ten eerste **morfologisch** grondig veranderd. De overheid is spectaculair in omvang gegroeid. Alleen al fysisch heeft dat grote invloed op de controlemogelijkheden van politici waarop het dichotomie model is gebaseerd: enkele duizenden ambtenaren, dat is nog te overzien; honderdduizenden ambtenaren zijn moeilijker te volgen.

De overheid is, ten tweede, veel complexer en **hybrider** geworden: veel diensten zijn verzelfstandigd en staan dus op afstand van politici. Er zijn publiek-private vormen van samenwerking. Het is de bedoeling van deze bestuursvormen dat de relatie tussen politici en ambtenaren wijzigt: ambtenaren krijgen veel meer verantwoordelijkheid. De verantwoording aan het publiek blijft vaak een politieke aangelegenheid. In elk geval staan deze ambtenaren niet meer onder het klassieke hiërarchische bevel dat typisch was voor de periode van Wilson en Weber.

Ten tijde van Weber en Wilson was de overheid relatief klein, met veel repetitieve taken. Dat is een derde factor. Vandaag zijn de overheidstaken **complexer** (men spreekt van *'wicked problems'* in de beleidkunde) en neemt de scholingsgraad van de ambtenaren toe. Deze factor alleen al verandert de verhouding met politici grondig: samenwerken met hooggeschoolde ambtenaren rond complexe problemen zorgt voor veel meer interactie en verwevenheid tussen politici en ambtenaren dan in een model waarbij eenvoudig bevelen voor repetitieve en eenvoudige opdrachten moeten worden gegeven. Voor repetitieve opdrachten kan de dichotomie gelden, voor complexe opdrachten veel minder.

Tot slot heeft de groei van de overheid ertoe geleid dat steeds meer ambtenaren in rechtstreeks contact staan met burgers. Er zijn veel zogenaamde **frontlijn-ambtenaren** waarvoor dagelijkse contacten met burgers tot de kern van hun werk behoren: jeugdwerkers, bibliothecarissen, sportfunctionarissen, wijkwerkers, straathoekwerkers, maatschappelijk werkers, politieagenten, ombudsmannen en vrouwen,... Politici zijn niet langer het

enige contact tussen overheid en burgers. Er is eerder een driehoeksverhouding van politici, burgers en ambtenaren. De relatie tussen ambtenaren en burgers verstoort daarom het beeld van de dichotomie.

Het dichotomie model werd ook door wetenschappelijke inzichten uit de economie, de sociologie en de beleidskunde in vraag gesteld. We hadden het eerder al over de stroming van de '**public choice**', die stelde dat alle publieke actoren, ook ambtenaren, de publieke sector voor hun eigen belang gebruiken (zie hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). Ambtenaren zijn dus niet neutraal, zoals de dichotomie-benadering veronderstelt. In de '*principal-agency*' theorieën wordt aangenomen dat 'agents' (ambtenaren in deze toepassing) zich altijd autonoom proberen op te stellen ten opzichte van de 'principals'. Verder stelt deze theorie dat agents vaak een informatievoorsprong hebben en dat ze die strategisch proberen te gebruiken. Vooral Niskanen (1971) heeft dit aspect van de relatie tussen politici en ambtenaren uitgewerkt. Hij stelde dat ambtenaren vooral geïnteresseerd zijn in het maximaliseren van hun budget en niet in het politieke beleid.

In **sociologische kritieken** op de bureaucratie is aangetoond dat ambtenaren eigen machtsstrategieën hanteren, zowel intern binnen de bureaucratie als in de relatie met politici. Crozier bijvoorbeeld beschreef hoe lagere en hogere echelons in een organisatie verschillende belangen hebben. Het conflict tussen de lagere en hogere ambtenaren leidt tot steeds meer regels (zie hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). Sociologisch institutionalisme toonde aan dat informele waarden en normen vaak sterker zijn dan formele regels. Selznick's (1957) studie van de *Tennessee Valley Authority* bijvoorbeeld toonde aan hoe een nieuwe organisatie met de tijd meer waardengedreven werd en minder vatbaar voor verandering. Een organisatie ontwikkelt een '*distinct competence*': een kerncompetentie waar men trots op is en waar niet aan geraakt mag worden.

De **beleidskunde**, tot slot, toonde aan dat ambtenaren zowel in de fase van de belevingsvorming als in deze van de beleidsuitvoering, keuzes maken en impact hebben op de aard en het verloop van de beleidsprocessen. Evengoed werd duidelijk dat politici vaak tot op het operationele niveau in de beleidsprocessen tussenkomen en het werk van de ambtenaren sterk aansturen, zelfs soms overnemen. Op de rol van de ambtenaren in de beleidsvoorbereiding en implementatie komen we hieronder nog terug.

Het lijkt merkwaardig dat zoveel actoren, ondanks al deze wetenschap, toch graag blijven volhouden dat politici en ambtenaren in aparte werelden werken. Waarom is het dichotomie model zo persistent. Alasdair Roberts (1995) geeft een verklaring voor deze paradox. Hij stelt dat het terugvallen op de dichotomie ook een retorische strategie is. In heel wat maatschappijen, maar zeker in de VS, is er een groot wantrouwen in de bureaucratie. Het spook van Weber's *beambtenherrschaft* is nooit weggeweest. Om dit wantrouwen weg te nemen, benadrukken politici en ambtenaren voortdurend hun unieke rol. Politici zitten aan het stuur en nemen de belangrijke beslissingen, ambtenaren voeren slechts uit. Deze retorische strategie is geen complot. De retorische strategie is functioneel. Het is doordat ambtenaren en politici van dag tot dag hun rol zo verdedigen, dat het systeem kan blijven werken. Politici leggen immers aan hun kiezers uit dat ze wel degelijk aan de knoppen zitten en dat de ambtenaren het niet van de politici overnemen. De ambtenaren kunnen een stuk de politieke schijnwerpers vermijden en zo ruimte creëren om politieke beslissingen aan te passen aan de specifieke vereisten van de uitvoering.

Bovendien is de dichotomie een normatieve richtingaanwijzer om politieke en ambtelijke rollen te kaderen. Administraties moeten immers expertise kunnen aanleveren op basis van grondige kennis. Topmanagers moeten hun organisatie in alle onafhankelijkheid zo efficiënt mogelijk organiseren. Administraties moeten niet aan partijpolitiek doen. Politici moeten vooral met grote beleidskeuzes bezig zijn. Het maatschappelijke debat over beleid moet in de eerste plaats, maar niet alleen, door politici gevoerd worden.

Als wetenschappers moeten we zeker oog hebben voor deze retorische strategieën. Het is ook als wetenschapper handig om een normatieve richtingaanwijzer te hebben als we aanbevelingen willen doen. Om echter een normatieve remedie voor te schrijven, moeten we een goede diagnose kunnen stellen. We moeten dus goed weten hoe politiek-ambtelijke relaties *feitelijk* verlopen als we door de retorische strategieën heen kijken. Hiervoor hebben we gesofisticeerde analytische modellen ter beschikking, waar de vierde paragraaf op ingaat. We beschrijven echter eerst de praktijk van de politieke verhoudingen in België. Deze praktijk toont aan dat het dichotomie model ook in België niet standhoudt.

3. Politiek-ambtelijke verhoudingen in België in de praktijk

Het publieke debat over politiek-ambtelijke verhoudingen in België gaat doorgaans over twee onderwerpen. Ten eerste komen de politieke benoemingen in de administratie aan bod. Volgens het dichotomie model zijn politieke benoemingen uit den boze. Ten tweede gaat het over de omvang en de rol van de ministeriële kabinetten. Deze kabinetten zijn door de politiek samengesteld maar spelen een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding. Ze zijn ook omvangrijk. Voordat we de politieke benoemingen bespreken, moeten we eerst weten hoe men ambtenaar wordt.

3.1. Hoe wordt men ambtenaar?

Hoe werft de overheid personeel? Er zijn twee fundamenteel verschillende **tewerkstellingsregimes** in de publieke sector: enerzijds zijn er de klassieke ambtenaren die onder een *statuut* vallen, en anderzijds de contractanten die de overheid met een *arbeidsovereenkomst* in dienst heeft genomen. Dit verschil in aanwerving maakt dat voor deze beide personeelscategorieën uiteenlopende juridische (spel)regels gelden. Vooral op het vlak van de sociale bescherming is de rechtspositie duidelijk verschillend. Enkel de statutaire ambtenaren kunnen aanspraak maken op het (vooral nog veel voordeliger) ambtenarenpensioen. Contractanten moeten het stellen met een werknemerspensioen. Ook in geval van arbeidsongeschiktheid en bij moederschap, vaderschap en adoptie zijn de ambtenaren beter af. De overheid betaalt hen doorgaans 100 % van hun wedde tijdens deze periodes van afwezigheid. De contractanten moeten het dan meestal stellen met een bescheidener vervangingsinkomen vanwege de sociale zekerheid. Maar er zijn nog heel wat andere verschilpunten. Voorts geniet een ambtenaar vastheid van tewerkstelling. Dat betekent dat een ambtenaar alleen maar zijn status als ambtenaar kan verliezen in welbepaalde omstandigheden. In de volksmond spreekt men daarom van ‘vast-benoemde’ ambtenaren. Contractanten bij de overheid zijn enkel beschermd tegen ontslag volgens de algemene regels uit het arbeidsrecht. Een contractant kan ontslagen worden mits het respecteren van de opzegtermijnen.

Er is – zeker in theorie – een groot verschil tussen het statuut en de arbeidsovereenkomst. Een **statuut** is een geheel van algemene en onpersoonlijke bepalingen die de overheid eenzijdig oplegt en die de overheid ook eenzijdig kan wijzigen. Een ambtenaar kan zijn aanstelling enkel aanvaarden of

weigeren. Met de contractanten wordt een **arbeidsovereenkomst** gesloten. Dat is een contract tussen de overheid als werkgever en het personeelslid als werknemer om arbeid te (laten) presteren tegen loon en onder het gezag van de werkgever. In de regel zou de contractant met de overheid kunnen onderhandelen over zijn loon- en arbeidsvoorwaarden. In de praktijk zit dat er niet in, want ook de overheidscontractanten worden volgens vaste regels behandeld.

Van oudsher geldt dat de **normale tewerkstellingswijze** in overheidsdienst statutair is en dat het contract de uitzondering vormt. Alleen in welbepaalde omstandigheden kan een personeelslid met een arbeidsovereenkomst worden aangeworven. Denk bijvoorbeeld aan een lokaal bestuur dat een evenementenjaar organiseert en hiervoor tijdelijk extra personeel nodig heeft of een migratiedienst die een achterstand van dossiers moet wegwerken. De realiteit ziet er opnieuw anders uit. Vooral op het lokale bestuursniveau zijn de contractanten intussen ruim in de meerderheid. Op de andere bestuurslagen gaat het om ongeveer 20 % van het personeel (Janvier & Wilde, 2012).

Om als statutair aangeworven te worden, moet de ambtenaar slagen voor een **vergelijkend wervingsexamen**. Federaal gaat het veelal om generieke testen voor brede groepen kandidaten, bijvoorbeeld voor al wie een masterdiploma bezit. Deze examens worden georganiseerd door Selor. De andere overheden hebben op dat vlak behoorlijk wat autonomie. De Vlaamse overheid en de lokale besturen organiseren deze examens zelf, maar kunnen eveneens een extern selectiebureau betrekken. Het gaat om een vergelijkend examen omdat de rangschikking van de kandidaten afhangt van hun scores op dat examen. Bij de aanwerving zal de overheid die rangschikking moeten respecteren. De hoogst gerangschikte kandidaat krijgt dus als eerste de job aangeboden. Als hij of zij op dit aanbod ingaat, wordt de kandidaat toegelaten tot de stage of tot de proeftijd. Indien die stage of proeftijd gunstig verloopt, volgt de vaste benoeming.

Als het gaat om de **aanwerving van een contractant**, kan alles veel flexibeler en hoeft niet per definitie deze vergelijkende procedure te worden gevolgd. Dit is zeker het geval als het slechts om een (zeer) tijdelijke tewerkstelling gaat. Niettemin doorlopen meer en meer besturen ook bij contractuele aanwerving dezelfde vergelijkende stappen. Dat is van belang opdat contractanten op termijn een volwaardige status zouden verwerven zodat ze bijvoorbeeld eveneens in aanmerking komen voor bevordering.

Dat laatste is voorlopig enkel nog maar mogelijk bij de (Vlaamse) lokale besturen.

Een bijzonder geval is de aanwerving van **topambtenaren**, de zogenaamde managementfuncties. Zij krijgen een mandaat van 6 jaar. Eerst gaat men na of kandidaten voldoende managementervaring hebben. Vervolgens worden ze uitgebreid getest en geïnterviewd door een commissie van experts. Pas na een gesprek met de politieke opdrachtgevers (het college, de regering) zal de kandidaat ook effectief worden aangesteld. Wanneer er na het gesprek met de opdrachtgevers geen kandidaat overblijft, moet de procedure worden overgedaan.

Al geruime tijd woedt er een discussie over het **spanningsveld tussen de statutairen en de contractanten in overheidsdienst**. Men vraagt zich ook af of er nog wel vaste benoemingen nodig zijn. Op het terrein blijken beide rechtsposities echter naar elkaar toe te groeien. De mate van gelijkschakeling verschilt echter van bestuursniveau tot bestuursniveau. Het hoeft geen verwondering te wekken dat op het lokale niveau, waar de meeste contractanten aanwezig zijn, deze harmonisatie al het meest ver gaat. Het voorstel om te evolueren in de richting van een eenvormige rechtspositieregeling voor het voltallige overheidspersoneel, ligt nog steeds moeilijk, vooral dan bij de vakorganisaties. Toch lijkt dit op termijn de enige billijke en rechtvaardige manier van werken (Janvier, 2011). Het gaat per slot van rekening immers vaak om collega's met dezelfde jobinhoud en verantwoordelijkheden.

We weten nu hoe mensen ambtenaar worden maar nog niet wie en waarom ambtenaar wordt. Naast statuut en selectie, is de bestuurskunde ook bezig met motivatie en tevredenheid van mensen die in de overheid werken. Een belangrijke vraag is of de motivatie van werknemers in de overheid anders is dan in de private sector.

Traditioneel wordt in de publieke sector een grotere klemtoon gelegd op een aantal factoren zoals werkzekerheid, een goede combinatie arbeid-gezin, verlofmogelijkheden, flexibele uren, pensioen,... Als factor van motivatie en tevredenheid mag dit niet onderschat worden. Voor een aantal mensen spelen deze jobkenmerken mee in hun keuze om voor de overheid te (gaan) werken. Naast deze specifieke arbeidsvoorwaarden, is een belangrijk motief dat ambtenaren zich kunnen inzetten voor anderen en voor de maatschappij. In de literatuur wordt hiervoor het concept '**Public Service Motivation**' (PSM) gebruikt (Perry & Hondeghem, 2008). Het gaat om een

soort idealistisch motief om voor de overheid te werken. Hiermee wordt zeker niet beweerd dat dit het enige motief is of dat dit motief niet speelt in de private sector. Wel is het zo dat dienstbaarheid aan de maatschappij een kerncompetentie moet zijn van medewerkers in een overheidsorganisatie. Voor werknemers in de publieke sector is het dus essentieel dat ze zich in die kerncompetentie herkennen.

De voorbije 25 jaar is heel wat onderzoek gebeurd naar PSM. Dit onderzoek focust op drie aspecten (Perry & Hondeghem, 2008):

- PSM als *'incidence'*: dit geeft een antwoord op de vraag 'bestaat er zoiets als PSM?';
- PSM als *'cause'*; hier is de vraag naar de oorzaken van PSM aan de orde;
- PSM als *'consequence'* of m.a.w. wat zijn de gevolgen van PSM voor de gedragingen van mensen; maakt het een verschil of iemand PSM-georiënteerd is of niet?

We overlopen de belangrijkste bevindingen uit het onderzoeksveld.

Bestaat er een **specifieke motivatie** in de publieke sector? Het antwoord op deze vraag is positief. Medewerkers in de publieke sector hechten meer belang aan het dienstbaarheid aan de samenleving dan werknemers uit de private sector. Er zijn echter ook tekenen dat PSM in de publieke sector achteruit zou gaan. Uit onderzoek in de VS blijkt dat PSM hoger is in de non-profit sector dan in de overheidssector in strikte zin (Lyons, Duxbury & Higgins, 2006). Ook Brits onderzoek wijst erop dat mensen die intrinsiek gemotiveerd zijn om voor het algemeen belang te werken, zich door de golf van New Public Management-hervormingen, minder aangetrokken voelen door de overheid en meer geneigd zijn om naar andere sectoren over te stappen, bijvoorbeeld de sociale sector (Pratchett & Wingfield, 1996).

Waar komt PSM vandaan? Is PSM aangeboren of aangeleerd? Het onderzoek geeft drie antwoorden. Ten eerste is er een relatie met specifieke socio-demografische variabelen. Zo is er een verband gevonden met gender, leeftijd en opleidingsniveau. De resultaten zijn niet altijd eenduidig, maar in grote lijnen scoren mannen meestal hoger op PSM, en stijgt PSM met de leeftijd en met het opleidingsniveau. Ten tweede krijgt PSM vorm in bepaalde sociale instituties zoals het gezin, de kerk en professionele organisaties. Het meest recente onderzoek betreft de impact van arbeidsorganisaties op PSM. Er is een negatief verband gevonden tussen bureaucratie en PSM en een positief verband tussen hervormingen en PSM. Sommige onderzoeken vinden een negatief verband tussen anciënniteit en PSM, na controle voor

leeftijd. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat mensen met veel enthousiasme en idealisme beginnen te werken in overheidsorganisaties, maar dat ze na verloop van tijd bepaalde frustraties oplopen zodat hun PSM-oriëntatie getemperd wordt.

De derde vraag ten slotte is de **impact van PSM**. Maakt het een verschil voor het gedrag of iemand PSM georiënteerd is of niet? De belangrijkste onderzoeksbevindingen zijn hier:

- mensen met een hogere PSM zijn eerder geneigd om bij de overheid te gaan werken;
- zij hebben een grotere jobtevredenheid;
- zij zijn meer geneigd om bij de overheid te blijven; de retentie is dus hoger;
- zij zijn meer geneigd tot *whistle blowing*, of het aanklagen van onfrisse zaken in de organisatie;
- zij presteren beter;
- zij engageren zich meer buiten het werk, bijvoorbeeld in vrijwilligersorganisaties of liefdadigheid.

Vooraf de vaststelling dat PSM leidt tot betere prestaties is interessant. In het onderzoek is zowel bevestiging gevonden voor de positieve impact van PSM op individuele prestaties als op prestaties van de organisatie. Hier moet wel bij vermeld worden dat deze resultaten meestal gebaseerd zijn op percepties van prestaties en niet op harde indicatoren.

3.2. Politieke benoemingen

Er is vaak heel wat discussie over wat een politieke benoeming nu juist is. Een beperkte **interpretatie van een politieke benoeming** betekent dat naar de partijkaart wordt gekeken. Er is dan enkel sprake van een politieke benoeming wanneer het lidmaatschap van een partij de doorslag gaf. Een ruimere interpretatie neemt ook activiteiten gelieerd aan een partij in overweging. Medewerkers van een ministerieel kabinet hebben bijvoorbeeld niet altijd een partijkaart. Niettemin kunnen ze steun krijgen van een partij bij een benoeming. De meest ruime interpretatie noemt elke benoeming waarbij partijsteun doorslaggevend is geweest, een politieke benoeming. Ook wanneer een partij een wit konijn zonder eerdere banden met de partij naar voor schuift, gaat het in deze visie om een politieke benoeming.

Wanneer we het over politieke benoemingen hebben, moeten we ook duidelijk maken of het **al dan niet over topambtenaren** gaat. Het globale beeld lijkt immers te zijn dat politieke inmenging bij de aanwerving van lagere ambtenaren veel minder groot is in vergelijking met enkele decennia geleden. Bij de aanstelling van topambtenaren heeft de politiek echter nog een stevige vinger in de pap. Dat belangt ons in dit hoofdstuk aan, want het zijn net deze politieke topbenoemingen die de dichotomie relatie tussen politiek en administratie onder druk zetten. Pelgrims (2008) stelde vast dat politieke criteria hebben meegespeeld bij de aanstelling van de topambtenaren in Vlaanderen omdat men een evenredige vertegenwoordiging van de politieke partijen in de beleidsraden nastreefde. Bovendien riepen een aantal agentschappen de functie van algemeen directeur in het leven. Deze functie zou dan toegekend worden aan iemand van een andere partij dan de leidend ambtenaar. Op federaal niveau stelde Pelgrims op basis van analyses van assessment- en aanstellingsresultaten vast dat kandidaten met kabinetservaring steevast beter scoorden op assessments en dat de helft van de aangestelde voorzitters op een ministerieel kabinet gewerkt had in één van zijn drie laatste werkervaringen. Vancoppenolle (2006) stelde vast dat in 2004, 47 % van de Vlaamse topambtenaren lid was van een politieke partij.

Theoretisch kunnen we een onderscheid maken tussen het *merit* principe en het representativiteitsprincipe. Wanneer aanwerving of promotie gebeurt op basis van expertise en bekwaamheid, dan spreken we van een *merit*-systeem. Daar tegenover staat het model van de '*representative bureaucracy*': als ambtenaren dan toch niet neutraal zijn, dan is het beter dat de ambtenarij zo goed mogelijk de diversiteit van de samenleving representeert. Diversiteit kan echter op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. In één benadering gaat het om de politieke stromingen in de maatschappij. Representatie is dan gelijk aan de sterkte van politieke partijen. In een andere benadering van '*representative bureaucracy*' gaat het om heel andere diversiteitscriteria. Men streeft naar een afspiegeling van gender, herkomst, of andersvaliden. Discussies over quota of streefcijfers passen in dit verhaal.

In de **praktijk** was representativiteit van politieke stromingen niet het hoofddoel van de politieke benoemingen. Politieke benoemingen maakten deel uit van de pacificatie tussen de grote machtsblokken in onze samenleving. Door over de breuklijnen heen topambtenaren te benoemen, konden politieke partijen de uitvoering van de politieke akkoorden door de

administratie goed opvolgen. Door uitvoerende ambtenaren aan staatsjobs te helpen, konden partijen burgers aan zich binden. Dit cliëntelistisch systeem werd in de jaren na de tweede wereldoorlog sterk uitgebouwd.

Vandaag zijn de benoemingen van lagere ambtenaren veel meer geobjectiverd. De politieke inmenging richt zich vooral op de topmanagers. Volgens het dichotomie model is dit geen goede zaak. Maar **waarom zijn politieke topbenoemingen problematisch?** Doorgaans is het probleem niet meer, zoals het vroeger wel al eens het geval was, dat politiek benoemde topambtenaren onbekwaam zouden zijn. Alle kandidaten moeten door een strenge selectie en het is slechts op het niveau van de geslaagde kandidaten dat politieke invloed kan spelen. Het gaat dus hoe dan ook om verstandige mensen. De kernvraag is dus doorgaans niet of topambtenaren de job aankunnen. De kernvraag is of een topambtenaar in staat is om zijn partijpolitieke preferenties weg te cijferen in zijn/haar dagdagelijks werk en contacten. En zelfs indien de ambtenaren er perfect in zouden slagen om een neutrale lijn aan te houden in hun werk, is het nog maar de vraag of dit voldoende vertrouwenwekkend zal zijn voor een minister van een andere partij. Zal deze met de administratie alle politiek-gevoelige informatie willen delen? Zal hij ze willen betrekken in alle fases van het beleidsproces? Het bestaan van uitgebreide kabinetten wordt dan ook vaak beschouwd als symptoom van een gepolitiseerde administratie. Geconfronteerd met een gebrek aan vertrouwen in ambtenaren van een andere politieke kleur, zouden ministers zich omringen met een team van vertrouwelingen. Niet alleen om hem/haar te voorzien van beleidsadviezen, maar ook om de betreffende administratie aan te sturen, op te volgen en te controleren.

De VS regelt de verhouding tussen topambtenaren en politici anders. Men maakt een duidelijk onderscheid tussen de *career civil service* en de politieke benoemingen aan de top (*political appointees*). De *appointees* zijn vertrouwelingen die komen en gaan met de president. De *career civil service* maakt een carrière op basis van verdiensten binnen de administratie. Men noemt dit het *spoils systeem*. De nieuwe president haalt immers de *spoils*, de buit, binnen na de overwinning. De benoemingen in de VS gebeuren aan het begin van de ambtstermijn en het mandaat van de top valt samen met het politieke mandaat van de president. In België worden nieuwe topambtenaren aangesteld op het moment dat er een vacature is. De internationale vergelijking geeft alleszins aan dat discussies over politisering genuanceerd moeten zijn. Dat er geen sprake kan zijn van dergelijke wijze van aanstel-

ling voor lagere functies, lijkt verworven. Voor de hoogste leidinggevende functies zijn de afwegingen noodzakelijkerwijze meer genuanceerd.

Matheson et al. (2007) rangschikken België als een **hybride gepolitiseerd model** (zie tabel 2). In tabel 2 kunnen we lezen tot welk niveau in de hiërarchie de politisering doordringt. Niveaus 1 en 2 zijn de absolute top. De speciale adviseurs zijn bij ons de kabinetsmedewerkers. De andere niveaus zijn de subtop. In tegenstelling tot landen als Zweden en de Verenigde Staten worden de ambtelijke toprangen immers niet alleen op basis van politieke criteria ingevuld. Er zijn in België wel degelijk objectiverende procedures en criteria. Maar het is wel zo dat deze objectivering nog ruimte laat voor politieke aanstellingen. Het Verenigd Koninkrijk is het spiegelbeeld. Britse topambtenaren maken carrière binnen de *Civil Service*, terwijl in België een politieke omweg via een kabinet vaak een springplank kan zijn.

Tabel 2: Mate van politisering in internationaal vergelijkend perspectief

Wie benoemt? (politiek – hybride – administratief)						
Land	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Speciale politieke adviseurs buiten normale hiërarchie
Meer politiek	Verenigde Staten	Politiek	Politiek	Politiek-hybride	Politiek-hybride	Politiek
	Zweden	Politiek	Politiek	Politiek	Admin.	Politiek
	Italië			Politiek	Politiek	Politiek
	Zuid-Afrika	Politiek	Politiek	Hybride	Hybride	
	Mexico	Politiek	Politiek	Admin.	Admin.	Hybride
	Frankrijk	Politiek	Hybride	Hybride	Hybride	Admin.
	België	Hybride	Hybride	Hybride	Hybride	Hybride
	Polen	Politiek	Hybride	Admin.	Admin.	Admin.
	Korea	Politiek	Admin.	Admin.	Admin.	Admin.
	Nieuw-Zeeland	Hybride	Admin.	Admin.	Admin.	Admin.
	Denemarken	Hybride	Admin.	Admin.	Admin.	Admin.
	Verenigd Koninkrijk	Admin.	Admin.	Admin.	Admin.	Admin.
Meer administratief						Politiek

Bron: vertaald uit Matheson et al., 2007: 15

3.3. Ministeriële Kabinetten

Elke Vlaamse en federale minister heeft een **eigen politiek kabinet** dat hij of zij naar eigen inzicht kan samenstellen. Als de minister verdwijnt, wordt ook het kabinet opgedoekt. Een kabinet is dus geen administratie: als het kabinet verdwijnt, blijft de administratie doorwerken. De minister kiest zelf de kabinettsmedewerkers. Examens hoeven daarvoor niet. Kabinettsmedewerkers zijn immers de persoonlijke medewerkers van de minister. Op een kabinet werken mensen uit de partij van de minister; mensen uit de administratie die tijdelijk verlof nemen; mensen uit studiediensten of van belangengroepen; academici die tijdelijk hun opdracht stopzetten; en medewerkers van de minister uit zijn kiesomschrijving. Een deel van het kabinet staat in voor beleidsondersteuning, een ander deel is bezig met communicatie en het persoonlijk secretariaat van de minister. Een kabinet heeft ook ondersteunend personeel zoals chauffeurs en secretariaatsmedewerkers. In het totaal gaat het ongeveer om een 30-tal medewerkers per kabinet.

De formele taakstelling van het kabinet wordt goed weergegeven in een Besluit van de Vlaamse Regering⁵⁰ dat **zes taken** opsomt voor de ministeriële kabinetten. Om deze taken te behartigen, werken er medewerkers met verschillende profielen. We overlopen de verschillende taken.

- Advies verlenen over de functionele bevoegdheden van de minister;
Een functionele bevoegdheid verwijst naar de portefeuille van bevoegdheden van een minister. De minister van landbouw zal dus medewerkers hebben die expert zijn in landbouwbeleid.
- Advies verlenen over aspecten waarover collegiaal beslist wordt;
Over heel wat belangrijke dossiers kan een minister niet alleen beslissen, ook al heeft hij die bevoegdheid in zijn portefeuille. Als de minister van onderwijs een hervorming van het secundair onderwijs wil doorvoeren, dan wordt deze beslissing door de gehele regering – collegiaal dus – genomen. Op het kabinet zitten daarom ook generalisten die vaak sterke banden met de politieke partij van de minister hebben. Ze moeten immers een politieke check kunnen doen van maatregelen van andere ministers.
- Advies verlenen over inhoudelijke voorstellen van de administratie op vlak van beleidsondersteuning en op vlak van aansturing en opvolging van beleidsuitvoering;

⁵⁰ B. Vl. Reg. 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, BS 10 augustus 2009, 52696.

De kabinetten zijn de *go-between* tussen de administratie en de minister. Zowel de beleidsvoorstellen als de uitvoering van beleid wordt door kabinetten opgevolgd. Heel wat kabinetsmedewerkers zijn trouwens ambtenaren die worden ‘uitgeleend’ aan een kabinet. Men noemt dit detachering van ambtenaren. Wanneer ze hun kabinetswerk stoppen, kunnen de gedetacheerde ambtenaren eenvoudigweg terugkeren naar de administratie.

- Adviseren over aangelegenheden die invloed kunnen uitoefenen op het algemeen beleid of op de werkzaamheden van het Vlaams Parlement;

Kabinetten krijgen de parlementaire vragen aan de minister binnen. Soms beantwoorden ze deze vragen zelf, vaker spelen ze de vragen door aan de administratie en coördineren de opvolging.

- Verzorgen van het secretariaat van de minister en persoonlijke briefwisseling;

Ministers krijgen heel wat vragen van burgers, belangengroepen, bedrijven. Deze correspondentie moet worden beantwoord. Het secretariaat houdt ook de agenda van de minister bij.

- Instaan voor het woordvoerderschap van de minister.

De woordvoerder zorgt voor de politieke communicatie van de minister over het beleid. Naarmate communicatie en contacten met media belangrijker worden, wint ook het woordvoerderschap aan gewicht.

Met deze taken, spelen ministeriële kabinetten een **sleutelrol in de besluitvorming**. De kabinetten staan immers in voor de onderhandelingen tussen ministers en de regeringspartijen. Deze onderhandelingen vinden plaats in de interkabinettenwerkgroepen (IKW). Voordat beleidsbeslissingen op de regeringstafel komen, wordt het beleid voorgekauwd in de IKW's. Het overgrote deel van de beleidsbeslissingen wordt niet meer bediscussieerd in de regering, omdat de ministers vertrouwen op het akkoord dat hun kabinetten onderling zijn overeengekomen. Enkel wanneer beslissingen zeer gevoelig of gewichtig zijn, gaan de ministers binnen de regering zelf in discussie. Een grondige discussie aan de regeringstafel over alle punten zou trouwens niet werkbaar zijn. De ministerraad komt één keer per week samen. De Vlaamse Regering bijvoorbeeld krijgt elke week een vijftigtal agendapunten te verwerken die dus het voorportaal van de IKW's zijn gepasseerd.

In België komen kabinetten vooral voor in de federale en de Vlaamse overheid. Ook op **andere bestuursniveaus** vinden we ze terug. Op lokaal niveau zijn er kabinetten in de grote steden zoals Antwerpen en Gent. Wel hebben

ze niet dezelfde omvang als de kabinetten op federaal en Vlaams niveau. Het gaat om slechts enkele raadgevers. In de meeste lokale besturen zijn er geen kabinetten. Niettegenstaande de beperktere omvang, trekken kabinetten ook in de grote steden heel wat besluitvormingsmacht naar zich toe. Ook provinciale gedeputeerden hebben een eigen, klein kabinet.

Kabinetten vinden we **internationaal** vooral terug in Latijnse landen. Frankrijk heeft ook politieke kabinetten, maar omdat het een unitaire staat betreft, is het totaal aantal kabinetsmedewerkers beperkter. De administratie van de **Europese Commissie** is gemodelleerd naar het Franse voorbeeld en daarom kunnen ook Eurocommissarissen een eigen kabinet samenstellen. Het kabinet van commissaris Marianne Thyssen telt bijvoorbeeld 17 leden, dat van voorzitter Juncker 34 leden.

Kabinetten worden vaak **bekritiseerd**. Zo wordt hen vaak verweten dat ze de administratie uitsluiten in de beleids- en besluitvorming. Hierdoor wordt de beleidsexpertise in de administratie niet gebruikt en neemt de kwaliteit van het beleid af. Ten tweede wordt het systeem met uitgebreide kabinetten vaak inefficiëntie verweten omdat kabinetten het werk van de ambtenaren deels zouden overdoen en/of de procedures zouden vertragen. Van politieke zijde worden kabinetten vaak bekritiseerd door parlementsliden die vinden dat kabinetten de macht van het parlement uithollen. Omdat het merendeel van de wetgevende initiatieven tegenwoordig uitgaat van de uitvoerende macht, worden de belangrijke beleidskeuzes doorgaans gemaakt en onderhandeld door de regering. Dat wil dus zeggen in onderling overleg tussen de kabinetten. Eens een wetsontwerp dan in het parlement wordt ingediend, is er veelal nog weinig of geen bijsturingsruimte. Bovendien zijn het ook de kabinetten die het beleid al doorgesproken hebben met de belangengroepen. Een laatste dysfunctie vloeit voort uit het feit dat men op kabinetsniveau vaak bezig is met benoemingen en de verdeling van ambtelijke functies onder de regeringspartijen. Kabinetten zorgen dus mee voor de politisering van de administratie.

Waarom blijven de kabinetten dan overeind, ondanks deze fundamentele kritieken? Het antwoord ligt in het belang **van de kabinetten voor de politieke partijen** (Pelgrims, 2001). Ten eerste fungeren kabinetten als een beleidskweekschool voor jonge politici. Zo hebben tal van ministers en parlementsliden vroeger op een kabinet gewerkt, vooraleer ze in de politiek terechtkwamen. Ten tweede leveren kabinetten soms verdeckte partijfinanciering. Meerderheidspartijen ontvangen bijkomende publieke middelen om (al dan niet partijpolitiek) personeel aan te werven, dat ook werkt aan

het imago en de invloed van een minister en de partij. Ten derde fungeren kabinetten ook als belangrijk aanspreekpunt voor kiezers uit de kieskring van de minister. Daarom zal een minister in zijn kabinet vaak een cel installeren die specifiek moet instaan voor het behandelen van vragen en verzoeken vanuit de kieskring of provincie van de minister. Ten vierde fungeren de kabinetten soms als wachtheuvel voor niet-(her)verkozen politici. Dit wil zeggen dat men op het kabinet voormalige parlementsleden of ministers tewerkstelt in afwachting van een volgende verkiezing. Het ministerieel kabinet fungeert dan als opvangnet voor niet-verkozenen. Op het kabinet kunnen ze blijvend invloed uitoefenen en expertise opdoen terwijl ze tegelijk hun herverkiezing kunnen voorbereiden. Een vijfde politieke functie zijn de topbenoemingen die vaak volgen na een leidinggevende functie als kabinetschef of adjunct-kabinetschef. Voor kabinetsleden is het kabinet een springplank in hun carrière. Politieke partijen kunnen zo een netwerk in de administratie uitbouwen (cf. politieke benoemingen). Ten slotte fungeert het kabinet als een instrument van politieke controle. Enerzijds oefent de partij via het kabinet controle uit op haar minister(s), anderzijds controleert de partij en de minister zo ook het beleid van andere partijen/ministers in de regering. Juist omdat kabinetten zo verweven zijn met de werking van de politieke partijen in België, is er nooit veel politieke animo geweest om ze te reduceren of af te schaffen. De Copernicus- en BBB-hervormingen hebben stappen in die richting gezet, maar bij de implementatie bleef er niet veel meer over van de plannen om de kabinetswerking te hervormen.

De kabinetten zijn in de laatste jaren wel afgeslankt maar ze blijven een sterke positie bekleden in het politieke raderwerk. Het **afschaffen van de kabinetten** zou gevolgen hebben voor ambtenaren: die zouden dan immers veel meer dan nu intens met en voor de politici moeten werken.

4. Theoretische modellen in de bestuurskunde

De werking van de politiek-ambtelijke verhoudingen in België, met politieke benoemingen en kabinetten, toont aan dat de klassieke dichotomie in de praktijk zelden op een zuivere manier terug te vinden is. Zowel Weber als Wilson zouden politieke benoemingen en ministeriële kabinetten alleszins afraden.

Verschillende wetenschappers hebben geprobeerd om fijnmazigere modellen te ontwikkelen die beter de werkelijke relaties tussen politiek en administra-

tie kunnen vatten. Peters en Pierre (2001) onderscheiden twee stromingen in deze literatuur: de roltheorie en de structurele theorie. **Rol-theoretische benaderingen** combineren doorgaans de (zelf)analyse van wat ambtenaren en politici in het beleidsproces inbrengen met een beschrijving van hun opinies en socio-demografische kenmerken. Deze theorieën worden opgebouwd vanuit het gedrag en attitudes van de individuele ambtenaar en politicus. Het onderzoek van Aberbach, Putnam en Rockman (1981) is de klassieker van deze benadering. Het *dichotomy-duality* model van Svava (1985) hoort eveneens tot de rol-theoretische stroming. De **structurele relatie-stroming** spitst zich toe op de impact van structuren en systeemkenmerken op de interactie en (machts-)verhouding tussen beide beleidsactoren. Zo besteden auteurs uit deze stroming (zie o.a. Peters, 1987) veel aandacht aan de impact van opleidings- en loopbaanaspecten van ambtenaren en politici. De interactiemodellen van Peters zijn een voorbeeld van een structurele theorie. In tegenstelling tot de roltheorie, vertrekken deze modellen vanuit systeemkenmerken. Tot slot schetsen we de **Public Service Bargain** benadering die vooral door Hood (2002) werd ontwikkeld. Deze benadering combineert kenmerken van de beide theorieën maar bekijkt de verhouding tussen politici en ambtenaren meer als een dynamisch proces van interactie tussen beide (een ‘*bargain*’).

4.1. Aberbach, Putnam en Rockman: Beelden van politiek ambtelijke relaties

Aberbach, Putnam en Rockman (1981) onderzochten of en hoe topambtenaren en politici als ‘*policymakers*’ van elkaar verschillen en trachtten de verschillen en gelijkenissen te verklaren. Ze interviewden ambtenaren en parlementsleden uit diverse landen om informatie te verzamelen over hun achtergrond, hun opvattingen, overtuigingen en hun interacties. Ze hanteerden daarbij een vierledige roltypologie als ‘*search light*’. Elk type – of beeld (*image*) zoals zij stellen – veronderstelt een andere bijdrage van politici en ambtenaren in de beleidsvoorbereiding.

- *Image I: Policy versus administration*

Dit beeld stelt het rolverschil tussen politici en ambtenaren gelijk met het kenmerk van het dichotome model, namelijk dat politici instaan voor de uitwerking van het beleid en de ambtenaren voor de uitvoering. Het veronderstelt een hiërarchische verhouding tussen beide waarbij de politiek duidelijk superieur is.

- *Image II: Facts versus interests*

In dit model bestaat het rolverschil tussen beide actoren uit het feit dat ambtenaren enkel feiten en kennis in het beleidsproces inbrengen, terwijl politici waarden en belangen inbrengen. De politieke rationaliteit verschilt dan ook van de ambtelijke rationaliteit. De ambtelijke rationaliteit is van 'technische' aard en heeft de effectiviteit en efficiëntie van het beleid als norm. Politici hebben de taak om diverse claims en uiteenlopende belangen te articuleren, tegen elkaar af te wegen en al dan niet met elkaar te verzoenen.

- *Image III: Energy versus equilibrium*

Beide actoren brengen in dit beeld waarden en belangen in, maar de aard van de ingebrachte belangen verschilt. Politici articuleren brede, diffuse belangen terwijl ambtenaren enge, specifieke belangen behartigen. Daarom hebben ze ook een andere stijl. Waar ambtenaren eerder pragmatisch, incrementeel en voorzichtig denken in functie van de belangen van hun cliënteel/doelgroep, zijn politici vernieuwend, idealistisch en gepassioneerd. Op deze wijze brengen ze energie in het systeem, daar waar ambtenaren eerder het evenwicht zullen willen bewaren.

- *Image IV: Hybrid*

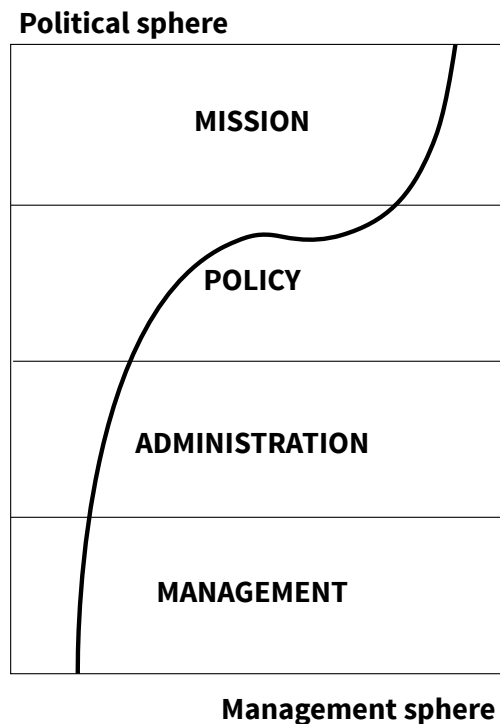
Het hybride model gaat er van uit dat er geen scheiding meer bestaat tussen ambtelijke en politieke rollen. Ambtenaren fungeren dan als politici en politici houden zich bezig met ambtelijke details. Ze spreken dan over een bureaucratisering van de politiek en over een politisering van de bureaucratie. Volgens de auteurs is dit type zeldzaam, maar kan het teruggevonden worden in specifieke entiteiten als ministeriële kabinetten en stafdiensten van het parlement.

Aberbach, Putnam en Rockman vonden enig bewijs voor hun *images II* en *III*. Zo stelden ze onder andere vast dat politici slechts een bepaalde rol voor ambtenaren weggelegd zagen ("*contribute intellectual skills to the process and then carry out government decisions*", cf. *Image II*) en vonden ze dat politici een ander kader hanteren in hun beleidswerk dan ambtenaren. Politici hanteren een ideologisch raamwerk, denken meer in distributieve termen en in termen van conflicterende belangen en zijn meer '*forward looking*'. Ambtenaren vragen zich meer af of iets doenbaar is en zijn bezig met meer praktische kwesties, hetgeen sterk doet denken aan *Image III*.

4.2. Svara: Roltyperingen

Svara (1985) herinterpreteert de klassieke dichotomie door de rollen van beide actoren te situeren in vier **lagen van beleidsvorming**. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen: *mission*, *policy*, *administration* en *management*. Svara stelt dat zowel ambtenaren als politici in elke laag een rol opnemen, maar dat het aandeel van elke actor verschilt naargelang de laag. Het uittrekken van een beleidsvisie en het bepalen van de beleidsdoelen horen volgens hem voornamelijk tot de rol van politici. Naarmate het beleidsproces opschuift in de richting van de beleidsuitvoering zal de rol van ambtenaren echter toenemen, terwijl deze van politici zal afnemen. Bij de operationalisering van de beleidskeuzes zijn ambtenaren al wat meer betrokken, bij de implementatie van het beleid is de rol van ambtenaren groter dan deze van politici, in het management (waarin het gaat om interne beheersaspecten in de ambtelijke organisatie om het beleid te kunnen voeren) is dit nog meer het geval. Figuur 1 geeft dit weer.

Figuur 1: Het dichotomy-duality model van Svara



Bron: Svara, 1985: 228

Svara noemt zijn model het **'dichotomy-duality model'**. Er is wel degelijk een dichotomie bij de extremen; missievorming is in grote mate politiek en management in grote mate administratief. De middenvelden van beleid en administratie zijn echter veeleer dual, met een gedeelde verantwoordelijkheid voor politici en ambtenaren. Figuur 1 geeft een analyse weer van politiek ambtelijke verhoudingen in één bepaalde context. In een politiek geladen dossier zal de politieke sfeer heel wat groter zijn, en misschien wel doorschuiven tot het dagelijkse management. In minder gevoelige dossiers zoals waterbeheer zal de ambtelijke sfeer (of ook de management sfeer in Svara's termen) dan weer groter zijn. Wanneer er echter een groot incident is met bijvoorbeeld een waterzuiveringsstation, zal de politieke sfeer hoogstwaarschijnlijk weer belangrijker worden. Om de exacte locatie van de lijn te kunnen bestuderen, is dus een goed begrip van de context nodig (zie paragraaf 5 van dit hoofdstuk).

4.3. Peters: Systeemtyperingen

De modellen van Peters (1987) handelen niet over rolvariaties in het kader van de beleidsvoering, maar hebben betrekking op de ingesleten machtsverhouding tussen ambtelijke en politieke elites. Deze systeemkenmerken zijn niet gebonden aan een concreet beleidsproces en zullen dus ook niet zo snel wijzigen al naargelang de context van het beleidsdossier zoals dat in Svara's model het geval is. Peters onderscheidt vijf karakteristieken van politiek-ambtelijke verhoudingen: de toon van de interactie, de dominante partner, de wijze van conflictoplossing, de aard van de interactie en de impact op het beleid. Als determinanten van de aard van de verhouding hecht hij veel belang aan socio-demografische kenmerken van beide actoren. Tabel 3 geeft de **vijf interactiemodellen** en hun karakteristieken weer.

Tabel 3: Interactiemodellen van Guy Peters (1987)

	Formal Legal	Village life	Functional village life	Adversarial	Administrative state
Toon van de interactie	Zacht	Zacht	Zacht	Scherp / Agressief	Zacht
Dominante partner	Politici	Beide	Beide	Wisselend	Administratie
Wijze van conflict-oplossing	Hiërarchisch	Onderhandelen	Onderhandelen	Macht	Abdicatie van macht door politici
Aard van de interactie	Autoritair	Wederzijds belang	Expertise	Conflict	Expertise
Impact op beleid	Politieke niveau	Eerder stabiel	Eerder stabiel	Afwisselende dominantie	Eerder stabiel

Opmerkelijk is dat sommige van zijn interactiemodellen uitgaan van een goede **verstandhouding** tussen beide elites en dat er niet noodzakelijk een dominante actor in de relatie moet zijn. Zo steunt zijn ‘*village life*’ model op wederzijdse coöperatie in het kader van gedeelde waarden en een gedeeld belang ten opzichte van externe actoren. De Franse elite in het overheidsbestuur bijvoorbeeld noemt men wel eens de ENArques, genoemd naar de Ecole Nationale d’Administration (ENA) waar heel wat toppolitici én topambtenaren school liepen. Heel wat grote namen uit de Franse politiek zijn alumni van ENA: Emanuel Macron, Francois Hollande, Laurent Fabius, Jacques Chirac, Alain Juppé, Ségolène Royal,... Maar ook topambtenaren als Pascal Lamy (WTO) en Jean-Claude Trichet (voormalig ECB-voorzitter) studeerden aan de ENA. De top van het Franse bedrijfsleven behoort trouwens ook tot deze club: de CEO’s van BNP Parisbas, Carrefour, GDF Suez en Renault zijn slechts enkele namen. De ENArques verbeelden goed wat Peters bedoelt. Het is een elitair dorp waarin de bewoners vlot schakelen tussen politiek, ambtenarij en bedrijfsleven. Het Frans belang is hetgeen wat deze elite bindt.

Het ‘*functional village life*’ model gaat ook uit van een goede samenwerking, maar die steunt niet zozeer op een gedeeld belang als overheidsactoren, maar wel op een gedeelde **expertise**. Als beleidsmakers binnen een be-

paald beleidsveld staan ze tegenover de beleidsmakers en eisen van andere beleidsvelden. In die context hebben politici de expertise van ambtenaren nodig. Ze delen de belangen van hun domein of sector en spreken daarbinnen dezelfde taal. Tijdens budgetdiscussies bijvoorbeeld kunnen we dat goed merken: dan wordt tussen sectoren onderhandeld en trekken politici en ambtenaren van een sector aan hetzelfde zeel; ze horen tot hetzelfde ‘dorp’ of beleidsgemeenschap (*policy community*).

De andere drie modellen stellen een **minder gelijkwaardige verhouding** tussen beide actoren voorop. Het *‘formal-legal’* model gaat uit van een politieke dominantie in een gezagsrelatie. Het model leunt het sterkst aan bij de klassieke dichotomie waarbij politiek bepaalt en administratie uitvoert. Het *‘administrative state’* model stelt dat de besluitvorming gedomineerd wordt door ambtenaren. Dat het *‘administrative state’* model kan bestaan, wijt Peters aan het feit dat politici slechts *birds of passage* zijn die te weinig tijd en kennis kunnen opbouwen om echt te wegen op de administratie. Weber’s *Beambtenherrschaft* beschreef deze situatie al. Tot slot is er het *‘adversarial’* model dat uitgaat van een permanente strijd tussen politieke en administratieve elites, waarbij de winnaar van het conflict kan fluctueren. Het Verenigd Koninkrijk is hier een voorbeeld. De TV-serie *‘Yes, minister’* geeft de relatie goed weer. Topambtenaar Sir Humphrey vecht in elke aflevering een strijd uit met zijn minister Jim Hacker. Soms haalt Sir Humphrey de bovenhand, soms ook niet.

4.4. Public Service Bargain (PSB)

Het concept van de **PSB** is geïnspireerd door Schaffer (1973) die de relatie tussen politici en ambtenaren in de 19de eeuw in het Verenigd Koninkrijk beschreef. Het is verruimd en grondig uitgewerkt door Hood en Lodge (2006). Zij omschrijven het als: *“explicit or implicit agreements between public servants and those they serve”*. In een vroegere publicatie had Hood (2000) het omstandiger omschreven:

“any explicit or implicit understanding between (senior) public servants and other actors in a political system over their duties and entitlements relating to responsibility, autonomy and political identity, and expressed in convention or normal law or a mixture of both” (Hood, 2000: 8).

Een PSB bevat **drie basiselementen**: beloning (*reward*), capaciteiten (*competency*) en loyaleit of verantwoordelijkheid (*loyalty or responsibility*). Be-

loning staat voor datgene wat ambtenaren krijgen in ruil voor hun werk, in verschillende mogelijke vormen en in bepaalde fasen in hun carrière (bv. mogelijkheid tot bevorderen). Capaciteiten omvatten de vaardigheden, kennis en kunde die ambtenaren moeten hebben om hun macht als ambtenaar te mogen uitoefenen. Loyauteit betekent een goed begrip voor de afbakening van verantwoordelijkheden en voor de manier waarop ambtenaren loyaal moeten zijn ten opzichte van politici. Die drie aspecten maken deel uit van de ruil als onderdeel van de *'bargain'*.

Hood en Lodge (2006) maken een onderscheid tussen twee grote groepen van *bargains*: het **trustee-bargain** en het **agency-bargain**. In de *trustee bargain* hebben ambtenaren een apart statuut en verdedigen zij het algemeen belang. Zij zijn onafhankelijk van de politieke elite. In de *agency bargain* zijn ambtenaren vooral de directe agenten van politici en voeren zij uit wat politici willen. Zij staan rechtstreeks ten dienste van politici. Binnen de beide grote groepen treden dan varianten op, zodat de auteurs in het totaal aan acht soorten *'bargains'* komen. Eén van de varianten binnen het *agency-model* is de zogenaamde *managerial public service bargain* (Hood, 2000). Deze *bargain* is het gevolg van de omslag naar het NPM: in dit type van *bargain* krijgen de topambtenaren meer autonomie en verantwoordelijkheid (responsabilisering) in ruil voor een toegenomen verantwoording, met inbegrip van de eigen verantwoordelijkheid voor fouten en blunders en de mogelijkheid tot sanctie. De relatie steunt op een contractuele verhouding (bv. een mandaat) en op outputgebaseerde sturings- en belonings-systemen. Volgens Hood zou dit geleidelijk de eerder traditionele *public service bargain* vervangen waarbij ambtenaren loyaal waren ten opzichte van de overheid en het algemeen belang, in ruil voor vertrouwen in hun werk, anonimiteit, bevordering en beloning naar verdienste en een vaste betrekking. De evolutie naar de *managerial bargain* heeft invloed op de drie elementen:

- de beloning steunt meer op prestaties en is het resultaat van competitie en concurrentie voor de topfuncties;
- de capaciteiten steunen veel minder op kennis van het recht maar veel meer op economische en managementkwaliteiten; meer op capaciteiten die te maken hebben met dienstverlening dan met beleidsadvies;
- de loyauteit is contractueel gebonden, gebaseerd op te behalen prestaties en output-sturing, met de mogelijkheid van ontslag in het geval de prestaties niet worden gehaald.

Het concept van de PSB is nuttig in vergelijking met de vorige theorieën omdat het mogelijk maakt de **dynamiek** te bestuderen in de politiek-ambtelijke verhoudingen, alsook de relatie tussen tradities en de impact van hervormingen te bekijken. Het leent zich tot comparatief onderzoek tussen systemen.⁵¹ Het concept is ten slotte nuttig omdat het de relatie tussen politici en ambtenaren als een strategisch spel tussen de actoren bekijkt, inclusief dus ook het spel zoals het door ambtenaren wordt gespeeld.

5. Politiek-ambtelijke verhoudingen: de contextuele factoren

In het vorige deel hebben we enkele theorieën en concepten besproken die in de bestuurskunde worden gebruikt om de relatie politici-ambtenaren te typeren. In dit deel belichten we enkele **contextuele factoren** die invloed hebben op die verhouding. Het gaat hier minder dan in het vorige deel om uitgewerkte theorieën maar om inzichten die nuttig zijn om ons begrip over deze relatie te verdiepen: met welke factoren kunnen we best nog rekening houden om de relatie te contextualiseren?

5.1. Kenmerken van politieke systemen

De **electorale cyclus en de politieke stabiliteit** van een regering bepalen rechtstreeks hoe lang ministers aan het hoofd van hun departement blijven. Hoe korter het verblijf, hoe groter de macht en impact van de administratie. In politiek volatiele landen kunnen ambtenaren bovendien voor de stabiliteit zorgen die er op politiek vlak niet is. Volgens Vancoppenolle, Noordegraaf en Van der Steen (2011) beïnvloeden ook meer culturele elementen de aard van de relatie. Ze stellen dat Nederlandse ministers zich eerder als bestuurder van een departement gedragen dan dat ze als partij-politicus functioneren. In het Belgische systeem is de invloed van de partij veel groter en ingrijpender. Een laatste factor die evenzeer invloed heeft is de structuur van de ambtelijke organisatie. Als een ambtenaar meerdere politieke bazen heeft, maakt dat een verschil. Is de verhouding 1-op-1 (de ambtenaar heeft met één minister te maken; één minister is bevoegd voor één domein), dan kunnen er eenduidige sturings- en verantwoordingsrela-

⁵¹ Zie hiervoor twee special issues: Public policy and administration (2011) en Review of Administrative Sciences (2013)

ties groeien. Heeft een ambtenaar meerdere politieke verantwoordelijken, dan wordt dat veel moeilijker. Onduidelijke verantwoordingslijnen kunnen de administratie ook meer speelruimte geven. Is de administratie sterk hiërarchisch georganiseerd, dan moet de minister altijd via de topambtenaar passeren; is dat niet of minder het geval, dan worden de relaties tussen minister en ambtenaren gevarieerder, ook buiten het zicht van de topambtenaar. Over het al dan niet werken met adviseurs of kabinetten, een belangrijk onderdeel van politieke systemen, en de impact daarvan op ambtenaren, hadden we het hierboven al.

5.2. Settings

Noordegraaf (2004) gebruikt het concept settings om te wijzen op de impact van de aard van de job en de aard van het werk van ambtenaren op de verhouding met politici. Hij onderscheidt vier types van settings die haast van nature tot een andere verhouding (moeten) leiden.

Het eerste type is de **bedrijfsmatige setting**, waarin de ambtenaar vooral als manager moet optreden en in een dominant economische omgeving werkt. Typevoorbeelden zijn: directeur van een huisvuilverbrandingsoven of directeur van een zwembad. Meestal blijven politici in dit soort diensten op afstand van het operationele werk. In dit soort setting is de verantwoording vrij eenduidig. Zolang de bedrijfsvoering goed loopt, is er geen probleem. Wanneer het misloopt, is dat ook snel duidelijk. Als het afval niet opgehaald wordt of het zwembad dicht blijft, dan zullen burgers snel bij het gemeentebestuur aan de bel trekken.

Het tweede type is de **professionele bureaucratie**, waarbij ambtenaren leiding geven aan sterk geprofessionaliseerde organisaties: ziekenhuizen, onderwijsinstellingen,... Het woord professioneel betekent dat de uitvoerende personeelsleden hooggekwalificeerde medewerkers zijn (dokters, docenten,...) die heel erg op hun autonomie gesteld zijn. Politici zijn hier meestal aanwezig als voorzitters van raden van bestuur en geven vooral vorm aan de strategische keuzes. Het zou vreemd zijn mocht een politicus als voorzitter van een ziekenhuis de operatiezaal binnenwandelen. Managers zijn hier polyvalenter dan in de eerste setting: ze moeten balanceren tussen politiek, management en autonomie voor de professionals. Het samenspel met de politici is hier al belangrijker en delicateser dan dat in de bedrijfsmatige setting het geval is.

Het derde type is de setting van de **complexe projecten** waarbij politici lastige afwegingen moeten maken, moeilijke beslissingen moeten nemen en heel wat compromissen moeten sluiten. Denk aan de Oosterweelverbinding, Uplace, of de uitbouw van een Gewestelijk Expres Net rond Brussel. In dergelijke projecten zijn altijd veel publieke en private actoren actief, wat veel communicatie en strategische vaardigheden vergt. In dit soort netwerken lopen de rollen van politici en ambtenaren al veel meer door elkaar dan in de vorige settings. Ze hebben elkaar nodig om succes te kunnen behalen. De ambtenaar-manager evolueert hier steeds meer naar een 'politieke' rol in de omgang met divergerende belangen van actoren. Het onderscheid vervaagt en soms lijkt de ambtenaar-manager wel op een politicus.

Het vierde type is de setting van **crisissituaties** waarbij ambtenaren politici bijstaan in urgente en risicovolle momenten en waarbij onder grote stress belangrijke beslissingen moeten genomen en gecommuniceerd worden. In dat soort setting valt het onderscheid nagenoeg helemaal weg en moet als een team worden gehandeld; de ambtenaar moet sterk politiek kunnen meedenken (wat zijn de risico's; welke afwegingen moeten we maken; welke communicatie is nodig?). Op zulke momenten is er van vaste arbeidsuren geen sprake meer en met een hiërarchische opstelling komen politici niet ver. Denk hierbij aan de terroristische aanslag in Zaventem of de redding van de banken. In dergelijke situaties wordt er vaak een crisiscentrum opgezet waarin politici en ambtenaren samen beslissingen nemen.

Van setting 1 tot 4 wordt de verhouding tussen politici en ambtenaren steeds meer **ambigu** en kunnen rollen minder goed worden onderscheiden en gescheiden. De settings vragen daar ook naar: dit is dus niet zozeer een vrije keuze als wel een verhouding die door de setting wordt gestuurd. De setting bepaalt dus de aard van de verhouding tussen politici en ambtenaren. Het komt er dan ook op aan om bij werving te zoeken naar de juiste persoon voor de juiste setting. Iemand die bedrijfseconomisch sterk is hoort dan niet bij een crisissituatie en omgekeerd.

We voegen hier zelf nog aan toe dat de setting ook verschilt afhankelijk van het **bestuursniveau**. De verhouding tussen ambtenaren en politici op lokaal niveau verschilt van deze op het federale of Vlaamse niveau. Op de centrale niveaus zijn er kabinetten, zijn de organisaties veel groter en is de afstand tot de ministers dat ook. Op lokaal niveau zijn de dagelijkse contacten veel intenser en zijn dus ook de politiek-ambtelijke netwerken van een andere aard. Ze zijn persoonlijker en meer betrokken op de fysieke beleidsrealiteit.

Noordegraaf wijst via zijn settings op een belangrijke evolutie die elders in dit boek uitvoeriger wordt beschreven: de **evolutie van government naar 'governance'**. Het governance-perpsectief verschuift de aandacht van wat binnen één administratie gebeurt naar de interactie tussen meerdere publieke en private actoren (zie hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance' en hoofdstuk 8 'De lokale besturen'). Deze netwerksettings hebben een grote impact op de politiek-ambtelijke verhoudingen: vooreerst zijn vaak meerdere politici betrokken, zodat de verantwoordingslijnen anders gaan functioneren. Ambtenaren die in dit soort netwerken werken, moeten een bepaalde graad van autonomie hebben, anders kunnen zij niet functioneren. Voor die ambtenaren biedt het netwerk heel wat strategische mogelijkheden om relaties te bespelen. Zij onderhandelen, sturen de communicatie, werken naar een compromis. De evolutie naar netwerken zet in elk geval veel theorieën inzake de politiek-ambtelijke verhoudingen op zijn kop. Die zijn immers toch vooral gemaakt om de verhouding te begrijpen binnen één administratie of bestuur. De aandacht hiervoor in de bestuurskunde groeit wel, maar is, ook theoretisch, nog relatief onderontwikkeld.

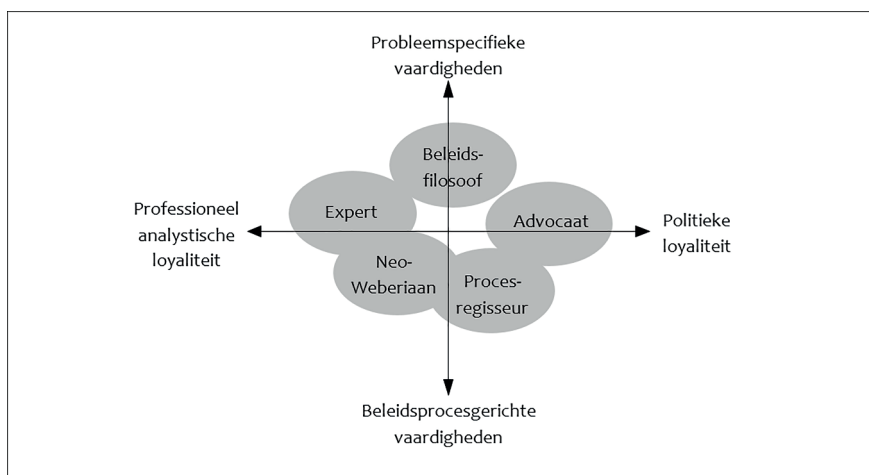
5.3. Beroepsbeelden en persoonlijke eigenschappen

Ook mensen maken een verschil. Onder andere Hoppe en Jeliaskova (1996) hebben aandacht voor de manier waarop ambtenaren naar zichzelf en naar hun rol kijken en naar de capaciteiten die ze daarbij ontwikkelen. Dit is een interessante aanvulling op de vorige benaderingen: de focus valt hier immers op de **ambtenaar als persoon** met eigen karaktertrekken en eigenschappen.

In figuur 2 zien we verschillende types ambtenaren, naargelang ze (horizontale as) vooral loyaal zijn ten opzichte van hun eigen beroep of professionaliteit of eerder loyaal zijn ten opzichte van politici. Op de verticale as zien we een onderscheid naar vaardigheden: vooral inhoudelijk vaardig op een onderwerp of vooral vaardig op het procesmatige vlak. Inhoudelijke vaardigheden zijn bijvoorbeeld kennis van landbouw en milieu, cultuur of onderwijs. Procesvaardigheden gaan over het inzicht in de beleidsvorming. Goede procesmanagers kunnen mensen bijeenbrengen, motiveren en onderhandelen. De combinatie van beide assen leidt tot vijf types ambtenaren.

Het is niet eenduidig te bepalen wat soort ambtenaren nodig is. De competenties hangen ook af van de settings. In een crisissituatie bijvoorbeeld zullen er goede procesregisseurs en experts nodig zijn. Experts weten wat er kan gebeuren en procesregisseurs kunnen mensen samenbrengen. Een crisis kan doorgaans niet aangepakt worden op een Weberiaanse manier met routines en regels. Procedures duren immers vaak te lang. In productieomgevingen daarentegen is er wel meer ruimte om processen goed te regelen volgens een Weberiaans perspectief.

Figuur 2: Types ambtenaren



Bron: Hoppe & Jeliaskova, 1996

5.4. Beleidsuitvoerders maken keuzes

De relatie tussen ambtenaren en politici wordt vaak toegespitst op de topambtenaren en de fase van de beleidsvorming. Vanaf de jaren '70 is er meer aandacht voor de uitvoering of de **implementatie** van beleid. Er werd vastgesteld dat veel beleid niet wordt uitgevoerd zoals gepland en beslist. Er is nog veel discretionaire beslissingsruimte in de dagdagelijkse uitvoering. Een minister van onderwijs kan beslissen om in de klassen meer met informatie en communicatietechnologie (ICT) te werken. De minister kan er ook middelen voor voorzien en de leerplannen wijzigen. Maar uiteindelijk hangt het toch af van de leerkrachten die voor de klas staan. Zij kunnen beslissen om enkel het minimum te doen of om volop de ICT-kaart te trekken.

Er worden dus niet alleen keuzes gemaakt tijdens de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling maar ook tijdens de beleidsuitvoering. De studie van de implementatie heeft een hoge vlucht genomen (Hill & Hupe, 2002). Vooral Lipsky (1980) was daarbij baanbrekend. Hij sprak over ‘*street-level bureaucrats*’ (SLB) die in vaak moeilijke omstandigheden bepaalde routines en strategieën ontwikkelen om met cliënten om te gaan. Zo maken ze het werk werkbaar. De *street-level bureaucrats* hebben steeds een bepaalde discretionaire ruimte om beleid te interpreteren. Politici en topambtenaren hebben zelden goed zicht op deze ruimte. De minister van onderwijs kan onmogelijk in de duizenden Vlaamse klaslokalen binnenstappen om het beleid af te dwingen. Zelfs de onderwijsinspectie komt maar om de paar jaar langs.

We merken dat via deze benadering politiek-ambtelijke verhoudingen meer het karakter krijgen van **complexe netwerken** tussen politici, leidende ambtenaren en uitvoerende ambtenaren. Uitvoerende ambtenaren kunnen immers zelf ook interacties ontwikkelen met politici, die meestal zeer geïnteresseerd zijn in wat zij doen: deze ambtenaren vangen immers signalen op van burgers en dat is voor politici belangrijke informatie. Naarmate de frontlijn van het bestuur steeds belangrijker wordt, en dat lijkt de tendens te zijn, mogen we dus verwachten dat de relatie tussen politici en ambtenaren ook complexer wordt. Voor bestuurskundigen ligt hier een heel boeiend veld van onderzoek braak.

6. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we de relatie tussen politici en ambtenaren belicht. Dit is een kernvraagstuk in de bestuurskunde. We hebben aangegeven dat het dichotomie model het gewone denken en spreken over deze relatie domineert. Als gevolg van maatschappelijke evoluties en veranderingen bij de overheid zelf, is de relatie complexer geworden. We hebben enkele belangrijke theoretische kaders toelicht en we hebben die aangevuld met een aantal contextuele factoren. Dat alles samen leert ons dat de verhouding tussen politici en ambtenaren door een heel aantal variabelen wordt beïnvloed: hervormingen van het openbaar bestuur, de aard van de beleidsdossiers, het schaalniveau van het bestuur, profielen van ambtenaren. We hebben gewezen op het belang van de discretionaire ruimte van beleidsuitvoerders, waarmee we willen aangeven dat niet alleen topambtenaren in relatie staan tot politiek.

7. Referenties

- Aberbach, J. D. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bovens, M.A.P., Hart, P.T. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice* (First Edition.). Sage Publications Ltd.
- Hondeghem, A. (2011). Editorial: Changing Public Service Bargains for top officials. *Public Policy and Administration*. 26(2): 159-165.
- Hondeghem, A. & Steen, T. (2013). Evolving Public Service Bargains for top officials: some international comparisons. *International Review of Administrative Sciences*. Special issue. 79(1): 3-8.
- Hood, C. (2000). *Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains* (p. 17). Sydney: IPMN Conference.
- Hood, C. (2002). Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 12(3): 309-332.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame*. Oxford University Press.
- Hoppe, R. & Jeliaskova, M. I. (1996). Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement. *Beleidswetenschap*. 10(2): 124-153.
- Janvier, R. (2011). *Een eenvormige rechtspositieregeling : een utopie?* Brussel: Politeia.
- Janvier, R., & Wilde, D. (2012). Statutaire of contractuele tewerkstelling : een strategische keuze. In Hondeghem, A., Platteau, E., Praet, C., Ruys, C. & Vandromme, H. (Red.). *Personeelsbeleid in lokale besturen : slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*. Brugge: Vanden Broele.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.
- Selznik, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper Row.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Lyons, S.T., Duxbury, L.E., & Higgins, C.A. (2006). A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees. *Public Administration Review*. 66(4): 605-618.

- Matheson, A., Weber, B., Manning, N., & Arnould, E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between* (pp. 1-74). Paris: OECD.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Pelgrims, C. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan: Tussen mythe en realiteit*. Brugge: die Keure.
- Pelgrims, C. (2008). *Politieke actoren en bestuurlijke hervormingen. Een stakeholder benadering van Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus*. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Perry, J.L. & Hondeghem, A. (2008). *Motivation in Public Management. The call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In J.-E. Lane (Ed.). *Bureaucracy and public choice* (pp. 256-282). Bristol: Sage.
- Peters, G. & Pierre, J. (2001). *Politicians, bureaucrats & administrative reform*. London: Routledge.
- Pratchett, L. & Wingfield, M. (1996). Petty bureaucracy and woolly-minded liberalism? The changing ethos of local government officers. *Public Administration*. 74(4): 639-656.
- Roberts, A. (1995). "Civic discovery" as a rhetorical strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*. 14(2): 291-307.
- Schaffer, B. (1973). *The administrative factor*. London: Frank Cass.
- Selznik, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper Row.
- Svava, J.H. (1985). Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. *Public Administration Review*. 45(1): 221-232.
- Vancoppenolle, D. (2006). *De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Vancoppenolle, D., Noordegraaf, M. & van der Steen, M. (2011). Op naar een Nederlands model van ministeriële adviseurs in Vlaanderen? Schets en duiding van de rolverschillen tussen Vlaamse kabinetsmedewerkers en Nederlandse politiek assistenten. *Burger, Beleid & Bestuur*. 7(1): 21-33.
- Weber, M. (1948). Politics as a Vocation. In *From Max Weber*. London: Routledge. pp. 77-128.
- Wilson, W. (1941). The study of administration. *Political Science Quarterly*. 56(4): 481-506.

HOOFDSTUK 11

Bestuur en burger

Steven Van de Walle, Filip De Rynck & Bram Wauters

1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken was de burger altijd wel aanwezig, maar eerder als object en op de achtergrond. De klassieke bureaucratie van Weber en het NPM bijvoorbeeld zijn, elk op hun manier, geïnspireerd door bepaalde opvattingen over de burger. Hervormingen van de federale, Vlaamse of lokale overheden worden vaak gelegitimeerd door te verwijzen naar wensen of behoeften van burgers. Verzelfstandiging en regulering gebeurt met het oog op effecten voor burgers.

In dit hoofdstuk plaatsen we de focus op de burger als actor in het bestuur: niet hoe over burgers wordt gedacht maar hoe burgers zich als subject gedragen in de relatie tot de overheid en welke gevolgen dit heeft voor de organisatie en de werking van de overheid. Dit hoofdstuk moet worden samen gelezen met het hoofdstuk 12 'Bestuur en maatschappelijk middenveld', waarin we het hebben over de manier waarop het maatschappelijk middenveld een onderdeel is van de publieke sector. Dat middenveld bestaat immers volledig uit initiatieven van burgers die zich verenigen in organisaties en die op verschillende manieren verweven zijn met de overheid. In een ruime betekenis gaat het volgende hoofdstuk dus ook over de rol van de burgers: maatschappelijke organisaties vervullen publieke diensten, hetzij zelf en autonoom, hetzij in overleg met en ondersteund door de overheid.

Door evoluties zowel langs de kant van de burger als van het bestuur, is de relatie tussen hen beide veel centraler komen te staan in de hedendaagse bestuurskunde. Die relatie geeft aanleiding tot veel discussies

en veel hervormingen worden door deze relatie geïnspireerd of gemotiveerd. In dit hoofdstuk diepen we deze relatie uit.

We focussen in het bijzonder op klassieke en nieuwe rollen die de burger aanneemt en de theoretische duiding van dit gedrag. Dat leidt tot een bespreking van een aantal belangrijke instrumenten die de burgers toelaten controle uit te oefenen op het bestuur, druk uit te oefenen wanneer de dienstverlening faalt, te participeren aan beleid en dienstverlening of zelf een actieve rol te spelen in de publieke sfeer. We hebben het in dit hoofdstuk niet over de rol van de burger als kiezer in de representatieve democratie.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de verandering in de verhouding tussen burger en bestuur beschrijven;
- de oorzaken van de verandering in de verhouding tussen burger en bestuur benoemen;
- de verschillende rollen waarin de burger in contact komt met de overheid benoemen;
- de begrippen *voice*, *exit* en *loyalty* uitleggen en toelichten met voorbeelden;
- zich kritisch uitspreken over de instrumenten waarover burgers beschikken om het bestuur te controleren en om mee te beslissen;
- verklaren waarom de burger zich al dan niet als klant opstelt in zijn of haar relatie tot publieke diensten.

2. Burger en bestuur: zicht op een complexe relatie

In de volgende secties belichten we de burger in verschillende rollen. Doorheen al die rollen duiken echter belangrijke maar ook lastige vraagstukken op over de manier waarop we de relatie tussen burgers en de overheid kunnen vatten. Een samenleving kan maar functioneren als burgers vertrouwen hebben in die samenleving, ook in andere burgers. Een cruciaal onderdeel van dat vertrouwen is het vertrouwen van burgers in de overheid. Als het vertrouwen van burgers in de overheid groot is, dan aanvaarden burgers ook beslissingen van die overheid. De overheid is dan legitiem: op het begrip legitimiteit gaan we dieper in. Burgers kunnen op verschillende manieren

tonen hoe het met dat vertrouwen is gesteld: *exit*, *voice* en *loyalty* vatten hoe burgers ten opzichte van de overheid kunnen reageren. De relatie tussen burgers en bestuur is bovendien niet statisch: ze verandert constant door maatschappelijke evoluties. In het laatste onderdeel van dit hoofdstuk vatten we de veranderende context die er ook voor zorgt dat we nu op andere manieren moeten kijken naar en denken over de relatie tussen burgers en bestuur.

2.1. Vertrouwen

In de politicologie en de bestuurskunde is de studie over vertrouwen de laatste jaren zeer sterk toegenomen. Toch roept dit thema lastige methodische problemen op: hoe meten we vertrouwen? (Kampen et al., 2002). Het besef is gegroeid dat een politiek systeem en de werking van de overheid op vertrouwen bij burgers moet steunen. Brokkelt dat vertrouwen af of valt dat weg, dan is er een fundamenteel probleem. Nauw verwant met vertrouwen is het begrip legitimiteit. Legitimiteit van een politiek systeem en van een bestuur betekent dat de beslissingen aanvaard worden, dat burgers bereid zijn de output van het politieke systeem (zijnde de beslissingen) te respecteren. Dat kan maar zolang er bij burgers voldoende vertrouwen aanwezig is. Vermindert het vertrouwen, bijvoorbeeld in het justitieel systeem, dan worden de beslissingen van de rechters als steeds minder legitiem beschouwd. Neemt het vertrouwen in de overheid af, dan respecteren burgers beslissingen niet meer en is er steeds minder basis voor een samenleving. Maar ook aan de inputzijde van het politiek systeem is een gebrek aan vertrouwen problematisch: burgers zullen minder geneigd zijn om hun wensen kenbaar te maken aan de overheid, met haar informatie te delen of met haar samen te werken (Mariën, 2011). Samen leven veronderstelt immers vertrouwen en legitimiteit. In de bestuurskunde is nu ook meer aandacht voor het vertrouwen van de overheid in burgers. Hieronder komen we daarop terug als we het over burgerinitiatieven hebben.

Hoe is het nu met dat **vertrouwen van burgers** gesteld? Te pas en meestal te onpas wordt daar door politici naar verwezen: hun invulling van vertrouwen bij burgers is niet neutraal omdat het meestal samenhangt met hun eigen opvattingen. Vertrouwen van burgers is een retorisch element in veel politieke discussies. Vaak domineert het beeld dat dat vertrouwen altijd maar zakt. Vooral vanaf de jaren '90 is er in het politieke milieu sprake van een 'duidelijke vertrouwensbreuk'. In die jaren maakte het 'kloofdenken' snel opgang, in België en daarbuiten (Stouthuysen, 2002).

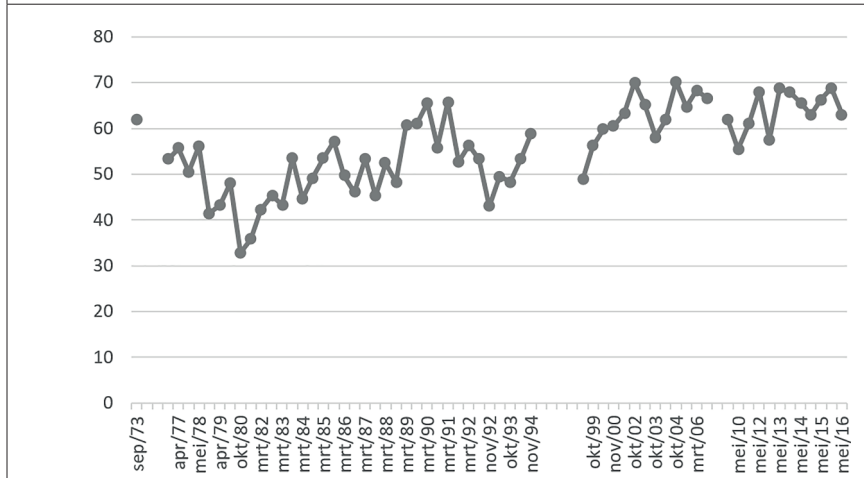
Mede door de steile opgang van het toenmalige Vlaams Blok geloofden veel politici en waarnemers dat er een grote vertrouwenskloof ontstaan was tussen burgers en bestuur en dat die kloof enkel nog maar groeide. Hoewel een longitudinale analyse van vertrouwensscores deze stelling grotendeels tegenspreekt (zie intermezzo 1), was het kloofdenken niettemin een belangrijke motor achter heel wat bestuurlijke vernieuwingen die als doel hadden om de burger (terug) dichterbij de politiek te brengen en zo de vertrouwenskloof te dichten, of op zijn minst toch te verkleinen.

Intermezzo 1: Zwarte Zondag, meer dan 25 jaar later

In zijn burgermanifesten schreef Guy Verhofstadt (1992) dat de kloof tussen burger en politiek nog nooit zo breed was geweest. Door de onverwacht sterke doorbraak van het Vlaams Blok (nu Vlaams Belang) en van ééndagsvlieg Rossem en door de algemene politieke malaise leek dat toen zo te zijn. De parlamentsverkiezingen van 24 november 1991 worden herinnerd als ‘Zwarte Zondag’. Ook later bij grote en kleinere politieke schandalen werd vaak geopperd dat het vertrouwensniveau historische laagtes zou bereikt hebben.

Wat zeggen de cijfers? De Eurobarometer, een opiniepeiling georganiseerd in opdracht van de Europese Commissie, meet hoe het is gesteld met de tevredenheid van burgers met de werking van de democratie in hun land. Het is één van de weinige cijferreeksen die ons toelaten de evoluties op lange termijn te bestuderen. De cijfers laten geen daling zien. Wel zien we een aantal pieken en dalen. Zo is de eerder vermelde Zwarte Zondag duidelijk zichtbaar. Ook het Dutrouxschandaal in 1996 en de nasleep hiervan is duidelijk zichtbaar, ondanks het ontbreken van gedetailleerde metingen in die periode. Helaas zijn niet voor alle jaren cijfers beschikbaar. Maar niettemin is het wel duidelijk dat er van een algemene en systematische daling geen sprake kan zijn.

‘Bent u algemeen gesproken heel tevreden, eerder tevreden, eerder niet tevreden of helemaal niet tevreden over de wijze waarop de democratie functioneert in België’ (% heel tevreden of eerder tevreden)



Vertrouwen brengt ons bij legitimiteit. **Legitimiteit van de overheid** betekent dat op een gerechtvaardigde en door burgers aanvaarde manier macht wordt uitgeoefend. Dit concept is niet ééndimensionaal (Scharpf, 1999; Goodin, 2003; voor een toepassing op België: De Koster et al., 2010). De machtsuitoefening kan als gerechtvaardigd beschouwd worden omdat alle belanghebbenden bij de besluitvorming betrokken worden (inputlegitimiteit), omdat de besluitvorming volgens wettelijke en transparante regels verloopt (throughputlegitimiteit) of omdat de beleidsresultaten beantwoorden aan de wensen van de burgers (outputlegitimiteit). Dit schema met de drie vormen van legitimiteit wordt heel vaak gebruikt en discussies over participatie en democratie:

- **Inputlegitimiteit** gaat over de mogelijkheid van alle burgers om hun voorkeuren op gelijke voet in het besluitvormingsproces aan de orde te stellen. Politieke beslissingen zijn volgens deze benadering legitiem wanneer iedereen die de gevolgen van een maatregel zal ondervinden er zijn zeg over heeft kunnen doen, hetzij persoonlijk, hetzij via vertegenwoordigers. Belangrijk hierbij zijn inclusiviteit (is elke belanghebbende gehoord?) en representativiteit (hebben vertegenwoordigers de belangen van hun groep accuraat verwoord?).
- **Throughputlegitimiteit** verwijst naar het omzettingsproces van voorkeuren van burgers naar beleidsbeslissingen. Elementen die hierbij van belang zijn, zijn de wettelijkheid van de procedures (lopen ze volgens de regels?), de transparantie ervan (is het voor iedereen duidelijk wie beslist en hoe?) en de kwaliteit van de beslissingsregels (hoe wordt er beslist?).
- **Outputlegitimiteit**, tot slot, verwijst naar de mate waarin een politiek systeem erin slaagt om de problemen van de burgers effectief op te lossen. Een politiek systeem dat daar niet in slaagt zal vroeg of laat zijn legitimiteit verliezen. Het bestuur moet dus responsief zijn voor de belangen en verzuchtingen van de burgers. Dit kan objectief gemeten worden door na te gaan of er effectief oplossingen tot stand komen, maar ook door te gaan kijken naar de tevredenheid van de burgers over deze oplossingen.

Als het bestuur initiatieven wil nemen om de vertrouwensbreuk met de burger te verkleinen, zal ze dus rekening moeten houden met de verschillende dimensies van legitimiteit. Er is zowel onder beleidsmakers als onder wetenschappers discussie over welk van de drie dimensies van legitimiteit het meest cruciaal is (Rohstein, 2009) en dus waar beleidsmakers best

(eerst) werk van maken. Dit kan veranderen volgens tijd en plaats, of er kan ingezet worden op meerdere dimensies tegelijkertijd.

In België heeft men bijvoorbeeld sinds de jaren '80 ingezet op een meer performante overheid (zie o.m. discussies over New Public Management in hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). Hier staat duidelijk de outputlegitimiteit centraal en de burger in zijn hoedanigheid als klant en belastingbetaler. Verderop in dit hoofdstuk hebben we het over participatie, waarbij dan eerder de inputlegitimiteit centraal staat, maar waar outputlegitimiteit nooit ver weg is. Participatie kan immers bijdragen tot verrijking van de output van het beleid. Het kan ervoor zorgen dat de output aansluit bij de verwachtingen en participatie kan ook de kwaliteit van de output verbeteren omdat door participatie bepaalde problematieken vanuit meerdere standpunten bekeken worden en daardoor voor beter beleid zorgen. Sommige initiatieven of instrumenten grijpen in op meerdere van deze aspecten, zoals het voorbeeld van de openbaarheid van bestuur (zie later in dit hoofdstuk) aantoont. Deze heeft belang voor de inbreng die burgers kunnen hebben (inputlegitimiteit), voor de gehanteerde procedures (outputlegitimiteit) en voor de beleidsbeslissingen zelf (outputlegitimiteit).

2.2. Exit, voice en loyalty

Om te kunnen begrijpen hoe burgers reageren op het bestuur kunnen we gebruik maken van de concepten **exit, voice en loyalty**. Het *exit-voice-loyalty* kader werd ontwikkeld door de econoom Albert O. Hirschman (1970) naar aanleiding van een observatie bij de Nigeriaanse spoorwegen. Hij stelde vast dat, ondanks de hevige concurrentie door vrachtwagenvervoerders, het staatspoorwegbedrijf weinig aanstalten maakte om te verbeteren. Een volledig privaat bedrijf actief op een dergelijke competitieve markt zou al snel de boeken neer moeten leggen. Niet zo voor het spoorwegbedrijf dat zich al bij al weinig zorgen maakt over het verlies aan inkomsten doordat gebruikers overstapten op alternatieven. Het kon dit doen omdat het een monopolie bezat over het vervoer over lange afstand per spoor, en inkomsten sowieso van de overheid verkreeg. Doordat er goede alternatieven bestonden voor de spoorwegen (vrachtwagens) werd er relatief weinig actief geklaagd (*voice*), waardoor het probleem niet centraal op de politieke agenda stond. Bovendien waren het de meest ontevreden gebruikers van

de spoorwegen, en dus zij die potentieel het luidst hun stem konden laten horen, die als eerste overstapten naar alternatieven (*exit*).

De interacties tussen burgers en een veelheid aan publieke of semipublieke diensten kunnen worden geduid aan de hand van dit *exit-voice-loyalty* kader (Dowding & John, 2012). We lichten de drie begrippen toe.

2.2.1. Voice

Voice betekent dat je een signaal stuurt naar het bestuur door je uit te spreken, bijvoorbeeld door een klachtenbrief te schrijven, een boze tweet de wereld in te sturen, een lokale politicus aan te spreken, actie te voeren of te stemmen op een oppositiepartij. *Voice* komt in verschillende gradaties, van twijfelend en gematigd tot gevallen van openlijke verbale agressie tegenover een ambtenaar. Het signaal kan rechtstreeks gericht zijn aan de ambtenaar die de publieke dienst levert, of aan zijn of haar ambtelijke en politieke superieuren, of gewoon zonder specifieke doelgroep de wereld in worden gestuurd. *Voice* kan individueel zijn, maar kan ook een collectief gebeuren worden, bijvoorbeeld wanneer mensen zich verenigen en een petitie starten of een actiecomité oprichten.

Voice is een direct en een persoonlijk signaal. Het is onmiddellijk duidelijk dat *voice* wordt gebruikt, en men ziet ook meestal onmiddellijk wie dit doet. Het gebruik van *voice* toont ook dat je wellicht de intentie hebt het bestuur of de dienstverlening beter te maken, dan wel dat je geen *exit*-alternatieven hebt. Dit maakt het een erg riskante strategie, want men kan je negeren of zelfs belachelijk maken, en dit terwijl je relatie met het bestuur of de dienst blijft verder bestaan. De uitkomsten van *voice* voor de individuele burger of klant zijn dus onzeker. Het maken van een keus tussen *voice* en zwijgen, of tussen *voice* en *exit*, hangt dus af van je inschatting of jouw stem een verschil zal maken, of van de mate van je loyaliteit tegenover de organisatie (zie hieronder).

2.2.2. Exit

Daar waar het effect van *voice* onzeker is, is dat van *exit* zeker: jouw band met de organisatie eindigt. *Exit* betekent dat je een signaal stuurt door te vertrekken, bijvoorbeeld door van een ander ziekenhuis gebruik te maken dan dat in je eigen stad, door je kinderen van school te halen en te betalen voor een privaat alternatief, door niet langer op de politie te vertrouwen

maar private beveiliging in te schakelen, of door Deliveroo in te huren om je pakjes te bezorgen in plaats van Bpost. *Exit* kan extreme vormen aannemen. Bijvoorbeeld wanneer burgers het recht in eigen handen nemen omdat ze het gerecht niet vertrouwen, of wanneer iemand besluit te emigreren uit onvrede met het gevoerde beleid (Tummers et al., 2013).

Exit-signalen zijn onpersoonlijk en indirect, en leiden niet rechtstreeks tot een correctie. Wanneer iemand besluit tot *exit*, dan is dit niet meteen zichtbaar voor de betreffende organisatie. *Exit* werkt indirect, omdat een individueel *exit* signaal niet onmiddellijk een gevolg heeft. Wanneer één persoon een slecht presterend ziekenhuis verlaat, dan heeft het ziekenhuis hier weinig last van en kan het signaal makkelijk worden genegeerd. Enkel wanneer dit massaal gebeurt, wordt het gedwongen tot actie. Dit maakt individuele *exit* in beginsel een relatief zwak signaal, dat enkel sterk wordt wanneer het cumuleert. Bovendien is het ook een duur signaal voor de burger. Bij *exit* moet die namelijk op zoek naar alternatieven, wat energie kost. Denk maar aan hoe ingewikkeld sommige mensen het vinden om de tarieven van energieleveranciers of telecomoperatoren te vergelijken. Alternatieven zijn ook niet altijd beschikbaar of praktisch en niet altijd betaalbaar (denk aan een private school of een eigen wagen). *Exit* kan er ook in bestaan dat burgers eigen alternatieven opzetten uit ontevredenheid met het publieke aanbod (Gofen, 2012), bijvoorbeeld door het instellen van een burgerwacht in de wijk.

Intermezzo 2: Exit-gedrag in het onderwijs

LAB, een nieuwe secundaire school in Sint-Amands, gaat op 1 september 2017 van start met het allereerste schooljaar. Deze school is opgericht door ouders in Sint-Amands. Bedoeling is kinderen een brede basis aan te bieden op ASO-niveau. De school wil de klassieke opzet met aparte vakken en lessen verlaten en vervangen door een meer geïntegreerde en vakoverschrijdende vorm van onderwijs. De nieuwe school wordt gevestigd in een oud schoolgebouw. Dit nieuwe initiatief is erkend en moet daarom ook de eindtermen realiseren.

De vrijheid van onderwijs maakt het mogelijk nieuwe scholen op te richten en elk jaar worden verschillende nieuwe scholen opgericht.

Een bijzondere vorm van *exit* is de zogenaamde **Tiebout exit** (Tiebout, 1956). Dit houdt in dat er een geografische *exit* plaatsvindt. Met andere woorden, de burger verhuist om hiermee gebruik te kunnen maken van betere diensten of om bepaalde ongewenste overheidsdaden te ontvluchten. Denk aan goed verdienende burgers die verhuizen naar een nieuw stulpje in Knokke omdat het percentage van de aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting daar 0 % bedraagt. Of denk aan koppels in het Verenigd

Koninkrijk die, wanneer ze kinderen krijgen, hun woning in de *school catchment area* (het gebied waarbinnen je moet wonen om gebruik te maken van een lokale school) van een slechte school verkopen en verhuizen naar een gebied met betere scholen.

2.2.3. Loyalty

Tenslotte is ook het begrip *loyalty* van belang. Loyaliteit zorgt ervoor dat een ontevreden burger niet zomaar de deur achter zich dichttrekt, maar *voice* aanwendt in een poging de dienstverlening te verbeteren. Als er weinig loyaliteit aanwezig is, dan is *exit* voor de individuele burger of gebruiker een relatief goedkoop signaal. Overstappen naar een ander merk yoghurt is makkelijk en laat de gebruiker niet achter met gewetenswroeging. Naar een andere huisarts stappen nadat je je hele leven bij dezelfde bent langs geweest valt zwaarder. Je kinderen weghalen bij een slecht presterende kleine buurtschool valt nog zwaarder, omdat door jouw actie de overlevingskansen van de school nog kleiner worden. Op die manier kunnen burgers ervoor kiezen om toch trouw te blijven aan een (publieke) dienstverlener, ook al zijn ze niet helemaal (of soms zelfs helemaal niet) tevreden over die dienstverlening.

Loyale burgers kunnen ook gebruik maken van een zogenaamde ***threat of exit*** of van een **boycot**. Deze acties vallen tussen *voice* en *exit* in. Een *threat of exit* verwijst naar het dreigement tot *exit* over te gaan, en is dus in feite een vorm van *voice*. Dit dreigement kan bijzonder effectief zijn wanneer het uitgaat van een uiterst loyale gebruiker of een VIP. Denk aan de voorzitter van het oudercomité of de burgemeester die hun kinderen dreigen weg te halen uit de dorpsschool, of aan de Groene schepen die ermee dreigt niet langer gebruik te maken van het eigen fietsdeelsysteem wanneer het betaalsysteem niet verbetert. Een boycot is dan weer een tijdelijke *exit*, gericht op het veranderen van het beleid van de organisatie. Bedoeling van de *exit* is niet in eerste plaats over te stappen naar een alternatief, maar door een belofte tot herintreding wijzigingen af te dwingen.

2.3. Maatschappelijke trends: individualisering en informalisering

Burgers zijn doorheen de jaren heel wat kritischer geworden voor de overheid. Een aantal maatschappelijke trends vormen hiervoor de verklaring.

Burgers beschikken, ten eerste, over meer mogelijkheden dan vroeger om beslissingen en handelingen van het bestuur te begrijpen, te doorgronden en kritisch te beoordelen. De algemene toename in het scholingsniveau en de grotere beschikbaarheid van informatie o.m. via elektronische weg hebben gezorgd voor een **cognitieve mobilisatie** (Dalton, 1984; Inglehart, 1990). Dit wil zeggen dat burgers de verworven kennis en vaardigheden (ook) aanwenden om een mening te vormen over en zich in te laten met bestuurshandelingen en om eisen te stellen aan de kwaliteit van dat bestuur. Zo pikt de kritische burger het minder dan vroeger dat hij/zij door een administratie van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Beter geschoolde burgers hebben via veel meer kanalen dan vroeger toegang tot veel meer informatie waar zij op een autonome wijze mee aan de slag gaan.

Dit gaat samen met een verregaande mate van **individualisering**. Burgers gedragen zich als consumenten (Elchardus, 2002). Ze vinden waarden als zelfontplooiing en zelfverwezenlijking belangrijk. Dit betekent dat het ontzag voor autoriteit is gedaald. Traditionele instituten als de Kerk hebben niet langer het gezag dat ze ooit hadden. Politici en ambtenaren zijn niet langer autoriteiten die boven de burger staan en kritiekloos worden gerespecteerd. We zien dit ook terug in de manier waarop burgers zich politiek engageren. Er is sprake van een algemene trend tot individualisering en *'de-alignment'* (Dalton & Wattenberg, 2000) die maakt dat burgers minder dan vroeger ingekapseld zitten in zuilgebonden organisaties en politieke partijen. Het is net met die organisaties dat de overheid decennialang samenwerkte om de polsslagen van de samenleving te voelen en er gehoor aan te geven. Deze organisaties vormden lange tijd de verbinding tussen bestuur en burger: ze verwoordden de belangen van hun achterban, signaleerden problemen, gaven informatie door aan het bestuur, maar legden ook uit wat het bestuur beslist had en zorgden ervoor dat deze beslissingen door de achterban (al dan niet met lichte tegenzin) aanvaard werden. Onder meer door de ontzuiling en secularisering worden deze organisaties door burgers minder dan vroeger gezien als hun verbinding met het bestuur. De daling van het aantal partijleden in België spreekt in dat verband boekdelen: op een kleine 30 jaar tijd hebben de Vlaamse partijen bijna de helft van hun leden verloren: van ongeveer 400.000 leden in 1987 naar 233.000 in 2015 (Wauters, 2017). Minder en minder mensen herkennen zich in de traditionele middenveldorganisaties, waardoor ook automatisch hun intermediaire rol onder druk komt te staan.

In de plaats komt een directe één-op-één relatie met de overheid, waarin de burger zich opstelt als klant. Maar er komen ook **nieuwe vormen van en-**

gagement die oude vervangen, zoals spontane burgerinitiatieven en nieuwe types van tijdelijke organisaties, het tekenen van petitie's, het oprichten van Facebookgroepen of het actief zijn binnen een wijk. Deze activiteiten zijn veel minder geïnstitutionaliseerd (verbonden en opgenomen in politieke instellingen) en daardoor net aantrekkelijk voor heel wat burgers. Veelal worden er geen lange termijn (laat staan levenslange) engagementen verwacht en is de drempel om deel te nemen erg laag. Het gaat vaak ook over een individuele betrokkenheid. Al deze factoren maken dat deze vormen van engagement beter dan de klassieke participatiestructuren aansluiten bij de behoeften van de moderne generatie burgers (Hooghe, 2003; Mariën et al., 2010).

3. Nieuwe rollen voor de burger

De relatie tussen burgers en bestuur verandert. Burgers zijn niet alleen kiezers en zeker niet langer alleen maar onderdanen die zich alles laten welgevalen. Ze zijn mondiger geworden en durven de autoriteit van gezagsdragers sneller in twijfel trekken. Ze stellen ook hogere eisen aan de dienstverlening van de overheid en hebben zelf kennis en deskundigheid. Soms willen ze ook zelf meer initiatief nemen. Dit alles heeft gevolgen voor de manier waarop burgers met hun bestuur omgaan, en voor de manier waarop het bestuur burgers bejegt.

3.1. De burger in verschillende rollen

De relatie tussen burger en bestuur is complex en niet ééndimensioneel. De burger ontwikkelt vanuit verschillende rollen verschillende vormen van interactie met de overheid (Maes, 2002; Aberbach & Christensen, 2005). Per rol is de verhouding anders. De burger die enkel en alleen eens om de zoveel jaar een stem uitbrengt, netjes zijn of haar belastingen betaalt en het beheer van de staat en de publieke diensten overlaat aan politici en ambtenaren bestaat niet meer. Als die al ooit bestaan heeft. De burger neemt naast zijn of haar rol als kiezer en belastingbetaler **nieuwe rollen** op als klant van publieke diensten; als controleur van de overheid; als coproducent van publieke diensten; als participant in beleidsprocessen; als activist ter verbetering van de eigen leefomgeving.

Deze verschillende burgerrollen lopen door elkaar en zorgen ervoor dat de verwachtingen en kwaliteitsdimensies waarmee het bestuur te maken

krijgt uiteenlopend zijn. Zo evalueren burgers in hun hoedanigheid als kiezer en partner het overheidsoptreden vooral door te kijken naar de beleidsvoering, terwijl dezelfde of andere burgers in hun hoedanigheid als belastingbetaler en gebruiker vooral een klantgerichte dienstverlening en een efficiënte overheidsorganisatie verwachten. Soms kunnen deze verwachtingen elkaar tegenspreken en dit plaatst de overheid dan in een moeilijke positie. De oprichting van diensten die zouden inspelen op nieuwe noden, kan bijvoorbeeld door burgers als kiezers warm onthaald worden, terwijl diezelfde burgers, maar dan als belastingbetalers deze invoering misschien eerder kritisch zullen bekijken.

Er is ook een andere kant aan de relatie tussen burger en bestuur. Het gaat in vele gevallen nog steeds om een **machtsrelatie**. Zo heeft de overheid het geweldsmonopolie. Burgers kunnen ook niet zomaar kiezen of ze een relatie met de overheid willen. Belastingen moeten betaald worden. Een gevangene kan niet zomaar weg. Kinderen kunnen worden weggehaald bij hun ouders. Er zijn ook mensen die zelf hun relatie met het bestuur tot een absoluut minimum beperken. Denk aan de vele illegalen die in onze steden wonen, daklozen zonder adres, of mensen die ambtshalve werden geschrapt en ergens te lande in een vakantiewoning verblijven. Daarnaast zijn er ook mensen die al dan niet bewust geen gebruik maken van publieke diensten waar ze recht op hebben, bijvoorbeeld omdat dit teveel moeite vergt, een sociaal stigma met zich meebrengt (denk aan het ontvangen van allerlei uitkeringen) of gewoon omdat ze niet op de hoogte zijn van hun rechten.

3.2. Politieke opvattingen over burgerrollen

De rollen van burgers maken deel uit van opvattingen over politiek en democratie en dus van ideologische discussies. Door het NPM werd/wordt de burger heel erg gereduceerd tot een individuele klant: het NPM heeft nauwelijks aandacht voor de politieke rol van de burger als coproducent van beleid of voor burgers als opposanten van de overheid. Hoe belangrijk het klantperspectief ook is, als alleen maar dat perspectief overblijft, wordt de relatie tussen de overheid en de burger helemaal geïndividualiseerd. Het zorgt er ook voor dat de zogenaamde klanten de overheid alleen maar vanuit hun eigen voordeel bekijken en geen oog meer hebben voor het collectieve belang. Bovendien kan de burger als klant nooit helemaal koning zijn: de overheid moet iedereen gelijk behandelen en moet vanuit het

algemeen belang op veel vragen ook neen zeggen of durven zeggen. Niet elke klant mag om het even wat om het even waar bouwen, bijvoorbeeld.

Als gevolg van neoliberale stromingen in de politiek is nu veel aandacht voor het versterken van de verantwoordelijkheid van de burgers, bijvoorbeeld voor hun eigen zorg of arbeidstraject. Dat maakt deel uit van wat soms wordt genoemd **‘de participatiemaatschappij’**: minder overheid, meer burgerverantwoordelijkheid. Voor de enen is dit een noodzakelijke omslag in de organisatie van de verzorgingsstaat; voor de anderen is dit gewoon een mooi woord voor besparingen en voor een beleid dat streeft naar een zo minimaal mogelijke overheid. Dezelfde discussie zien we bij de opkomst van nieuwe burgerinitiatieven die op het vlak van energie, zorg, wonen, mobiliteit,... eigen projecten ontwikkelen, bijvoorbeeld in coöperatieve vormen. Die burgerinitiatieven zijn de laatste jaren erg populair geworden. Dat heeft een heel positieve kant: het is vanzelfsprekend mooi dat burgers zelf als coproducten ‘aan politiek’ doen, in de zin dat ze zelf een stukje van de polis beheren. Maar het roept ook vragen op: welke burgers komen daarbij niet aan bod of worden uitgesloten? Hoe ver gaat die eigen verantwoordelijkheid van burgers dan: moeten burgers bibliotheken overnemen, sporthallen en culturele centra, zoals dat in Griekenland gebeurt als gevolg van de draconische besparingen? En ook ten aanzien van burgerinitiatieven kan de overheid nog belangrijke faciliterende en regulerende rollen spelen: dan vergt dat ook investeringen en kan de overheid niet alleen maar besparen op de publieke dienstverlening.

In de rest van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de verschillende burgerrollen.

4. Burgers als klanten

De burger als klant kan beschikken over een reeks instrumenten om in contact te treden met het bestuur of om een mening over het bestuur te uiten. Kenmerkend aan de rol als klant is dat ook *exit*-gedrag expliciet tot de mogelijkheden behoort.

4.1. Klagende klanten

Burgers met klachten over een publieke dienstverlener liepen in het verleden soms tegen een muur aan. Klagen had enkel zin wanneer er pertinente juridische fouten werden gemaakt, en de rechtbank was vaak de aange-

wezen klachtinstantie. Tot ver in de jaren '90 van de vorige eeuw stapten burgers met klachten vaak naar een politicus, die dan trachtte te bemiddelen. Dit zogenaamde dienstbetoon in de vorm van een tussenkomst op een individueel dossier is grotendeels verdwenen. Publieke diensten staan ook meer open voor klachten over het eigenlijke proces van dienstverlening. Zo heeft de Vlaamse overheid sinds 2001 een klachtendecreet dat onder meer het hebben van een klachtenbehandelaar verplicht stelt die als taak heeft klachten te onderzoeken. Dit noemt men **klachtenbehandeling in de eerste lijn**, dus rechtstreeks met de betrokken overheidsdiensten. Burgers kunnen pas in tweede lijn naar de **ombudsdienst** stappen, wanneer dus hun klacht in de eerste lijn niet tot een gewenst resultaat leidt. Hoewel het fenomeen van ombudsdiensten oud is, werden pas in 1995 de Federale Ombudsmannen aangesteld. Regionale en enkele lokale overheden volgden in de jaren daarna. Voor specifieke diensten zijn er soms nog aparte ombudslieden (voor pensioenen, voor de NMBS,...).

Naast de formele procedures kunnen burgers ook hun mening over de dienstverlening uiten via andere kanalen, bijvoorbeeld door te klagen bij bekenden en familie of door een lezersbrief te schrijven naar een krant. Burgers kunnen ook online hun mening kwijt over beleid en dienstverlening, bijvoorbeeld via sociale mediapagina's van overheden, maar ook buiten deze kanalen om, bijvoorbeeld door hun ervaringen op blogs of Facebookpagina's kenbaar te maken. Burgers kunnen ook een oordeel achterlaten op een toenemend aantal recensiewebsites, net zoals ze doen voor restaurants en hotels op bijvoorbeeld Tripadvisor. Deze praktijk staat in België nog in de kinderschoenen. In Nederland is er bijvoorbeeld Zorgkaart Nederland, waarop patiënten hun mening geven over artsen en zorginstellingen. In het hoger onderwijs kunnen Amerikaanse studenten een beroep doen op www.ratemyprofessors.com. Zelfs een website als www.yelp.com herbergt een toenemend aantal reviews over overheidsdiensten.

4.2. Kiezende klanten

Marktwerking laat in toenemende mate toe dat ontevreden burgers hun heil elders zoeken. Ze kunnen overstappen naar een andere telecomprovider of een andere energieleverancier. Toen de overheid nog het monopolie had over deze diensten bestond deze mogelijkheid niet. Burgers zijn zich ook meer bewust van de mogelijkheid naar een ander ziekenhuis of andere school te stappen. Ze kunnen er ook voor kiezen om de dienst aan zich te

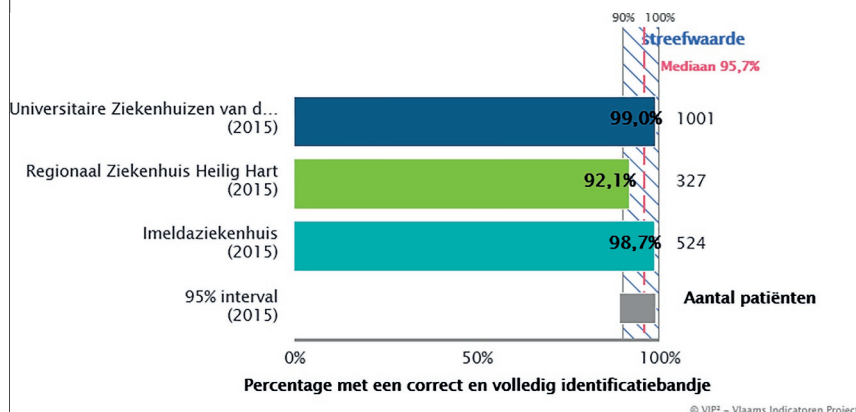
laten voorbij gaan, of het publieke stelsel te verlaten en over te stappen naar een private partij, of om een eigen initiatief op te starten (zie ook: cocreatie en autonome burgerinitiatieven). Burgers zien zich wel geconfronteerd met de financiële en administratieve kost van een overstap en ook wachtlijsten maken dat een overstap niet zomaar tot de mogelijkheden behoort. Vandaar dat de overheid niet alleen inzet op het openbreken van markten van publieke diensten, maar deze ook reguleert, bijvoorbeeld door het opzetten van systemen die plaatsen op scholen alloceren om zo dagenlange wachtlijsten te vermijden. Ook komt in toenemende mate publieke prestatie- en prijsinformatie beschikbaar die burgers moeten helpen in het keuzeproses. Deze informatie wordt door zowel overheid als private partijen gecreëerd.

Intermezzo 3: Kiezende klanten hebben informatie nodig

Om burgers toe te laten een keuze te maken tussen aanbieders van gezondheidsdiensten hebben ze informatie nodig, onder andere over de prijs. Zo ontwikkelde de Christelijke Mutualiteit een applicatie om de tarieven van ziekenhuizen te vergelijken voor verschillende diensten en aandoeningen. Bovendien kan je ook zien hoe het ziekenhuis zich verhoudt ten opzichte van het nationale gemiddelde. Probeer het zelf op <https://www.cm.be/wat-te-doen-bij/hospitalisatie/opname/vergelijking-ziekenhuistarieven/index.jsp>.

Het Vlaams Indicatorenproject (<https://www.zorgkwaliteit.be/>) brengt de kwaliteit van ziekenhuizen in kaart, en geeft burgers informatie over de patiëntervaring, een reeks ziekenhuisbedindicatoren zoals medicatieveiligheid en handhygiëne, en over de specifieke prestaties inzake de diagnose en behandeling van borstkanker.

In de figuur zie je een vergelijking van drie ziekenhuizen (Universitaire Ziekenhuizen van de KU Leuven, het Regionaal Ziekhuis Heilig Hart te Leuven, en het Imeldaziekenhuis te Bonheiden), voor wat betreft de identificatie van patiënten.



5. Rechts- en belangenbescherming

De burger is ook controleur van het bestuur, en zorgt er zo mee voor dat de overheid haar regels correct volgt en de burgers behoorlijk behandelt. Het administratief recht omschrijft daarom tot in detail wat de overheid mag doen, welke procedures ze zelf moet respecteren. Die rechten en plichten van de overheid zijn in spiegelbeeld de rechten en plichten van burgers. Het is vanuit deze burgerrol dat een aantal van de vroegste participatie-instrumenten zijn ontstaan: het openbaar onderzoek en de openbaarheid van bestuur. Deze instrumenten geven de burgers mogelijkheden tot bescherming van hun rechten en belangen, bijvoorbeeld als eigenaar van een woning of als betrokkene in een bepaalde procedure voor grote werken. In het geval van fijn stof, bijvoorbeeld, gaat het zelfs om de bescherming van het eigen lichaam.

5.1. Openbaar onderzoek en bezwaarschriften

Bij elk infrastructuurproject van enige omvang dat door om het even welke overheid gestart wordt, moeten enkele formele procedures doorlopen worden. Het gaat onder meer over het opstellen van een Milieueffectenrapport (MER), een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) en het aanvragen van een omgevingsvergunning. In elke fase van de procedure is er voor de burger de mogelijkheid om inspraak te hebben, de kwaliteit van deze aanvragen te onderzoeken en er eventueel bezwaar tegen aan te tekenen.

Een Milieueffectenrapport (MER) heeft als doel om de milieugevolgen van een bepaald besluit in kaart te brengen en dit vooraleer het besluit wordt genomen. Er kunnen twee soorten onderscheiden worden: een plan-MER en een project-MER. In het plan-MER worden de milieueffecten van alle mogelijke alternatieven voor het project opgelijst. Later worden de milieueffecten van het geselecteerde project verder uitgewerkt in het project-MER. Het brede publiek heeft in beide fases de mogelijkheid om opmerkingen en suggesties van inhoudelijke aard te geven. Het gaat daarbij niet over bezwaarschriften waarin men zich uitspreekt tegen een bepaald project, maar wel over het verzamelen van extra informatie. Op basis van de adviezen en opmerkingen zal de dienst milieueffectenrapportage uiteindelijke richtlijnen uitvaardigen waaraan men zich moet houden bij het uitvoeren van het project.

Een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) heeft betrekking op een wijziging van de bodembestemming van een bepaald gebied. Deze bodembestemming is vastgelegd in het Ruimtelijk Structuurplan. Daarin wordt voor alle percelen

aangegeven wat er kan en niet kan en wat er mogelijk is. Telkens wanneer de bestaande plannen aanpassing vergen, is een RUP nodig. Afhankelijk van de grootte van het project gaat het om een RUP op gemeentelijk, provinciaal of Vlaams niveau. Tijdens een openbaar onderzoek krijgt elke betrokkene de gelegenheid om zich te informeren over dit dossier en om bezwaar aan te tekenen door middel van het indienen van een bezwaarschrift.

De meeste bouwwerken hebben een omgevingsvergunning nodig, dus ook infrastructuurwerken die uitgaan van de overheid. Voor grote projecten is daarbij een openbaar onderzoek nodig, waarbij de belanghebbenden geïnformeerd worden en net als bij een RUP de mogelijkheid hebben om bezwaarschriften in te dienen. Het schepencollege, als het over lokale projecten gaat, moet deze bezwaarschriften bekijken alvorens een uitspraak te doen over de stedenbouwkundige vergunning. Gaat het om grote projecten dan is de Vlaamse Regering aan zet.

Deze vorm van inspraak is niet zonder kritiek. Het vertraagt, zo zeggen sommigen, de doorlooptijd van projecten, en de weerstand van soms veel actiecomités maakt het soms erg moeilijk om ambitieuze infrastructuurwerken uit te voeren. Het openbaar onderzoek en het indienen van bezwaarschriften wordt dan ook soms aangeduid met de term 'hindermacht'. Vandaar dat er maatregelen zijn genomen om bij voorbeeld meerdere procedures tegelijkertijd te laten verlopen waardoor tijdswinst kan worden geboekt. Zo ging in 2017 de 'omgevingsvergunning' van start: deze doet de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning samensmelten. Dat zou de procedures eenvoudiger moeten maken.

De Vlaamse Regering heeft het proces voor zogenaamde complexe projecten gestroomlijnd en daarin is ruimte tot participatie voorzien (Decreet betreffende complexe projecten, 2014). Daarbij wordt vooral naar het voortraject gekeken, het moment waarop de plannen nog geen definitieve vorm hebben gekregen. Daarop is ook kritiek te horen: de Vlaamse Regering zou de mogelijkheden inzake participatie al te zeer willen stroomlijnen en beperken tot bepaalde fasen van een project. Het dossier van de Oosterweelverbinding in Antwerpen laat zien dat stroomlijnen van complexe projecten zich lastig in vooraf bedachte sjablonen laat gieten en dat actieve burgers zelf wel beslissen wanneer ze participatie willen of opeisen. Het toont hoe de ratio van de overheid en haar kijk naar procedures vaak niet spoort met de manier waarop burgers naar projecten kijken.

5.2. Openbaarheid van bestuur

Openbaarheid van bestuur sluit aan bij een ruimere trend in de richting van meer transparantie die vanaf de jaren '90 ook in ons land aan belang won. Men wilde zo breken met de traditionele beslotenheid en geheimhouding van de beleidsvoering, die mee de oorzaak zou zijn van de democratische kloof die er tussen burgers en politiek ontstaan was.

België was een laatkomer in vergelijking met andere Europese landen (Schram, 2009). Pas begin jaren '90 werden de eerste schuchtere stappen inzake openbaarheid van bestuur gezet. In 1994 werd een federale wet openbaarheid gestemd en in 1995 werd het principe van openbaarheid van bestuur in de Grondwet ingeschreven. Voor Vlaanderen wordt de openbaarheid van bestuur tegenwoordig bepaald door het decreet van 26 maart 2004 en die regelingen gelden ook voor provincies en gemeenten waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is.

Openbaarheid van bestuur omvat twee aspecten: de actieve en de passieve openbaarheid van bestuur. **Actieve openbaarheid** gaat uit van het bestuur en bestaat erin het publiek uit eigen beweging en op een systematische, correcte, evenwichtige, tijdige en verstaanbare wijze in te lichten over allerlei beleidsaspecten (beleidsbeslissingen, regelgeving, dienstverlening, enz.). Daartoe werden door verschillende openbare besturen in toenemende mate communicatieambtenaren aangeworven, die informatie beschikbaar maken en ook de communicatie tussen burger en bestuur moeten vergemakkelijken door o.m. het opstellen van een wegwijsdocument, een jaarverslag en natuurlijk door allerlei elektronische omgevingen uit te bouwen (websites, sociale media, facebookpagina's).

Passieve openbaarheid van bestuur legt de focus op de burger die een actieve rol dient op te nemen. (Merk op dat voor de benaming actieve versus passieve openbaarheid steeds gekeken worden vanuit het standpunt van het bestuur: actieve openbaarheid vereist een actieve rol van het bestuur, passieve openbaarheid eerder een passieve of reactieve rol.) De burger kan op eenvoudig verzoek bestuursdocumenten raadplegen. Een lastige discussie is vaak wanneer een bestuursdocument al dan niet beschikbaar moet zijn, ook als het nog in behandeling is. De informatisering heeft nog voor nieuwe vragen gezorgd: moeten alle mails van ambtenaren openbaar zijn, bijvoorbeeld?

Voorstanders van de openbaarheid van bestuur zien vier grote **voordelen**. Er is eerst en vooral een democratische meerwaarde: openbaarheid geeft in principe alle burgers gelijke informatie die hen toelaat om volwaardig

deel te nemen aan de totstandkoming van het beleid. Ten tweede zou openbaarheid moeten zorgen voor een betere rechtsbescherming van de burger. Ten derde verwachten voorstanders positieve effecten inzake beleidsondersteuning: burgers zouden beslissingen gemakkelijker aanvaarden als ze volledige kennis hebben. En tot slot hoopt men dat de openbaarheid van bestuur aanzet tot een meer rationeel, doelgericht en efficiënt handelen van de overheid, die bewuster alle belangen zorgvuldig moet afwegen en daartoe ook meer heldere procedures dient uit te werken.

Gevaren en **nadelen** van openbaarheid zijn er ook. Vaak is er simpelweg veel te veel informatie of is de informatie te complex zodat de aanvrager op zijn honger blijft zitten of enkel na veel zwoegen vindt wat hij aan het zoeken was. Veel burgers kunnen al deze inspanningen niet opbrengen of doen dit enkel wanneer het gaat over hun individuele eigenbelang (benoemingen, belastingen, enz.). Daarnaast kan het voor de overheid erg omslachtig zijn om aan alle verzoeken tot informatie te moeten voldoen. Dat kost veel tijd van ambtenaren. Tot slot is er het gevaar voor de beleidsvoering: zowel intern als extern kan men er zich voor hoeden om nog informatie beschikbaar te stellen of uit te wisselen, omdat men weet dat die informatie wellicht publiek zal zijn. Zo kan een ambtenaar terug de voorkeur geven aan telefonisch overleg in plaats van een email te sturen. Of een college van een gemeente kan informeel vergaderen zonder verslag te nemen, waardoor het verslag van de officiële bijeenkomst alleen nog neerkomt op het vermelden van de beslissingen.

De ophef naar aanleiding van het uitlekken van tal van documenten met gevoelige informatie via WikiLeaks is een goede illustratie van de spanningen rond en de problemen met openbaarheid. Het bestuur kan dan wel motieven i.v.m. privacy en het nog aan de gang zijnde beleidsproces inroepen om geen openbaarheid toe te staan maar die motieven zijn beperkt of ruim te interpreteren en zorgen zelf weer voor debat en eventuele rechtszaken door verongelijkte burgers of bedrijven. Zeker in de laatste jaren staat vooral het probleem van de informatieveiligheid hoog op de agenda van alle overheden. Nu nagenoeg alle informatie elektronisch wordt bewaard, moet de beveiliging zorgen voor het vermijden van ongewilde openbaarheid van allerlei gegevens die tot de private sfeer van burgers of bedrijven behoren. Het veiligheidsbeleid van overheden tegen elektronische aanvallen of misbruik van informatie, is ook in het belang van burgers.

6. Burgers als adviseurs, participanten en co-creanten

Burgers zijn ook actief als beleidsmakers. Ze participeren, ze denken mee over beleid en nemen soms beslissingen. Ze zijn ook soms co-creant van publieke goederen of ze gaan autonoom aan de slag in en met burgerinitiatieven. Alvorens hierop verder in te gaan, lichten we eerst de participatieladder toe. Die ladder maakt het mogelijk goed in te schatten wat de betekenis is van participatie en welke rollen burgers en de overheden daarin kunnen of moeten spelen.

6.1. Een participatieladder

Een handig instrument om participatie van burgers te classificeren, is de participatieladder. Hoe hoger op de ladder, hoe sterker de impact van de burger in de beleidsvorming en zelfs hoe meer de burger autonoom kan beslissen. De grondlegger van de idee van de participatieladder is **Arnstein** (1969). Zij ontwierp oorspronkelijk een participatieladder met acht treden: manipulatie, therapie, informatie, consultatie, verzoening, partnerschap, overgedragen macht en burgerbestuur. Arnstein hanteerde hierbij als centrale vraag: “Is er al dan niet een machtsherverdeling waarbij diegenen die de macht in handen hebben, een deel ervan afstaan aan de zogenaamde *have-nots* (de massa zonder macht)?” Hoe lager op de ladder hoe minder sprake van participatie, aldus Arnstein.

Heel wat auteurs hebben sedertdien een variatie gemaakt op deze benadering. Om uit te maken wat interactieve besluitvorming al dan niet is, hebben Pröpper en Steenbeek (1998) een participatieladder ontwikkeld met daarin een omslagpunt van gesloten beleidsvoering naar interactieve beleidsvoering (tabel 1). Dit omslagpunt ligt boven de ‘consultatieve’ stijl. Wanneer participanten enkel kunnen reageren op een gegeven probleemdefinitie door een overheid spreken de auteurs niet over interactieve beleidsvoering. Om een beleidsaanpak echt ‘interactief’ te noemen, moet er voldoende **openheid** zijn. Daarmee bedoelen zij in eerste instantie inhoudelijke openheid: de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van de opvattingen van de initiatiefnemer (het bestuur). Daarnaast gaat het om de openheid naar actoren: meer mensen worden toegelaten tot de arena; en de openheid van het proces (de afwikkeling van de verschillende beleidsfasen is niet vooraf en van bovenaf vastgelegd). De mate van openheid zegt iets over de invloedsverdeling tussen initiatiefnemers en participanten. Hoe meer ruimte voor openheid, hoe meer mogelijke invloed van de participanten.

Tabel 1: De participatieladder van Pröpper en Steenbeek (1998)

Bestuursstijlen	Rol van het bestuur	Rol van de participant
Wel interactief		
Faciliterende stijl	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming over aan participanten	Initiatiefnemer
Samenwerkende stijl	Bestuur werkt samen en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid
Delegerende stijl	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden	Medebeslisser: binnen randvoorwaarden
Participatieve stijl	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen	Adviseur
Niet interactief		
Consultatieve stijl	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar maar er moet geen gevolg aan worden gegeven	Geconsulteerde, gesprekspartner
Open autoritaire stijl	Voert zelfstandig beleid en verschat hierover informatie	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input
Gesloten autoritaire stijl	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie	Geen

Expliciet geeft de ladder ook aan dat een bepaald participatieniveau appelleert aan een bepaalde rol van de overheid en de participant. Bij de faciliterende stijl treedt de participant op als initiatiefnemer: de burger neemt het initiatief, de overheid ondersteunt en blijft op afstand. Bij de samenwerkende bestuursstijl is het bestuur mede-initiatiefnemer, het beleid is dan het resultaat van de samenwerking van alle initiatiefnemers. Wanneer het bestuur de randvoorwaarden opstelt en de participant medebeslisser is, spreken we van een delegerende stijl. Bij de eerste drie stijlen hebben de participanten een inbreng bij het beslissen. Bij de participatieve en consultatieve stijl mogen participanten adviseren en bij de open en gesloten autoritaire stijl blijft die invloed beperkt. Participanten hebben hier enkel nog invloed voor zover het bestuur rekening houdt met hun belangen en wensen.

Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben nog een andere variante ontwikkeld (tabel 2). Zij onderscheiden minder niveaus dan Pröpper en Steenbeek. Ze verbinden dit aan een vorm van democratie en benoemen daarenboven de rol van de overheid en de participant. In die zin vat de participatieladder wat hierboven reeds is beschreven. Edelenbos en Monnikhof zijn van mening dat vanaf de derde trede (adviseren) er sprake is van een interactief proces. Bij de onderste twee treden overheerst een **bestuurscentrisch perspectief**. Belanghebbenden worden geïnformeerd of geraadpleegd. Vanaf het niveau 'adviseren' ontstaat meer gelijkwaardigheid tussen bestuur en belanghebbenden. In andere variaties op de ladder wordt 'informereren' niet als niveau opgenomen omdat het niet als participatievorm wordt gezien.

Tabel 2: Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (2001)

Meebeslissen	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de burgers. Politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan specifieke randvoorwaarden.	Bijvoorbeeld: burgerjury, referendum, agenda-recht...
Coproduceren	Politiek, bestuur en betrokkenen komen samen probleemagenda en oplossingen overeen. Politiek verbindt zich aan oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming.	Bijvoorbeeld: world café, groupdecision room
Adviseren	Politiek en bestuur laten burgers problemen en oplossingen formuleren. Ideeën hebben volwaardige rol in beleidsontwikkeling	Bijvoorbeeld: adviescommissie, burgerjury
Consulteren	Politiek en bestuur bepalen beleidsrichting. Burger is gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor het beleid.	Bijvoorbeeld: burgerpanel, elektronische consultatie, focusgroep
Informereren	Politiek en bestuur houden burgers op de hoogte van de genomen beslissingen. Burgers leveren geen input.	Bijvoorbeeld: audiovisuele media, publieke hoorzitting, meeting, tentoonstelling ...

6.2. De adviesraden

Op alle bestuursniveaus maar zeker op het lokale niveau zijn adviesraden een oud en vaak gebruikt instrument voor inspraak of participatie. Ze sluiten aan, de naam zegt het zelf al, bij de adviserende trap in de participatieladders. Ze zagen vanaf de jaren '70 het licht. Op lokaal niveau zijn een aantal adviesraden het resultaat van de vrije keuze van het lokaal bestuur (wijkraden, ouderenraden, integratieraden, kindersparlementen,...). Voor bepaalde domeinen (cultuur, jeugd, sport, ruimtelijke ordening,...) is een adviesraad verplicht en een onderdeel van de Vlaamse regelgeving.

Adviesraden steunen sterk op het **systeem van representatie**: het zijn vertegenwoordigers van organisaties die in de adviesraad zetelen. De adviesraden op lokaal niveau zijn meestal nogal sterk getrapd georganiseerd: er is een algemene vergadering, een bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Naarmate het systeem van representatie in het algemeen in onze samenleving onder druk staat (zie hierboven) geldt dat ook voor adviesraden.

Een klassiek probleem bij adviesraden is dat zij vaak heel afhankelijk zijn van het bestuur: vraagt het bestuur advies en wat doet een bestuur met die adviezen? Bovendien worden adviesraden overwegend ondersteund door ambtenaren van dat bestuur waardoor deze ambtenaren in een lastig parket kunnen komen omdat zij een dubbele rol moeten proberen te combineren. Ze moeten de adviesraden voeden met informatie, maar die informatie legt soms zaken bloot over het interne functioneren of over keuzes die toch al zijn gemaakt.

Een intern probleem is dat adviesraden samengesteld zijn uit organisaties en in nogal wat domeinen verdedigen al deze organisaties ook hun eigen belangen. Dat is zeker zo als het over subsidies gaat. De **scheiding tussen advies geven en belangenverdediging** wordt dan soms erg dun en dat ondergraaft de geloofwaardigheid van de adviesraad. Op Vlaams niveau heeft onder andere deze overweging tot een hertekening geleid van het landschap van de adviesraden (zie hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid' en Van Damme et al., 2011). Dat wordt zeker een probleem op die domeinen waarbij heel andere en nieuwe vormen van burgerorganisaties het licht zien, vaak tijdelijk of ad hoc. Die hebben of krijgen maar moeilijk een plaats in adviesraden en voelen er zich vaak niet thuis. Dat kan de legitimiteit van een adviesraad sterk ondergraven: hoe legitiem is een advies van een gemeentelijke cultuurraad als in het culturele veld heel wat nieuwe initiatieven groeien die niet in het model van de klassieke

vereniging passen en die dus niet in een adviesraad vertegenwoordigd zijn? Adviesraden werken vaak apart en alleen op 'hun' domein, waardoor steeds meer problematieken die niet onder één sector te vatten zijn ook niet door adviesraden worden behandeld, waardoor deze adviesraden nog meer relevantie verliezen (De Rynck & Dezeure, 2009).

Een adviesraad heeft ook mogelijke voordelen: het zijn permanente organen in tegenstelling tot tijdelijke initiatieven zoals hoorzittingen of een participatieproces rond één project; ze cumuleren na verloop van tijd veel kennis over een specifiek domein.

6.3. Referendum en volksraadpleging

Een ander bekend instrument voor participatie is het referendum. In een referendum wordt een geplande of reeds besliste beleidsmaatregel voorgesteld aan kiezers waarop zij met ja of neen kunnen antwoorden. In het geval van een referendum is de uitspraak van de kiezers bindend, bij een volksraadpleging is de uitslag enkel consultatief en kan deze samen met andere overwegingen meegenomen worden in de uiteindelijke besluitvorming.

Er bestaat wel wat spraakverwarring rond referendum en volksraadpleging. In België bestaat er geen regelgeving rond het referendum, wel rond de volksraadpleging, maar dit enkel op lokaal (en provinciaal) vlak. Na de negatieve ervaringen met de volksraadpleging over de terugkeer van Leopold III in 1950 die het land verscheurde, is men op nationaal vlak erg beducht voor het organiseren van een volksraadpleging, al duikt de discussie soms nog wel eens op, bijvoorbeeld naar aanleiding van de goedkeuring van Europese verdragen. Sinds het Vlinderakkoord hebben ook de gewesten de mogelijkheid om regelgeving te ontwikkelen voor gewestelijke volksraadplegingen. In Vlaanderen is daar nog geen gebruik van gemaakt. Op gemeentelijk vlak is een volksraadpleging wel mogelijk, maar het moet dan uiteraard gaan over gemeentelijke zaken (al wordt dit vrij ruim geïnterpreteerd). Persoonlijke en budgettaire zaken en zaken die betrekking hebben op toegang en verblijf van vreemdelingen zijn door het gemeentedecreet uitgesloten.

Sinds de invoering van de volksraadpleging in 1995 zijn er in Vlaanderen een twintigtal van deze lokale volksraadplegingen georganiseerd. Er tekenen zich een aantal duidelijke lijnen af. Ten eerste heeft het onderwerp van die volksraadplegingen nagenoeg exclusief betrekking op ruimtelijke ordening en infrastructuurwerken: bouw van een parking of een bibliotheek,

heraanleg van het centrum, een nieuw verkeersplan, enz. Het gaat om tastbare fysieke ingrepen die een directe impact hebben op het dagelijkse leven van de burger. Een tweede rode draad is dat ze er nagenoeg allemaal kwamen op vraag van een actiegroep al dan niet in samenwerking met één of meerdere oppositiepartijen. Volksraadplegingen kunnen er komen op initiatief van het bestuur, maar kunnen ook afgedwongen worden door het verzamelen van voldoende handtekeningen door oppositiepartijen of actiegroepen. Het lijkt deze laatste vorm, ook volksinitiatief geheten, te zijn die het vaakst voorkomt in Vlaanderen. Een laatste constante in de Vlaamse volksraadplegingen op lokaal niveau is de vaststelling dat het ‘neen’-kamp het nagenoeg altijd haalt, op voorwaarde dat het deelnamequorum wordt gehaald. Om de stemmen te mogen tellen, moet immers een minimaal in het provincie- en gemeentedecreet bepaald percentage van de inwoners komen stemmen. Vaak komen de voorstanders van een bepaalde maatregel niet stemmen in de hoop dat dit minimale percentage niet gehaald wordt. Als dit wel gehaald wordt, zijn de ‘neen’-stemmers vaak in de meerderheid. De uitslag is dan een advies aan het bestuur om de (geplande) beleidsmaatregel in te trekken of op zijn minst toch te herzien. Dat dit niet altijd gebeurt, bewijzen een aantal beruchte voorbeelden. Zo werd de parkeergarage onder de Grote Markt van Sint-Niklaas, waarover een meerderheid zich negatief uitsprak in een volksraadpleging in 1998, toch gebouwd, zij het in gewijzigde vorm. En zo verklaarde de burgemeester van Hoei, Anne-Marie Lizin, na een afwijzing van de immobielplannen van het gemeentebestuur in 2005, dat dit een overwinning voor het gemeentebestuur was, aangezien alle kiezers die niet waren komen stemmen als één man achter de plannen staan.

Intermezzo 4: Volksraadpleging in Sint-Niklaas over afvalophaling

De Stad Sint-Niklaas organiseerde op 1 september 2013 een volksraadpleging met als vraag: “Moet het stadspersoneel instaan voor de huis-aan-huisophaling van het restafval?” Dit volgde op een verzoekschrift getekend door meer dan 7.000 personen. Aanleiding van dit verzoekschrift was het voornemen het ophalen van het restafval over te dragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, dat vervolgens een deel van de werkzaamheden bij private bedrijven zou onderbrengen. Hierop hebben de vakbonden van het stadspersoneel handtekeningen ingezameld om een volksraadpleging af te dwingen. 84,2 % van de opgekomen kiesgerechtigden spraken zich uit tegen de hervorming. Echter, er daagden slechts 17,6 % van de kiesgerechtigden op. Het schepencollege besloot de uitslag naast zich neer te leggen. Een gebruikt argument was dat de lage opkomst aantoonde dat het standpunt van de initiatiefnemers van de raadpleging te weinig steun genoot bij de bevolking.

6.4. Cocreatie en autonome burgerinitiatieven⁵²

De meest verregaande vormen van participatie op de participatieladder zijn deze waarbij burgers zelf vorm geven aan (een onderdeel van) de samenleving: ze richten samen een zorgproject op; ze creëren een coöperatieve die windenergie opwekt en verkoopt; ze werken samen om aan stadslandbouw te doen; ze werken samen in een burgerwacht om toe te zien op de veiligheid in de buurt,... Vaak is de overheid daar op een of andere manier, direct of indirect, actief of passief bij betrokken. Is dat actief en direct dan zullen we eerder over cocreatie spreken. Is dat meer passief of indirect, dan gaat het eerder over een autonoom burgerinitiatief. Overheden nemen soms zelf het initiatief om samen met burgers diensten of beleid te co-creëren. Hoe de verhoudingen tussen overheden en burgers juist in elkaar zitten en hoe ze evolueren, vergt onderzoek. De bestuurskundige literatuur over cocreatie en burgerinitiatieven is in elk geval uitgebreid.

6.4.1. Cocreatie

Cocreatie en coproductie zijn er erop gericht burgers te laten meedenken over keuzes in het beleid en hen te laten meewerken bij het uitvoeren van beleid. Dit laat overheden toe kosten te besparen en kwaliteitsvolle diensten te leveren. We zien vooral veel initiatieven op het lokale niveau. Cocreatie slaat op een vorm van samenwerking gericht op het zoeken naar oplossingen voor complexe uitdagingen. De bestuurskundige literatuur gaat vooral in op samenwerkingen tussen burgers en bestuur, en hanteert meestal de specifieke term coproductie. Kenmerkend aan **coproductie** is dat (Verschuere & Steen, 2015: 7):

- het gaat om het produceren of ontwikkelen van publieke goederen of diensten die maatschappelijk waardevol zijn,
- waarbij zowel de burgers als coproductanten als de overheid als ‘professionals’ samen werken,
- met als doel om de kwaliteit en de kwantiteit van deze publieke goederen of diensten te verbeteren of te verhogen.

Bij coproductie wordt meer verwacht van burgers dan bij gewone beleidsparticipatie: ze moeten namelijk zelf mee de publieke diensten en goederen produceren, en deelnemen aan de beleidsuitvoering. Meestal maken ze ook

⁵² Dit onderdeel is gebaseerd op Verschuere, B. & Steen, T. (2015). *Cocreatie en coproductie van publieke diensten: Een uitdaging*. Focus. 2: 7-12.

zelf gebruik van deze goederen of diensten, wat coproductie onderscheidt van klassiek vrijwilligerswerk.

Er zijn **verschillende vormen van cocreatie en coproductie**. Deze kan complementair zijn. Hierbij voeren burgers taken uit die aanvullen wat een professionele organisatie al doet. Ze zijn als dusdanig betrokken bij (beslissingen over) het primaire proces van de organisatie. Denk bij voorbeeld aan ouders die zelf schooluitstappen organiseren. Coproductie kan ook gericht zijn op implementatie. Dit betekent dat burgers geen impact hebben op het design van diensten of goederen, maar dat ze wel mee helpen implementeren. We zien dit bijvoorbeeld in het onderwijs waar de coproductie erin bestaat dat ouders en leerlingen hun best doen om de leerstof te verwerken en huiswerk te maken, om zo het onderwijs tot een succes te maken. Ze hebben echter geen zeg over de inrichting van het onderwijs, of de thema's die aan bod moeten komen. Ten slotte kan coproductie ook volledig zijn. Hierbij zijn burgers bij zowel design als uitvoering van de dienstverlening betrokken.

6.4.2. Autonome burgerinitiatieven

Bij cocreatie gaat het altijd nog om een vorm van samenwerking tussen overheid en burgers, soms op initiatief van de overheid zelf. Bij autonome burgerinitiatieven nemen burgers zelf het initiatief en beheren zij autonoom bepaalde initiatieven: voor wijkbeheer; voor het beheer van een door henzelf opgerichte infrastructuur; voor het opzetten van een nieuwe woonvorm met een collectief van mensen; een coöperatieve voor windenergie die volledig door burgers wordt beheerd en gefinancierd; een collectief van autodelen in een buurt. Meestal is de overheid hier wel op de een of andere manier bij betrokken, maar dan eerder als regelgever (stimulerend of hinderend); als facilitator (bv. door een beperkte financiële steun); als regulator (bv. door maximumprijzen op te leggen). Het lijkt er op dat veel burgerinitiatieven weliswaar niet exclusief maar toch vooral een stedelijk fenomeen zijn.

De opkomst van burgerinitiatieven heeft met de verhoogde deskundigheid en assertiviteit te maken waar we het hierboven al over hadden. Soms ontstaan ze ook uit onvrede met overheidsbeleid dat vast zit in een bepaald kader of niet meer tegemoetkomt aan nieuwe behoeften. Soms nemen burgers initiatief voor complexe problematieken, omdat duidelijk

is dat de overheid intern zo verdeeld is of politiek zo zeer gericht is op de korte termijn, dat burgers ervoor kiezen om dan maar zelf initiatief te nemen. Sommige initiatieven zoals coöperatieven voor windenergie of nieuwe woonvormen, of initiatieven voor korte keten van voedsel in de stadslandbouw, verspreiden zich heel snel, zelfs wereldwijd. Op zich zijn die initiatieven dan wel kleinschalig, maar dat geldt niet meer als we alle initiatieven samen bekijken. We gaan hier verder op in in hoofdstuk 12 'Bestuur en maatschappelijk middenveld'.

We hebben hierboven al aangegeven dat deze ontwikkeling ideologische vragen oproept over politiek en democratie. Deze autonome burgerinitiatieven geven op een kleine schaal vorm aan democratie en zijn intern vaak gericht op democratische beslissingen door alle betrokken burgers. Ze organiseren op een micro-niveau vormen van solidariteit tussen mensen. Hoe ver mag of moet die autonome burgerverantwoordelijkheid gaan? Leidt de opbouw van nieuwe vormen van micro-solidariteit dan eventueel tot de afbouw van de macro-solidariteit die via de sociale zekerheid wordt georganiseerd? Vooral in de sfeer van zorg komen deze ideologische vragen het meest boven. Voor de fysieke projecten (ruimte, mobiliteit, landbouw,...) gaat het eerder om het zoeken naar een nieuwe verhouding met de overheid (vaak dan in vormen van coproductie, maar dan wel op initiatief van de burgers zelf en niet vanuit de overheid). Daarom noemen we dat soms de omgekeerde participatie: de vraag is dan niet hoe burgers in het bestuur kunnen participeren, maar het bestuur bij de burgers.

6.5. Enkele beschouwingen over participatie

In dit onderdeel hadden we het over de burger als actieve participant, in verschillende gradaties en vormen en in verschillende verhoudingen met de overheid. Participatie gaat altijd over de **zoektocht naar draagvlak** voor bepaalde beslissingen. Omdat dit draagvlak er zelden spontaan is, omdat er in de samenleving nu eenmaal veel belangen en vaak tegenstrijdige belangen zijn en omdat burgers steeds assertiever zijn en beter geïnformeerd, is participatie, gericht op het zoeken naar een consensus en een draagvlak, steeds meer een noodzaak. Ook wie dat niet wil, wordt ermee geconfronteerd en moet hiermee leren omgaan. Actieve burgers laten zich immers niet langer de wet dicteren en kunnen zich snel organiseren, desnoods tegen overheden in. Dat betekent dat de aanpak van participatie in beleidsprocessen ook steeds meer deskundigheid vereist van overheden.

Participatie kan tot verrijking van het beleid leiden omdat er inzichten en kennis in het proces worden gebracht die niet exclusief of niet bij de overheid aanwezig zijn. Vanuit deze perspectieven heeft participatie veel te maken met vertrouwen en legitimiteit, waarmee we het hoofdstuk zijn begonnen.

De opkomst van de zogenaamde participatieve democratie staat in nauwe relatie met de tanende legitimiteit van de representatieve democratie. Naarmate politieke partijen minder centraal staan en minder vertrouwen krijgen van burgers, neemt de noodzaak toe om via andere manieren aan beleidsvorming te werken. Die zoektocht naar nieuwe verbindingen tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie is volop bezig, zeker op lokaal niveau, waar deze verbindingen gemakkelijker te maken zijn (De Rynck, 2017; Huyse, 2017). Dat veroorzaakt echter ook veel spanningen en zorgt voor veel discussie. Soms zijn praktijken van participatie pure marketing, soms zijn ze slecht georganiseerd, soms leiden ze helemaal niet tot resultaat.

Participatie gaat echter niet alleen over de relatie tussen burgers en bestuur maar ook over de relaties tussen burgers onderling. Participatie zet ook het **debat tussen burgers** centraal, die vanuit verschillende posities en belangen betrokken kunnen zijn en die net door participatie kunnen nadenken over hun positie en belangen. Participatie is dus heel wat anders dan een eenmalige enquête waarin burgers om hun mening wordt gevraagd. Veel mensen hebben niet echt een onderbouwde mening over allerlei thema's. Participatie helpt net om een onderbouwde en ook tegensprekelijke mening op te bouwen, vanuit interactie met andere mensen. Participatie leidt er dan toe dat mensen respect krijgen voor andere meningen en dat ze hun eigen mening bijstellen.

Een cruciale problematiek is de vraag **wie participeert**. Zeker voor de meer klassieke vormen van participatie is hierover al veel onderzoek verricht dat duidelijk maakt dat er verschillende soorten burgers zijn en dat het vaak dezelfde soorten groepen zijn die participeren (De Rynck & Dezeure, 2009). Dat leidde tot de zogenaamde participatieparadox: hoe meer vormen van participatie worden georganiseerd, hoe meer steeds weer en steeds meer dezelfde groepen burgers kansen krijgen om de beleidsvorming te beïnvloeden. Dit is een voorbeeld van een zogenaamd **Mattheüs-effect**: zij die al hebben, krijgen nog meer. Het gaat meer bepaald over autochtone, hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd, en over leden van gevestigde belangengroepen. Datzelfde probleem geldt trouwens ook voor de politieke

partijen die daarom in de letterlijke betekenis evenmin representatief zijn (Wauters, 2017). Ook in hun rol als klant zien we dat burgers op ongelijke wijze gebruik maken van hun mogelijkheden te klagen of over te stappen naar andere dienstenleveranciers. Dit vergt tijd, zelfvertrouwen en kennis. Hetzelfde geldt voor het opzetten van coproductie-initiatieven. Bij de nieuwere vormen van participatie en zeker bij de burgerinitiatieven is de balans toch meer genuanceerd: bij veel burgerinitiatieven zijn in verhouding meer jongeren betrokken, meer allochtonen, meer vrouwen (De Rynck & Dezeure, 2009). In de literatuur vinden we nog meer nuance: ook zonder socio-demografische representativiteit kan in processen van participatie een veelheid aan inhoudelijke argumenten aan bod komen (Oude Vrielink & Verhoeven, 2011). De representativiteit van een waaier aan meningen is daarom nog iets anders dan de fysieke aanwezigheid van bepaalde groepen in processen van participatie.

De soms wat stereotiepe discussie over representativiteit vergt dus wel nuance, maar permanente aandacht voor de sociale selectie is bij het organiseren van participatie zeker een noodzaak. Daarmee eindigen we waar we het hoofdstuk mee begonnen. Ook participatie steunt op vertrouwen van mensen in elkaar en in de samenleving waarin ze leven. Als mensen dat vertrouwen verliezen, door uitsluiting, te grote ongelijkheid of door discriminatie, dan zullen mensen ook hun geloof verliezen in de mogelijke kracht van participatie.

7. Besluit

Met dit hoofdstuk hebben we getracht de inzichten in de verhouding tussen burger en bestuur te vergroten. We zijn gestart met vertrouwen en legitimiteit die de houding van burgers helpen verklaren. We focusten op de verschillende rollen van burgers en hebben de spanningen daarbij aangeduid. Hierbij steunden we op de vaststelling dat zowel de burger als het bestuur veranderingen hebben ondergaan. Enerzijds is de burger kritischer en mondiger geworden ten aanzien van het overheidsoptreden en stellen burgers zich autonomer op, anderzijds is ook de overheid zelf gevoeliger geworden voor de mening van de burger. Dit heeft geleid tot het inzetten van allerlei instrumenten om tegemoet te komen aan deze evoluties. We hebben aandacht geschonken aan het *exit-voice-loyalty* kader, en op basis hiervan hebben we getoond hoe de burgers in zijn of haar verschillende rollen in interactie tredt met het bestuur.

8. Verdere informatie

- De Rynck, F. & Dezeure, K. (2009). *Burgerparticipatie in Vlaamse Steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Het rapport van de commissie Keulen*. Brugge: Vanden Broele.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (eds.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society*. 5 (2): 281-291.
- <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be>
- <http://www.participatiewijzer.nl/>
- Loyens, K. & Van De Walle, S. (2006). *Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling*. KU Leuven Instituut voor de Overheid.

9. Referenties

- Aberbach, J.D., & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review*. 7(2): 225-246.
- Arnstein, S.A. (1969). Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 34(4): 216-224.
- Dalton, R.J. (1984). Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies. *Journal of Politics*. 46(1): 264-284.
- Dalton, R.J. & Wattenberg, M.P. (eds.). (2000). *Parties without partisans*. New York: Oxford University Press.
- De Koster, K., Kampen, J., Caluwaerts, D., De Cloedt, A-S, Depauw, S. & Deschouwer, K. (2010). *Democratie en de kloof tussen discours en praktijk. Burgerparticipatie, overheidsbeleid en tevredenheid op het lokale niveau*. Gent: Academia Press.
- De Rynck, F., (2017). *Lokale politiek en lokale democratie. Veertig stemmen over steden en gemeenten*. Brussel: Politeia.
- De Rynck, F. & Dezeure, K. (2009). *Burgerparticipatie in Vlaamse Steden. Naar een innoverend participatiebeleid. Het rapport van de commissie Keulen*. Brugge: Vanden Broele.

- Dowding, K. & John, P. (2012). *Exits, voices and social investment: Citizens' reaction to public services*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over ruimtelijke lokale projecten*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (1998). Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel. In: Edelenbos, J. & Monnikhof R. (red.) *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo Uitgeverij.
- Gofen, A. (2012). Entrepreneurial exit response to dissatisfaction with public services. *Public Administration*. 90 (4): 1088-1106.
- Gomis, A. (1999). *Interactief beleid: nieuwe impulsen voor communicatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Goodin, R. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hibbing, J. & Theiss-More, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hooghe, M. (2003). *Sociaal kapitaal in Vlaanderen: verenigingen en democratische politieke cultuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huysse, L. (2017). *Red de verkiezingen. Een routeplanner*. [essay] Leuven.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kampen, J., Maddens, B., Bouckaert, G. & Van de Walle, S. (2002). *Metten en operationaliseren van de concepten tevredenheid met en vertrouwen in de overheid binnen de context van survey-onderzoek*. KU Leuven Instituut voor de Overheid
- Maes, R. (2002). De ombudsinstelling op federaal, gewestelijk en gemeenschapsvlak - meerwaarde voor de burger. In: Andersen, R. & Hubeau, B. (red.) *De ombudsman in België na een decennium*. Brugge: Die Keure, pp. 191-221.
- Mariën, S. (2011). *Political Trust. An Empirical Investigation of the Causes and Consequences of Trust in Political Institutions in Europe*. (Doctoraatsverhandeling, KU Leuven, Leuven, België). pp. 1-32.

- Mariën, S., Hooghe, M. & Quintelier, E. (2010). Inequalities in Non-Institutionalised Forms of Political Participation. A Multi-Level Analysis of 25 Countries. *Political Studies*. 58 (1): 187-213.
- Oude Vrielink, M. & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*. 38 (4): 377-387.
- Pröpfer, I. & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering: Typering, Ervaringen en Dilemma's. *Bestuurskunde*. Themanummer 'Dilemma's van interactieve beleidsvorming'. 7: 292-301.
- Pröpfer, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho,.
- Rothstein, B. (2009). Creating Political Legitimacy Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist*. 53 (3): 311-330.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schram, F. (2009). *Burger en bestuur: een introductie tot een complexe verhouding*. Brussel: Politeia.
- Stouthuysen, P. (2002). Waarom de burgers niet meer meedoen. De crisis van de democratie in perspectief gezet. In: Hubeau, B. & Elst, M. (red.) *Democratie in ademnood. Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge: Die Keure. pp. 7-17.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 64 (5): 416-24.
- Tummers, L., Jilke, S. & Van de Walle, S. (2013). Citizens in Charge? Reviewing the Background and Value of Introducing Choice and Competition in Public Services. In: Dwivedi, Y.K., Shareef, M.A., Pandey, S.K. & Kumar, V. (red.) *Public administration reformation: Market demand from public organizations*. London: Routledge. pp. 24-42
- Verhofstadt, G. (1992). *De weg naar politieke vernieuwing: het tweede burgermanifest*.
- Van Damme, J., Brans, M., Fobé, E. & Vancoppenolle, D. (2011). De strategische adviesraden: buitenboordmotor van het Vlaamse beleid. *Burger, Bestuur en Beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*. 7 (2): 105-119.
- Verschuere, B. & Steen, T. (2015). Cocreatie en coproductie van publieke diensten: Een uitdaging. *Focus*. 2: 7-12.
- Wauters, B. (red.) (2017). *Wie is nog van de partij? Crisis en toekomst van partijleden in Vlaanderen*. Leuven: Acco. 232 p.



HOOFDSTUK 12

Bestuur en maatschappelijk middenveld

Bram Verschuere & Joris De Corte

1. Inleiding en begripsbepaling

Volgens de systeempolitieke benadering van David Easton (1953) bestaan openbare besturen niet op zich, maar zijn ze ingebed in een samenleving. Openbare besturen voeren beleid in dienst van die samenleving, ontwikkelen maatregelen als antwoord op de eisen en vragen van burgers, belangengroepen, verenigingen, en zij doen dat vaak in samenwerking met die maatschappelijke actoren. Een handboek over de werking van openbare besturen mag dan ook niet voorbij gaan aan deze maatschappelijke inbedding van de overheid. In het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 11 'Bestuur en Burger') werd al aandacht besteed aan de relatie tussen burgers en hun bestuur.

In dit hoofdstuk gaan we in op de relatie tussen het maatschappelijk middenveld en het bestuur. Het maatschappelijk middenveld, of de 'georganiseerde samenleving', omvat de veelheid aan verenigingen, bewegingen, non-profit organisaties en belangenorganisaties die een rol spelen in het leveren van publieke diensten (zoals bv. onderwijs, zorg, cultuur,...), of het overheidsbeleid trachten te beïnvloeden (zoals vakbonden, mutualiteiten of andere belangenverenigingen).

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- in eigen woorden het maatschappelijk middenveld definiëren;
- de verschillende soorten organisaties die deel uitmaken van het maatschappelijk middenveld onderscheiden;
- de rollen beschrijven die het maatschappelijk middenveld opneemt in de samenleving en ten opzichte van de overheid;
- de mogelijke conflicten benoemen die mogelijks gepaard gaan met het tegelijkertijd opnemen van meerdere van deze rollen;
- de potentiële voor- en nadelen van publieke dienstverlening door het maatschappelijk middenveld benoemen.

2. Begripsbepaling

2.1. De verzuiling en de omvang van het maatschappelijk middenveld

Zeker in een land als België is het maatschappelijk middenveld een belangrijke speler. België is niet alleen bekend als een participatie waarbij politieke partijen in belangrijke mate het overheidsbeleid kunnen sturen, maar ook als een land waarbij maatschappelijke organisaties nauw en structureel betrokken worden bij de beleidsvoering. Deze betrokkenheid is er niet alleen in de beleidsvoorbereidende fase, maar ook in de beleidsuitvoering, aangezien de overheid doorheen de jaren heel wat uitvoeringstaken overgelaten heeft aan het vrije non-profit initiatief. Het maatschappelijk middenveld is bijgevolg een factor om mee rekening te houden, precies omdat het in ons land zo uitgebreid is, zo veel invloed kan uitoefenen, en zo veel taken van publieke dienstverlening uitvoert.

Uit een bevraging van Vlaamse kabinetsmedewerkers en topambtenaren (Vancoppenolle & Brans, 2005) bleek dat het maatschappelijk actorenveld waarmee de beleidsmakers geconfronteerd werden omvangrijk en uiteenlopend samengesteld is, veel⁵³ invloed en druk op het beleid uitoefent en bovendien volgens de meerderheid van de respondenten nog vele groepen kent die sterke connecties hebben met een bepaalde politieke partij. Slechts 10 % van de Vlaamse beleidsmakers in de uitvoerende macht (kabinetsmedewerkers en topambtenaren) stelt dat zij met geen enkele belangengroep geconfronteerd worden. Deze cijfers illustreren niet alleen dat er een ze-

⁵³ Ongeveer 40 % van de 168 bevroagde beleidsmakers gaf aan dat de invloed van belangengroepen in hun beleidsveld groot of erg groot was, 40 % stelde dat de invloed eerder groot was.

kere osmose bestaat tussen overheidsactoren en belangengroepen, maar ook dat de maatschappelijke arena in Vlaanderen niet politiek neutraal is.

Deze context van de verzuiling in ons land is een belangrijke historische factor die de sterkte en de omvang van het maatschappelijke middenveld helpt verklaren. Luc Huyse (2014) schetst de opgang en de ontmanteling van de verzuilde Vlaamse samenleving op een heldere wijze. Waar de verzuiling in ons land begonnen is op het eind van de 19de eeuw, heeft ze vooral in de eerste helft van de 20ste eeuw in België een erg grote groei gekend. Begin 20ste eeuw trok de clerus een systeem van eigen scholen, hospitalen, dagbladen, mutualiteiten, vakbonden en verenigingen op. Op gelijkaardige wijze ontstonden ook socialistische en liberale netwerken. Deze drie 'zuilen' zijn gaandeweg een veelheid aan organisaties gaan omvatten, en werden gaandeweg (h)echte machtsblokken, waarbij de politieke partijen fungeerden als de vertegenwoordigers van de zuil (zie ook hoofdstuk 4 'Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets'). Kenmerkend was ook dat de verzuiling resulteerde in een groeiend belang van de private non-profit sector. Niet alleen omdat de zich ontwikkelende welvaartstaat na de Tweede Wereldoorlog bestaande particuliere initiatieven ging ondersteunen, maar ook omdat nieuwe taken – als gevolg van de pacificatie tussen de zuilelites – werden toegewezen aan private non-profit organisaties. In die periode zagen we de massale opkomst van door de overheid gesubsidieerde organisaties die diensten leverden (en dat vandaag nog steeds doen) in de sfeer van welzijn (rusthuizen, thuiszorg, zorg voor personen met een handicap), onderwijs (scholen) en gezondheid (ziekenhuizen en hospitalen).

Sinds de jaren '60 kwam de verzuiling echter onder druk omwille van het voortschrijdende moderniseringsproces,⁵⁴ waardoor de band tussen achterban en zuil minder vanzelfsprekend werd, wat onder meer tot uiting kwam in afnemende lidmaatschappen en electorale volatiliteit. De natuurlijke, zuilgebonden achterban van de verschillende traditionele partijen brokkelde gaandeweg meer af en ook de zuilorganisaties stelden zich gaandeweg onafhankelijker op ten opzichte van 'hun' politieke partij.

Op vandaag kunnen we eigenlijk niet langer spreken over 'zuilen', maar eerder over 'politieke concerns' (Huyse, 2003). Dit zijn als het ware omvangrijke netwerken van organisaties waartussen tal van (personele en financiële) verbindingen bestaan. Organisaties uit de katholieke zuil (zoals

54 Ten gevolge van de verdere ontsluiting van het platteland, een grotere mobiliteit, massamedia, de ontkenning, de verhoogde welvaart, meer actieve/mondige burgers, de opkomst van nieuwe bewegingen, ...

bv. Beweging.net, de Boerenbond, de katholieke onderwijkskoepel en Caritas) overleggen zeker nog onderling over beleid en politiek. Ook met ‘hun’ politieke partij overleggen ze nog steeds (vaak in geprefereerde relatie) en ze werken er vaak nog mee samen in functie van verkiezingen. Maar de band met hun partij is wel veel losser geworden.

2.2. Het middenveld: een poging tot definitie

De typologie van van de Donk (zie hoofdstuk 1 ‘Introductie tot de bestuurskunde: sferen in de samenleving’, figuur 1 ‘De 4 sferen’) plaatst maatschappelijke organisaties, al dan niet zuilgebonden, tussen burgers en overheden. We kunnen dus spreken over maatschappelijk *middenveld* of de ‘civil society’ (van de Donk, 2008). Deze georganiseerde samenleving bevindt zich in het midden van de driehoek, tussen de sferen van de overheid, de markt, en de gemeenschappen van individu en gezin. Deze omschrijving is uiteraard ‘ideaaltypisch’. In de realiteit is het maatschappelijk middenveld een bonte verzameling van organisaties: vakbonden, ziekenhuizen, sportclubs, scholen, mutualiteiten, dierenrechtenorganisaties, buurtcomités, culturele verenigingen,... Volgens Bovens (2003) is de civil society dan ook een huis met heel veel kamers.

3. Het middenveld ‘ontrafeld’: een huis met vele kamers

Vanwege die grote diversiteit, kunnen we in grote lijnen de volgende ‘soorten’ maatschappelijk middenveld onderscheiden: gesubsidieerde non-profit organisaties, ledenverenigingen, organisaties die belangen verdedigen, en autonome burgerinitiatieven rond concrete issues. Deze vier ‘soorten’ organisaties in het middenveld hebben gemeenschappelijk dat ze privaat zijn, van uit de samenleving ontstaan zijn, en mensen samenbrengen langsheen een bepaald doel (vrijtijdsbesteding, publieke dienstverlening, belangen verdedigen,...). Naar juridische vorm gaat het meestal om vzw’s, stichtingen of feitelijke verenigingen.

3.1. De non-profit sector

Gesubsidieerde non-profit organisaties nemen vooral dienstverlenende publieke taken op in bijvoorbeeld het onderwijs (scholen), de gezondheidssec-

tor (ziekenhuizen), of de welzijnszorg (rusthuizen, thuiszorgdiensten,...). Vaak zijn dit organisaties die professionelen tewerk stellen, een private rechtspersoon zijn (vooral vzw's) en subsidies ontvangen van de overheid om hun diensten te verlenen. Dit soort organisaties bewegen zich in de driehoek richting overheid (vanwege de nauwe band – subsidies en regelgevend kader) en soms ook richting de markt (vanwege de 'concurrentie' tussen organisaties voor overheidsmiddelen). België en Vlaanderen kennen een zeer omvangrijke non-profit sector. Ook dit is historisch gegroeid: in de loop der jaren werd deze sector dan ook heel omvangrijk uitgebouwd om publieke dienstverlening te leveren in belangrijke beleidsvelden als welzijn, gezondheid en onderwijs. Uit internationaal vergelijkend onderzoek van de Johns Hopkins University blijkt dat ons land, na Ierland en Nederland, over de meest uitgebouwde non-profit sector beschikt (Salamon & Anheier, 1997). Naast het grote aantal vrijwilligersorganisaties, vooral actief binnen het zogenaamde verenigingsleven, beschikt de meerderheid van deze non-profit organisaties over betaalde werknemers. Dit gaat dan om leraren, verzorgend en verplegend personeel, maar ook veel ondersteunend personeel bij al die organisaties (management, onderhoud, keuken). Volgens cijfers van Verso (2015), de intersectorale werkgeversorganisatie voor social profit ondernemingen in Vlaanderen, gaat het in België in totaal om 51.000 vestigingen (adressen waar een activiteit wordt uitgevoerd door een organisatie, of een afdeling ervan) in de gezondheidszorg, het onderwijs, de bredere welzijnssector en de socio-culturele sector. Bovendien tellen deze sectoren in België samen ongeveer één miljoen werknemers (cijfers 2014). Het is de verwachting dat, gegeven de maatschappelijke uitdagingen die op ons afkomen (vergrijzing, toenemende diversiteit, groeiende armoedekloof, enz.) de werkgelegenheid binnen deze sectoren nog zal toenemen.

3.2. Ledenverenigingen

Verenigingen zijn hoofdzakelijk op lidmaatschap gebaseerd, werken met vrijwilligers, en brengen mensen samen in hun vrije tijd. Veel van die organisaties bevinden zich in de sportsector of de socio-culturele sector. Voorbeelden hiervan zijn amateuristische kunstverenigingen, jeugdbewegingen of sportclubs. Dit soort organisaties bewegen zich in de driehoek richting gemeenschappen, vanwege de band die leden en vrijwilligers met elkaar hebben in dit soort verenigingen, gebaseerd op vriendschap, loyaliteit en onderling vertrouwen. Dus naast de 'geprofessionaliseerde'

non-profit sector, is er in ons land ook een uitgebreid verenigingsleven actief. Deze verenigingen leveren een waardevolle bijdrage aan de samenleving, en niet alleen in economische termen. Ze zorgen voor zogenaamd 'sociaal kapitaal' in een samenleving, en werken op die manier mee aan een noodzakelijke binding en vertrouwen tussen individuele burgers. Het is zeer lastig om een exact aantal te plakken op het aantal verenigingen dat in ons land actief is. Maar uit cijfers van het FOV – de Vlaamse federatie sociaal-cultureel werk die een vijftigtal socio-culturele koepelverenigingen bundelt, naast bewegingen, vormingsinstellingen, enz. die bij het FOV zijn aangesloten – blijkt dat er in totaal in Vlaanderen ongeveer 13.000 lokale afdelingen en groepen zijn van organisaties zoals het Davidsfonds, de KWB, Femma, de Gezinsbond, ... (www.fov.be). Dit is een zware onderschatting van het Vlaamse verenigingsleven, omdat het hier enkel om socio-culturele verenigingen gaat. Lokale sportclubs en jeugdbewegingen bijvoorbeeld, zijn hier nog niet meegerekend.

3.3. Belangenorganisaties

Een derde cluster van zogenaamde middenveldorganisaties, zijn diegene die zich hoofdzakelijk met belangenverdediging bezig houden. We maken hier de ietwat kunstmatige opdeling tussen enerzijds de traditionele belangenverenigingen, zoals mutualiteiten die patiëntenbelangen verdedigen of vakbonden die werknemersbelangen verdedigen. Deze kennen niet zelden hun oorsprong in het systeem van de verzuiling (cf. supra). Anderzijds zien we al een aantal decennia verenigingen ontstaan die actief zijn op nieuwere maatschappelijke terreinen zoals leefmilieu (GAIA, Greenpeace, Fietsersbond, Natuurpunt,...), ongelijkheid en armoede (armoedeverenigingen), de maatschappelijke positie van minderheden (allochtonenorganisaties), of de derde wereld en ontwikkelingssamenwerking (Vredeseilanden, Damiaanactie, SOS Kinderdorpen,...). Deze organisaties zijn vaak minder ideologisch-politiek gebonden dan traditionele zuilgebonden belangenorganisaties. Als middenveldorganisaties bewegen belangenorganisaties zich in de driehoek richting gemeenschappen (vanwege het gedeeld belang die leden hebben en waarvoor ze zich engageren), en richting overheid (omdat een belangrijke taak van dit soort organisaties is om de overheid attent te maken op bepaalde maatschappelijke kwesties).

Om die 'nieuwere' belangenorganisaties te illustreren, verwijzen we bijvoorbeeld naar de milieubeschermingssector, met talrijke verenigingen die

zich focussen op natuurbescherming en dierenwelzijn (bv. Bond Beter Leefmilieu), op de armoedebestrijdingssector (bv. het Netwerk tegen Armoede), of op de positie van minderheden in onze samenleving (bv. het Minderhedenforum). Elk van deze nieuwere middenveldorganisaties focust dus op relatief recente beleidsuitdagingen, zoals integratie, milieubescherming of maatschappelijke ongelijkheid. In tegenstelling tot de vroegere zuilgebonden organisaties onderhouden deze nieuwe middenveldorganisaties geen exclusieve banden met geprefereerde politieke partijen, maar proberen ze contacten te onderhouden met meerdere partijen en beleidsbeslissers. Daarnaast zijn deze nieuwe middenveldorganisaties ook heel sterk gericht op belangenverdediging, eerder dan op dienstverlening. ‘Nieuw’ is hier enigszins relatief, en betekent dat dit nieuw middenveld aandacht heeft voor problematieken die minder prominent werden opgepikt door het traditionele zuilgebonden middenveld. Dit zuilgebonden middenveld focuste meer op traditionele socio-economische problematieken, zoals werknemersbescherming (vakbond), emancipatie van de arbeidersklasse (via sociaal-politieke bewegingen als het ACW – nu Beweging.net – met een waaier van organisaties zoals OKRA, KAJ en Femma), of gezondheidszorg en patiëntenrechten (mutualiteiten). Dit wil natuurlijk niet zeggen dat het zuilgebonden middenveld geen aandacht heeft voor nieuwe samenlevingsproblemen. Binnen de schoot van koepels zoals Beweging.net is er heel wat aandacht voor veilig verkeer, leven in een multiculturele samenleving of milieu. Maar het eigenaarschap van die thema’s moet men dan toch vooral laten aan andere, niet zuilgebonden en meer ideologisch onafhankelijke organisaties.

3.4. Nieuwe burgerinitiatieven

Ten slotte zijn er de nieuwe initiatieven die van onderuit groeien en die burgers samenbrengen rond bepaalde concrete doelen die zij als belangrijk ervaren (zie ook hoofdstuk 11 ‘Bestuur en burger’). De voorbeelden zijn divers en talrijk: initiatieven zoals stadslandbouwprojecten, lokale energiecoöperaties, burgers die zich verenigen om de buurt te verfraaien. Typisch bij dit soort projecten is dat burgers zelf de handen uit de mouwen steken om bepaalde diensten te ontwikkelen, onafhankelijk van de overheid (bv. zelf het patrimonium in de buurt onderhouden) of van de markt (bv. zelf in eigen energie voorzien). In die zin bewegen dit soort initiatieven zich in de driehoek in de richting van gemeenschappen (gedeeld belang van

een groep gelijkgestemden), maar zij krijgen ook vaak met de overheid te maken, omdat die overheid soms zeer sterk de randvoorwaarden bepaalt waarbinnen dit soort initiatieven kunnen functioneren (wat mag er, wat mag er niet?) (De Rynck et al., 2017).

Intermezzo 1: Een voorbeeld van een lokale burgerbeweging

OpgewekTienen (<http://www.opgewektienen.be>) is een burgerbeweging met ondertussen meer dan 100 vrijwilligers. Ze proberen vele burgers en organisaties samen te doen werken rond allerlei verschillende projecten, soms heel kort en tijdelijk, soms buurtgericht, en soms ook stadsbreed. Op die manier willen ze burgers actief maken en stimuleren om zelf initiatief te nemen. De initiatieven die ze organiseren doen ze dus niet 'zelf', maar altijd door anderen mee in bad te trekken. Het zijn trekkers in een breed en wisselend netwerk van diverse actoren. Zo was er bijvoorbeeld het project 'ParkLife': het doel was om het wat 'verloren' stadspark in het centrum van Tienen terug leven in te blazen met creatieve samenwerking tussen vele burgers en organisaties. Het was niet alleen gericht op elkaar ontmoeten (sociaal kapitaal), maar zette er ook op in om ecologische en sociale thema's op de kaart te zetten: welke stad willen we? Het stadspark zelf was een geschikt voorbeeld om te tonen hoe burgers zelf hun stad kunnen vorm geven. Kenmerkend voor dit initiatief is dat er vaak informele contacten opgebouwd worden met politici en ambtenaren, want ook daar zijn er betrokkenen die dit soort initiatieven willen stimuleren. De overheid is als dusdanig niet de initiatiefnemer, maar hun ondersteuning (infrastructuur, middelen, maar ook interesse en politieke steun voor wat er 'gebeurt') is zeer belangrijk.

4. Het middenveld: drie belangrijke maatschappelijke rollen

In de relatie tot de overheid, speelt het maatschappelijk middenveld drie grote rollen: beleidsmatig werk zoals lobbying en belangenverdediging, het leveren van publieke diensten, en medebeheer via deelname aan het bestuur van de instanties die het beleid in de praktijk moeten brengen (bv. de sociale zekerheidsinstellingen of de werkgelegenheidsagentschappen zoals de VDAB).

Op een conceptueel niveau kunnen we deze verschillende rollen verbinden aan de relatie tussen middenveldorganisaties en de overheid. Volgens Young (2000) zijn er drie manieren waarop die relatie kan worden getypeerd. Middenveldorganisaties kunnen in eerste plaats fungeren als **'supplement'** voor de overheid. In deze optiek zijn ze als dienstverleners vooral actief in die segmenten van de markt die de overheid niet wil of kan bedienen. Overheid en middenveld ontwikkelen met andere woorden een eigen vorm van dienstverlening en tonen weinig incentives om met elkaar te gaan samenwerken. Dit komt meestal voor in situaties waarbij

de vraag uit de markt zeer heterogeen is waardoor talrijke niches ontstaan die telkens een specifieke expertise en aanpak vergen om te bedienen. De overheid laat de concrete invulling daarvan grotendeels over aan de beoordeling van de middenveldorganisaties zelf.

Een tweede relatie bestaat erin dat middenveldorganisaties worden ingeschakeld als **'complement'** voor de publieke dienstverlening, waardoor beide actoren elkaars voor- en nadelen kunnen compenseren. Middenveld en overheid zijn immers wederzijds afhankelijk: overheden beseffen dat ze de (veld)expertise van het middenveld nodig hebben; de organisaties zelf hebben de publieke middelen nodig om hun taak te kunnen uitvoeren. Deze 'complementaire' relatie is typisch voor ons land, omdat wij een traditie kennen van een sterke door de overheid gefinancierde non-profit sector: non-profits leveren in veel sectoren (zoals onderwijs, gezondheidszorg, welzijnszorg) publieke diensten waarvoor de overheid hen betaalt via subsidiëring. Dit is dus publieke dienstverlening, door de overheid gevraagd en betaald, maar grotendeels uitgevoerd door de private non-profit sector. Ook het medebeheer is een voorbeeld van een complementaire relatie: het middenveld praat graag mee in de beleidskenakels van bijvoorbeeld de sociale zekerheid omdat ze op die manier invloed kunnen uitoefenen, en voor de overheid is de meerwaarde dat er op die manier expertise wordt binnengebracht en draagvlak kan worden gecreëerd voor het beleid.

Ten derde kunnen non-profits zich ook bewust profileren als **'tegenstander'** van de overheid. Ze treden dan vooral op als spreekbuis voor de belangen van hun leden en de eigen achterban. Middenveldorganisaties zijn in deze optiek veeleer drukkinggroepen dan pure dienstverleners die door het laten horen van een kritische stem het maatschappelijke en politieke debat in een bepaalde richting willen sturen.

In de volgende paragrafen bespreken we de verschillende rollen die het maatschappelijk middenveld kan spelen in het publieke domein: belangenverdediging en beleidsbeïnvloeding, beleidsuitvoering, en medebeheer.

4.1. Belangenverdediging en beleidsbeïnvloeding

Ten eerste is er de *'advocacy role'* die is gericht op het verdedigen van belangen en het trachten te beïnvloeden van beleidsmakers en de maatschappelijke keuzes die ze maken. Middenveldorganisaties vervullen op die manier een rol als waakhond die kritisch reflecteert over het beleid

dat door beleidsmakers op de diverse overheidsniveaus wordt gepland en uitgevoerd. Ook vanuit het standpunt van de overheid is het horen van de stem van het maatschappelijk middenveld trouwens interessant. Middenveldorganisaties vervullen immers een belangrijke radar- en signaalfunctie in de samenleving. Ze zijn met andere woorden soms beter dan de overheid zelf in staat om in te schatten wat reële maatschappelijke noden zijn en wat de haalbaarheid is van bepaalde beleidsvoorstellen. Daarnaast kunnen middenveldorganisaties ook betrokken worden om draagvlak en steun te verwerven voor bepaalde beleidsmaatregelen bij bredere lagen van de bevolking.

In ideaaltypische zin zou men een onderscheid kunnen maken tussen twee verschillende niveaus waarop men de te verdedigen belangen situeert. Aan de ene kant van het spectrum zijn er organisaties en verenigingen die in hoofdzaak rekening houden met de eigen achterban. In deze beperkte invulling verdedigt men vooral de belangen van de eigen leden en de groep van burgers die men wil vertegenwoordigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de eis van een buurtcomité aan de lokale overheid om een straat verkeersluw te maken. Het te verdedigen belang is gericht op de eigen wijk of buurt en komt vooral ten goede aan de (beperkte) groep van burgers die binnen dit gebied wonen.

Aan de andere zijde van het spectrum bevinden zich de organisaties die zich inzetten voor een belang dat veel breder wordt gedefinieerd. De 'voordelen' van een beleid dat rekening houdt met de eisen en doelstellingen van dergelijke actoren blijven dus niet beperkt tot een specifieke groep of wijk, maar komen ook de samenleving als geheel ten goede. Organisaties zoals Greenpeace of Natuurpunt ijveren op het (inter)nationale niveau voor de bescherming van de fauna en flora en het opleggen en laten naleven van strenge milieunormen. Op die manier dragen ze bijvoorbeeld bij aan het in stand houden van de biodiversiteit op onze planeet, het verhogen van de leefbaarheid en het verbeteren van de gezondheid van de bevolking.

Zoals reeds eerder gesteld, organiseren vele organisaties en verenigingen uit het middenveld in de eerste plaats activiteiten of leveren ze diensten aan een bepaalde doelgroep. Dit geeft hen bovendien de kans om kennis te verzamelen over het werkveld, de noden van burgers, de knelpunten in de wetgeving,... Het zijn deze concrete ervaringen die voor de meeste organisaties de basis vormen om ook een beleidsgerichte rol te vervullen. Een belangrijk aandachtspunt is echter de zogenaamde '**depolitisering**' van het

maatschappelijk middenveld.⁵⁵ Politisering gaat in essentie over het durven en kunnen bevragen van de onderliggende machtsstructuren in de samenleving, de uitgangspunten die de overheid hanteert over de individuele verantwoordelijkheid van burgers en de criteria voor de herverdeling van (schaarse) maatschappelijke hulpbronnen. De term depolitisering wijst dan op het gevaar dat organisaties en verenigingen die behoren tot het brede middenveld zich steeds vaker terughoudend opstellen om bijvoorbeeld op te treden als (kritische) waakhond van de overheid. Ze plooiën zich dus in hoofdzaak terug op hun ‘veilige’ dienstverlenende rol ten aanzien van de eigen leden of achterban. We kunnen deze terughoudendheid deels verklaren vanuit de verschillende machtsfactoren waarover middenveldorganisaties al dan niet beschikken.

Een grootschalig surveyonderzoek uit 2016 van Heylen en Beyers toont bijvoorbeeld aan dat ongeveer 1 op de 5 organisaties uit het maatschappelijk middenveld het waarschijnlijk tot heel waarschijnlijk vindt dat ze binnen de 5 jaar de boeken zullen moeten neerleggen (Heylen & Beyers, 2016). Dit wijst onder andere op een structureel gebrek aan middelen waardoor veel organisaties zich in hoofdzaak bekommeren om hun hoofdtaak die meestal wordt gesitueerd in het verlenen van goederen, diensten,... aan de eigen doelgroep.

Vanuit deze focus op het rendement en overleven van de organisatie op de korte termijn, verdwijnt ook de motivatie om te investeren in de *advocacy* rol (Feldman, Strier & Koreh, 2016). Deze is minder zichtbaar en levert vaak pas op (middel)lange termijn enige ‘resultaten’ op. Bovendien zijn veel organisaties uit het maatschappelijk middenveld voor hun inkomsten grotendeels (tussen 50 en 75 %) afhankelijk van publieke middelen (Verschuere & De Corte, 2015). Hier speelt dus ook het mechanisme van *‘don’t bite the hand that feeds you’* waardoor middenveldorganisaties vaak minder geneigd zijn om een belangenverdedigende rol op te nemen uit vrees voor ‘vergelding’ van de overheid via het intrekken van noodzakelijke werkingsmiddelen (Chavez, Stephens & Galaskiewicz, 2004).

Ongeacht het niveau waarop men de doelstellingen formuleert en de machtsbronnen waarover men beschikt, heeft elke organisatie die een belangenverdedigende rol wil opnemen de keuze uit verschillende strategieën om de ambities te realiseren. We volgen hierbij het onderscheid dat in de academische literatuur wordt gemaakt tussen insider strategieën, outsider

⁵⁵ <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2014/08/18/wat-doet-het-middenveld-indommelen-of-verstoren>

strategieën en collectieve strategieën (Grant, 2000; Binderkrantz, 2005). Elke van deze categorieën bestaat bovendien uit twee of meerdere subcategorieën waarin telkens een andere actietechniek of kanaal centraal staat.

4.1.1. Insider strategieën

Insider strategieën verwijzen naar het geheel van directe contacten die men heeft met relevante beleidsmakers. Middenveldorganisaties willen beleidsmakers via deze weg vooral informeren, argumenten en standpunten aanreiken en op die manier ook een wederkerig proces van onderhandelen opstarten. Het gebruik van insider strategieën wijst dus op het rechtstreekse contact met één of meerdere types van beleidsmakers op één of meerdere bestuursniveaus. De contacten kunnen een informeel karakter hebben. Dit is het geval als de beïnvloeding buiten de formele overlegorganen plaatsvindt. Dit biedt zowel de beleidsmakers als de betrokken organisaties het voordeel dat men (tijdelijk) zonder veel externe druk standpunten kan uitwisselen en afstemming kan zoeken rond vaak netelige kwesties waarover men niet in een handomdraai een akkoord kan vinden.

Tegenstanders wijzen op het gebrek aan transparantie van deze informele contacten en het gevaar op lobbywerk dat belangenvermenging en 'achterkamerpolitiek' in de hand werkt. Deze terechte verwijzing naar de risico's en nadelen van informele contacten geldt uiteraard niet enkel voor middenveldorganisaties, maar wordt ook vaak gebruikt om de werkwijze van commerciële actoren en multinationals te beschrijven wanneer ze een voor hen gunstig beleid (bv. op het vlak van fiscaliteit, milieunormen, enz.) willen bewerkstelligen.

Op het vlak van insider strategieën is er in Vlaanderen en België bovendien een lange traditie van formele contacten tussen overheid en het maatschappelijk middenveld via het gebruik van een aantal vaste overleg- en adviesstructuren binnen de overheid zelf. Dit is typisch voor het zogenaamde neocorporatistische model waarvan ons land een mooi voorbeeld is (Dewachter, 1995; Dierickx, 2005). Het neocorporatisme betekent in essentie dat belangrijke socio-economische groeperingen een belangrijke en formele rol krijgen op beleidsniveau. Deze groeperingen worden dus formeel erkend door de overheid. Vooral op socio-economisch vlak is het neocorporatisme sterk herkenbaar. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers sluiten in onderling overleg overeenkomsten met elkaar

en met de overheid die nadien als overheidsbeleid beslist en uitgevoerd worden. Maar ook in andere beleidsdomeinen (zoals welzijn) is de betrokkenheid groot en in sterke mate geïnstitutionaliseerd, zowel via overlegcommissies, adviesorganen als via medebeheer van overheidsinstellingen (zie verder – het deel over medebeheer).

Intermezzo 2: Formele advies- en overlegorganen

Formele advies- en overlegorganen waarin het middenveld vertegenwoordigd is

In de schoot van administraties en overheidsdiensten zijn er dus vaak formele advies- en overleginstanties ingericht. Het onderscheid tussen overleg- en adviesorganen is niet altijd even groot aangezien men soms ook in de schoot van de adviesraden overlegt. Op federaal niveau zijn er organen zoals de Nationale Arbeidsraad (NAR), de Centrale Raad voor het bedrijfsleven (CRB), de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de KMO,... die de regering adviseren over haar beleidsvoorstellen. Zo kan de Nationale Arbeidsraad bindende akkoorden afsluiten in de vorm van CAO's die nadien door de regering worden overgenomen en met kracht van wet in het Staatsblad gepubliceerd worden. Op Vlaams niveau verenigt de SERV de functies van de NAR en de CRB, maar is er ook een apart overlegorgaan tussen de regering enerzijds en de sociale partners anderzijds, namelijk het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité (VESOC). Daarnaast is er in elk beleidsdomein van de Vlaamse overheid (zie hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid') een strategische adviesraad (SAR), die gemengd zijn samengesteld (onafhankelijke experts en middenveldorganisaties). De SAR's moeten verplicht om advies worden gevraagd over ontwerpen van decreet én over ontwerpen van besluit van die van 'strategisch belang' zijn.

4.1.2. Outsider strategieën

Een tweede categorie om belangen te verdedigen, bestaat uit zogenaamde outsider strategieën. Kenmerkend voor de outsider strategieën is dat ze geen direct contact vergen met de beleidsmakers. Dit betekent dat de beleidsmakers op een onrechtstreekse of indirecte manier worden benaderd en uiteindelijk ook beïnvloed.

Het geheel van outsider strategieën wordt verder onderverdeeld in twee grote subcategorieën. Enerzijds zijn er de **niet-conflictueuze outsider strategieën**. Net zoals bij het onderhouden van directe contacten met beleidsmakers zetten middenveldorganisatie hierbij in op technieken zoals het informeren en argumenteren. Het grote verschil met de insider strategieën ligt in het feit dat men zich met de acties richt tot burgers. Het uiteindelijke doel, nl. de beïnvloeding van relevante beleidsmakers op de verschillende bestuurs-

niveaus, neemt dus meer tijd in beslag en gebeurt op onrechtstreekse wijze door het bespelen van de publieke opinie. Op korte termijn kan dit gebeuren via het genereren van aandacht (interviews, debatten, opiniestukken,...) in de traditionele media zoals televisie, radio en kranten. Daarnaast kan men als organisatie uiteraard ook zelf nieuws ‘maken’ via een doordacht gebruik van sociale media. Tenslotte wordt de publieke opinie ook bespeeld via informatie- en sensibiliseringscampagnes die een wijziging in gedrag en/of denken beogen van burgers op de (middel)lange termijn. Voorbeelden van dergelijke campagnes zijn de ‘Zonder Haat Straat’ van de Bond Zonder Naam of de ‘Sing for the Climate’-campagne van 11.11.11.

Anderzijds zijn er ook de **conflictueuze outsider strategieën**. Deze houden verband met protest in alle mogelijke vormen en gradaties. Het kan gaan over het organiseren van een ludiek bedoelde actie (bv. tegen de invoering van het systeem van de GAS-boetes) tot het organiseren van betogingen of stakingen waarmee men zich volledig afkeert van een gevoerd beleid (bv. verhoging van de pensioenleeftijd) of van ongewenste beleidsmaatregelen die men in de nabije toekomst wenst te vermijden (bv. besparingen in de zorgsector).

Een andere veel gebruikte conflictueuze outsider strategie is het aanvechten van beleidskeuzes van de overheid via de rechtbank. Het gaat dan niet langer over het informeren van de overheid, het opstarten van onderhandelingen of het demonstreren, maar veeleer om het contesteren van de keuzes van de overheid. Verschillende organisaties uit het middenveld onderschreven bijvoorbeeld mee de klacht die werd ingediend bij het Grondwettelijk Hof tegen het systeem van de GAS-boetes. In Nederland diende de organisatie Urgenda een klacht in tegen de Nederlandse staat die men ervan beschuldigde om nalatig te zijn in het beschermen van het klimaat. Ook bij ons, in België, spanden een aantal bekende Vlamingen, ondertussen gesteund door een 30.000-tal mede-eisers, een rechtszaak in tegen de overheid wegens nalatigheid inzake klimaatdoelstellingen (www.klimaatzaak.eu). Dit soort ‘gejuridiseerde’ aanklachten worden dus geformuleerd vanuit de overtuiging dat de overheid juist veel meer actie moet ondernemen op bepaalde domeinen om de negatieve gevolgen van de klimaatsverandering een halt toe te roepen.

4.1.3. Collectieve strategieën

Een derde en laatste categorie van acties om beleidsmakers te beïnvloeden zijn de collectieve strategieën. Dit houdt verband met het feit dat vele organisaties of verenigingen uit het middenveld oordelen dat ze zelf over onvoldoende draagkracht (financieel, personeel, expertise) of legitimiteit beschikken om op individuele basis een belangenverdedigende rol te spelen. Beleidsbeïnvloeding is in de praktijk dus vaak een collectieve verantwoordelijkheid waarbij verschillende actoren de krachten bundelen om de doelstellingen te formuleren en de eisen kracht bij te zetten. Er bestaan in België heel wat structurele samenwerkingen via de zogenaamde koepelverenigingen in diverse sectoren. Eén van de bekendste koepels is ongetwijfeld *Beweging.net* dat 11 organisaties verenigt binnen de christelijke zuil: Internationaal Comité, ACV, Femma, Ziekenzorg CM, KWB, Okra, Wereldsolidariteit, Pasar, CM, Familiehulp en KAJ.

Een ander relevant voorbeeld van een koepelvereniging die kan wegen op het overheidsbeleid is de Verenigde Verenigingen die sinds 2005 als spreekbuis optreedt naar de overheid voor de volgende organisaties: 11.11.11, vakbonden, Bond Beter Leefmilieu, het Minderhedenforum, de Federatie Sociaal-Cultureel Werk, het Forum voor Amateurkunsten, de Gezinsbond, de mutualiteiten, de Vlaamse Jeugdraad, het Netwerk Tegen Armoede en de Vlaamse Sportfederatie. Om de collectieve strategie van beleidsbeïnvloeding toe te lichten, gaan we in de volgende paragraaf iets dieper in op de werking van koepelorganisatie *Zorgnet-Icuro*.

Zorgnet-Icuro verenigt bijna 800 erkende zorgorganisaties die in Vlaanderen actief zijn in de sector van de ziekenhuizen, de geestelijke gezondheidszorg en de ouderenzorg. Als koepelvereniging ondersteunt *Zorgnet-Icuro* de leden in de uitbouw van hun dagelijkse werking om de kwaliteit van de dienst- en hulpverlening te verbeteren maar treedt het daarnaast ook op als spreekbuis voor de gezamenlijke belangen binnen deze sectoren. Dit betekent dat er binnen de koepel eerst grondig intern overleg plaatsvindt over mogelijke knelpunten en de wijze waarop men gerichte eisen en doelstellingen kan formuleren. *Zorgnet-Icuro* neemt deze standpunten vervolgens mee naar de externe fora en formele en geïnstitutionaliseerde adviesraden waarop het de eigen leden kan vertegenwoordigen en hun belangen verdedigen. Een individueel ziekenhuis of rust- en verzorgingstehuis is dus niet enkel aangewezen op de (in)formele en directe contacten die men zelf weet te onderhouden met relevante beleidsmakers maar krijgt via het

lidmaatschap van de koepel een bijkomende hefboom om als ‘insider’ het beleid in een gewenste richting te sturen.

De collectieve strategieën om beleidsmakers te beïnvloeden hoeven echter niet altijd vorm te krijgen via de formele koepels en de geïnstitutionaliseerde adviesraden waarin ze zetelen. Middenveldorganisaties kunnen ook tijdelijke en ad hoc coalities sluiten met relevante partners die een gemeenschappelijk belang hebben rond een specifiek thema of doelstelling. Zo werd er in 2013 een verzoekschrift ingediend tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de GAS-wetgeving. Deze klacht was het resultaat van een nauwe samenwerking tussen een hele reeks organisaties die samen de Kinderrechtencoalitie vormen (Chirojeugd, Welzijnszorg, Steunpunt Jeugdhulp, Unicef België, Gezinsbond, Child Focus, enz.), de vzw Liga voor Mensenrechten en twee grote vakbonden (het ACV of Algemeen Christelijk Vakverbond en het ABVV of het Algemeen Belgisch Vakverbond).

Intermezzo 3: Onderzoek naar belangenverdediging door Vlaamse non-profitorganisaties

Ter illustratie van de belangenverdedigende rol vatten we hieronder kort enkele van de belangrijkste bevindingen samen van een survey-onderzoek bij 250 non-profit organisaties in Vlaanderen.

Verschuere en De Corte (2015) bevroegen in een survey meer dan 250 geprofessionaliseerde non-profit organisaties over de mate waarin, en de wijze waarop, ze de belangen van hun leden en cliënten verdedigen naar de overheid toe. De organisaties waren actief in vier sectoren: de armoedebestrijding, de bijzondere jeugdzorg, de ouderenzorg en de integratie van etnisch-culturele minderheden. Zoals verwacht, bleek dat een aanzienlijk deel van de organisaties zichzelf in de eerste plaats percipieert vanuit de historisch gegroeide rol als dienstverlener (Anheier, 2005). Toch geeft ruim zes op de tien organisaties aan ook minstens een deel van de eigen tijd en middelen te investeren in een rol als belangenverdediger. Uit het onderzoek bleek dat de bevraagde organisaties vooral insider strategieën hanteren. Dit betekent dat ze de directe contacten die ze met beleidsmakers (vooral binnen de administratie) ontwikkelen in het kader van hun dienstverlenende opdracht, ook actief gebruiken om bepaalde noden aan te kaarten en standpunten te verdedigen (Grant, 2000; Binderkrantz, 2004). Het gebruik van deze directe contacten om aan belangenverdediging te doen, werd bovendien in veel grotere mate gerapporteerd op het lokale, en dus meest nabije, overheidsniveau dan op de hogere (federaal, Vlaams) niveaus. Daarnaast spelen meer dan 70 % van de organisaties die aan belangenverdediging doen ook een actieve rol in formele overlegstructuren en koepelorganisaties of vormen ze regelmatig samen met andere organisaties al dan niet tijdelijke coalities om de stem van hun leden en cliënten te laten horen bij bepaalde beleidsmakers (Plitt-Donaldson, 2007). Acties waarbij actief het conflict met de overheid wordt opgezocht, zoals door het organiseren van stakingen of het aanspannen van een rechtszaak, blijken in Vlaanderen voor ruim negen op de tien non-profit organisaties een brug te ver en worden slechts zelden gebruikt.

4.2. Beleidsuitvoering: het leveren van publieke diensten

In een land als België, met een uitgebreid netwerk van organisaties in het maatschappelijk middenveld, zijn vele private organisaties ook zeer actief in het uitvoeren van het beleid en dus in het leveren van publieke diensten. Het zijn voornamelijk door de overheid gesubsidieerde non-profit organisaties die hierbij actief zijn (cf. supra).

4.2.1. België en Vlaanderen: een traditie van publieke dienstverlening door het middenveld

In het verlengde van de verzuiling is er een trend ontstaan om de beleidsuitvoering ten dele over te laten aan de private non-profit sector (cf. supra). Zo wordt onderwijs (groten)deels verstrekt door het vrij initiatief en zijn tal van private vzw's actief in de welzijnssector als zorg- en hulpverlener. In diverse beleidsvelden domineren non-profit organisaties zelfs de beleidsuitvoering. In de kinderopvang bijvoorbeeld tellen non-profit organisaties de helft van de opvangplaatsen, terwijl het aandeel van publieke en commerciële initiatieven merkelijk lager ligt (50 % versus respectievelijk 29 % en 21 % in 2007 volgens Verschuere en Vancoppenolle, 2010).

Deze organisaties nemen meestal het juridische statuut aan van een vereniging zonder winstoogmerk (vzw), een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA) of een stichting. Door de **afwezigheid van een winstmotief** onderscheiden non-profits zich van puur commerciële organisaties die in bepaalde domeinen, zoals bijvoorbeeld de ouderenzorg of de kinderopvang, ook als dienstverlener actief zijn. Dit betekent dat eventuele winsten opnieuw worden geïnvesteerd in de eigen dienstverlening en niet uitgekeerd aan aandeelhouders.

Voor hun prestaties in de publieke dienstverlening worden ze dan door de overheid gesubsidieerd. Deze subsidies zijn erg belangrijk en broodnodig voor de non-profits. In algemene termen gesteld blijkt immers dat de subsidies voor het grootste deel van alle non-profit organisaties zo'n 75 % van alle werkingsmiddelen vertegenwoordigen. Het zijn dan als het ware **semi-publieke organisaties**. Uit onderzoek van Verschuere en De Corte (2015) naar de relatie tussen overheden en non-profit organisaties in de diverse domeinen van de welzijnssector blijkt trouwens dat non-profit organisaties zich in grote mate identificeren met deze gesubsidieerde dienstverlenende rol. In de meeste domeinen, zoals bijvoorbeeld de bijzondere jeugdzorg of de

sector van de etnisch-culturele minderheden, zijn de financiële middelen in de eerste plaats afkomstig van de Vlaamse overheid. In de sector van de residentiële ouderenzorg was het tot voor de meest recente staatsvorming (2015) de federale overheid die een zeer aanzienlijke bijdrage leverde. En in de sector van de armoedebestrijding zien we in veel gevallen een relatief grotere financiële rol voor de lokale overheid.

De **overheidssteun** die non-profits krijgen, kan verschillende vormen aannemen (Anheier, 2005). **Subsidies** worden meestal uitgereikt voor langere periodes en laten de non-profits een vrij grote autonomie in de concrete besteding van de middelen. Toch zien we de laatste jaren, zowel in binnen- als buitenland, een trend naar meer contractuele vormen van ondersteuning (zie ook hoofdstuk 5 ‘Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance’). Overheden kiezen er daarbij voor om enkel tijdelijke en duidelijk afgebakende projecten te financieren. Van zodra de contractuele termijn (bv. 1 jaar) verstreken is, moet een nieuwe overeenkomst bereikt worden. **Contractuele ondersteuning** creëert daarom meer onzekerheid (over middelen) en minder autonomie (in strategische organisatiebeslissingen) voor de non-profits. Zoals de onderstaande illustratie aantoont, kan dit ook effecten hebben op de werking van dienstverlenende non-profit organisaties.

Intermezzo 4: Het effect van New Public Management op het interne management van non-profitorganisaties

Effecten van NPM op het interne beheer van dienstverlenende non-profits

Hoewel menselijk kapitaal centraal staat bij social profits stellen NPM-aanhangers dat deze organisaties doorsnee genomen weinig inzicht tonen in het optimaliseren van dit kapitaal. Een social profit organisatie moet vanuit de NPM-visie voorbijgaan aan haar voluntaristische karakter – ‘goed doen is goed genoeg’ – en inzetten op de uitbouw van een systematische verbetercultuur.

Om dit te realiseren kijken ze in de eerste plaats naar de marktsfeer, waar men op basis van een breed scala aan managementtechnieken tracht de activiteiten te beheersen, controleren en verbeteren. Zo verkreeg de Antwerpse kringwinkel van het Venture Philanthropy Fund in 2010 een subsidie voor de implementatie van de basisprincipes van lean en agility management op de werkvloer. Lean management, oorspronkelijk ontwikkeld door de Japanse autobouwer Toyota, wil organisatorische efficiëntie verbeteren door onnodige stappen in het productieproces te elimineren (Chalmet, 2013). Agility management richt zich op het verhogen van de responscapaciteit – gevoelig zijn voor en snel reagerend op de noden van de doelgroep – van een organisatie door het productieproces te flexibiliseren.

NPM-aanhangers beklemtonen drie prestatievormen waarop een organisatie moet sturen. Waar *zuinigheid* en *efficiëntie* iets zeggen over de relatie tussen kosten en de activiteiten van een organisatie, stelt de *effectiviteit* de uitkomsten van de organisatie in vraag: bereikt een organisatie wat ze wil bereiken? Of, in de context van armoedevereniging X, in welke mate dragen de activiteiten van armoedevereniging X aan de strijd tegen armoede?

Inderdaad, de focus op dienstverlening voor de (maatschappelijk kwetsbare) medemens maakt dat deze evaluatievragen vaak moeilijker te beantwoorden zijn voor middenveldorganisaties dan multinationals die focussen op de productie van goederen. De toenemende vraag van stakeholders om de 'sociale impact' (de uitkomst van de activiteiten op korte en lange termijn) in kaart te brengen (bv. Serneels, Colruyt, Moyersoën, Huysentruyt & Michiels, 2016) inspireerde de Sociale Innovatiefabriek om een actieonderzoek op te zetten rond het meten van sociale impact. De gebruikersgroep, bestaande uit twintig organisaties uit diverse segmenten van het middenveld, ontdekten ieder met een vrijwilliger-coach – die expertise had in het meten van processen in de bedrijfswereld – o.a. het verschil tussen output en impact, de verschillende niveaus waarop men kan evalueren, enz. Op het einde van dit tweejarig traject stelde de sociale innovatiefabriek een online tool – de impact wizard – voor om de drempel voor prestatiemetingen door middenveldorganisaties verder te verlagen.

Samenvattend, het NPM-paradigma stimuleert een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen social profit organisaties. Deze trend laat zich illustreren door de implementatie van managementtechnieken die een organisatie in staat stelt haar werking systematisch te verbeteren.

In de zorg- en hulpverlening werken overheden daarnaast ook steeds vaker op basis van het zogenaamde **derde betaler-systeem**. De individuele burger krijgt een bepaald bedrag toebedeeld waarmee hij of zij autonoom diensten kan aankopen bij een organisatie naar keuze. Deze vorm van onrechtstreekse financiering vinden we bijvoorbeeld terug in de gehandicaptenzorg (het persoonsgebonden budget) en ook in het systeem van de dienstencheques. Ten slotte heeft de overheid ook ruimte gecreëerd waarin bepaalde **giften** of betalingen, afkomstig van individuele burgers, bedrijven of organisaties, en bestemd voor non-profits, fiscaal aftrekbaar worden gemaakt in de hoop het aandeel van dergelijke donaties in het totale werkingsbudget van de organisaties te verhogen.

Dat non-profit organisaties werken met overheidssubsidies illustreert dat ze vooral (quasi-) publieke diensten verstrekken. Voor die diensten dienen de eigenlijke gebruikers dankzij de overheidstussenkomst zelf slechts een vrij beperkte bijdrage te leveren.

In sectoren waar de overheid alle uitvoeringstaken heeft overgelaten aan het middenveld, staat het zelf enkel in voor de aansturing, erkenning, ondersteuning (eventueel financieel) en controle van de uitvoering door

de non-profits. Toch heeft de overheid niet overal alles uitbesteed. Dat heeft soms voor eigenaardige constructies gezorgd. Zo biedt de overheid de burgers in sommige beleidsvelden de mogelijkheid om te kiezen tussen de diensten van private organisaties, maar voorziet ze ook een (neutrale) overheidsdienst. Niet in alle gevallen zijn de non-profit organisaties zuiver private organisaties. In het onderwijs is een groot deel van het personeel immers 'verambtelijk' doordat ze in een specifiek overheidsstatuut werken. In andere sectoren werken overheid en private non-profit organisaties onderling samen om gezamenlijk collectieve diensten aan te bieden. De door Kind en Gezin georganiseerde preventieve zorg en ondersteuning voor gezinnen en jonge kinderen is daarvan een goed voorbeeld. Gezinnen kunnen hun baby vrijwillig en gratis laten screenen door artsen en verpleegkundigen. Ze kunnen daarvoor terecht op een consultatiebureau dat ingericht wordt door een vzw of een lokaal bestuur. Die vzw staat in voor de lokalen en de inschakeling van artsen (als werknemer of op zelfstandige basis), maar de verpleegkundigen en maatschappelijk werkers die op die consulten in de lokalen van het consultatiebureau ook aanwezig zijn, zijn echter ambtenaren van Kind en Gezin.

4.2.2. Potentiële voordelen van dienstverlening door het middenveld

Het inschakelen van private middenveldorganisaties als complement of supplement bij het leveren van publieke diensten heeft diverse voordelen. Op normatief vlak vormt het inschakelen van middenveldorganisaties een signaal dat de overheid zelforganisaties van burgers belangrijk vindt, als indicatie van verantwoordelijkheidszin, saamenhorigheid en socialisatie. Daarnaast laat je als overheid toe dat sommige beleidsuitvoerende taken minder neutraal moeten worden uitgevoerd. Wanneer burgers duidelijke ideologische voorkeuren hebben, maakt het inschakelen van het middenveld het dan mogelijk dat je op de ideologische en levensbeschouwelijke voorkeuren van burgers kan inspelen. Op instrumenteel vlak wordt vaak betoogd dat de beleidsuitvoering door non-profit organisaties goedkoper zou zijn dan wanneer de uitvoering zou gebeuren door ambtenaren. Private organisaties die ingeschakeld zouden worden zijn immers niet gebonden aan (duurdere) statutaire personeelsbepalingen en zouden efficiënter en flexibeler dan overheidsdiensten kunnen omspringen met infrastructuur en andere middelen. Mogelijks zijn non-profit organisaties zelfs bereid om een deel van de kosten van de dienstverlening zelf op zich te nemen.

4.2.3. Potentiële nadelen van dienstverlening door het middenveld

Er kunnen echter ook argumenten tegen de inschakeling van middenveldactoren vermeld worden. Ten eerste zou dit de sturingsmogelijkheden van de overheid verzwakken omdat een overheid geen rechtstreekse orders kan geven aan de uitvoerende personeelsleden van de non-profit organisaties. Er kan immers enkel indirect aangestuurd worden via erkennings- en subsidieregels. Wanneer overheden niet rechtstreeks in contact staan met de ‘cliënten’ van hun beleid, verliezen ze bovendien (gedeeltelijk) zicht op de maatschappelijke problemen en worden ze mogelijks afhankelijk van de non-profit organisaties voor beleids- en beheersinformatie. Ten derde kunnen cliënten van deze publieke diensten gerealiseerd door private non-profit organisaties de overheid en de bevoegde minister moeilijker ter verantwoording roepen.

De belangrijkste uitdaging voor de overheid ligt ongetwijfeld in de wijze waarop ze de non-profit sector moet aansturen en ter verantwoording moet roepen (zie ook hoofdstuk 9 ‘Regulering’). Non-profit organisaties worden enerzijds geacht er een transparante werking op na te houden en dus ook verantwoording af te leggen voor de overheidsmiddelen die ze ontvangen. Anderzijds moet de overheid er zich ook voor hoeden de interne werking van de non-profits niet in een al te strak bureaucratisch keurslijf te duwen. Non-profit organisaties moeten met andere woorden over voldoende **autonomie** beschikken om flexibel te kunnen inspelen op de veranderende situaties in het werkveld waarin zij aanwezig zijn (Verschuere & De Corte, 2015) (zie ook hoofdstuk 5 ‘Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance’).

De **sturing** kan op verschillende manieren gebeuren: de besteding van de financiële middelen (input); het aantal geleverde diensten en de kwaliteit ervan (output); de wijze waarop de organisatie haar diensten levert (proces); en de maatschappelijke effecten (outcomes) die de organisatie door middel van haar dienstverlening realiseert. Het is logisch te veronderstellen dat de intensiteit van de verantwoording sterk zal samenhangen met verschillende factoren, zoals de sector waarin de organisatie actief is, de mate van publieke financiering en het soort publieke steun (lange termijn subsidies versus gerichte contractuele steun voor een beperkte periode).

4.3. Medebeheer

In navolging van de sterke verwevenheid die er bestaat in de beleidsvoorbereiding, worden belangengroepen ook vaak betrokken bij de uitvoering van die beslissingen. Niet alleen om deze uitvoering op te nemen in plaats van de overheid, maar ook doordat ze structureel deel uitmaken van bestuurs- en beheersorganen van de uitvoerende overheidsinstanties. In die positie kunnen ze mee adviseren en/of beslissen over uitvoeringsaspecten. Dit wordt 'medebeheer' genoemd.

Er zijn voorbeelden van medebeheer te vinden op federaal en Vlaams niveau (zie ook intermezzo 2). Op federaal niveau worden de zestien openbare instellingen van de sociale zekerheid (OISZ) paritair beheerd, doordat elk van die instellingen een beheerscomité kent waarin sociale partners en eventueel nog andere maatschappelijke actoren in vertegenwoordigd zijn. Zo kent het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) bijvoorbeeld een Algemeen Beheerscomité dat een gelijk aantal vertegenwoordigers van sociale partners (werkgevers, werknemers en zelfstandigen) enerzijds en vertegenwoordigers van de ziekenfondsen bevat. Dit comité beheert het geheel van de instelling. De overheid is in dat beheerscomité slechts vertegenwoordigd via drie regeringscommissarissen. Elke deelsector van het RIZIV telt daarnaast nog eigen bestuurs- en overlegorganen. Zo kent de dienst voor geneeskundige verzorging nog een Algemene Raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen alsook een verzekeringscomité.

De Algemene Raad is voor driekwart samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners en de overheid, terwijl een kwart van de zetels ingenomen wordt door vertegenwoordigers van de ziekenfondsen. Vertegenwoordigers van de zorgverstrekkers zetelen ook in de Algemene Raad, maar dan enkel met adviserende stem. Deze Algemene Raad beschikt over verregaande bevoegdheden, aangezien ze de algemene lijnen bepaalt, de globale begrotingsdoelstelling van de geneeskundige verzekering bepaalt en bewaakt en ook het budget opstelt, op voorstel van het verzekeringscomité dat een gelijk aantal vertegenwoordigers van de zorgverleners en de ziekenfondsen telt. Dat verzekeringscomité keurt akkoorden en overeenkomsten (vooral inzake tarieven) goed die in de overeenkomstencommissies tussen verzekeringsinstellingen en zorgverstrekkers (zoals bv. de Nationale Commissie Geneesheren Verzekeringsinstellingen, beter gekend

onder de naam Medico-Mut) werden afgesproken en kan ook wijzigingen aan de nomenclatuur voorstellen.

Op Vlaams niveau wordt een agentschap zoals de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) ook beheerd door een Raad van Bestuur waarin vooral de sociale partners zetelen. Dit wil echter niet zeggen dat elk Vlaams agentschap een gelijkaardige vorm van medebeheer kent. De bestuurlijke hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (BBB; zie hoofdstuk 7 'De regionale overheid: Vlaamse overheid') heeft trouwens sterk gesleuteld aan de formule van medebeheer in sommige agentschappen om het primaat van de politiek te herstellen. Het gevoel van politici dat hun primaat van de politiek bedreigd was had in belangrijke mate te maken met het feit dat het grootste deel van de Vlaamse administratie (de Vlaamse Openbare Instellingen, VOI's) verzelfstandigd was en in feite mede beheerd werd door sociale partners en andere belangengroepen.

Zo kenden instellingen zoals Kind en Gezin en het Vlaams Fonds voor Personen met een Handicap een raad van bestuur met verregaande beslissingsbevoegdheden, waardoor deze raden van bestuur – vooral samengesteld uit vertegenwoordigers van voorzieningen uit het werkveld – eigenlijk konden beslissen welke bijkomende plaatsen er waar en wanneer in Vlaanderen gerealiseerd worden. Ook was de raad sterk betrokken bij de beleidsvoorbereidende werkzaamheden van de VOI's, zodat de ambtenaren van de betreffende VOI's soms geconfronteerd werden met tegengestelde sturingslijnen. Aan de ene kant werkten ze voor hun minister, maar aan de andere kant dienden ze ook gevolg te geven aan de beslissingen van de raad van bestuur.

Om het primaat van de politiek in ere te herstellen werd de mate van zelfstandigheid van deze VOI's door BBB hertekend. Zo werden Kind en Gezin en het Vlaams Fonds voor Personen met een Handicap bijvoorbeeld intern verzelfstandigde agentschappen, zodat ze rechtstreeks onder de bevoegdheid van de minister kwamen. Na hevige kritiek werd wel beslist om deze agentschappen rechtspersoonlijkheid toe te kennen en om nog een raadgevend comité toe te laten, dat als opdracht heeft om advies uit te brengen aan de leidend ambtenaar van het agentschap.

4.4. Conflicterende rollen?

Dat één en dezelfde middenveldorganisatie verschillende rollen combineert, komt natuurlijk ook voor. Zo zijn non-profit organisaties in de welzijnssector in eerste instantie dienstverlenend (bv. private kinderopvanginitiatieven in de gemeente), maar kunnen zij wel uitgenodigd worden door het lokaal bestuur om mee na te denken over het kinderopvangbeleid in de gemeente. Op die manier spelen ze een beleidsrol: adviseren en evalueren van het lokale opvangbeleid. En organisaties die in eerste instantie belangenverdedigers zijn, nemen soms ook dienstverlenende taken op. Een mooi voorbeeld van een middenveldorganisatie die verschillende rollen tegelijkertijd opneemt zijn de mutualiteiten. Dat dit soms met spanningen en kritiek gepaard gaat, vanuit politieke hoek, toont de onderstaande illustratie.

Intermezzo 5: mogelijke belangenconflicten bij middenveldorganisaties die meerdere rollen combineren – case mutualiteiten

Mogelijke ‘dubbele petten’ van mutualiteiten

Mutualiteiten nemen tegelijkertijd verschillende rollen op in het publieke domein: sociaal verzekeraar, medebeheerder van de verplichte ziekteverzekering, verdediger van patiëntenbelangen, het leveren van informatie over zorg en zorgaanbod aan de leden, en ook voor een stuk dienstverlener. Deze laatste rol vertaalt zich in het aanbieden van medico-sociale dienstverlening. Een organisatie als CM (maar dat geldt ook voor andere mutualiteiten) is bijvoorbeeld (mede-)eigenaar van ouderenzorginstellingen, ziekenhuizen of apotheken. Het feit dat één en dezelfde organisatie verschillende rollen combineert, doet vragen rijzen over zogenaamde ‘onverenigbare dubbele petten’ of potentiële belangenconflicten die het gevolg zijn van deze rolcombinaties. Een voorbeeld van een mogelijk belangenconflict is dat tussen de rol van informatieverstrekker en de rol als aanbieder van dienstverlening. Mutualiteiten spelen met hun diensten maatschappelijk werk (DMW) een belangrijke (decreta)le rol in het onthaal van mensen met zorgvragen. De vraag is dan hoe deze diensten hun rol als doorverwijzer naar de professionele dienstverlening invullen. Als mutualiteiten systematisch doorverwijzen naar eigen dienstverlenende medico-sociale initiatieven (thuiszorgwinkels, ziekenhuizen, apotheken,...), dan zou dit kunnen duiden op belangenvermenging, en wordt de persoonlijke keuzevrijheid van hulpvragers een stuk miskend. Een ander potentieel belangenconflict is er tussen de rol van de mutualiteit als organisator van de medico-sociale dienstverlening en de rol als verdediger van de belangen van leden. In het eerste geval moet de rekening van het initiatief kloppen en vergt dat een bepaalde facturatie-politiek in de eigen voorziening, wil men voldoende middelen hebben om kwaliteitsvolle zorg te kunnen garanderen. In het tweede geval heeft de belangenverdediger een rol te spelen in de bewaking van de prijs/kwaliteit verhouding van de zorgvrager als lid van de mutualiteit.

5. Besluit

Het maatschappelijk middenveld is een factor van belang bij de studie van de overheid en het bestuur, zeker in een land als Vlaanderen/België. In de volledige beleidscyclus – van de voorbereiding tot en met de uitvoering (dienstverlening) en evaluatie van beleid – heeft dat middenveld (en de organisaties die er toe behoren) een impact. Vanuit het middenveld komt er druk op de overheid om in het beleid rekening te houden met belangen. En de overheid heeft aan de grote non-profit sector een partner om grote delen van de dienstverlening – voornamelijk in welzijn, onderwijs, en gezondheidszorg – te leveren. De overheid en het maatschappelijk middenveld zijn in vele beleidsdomeinen dus erg verweven. Dat is historisch gegroeid, en de hoofdreden is dat men erkent dat men elkaars middelen en expertise nodig heeft. Er is echter vaak geen strikte grens te trekken tussen wat *state* is en wat *society* is. Enerzijds zitten maatschappelijke groepen verweven in het overheidsapparaat (zetelend in een adviesorgaan, als lid van een Raad van Bestuur van een agentschap, als lid van een overlegcommissie in de schoot van een overheidsdienst, via een vertegenwoordiger op een ministerieel kabinet, enz.) of voeren ze zelf het beleid uit. Anderzijds stellen ze zich als externe belangengroep op en zoeken ze toegang en invloed via een uitgebreid gamma aan kanalen: kabinetten, politieke partijen, ambtenaren, media, adviesorganen,... en/of worden ze intensief om advies geconsulteerd.

6. Verdere informatie

Websites

- <http://www.deverenigdeverenigingen.be/>
- <http://www.verso-net.be/>
- <http://ccss.jhu.edu/research-projects/comparative-nonprofit-sector>
- www.fov.be
- www.middenveldinnovatie.be

Literatuur

- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Cambridge: The Polity Press
- Anheier, H. (2005). *Nonprofit organizations. Theory, management, policy*. London: Routledge.

7. Referenties

- Anheier, H. (2005). *The Nonprofit Sector: Approaches, Management, Policy*. New York, Routledge.
- Binderkrantz, A. (2004). Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. *Political Studies*. 53: 694-715.
- Bovens, M. (2003). *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatie-maatschappij*. Amsterdam University Press.
- Chalmet, L. (2013). *Wij zijn Toyota niet*. Brugge: Die Keure.
- Chavez, M., L. Stephens & Galaskiewicz, J. (2004). Does government funding suppress nonprofit's political activity? *American Sociological Review*. 69(2).
- De Rynck, F., Depauw, E. & Pauly, R. (2017). De Commons: Zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen. *Oikos*. 81(1).
- Dewachter, W. (1995). *Politieke Sociologie*. Leuven: Acco.
- Dierickx, G. (2005). *De logica van de politiek*. Leuven: Garant.
- De Standaard (2016). *Eén op vier organisaties vreest het einde*. (5 juli 2016: http://www.standaard.be/cnt/dmf20160704_02371026).
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (2001). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel: VUB Press.
- Feldman, G., Strier, R. & Koreh, M. (2016). Liquid advocacy: Social welfare advocacy in neoliberal times. *International Journal of Social Welfare* (DOI: 10.1111/ijsw.12250).
- Grant, W. (2000). *Pressure groups and British politics*. London: Macmillan.
- Heylen, F. & Beyers, J. (2016). *Maatschappelijke Organisaties in België: eerste resultaten*. Universiteit Antwerpen (<http://www.cigsurvey.eu>).
- Huyse, L. (2003). *Over politiek*. Antwerpen: Van Halewyck.

- Huyse, L. (2013). *Verzuiling in Vlaanderen: Een In Memoriam*. De Standaard, 12 januari 2013.
- Huyse, L. (2014). *De Democratie Voorbij*. Antwerpen: Van Halewijck.
- Plitt-Donaldson (2007). Advocacy by nonprofit human service agencies: Organizational factors as correlates to advocacy behavior. *Journal of Community Practice*. 15(3).
- Salamon, L. & Anheier, H. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis* (Johns Hopkins Non-Profit Sector Series). New York: St. Martin's Press.
- Serneels, S., Colruyt, P., Moyersoens, J., Huysentruyt, M., & Michiels, F. (2016). *Allemaal sociaal 3.0. Kunnen ondernemers de wereld redden?* Antwerpen: Manteau.
- Verso (2015). *Jaarverslag 2014*. Brussel: Verso.
- Vancoppenolle, D. & Brans, M. (2005). *Een blik op de Vlaamse beleidsarena's: Een beschrijvende analyse van de Vlaamse 'state-society'-relatie(s). Resultaten van het survey-onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: Analyserapport 2*. Leuven: SBOV.
- Van de Donk, W. (2008). *Maatschappelijk besturen: sector of idee*. Cahier School voor Social Profit Management. Die Keure. 32p.
- Verschuere, B., & De Corte, J. (2015). Nonprofit Advocacy under a Third-Party Government Regime: cooperation or conflict? *Voluntas*. 26 (1): 222-241.
- Young, D. (2000). Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 29 (1).



DEEL 4

Kwaliteitsmaatstaven in het openbaar bestuur



HOOFDSTUK 13

Goed bestuur

Wouter Van Dooren

1. Inleiding

Bestuurskunde heeft zowel een **analytische als een normatieve component** (zie hoofdstuk 2 'De bestuurskunde als discipline'). We willen niet enkel weten hoe het openbaar bestuur in elkaar zit. We willen het ook verbeteren. De bestuurskunde doet dus niet enkel uitspraken over wat er in de overheid gebeurt en waarom, maar ook over wat goed en slecht bestuur is. Dit onderscheid vinden we ook terug in andere wetenschappen. De geneeskunde wil te weten komen hoe het menselijk lichaam functioneert, maar wil vooral ook genezen. Psychologen en psychiaters beschrijven allerhande pathologieën, maar willen mensen ook leren met hun problemen om te gaan. Economen gaan na hoe de economie werkt en doen vervolgens aanbevelingen om meer toegevoegde waarde te creëren. Politicologen ontrafelen het politieke systeem, maar proberen de democratie te versterken. Telkens gaat het dus over wat het is (het analytische) en wat het zou moeten zijn (het normatieve). Dit hoofdstuk behandelt het normatieve luik van de bestuurskunde: wat het zou moeten zijn. We gaan op zoek naar wat goed openbaar bestuur is. We zoeken bestuurlijke kwaliteitsmaatstaven.

Wanneer burgers, journalisten, politici, ambtenaren en onderzoekers het over goed bestuur hebben, spreken ze hun normatieve maatstaven vaak niet uit. Nochtans is het van groot belang om deze **impliciete normenkaders** te herkennen. Ze geven immers richting aan zowel de grote institutionele organisatie van de staat als aan de dagdagelijkse beslissingen van de *'street-level bureaucrat'* die zijn of haar discretionaire

beslissingsvrijheid invult (Lipsky, 1982). In dit hoofdstuk overlopen we de belangrijkste bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven. Doorheen de tekst komen voorbeelden aan bod die exemplarisch zijn voor een bepaalde *manier van kijken* naar kwaliteit. We wijzen ook op de onderlinge verhouding tussen deze maatstaven.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de normatieve dimensie van de bestuurskunde beschrijven;
- de spanningsvelden tussen publieke waarden herkennen in een praktijkcase;
- de spanningsvelden tussen publieke waarden beoordelen;
- de relatie tussen kwaliteitsdimensies in verschillende contexten illustreren.

2. Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven

De titel van een wijdverspreid boek van Mark Moore (1995) is “*Creating public value*”. In de private sector bevredigt men het individuele nut, dat op de markt eenvoudig uit te drukken is als de prijs die iemand wil betalen. In de publieke sector komt men aan het publieke nut tegemoet. Op dit **collectieve nut**, het algemeen belang, valt moeilijker een prijs te plakken. Vandaar ook dat we op zoek moeten gaan naar maatstaven voor goed openbaar bestuur. Zo krijgt publieke waardecreatie een concrete invulling. *Public value* (collectief nut) is in deze visie niet ondergeschikt aan *private value* (individueel nut). Het is vooral van belang *dat* er waarde wordt gecreëerd.

Bestuurskundige kwaliteit gaat dus over de **kernwaarden in het openbare bestuur**. Wat waarderen we in wat overheden doen? Er bestaan lange lijsten van publieke waarden – meer dan 90 bij Jorgensen en Bozeman (2007). Deze lijsten kunnen op hun beurt weer teruggebracht worden tot een aantal basisgroepen. Hood (1991) spreekt van drie families die hij sigma, theta en lambda waarden noemt. We gebruiken deze indeling om de bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven te groeperen, omdat deze indeling spaarzaam is in het gebruik van concepten. De meeste waarden uit de uitgebreide catalogus van Jorgensen en Bozeman kunnen immers onder één van de groepen van Hood ondergebracht worden. Tabel 1, gebaseerd op de tekst van Hood, geeft een overzicht van de drie groepen die in de volgende paragrafen aan bod zullen komen. We bespreken achtereenvolgens de definitie van de kwali-

teitsgroep, de concrete maatstaven en enkele praktijkvoorbeelden waarbij we de waarden terugvinden in denkkaders over de overheid. De variatie aan denkkaders toont aan dat analyses van goed bestuur niet neutraal zijn. In dit hoofdstuk gaat het over de **manier van kijken** naar bestuur en beleid, en hoe de kleur van de bril ook het beeld kleurt.

Tabel 1: Drie families van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven

	Sigma type: "scherp en doelgericht"	Theta type: "eerlijk en rechtvaardig"	Lambda type: "robuust en veerkrachtig"
Wat betekent succes?	Meer met minder	Oprechtheid	Betrouwbaarheid Aanpassingsvermogen
Wat betekent falen?	Verspilling	Malversaties	Catastrofes
Hoe wordt succes en falen uitgedrukt?	Tijd en geld	Vertrouwen en legitimiteit	Veiligheid en zekerheid
Concrete maatstaven	Doelgericht Effectief Efficiënt Zuinig Bakent taken af	Transparant Openbaar Inspraak Rechts- en belangenbescherming Verantwoording	Redundantie Diversiteit Robuustheid Geïntegreerd Lerend Innovatief

2.1. Sigma waarden: een scherpe en doelgerichte overheid

2.1.1. Definitie

Een eerste set waarden gaat over een **scherpe en doelgerichte overheid**. Hood (1991: 12) formuleert het als volgt:

"In the 'sigma' family come administrative values connected with the matching of resources to narrowly defined tasks and circumstances in a competent and sparing fashion."

De kwaliteitsmaatstaven in deze groep schrijven voor dat middelen nauw moeten aansluiten bij de zo helder mogelijk geformuleerde taken en doelstellingen. Een kwaliteitsvolle overheid moet volgens deze waarden zoveel mogelijk doen met zo weinig mogelijk middelen. Overtollige capaciteit (*'slack'*) is uit den boze. Vermijdbare verspilling en incompetentie zijn in

deze optiek de belangrijkste faalcriteria. Succes en falen worden gemeten in termen van tijd en geld.

2.1.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Sigma waarden?

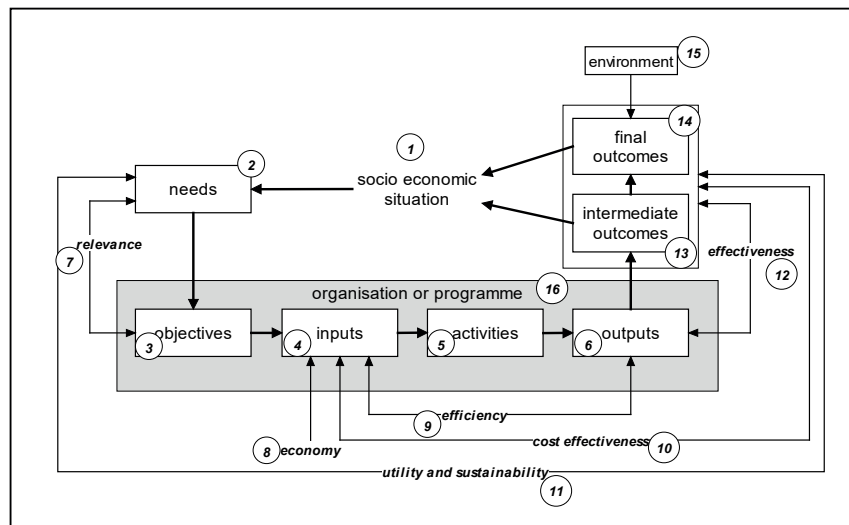
- Een goed openbaar bestuur is **doelgericht**. Het stelt zich doelen en actualiseert ze. Alle activiteiten moeten verantwoord kunnen worden aan de hand van deze doelstellingen. Indien niet, moet men de activiteit afstoten.
- Een goed openbaar bestuur is **effectief**. Het bestuur richt zich niet enkel op de doelstellingen, maar behaalt ze ook. De activiteiten met de grootste maatschappelijke impact krijgen de voorkeur op andere. Neveneffecten op andere doelstellingen zijn belangrijk.
- Een goed openbaar bestuur is **efficiënt**. Er wordt zoveel mogelijk geproduceerd met zo weinig mogelijk productiemiddelen. Men wil 'value for money': waar voor zijn geld.
- Een goed openbaar bestuur is **zuinig**. Men verwerft de productiefactoren (mensen, machines, grondstoffen, infrastructuur) zo goedkoop mogelijk. Ook hier is een goede prijs-kwaliteitverhouding een must.
- Een goed openbaar bestuur **bakent duidelijk onderscheiden rollen af** voor organisaties. Heldere en toetsbare doelstellingen vergen homogene taakinvingingen en verantwoordelijkheden. Beleid en uitvoering worden gescheiden.

2.1.3. Kijken naar de overheid door een Sigma-bril

Een belangrijk denkkader is het **input-output model** (figuur 1). Dit model is in verschillende varianten bekend. Heel wat mensen in en rond de overheid gebruiken dit model om te oordelen over de overheid. De Europese Commissie bijvoorbeeld legt een vergelijkbaar kader op aan studie bureaus die evaluaties maken van Europese beleidsprogramma's. De evaluatie van *overheidsorganisaties of beleidsprogramma's* (nr. 16 in de figuur) aan de hand van dit model is volledig doordrongen van doelgericht denken. Een organisatie of programma moet *doelstellingen* formuleren (nr. 3) op basis van de *socio-economische situatie* (nr. 1) en de daaruit volgende *socio-economische behoeften* (nr. 2). Doelstellingen die aansluiten bij de behoeften zijn *relevant* (nr. 7). Vervolgens worden *middelen* ingezet (nr. 4) om *activiteiten* te ontwikkelen (nr. 5) die bepaalde *producten of diensten* voortbrengen (nr. 6).

Middelen moeten zo zuinig mogelijk verworven worden (*economy* – nr. 8), en producten en diensten mogen zo weinig mogelijk middelen ‘verbruiken’ (*efficiëntie* – nr. 9). De producten en diensten van de publieke sector zijn echter niet het einddoel. Het is de uiteindelijke doorwerking in de maatschappij die er echt toe doet. Men maakt vaak een onderscheid tussen *directe effecten* op de korte termijn (nr. 13) en *effecten op de lange termijn* (nr. 14). Vooral bij die lange termijneffecten zullen *externe factoren* uit de omgeving mee een invloed hebben op de resultaten (nr. 15). We willen zoveel mogelijk effect met onze output van producten en diensten (*effectiviteit* – nr. 12). We kunnen ook overwegen of de middelen de effecten wel waard zijn (*kosteneffectiviteit* – nr. 10). Wanneer effecten bijdragen aan het verlichten van behoeften, dan zal dit een impact hebben op het nut en het voortbestaan op lange termijn van de dienst of het programma (*sustainability* – nr. 11)

Figuur 1: Input-output model



Bron: Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010

Illustratie 1: Effectiviteit en doelgerichtheid

“Verkeer in zone 30 niet veiliger dan in zone 50”

BRUSSEL. Een zone 30 blijkt weinig indruk te maken op de Belg, zo blijkt uit een rapport van het BIVV. In 2010 waren de ongevallen in een zone 30 gemiddeld genomen zelfs iets ernstiger dan in een zone 50.

§ 1 “De ernst van de letsels ligt in zones 30 niet lager dan in zones waar maximaal 50 kilometer per uur gereden mag worden”, concludeert het rapport Regionale Analyse van Verkeersongevallen in Vlaanderen van het Belgisch Instituut voor Verkeersveiligheid (BIVV). In 2006 en in 2010 waren de ongevallen in een zone 30 gemiddeld genomen zelfs wat zwaarder dan in een zone 50.

§ 2 Volgens het BIVV wordt de lagere snelheidslimiet – die in een zone 30 normaal gezien minder ernstige ongevallen met zich mee zou moeten brengen – gecompenseerd door een aantal omgevingsfactoren die de ernst van de ongevallen verhogen. “Zo lopen er doorgaans meer zwakke weggebruikers in een zone 30”, zegt Sofie Van Damme van het BIVV. “Bovendien houden niet alle bestuurders zich aan de opgelegde maximumsnelheid.”

§ 3 Een eerdere studie uit 2012 wees uit dat maar liefst 94 procent van de Vlaamse autobestuurders sneller rijdt dan 30 kilometer per uur in een zone 30. Drie op de vier chauffeurs rijden zelfs meer dan tien kilometer per uur te snel. De gemiddelde gereden snelheid in een zone 30 (47 km/u) zou bovendien nauwelijks lager liggen dan in een zone 50 (54 km/u).

§ 4 “Bij die gedragsmeting hebben we wel enkel gegevens verzameld in zones 30 in schoolomgevingen waar buiten een verkeersbord geen verkeersremmers zijn aangebracht”, nuanceert Van Damme. “Je kan ervan uitgaan dat men beter rekening houdt met de snelheidslimiet wanneer er verkeersdrempels of wegversmallingen aanwezig zijn die het verkeer afremmen.”

§ 5 In Leuven, waar de volledige binnenstad sinds eind januari 2011 een grote zone 30 vormt, is het aantal ongevallen volgens schepen van Openbare Werken Dirk Robbeets zeker niet toegenomen. “Het verwondert mij een beetje dat de ongevallen in een zone 30 zwaarder zouden zijn dan in een zone 50. Wie aangereeden wordt door een wagen die 50 kilometer per uur rijdt, heeft weinig kans op overleven. Bij een snelheid van 30 kilometer per uur ligt de overlevingskans een pak hoger.”

Bron: Maud Oeyen, De Morgen 25-01-2013, p. 9

Het artikel in de illustratie gaat over de doelmatigheid van het verkeersbeleid en is een voorbeeld van denken over de overheid volgens de sigma lijn. Dit artikel toont niet enkel de sigma-bril op bestuur en beleid aan, maar het is ook een illustratie van de complexiteit van beleidsevaluatie. Concreet vraagt men zich af of een zone 30 effectiever is dan een zone 50. In eerste instantie lijkt het antwoord negatief. Op de maatstaf ‘ernst van het letsel’ scoort de zone 50 zelfs beter. De titel van het artikel lijkt dan ook te suggereren dat we niet veel hebben aan een zone 30. In de tweede paragraaf komen de omgevingsfactoren naar voor. In een zone 30 zijn doorgaans veel

meer zwakke weggebruikers dan in een zone 50, wat het risico op ernstige letsels verhoogt. Bovendien houden de bestuurders zich niet aan de 30. Het uiteindelijke effect – minder verkeersslachtoffers – kan niet gehaald worden als het onmiddellijke effect – bestuurders die hun snelheid verlagen – niet optreedt. Er is dus in de praktijk geen zone 30. Paragraaf 4 toont dan weer aan dat een maatregel zone 30 eigenlijk alleen maar kan werken als er flankerende maatregelen worden genomen. In dit geval gaat het om de inrichting van de straten. In de laatste paragraaf wijst schepen Robbeets van Leuven op het uitgangspunt van de zone 30. Abstractie makend van context, stijgen overlevingskansen exponentieel wanneer de snelheid van 30 naar 50 wordt teruggebracht.

Illustratie 2: Het input-output model en het debat over fietshelmen

Maak zelf de denkoefening voor het dragen van fietshelmen. Fietshelmen verminderen de kans op hoofdletsel met 63 tot 88 %⁵⁶. Verplichte helmdracht voor fietsers is dan een ‘no brainer’, lijkt het wel. En toch is de fietsersbond geen voorstander van helmplicht⁵⁷. Ze argumenteren dat de maatregel niet relevant is en waarschijnlijk ook niet effectief. Helmplicht zou immers fietsers kunnen afschrikken en de verantwoordelijkheid voor veilig verkeer verschuiven van de automobilist en het beleid naar de fietser zelf. Landen waar veel gefietst wordt, zoals Nederland, zijn het veiligst. In Nederland draagt nauwelijks iemand een helm. Nederland heeft een fietscultuur behouden. Dit is het gevolg van eerdere beleidskeuzes, maar ook van de geografie. Nederland is immers vlak.

Vaak gaat men er vanuit dat een scherpe en doelgerichte overheid ook een kleine overheid moet zijn. Deze perceptie wordt vaak gedreven door een stereotype invulling van het onderscheid publiek – privaat (zie hoofdstuk 3 ‘Publieke versus private organisaties’). Het boek *“Reinventing Government”* van Osborne en Gaebler (1992) bijvoorbeeld is doordrongen van sigma waarden, maar huldigt ook het ideaal van een kleine overheid. Deze tekst was de intellectuele basis voor vice-president Al Gore’s *‘National Performance Review’*. Deze Amerikaanse hervorming van de publieke sector had de sprekende slogan *‘From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less’*. Zoals gebruikelijk in de Angelsaksische landen, zijn de auteurs ook pleitbezorgers voor een competitieve en afgeslankte overheid. Men verwacht in deze kleine overheid veel van de ambtenaren. Ze krijgen immers veel verantwoordelijkheid en discretie. We geven in

⁵⁶ Let wel op: dit is een kansratio. De kans op een hersenletsel is zeer klein, waardoor een kleine verbetering in procentpunt tot grote verbeteringen in de kansratio leiden.

⁵⁷ <http://www.fietsersbond.be/nieuws/de-fietshelm-een-zwaktebod> voor een kritische lezing. Zie ook dit opiniestuk in De Standaard: ‘Terug naar school, met de fietshelm op’ Bart Depreitere, 31 augustus 2016

illustratie 3 een aantal citaten uit dit boek die de denkrichting van de Anglo-Amerikaanse sigma familie goed weergeven. Nochtans kan ook een grote overheid scherp en doelgericht zijn. De Scandinavische overheden hebben een uitstekende reputatie op vlak van efficiëntie en effectiviteit. Niettemin hebben ze de grootste publieke sectoren in de wereld. Dit bewijst dat omvang van de overheid en effectiviteit twee verschillende dimensies zijn. Overheden kunnen groot en effectief zijn, groot en ineffectief, klein en effectief, en klein en ineffectief.

Illustratie 3: Moet de overheid sturen of roeien?

"The job of government is to steer, not to row the boat. Delivering services is rowing, and government is not very good at rowing." (p. 25) en "The entrepreneurial role cannot be performed well by traditional command-style bureaucracies." (p. 280)

Lees: grote uitvoeringsorganisaties (onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuurvoorziening, ...) zitten best niet in publieke handen. Private ondernemingen zijn hier sneller, efficiënter, goedkoper, ... Maar is dit wel zo?

"Never tell people how to do things. Tell them what you want them to achieve and they will surprise you with their ingenuity." en "If you keep track of the results, you can dispense with a lot of red tape." (p. 138)

Lees: niet te veel regels. Geef ambtenaren de ruimte om naar eigen inzicht hun werk te doen. Als je maar zorgt dat prestaties gemeten worden, dan heb je al die regels niet nodig (*red tape*). Maar is dit wel een goede zaak? Bieden regels dan geen bescherming voor (vooral zwakke) belangen?

Bron: Osborne & Gaebler, 1992

2.2. Theta waarden: een integere, rechtvaardige en democratische overheid

2.2.1. Definitie

De tweede set waarden heeft te maken met het streven naar **integriteit, billijkheid en burgerschap**. Opnieuw in de woorden van Hood (1991: 12):

"'Theta-type' connotes values broadly relating to the pursuit of honesty, fairness and mutuality through the prevention of distortion, inequity, bias, and abuse of office."

Kortom, de overheid moet niet enkel efficiënt en effectief zijn, ze moet ook als **legitiem** ervaren worden door de burgers. De overheid doet dit door misbruik, ongelijkheid en vooroordelen te vermijden. Terwijl de sigma waar-

den vooral de nadruk leggen op *wat* de overheid realiseert (output), zullen de theta waarden nagaan *hoe* de overheid dingen realiseert (proces). Meer nog dan de sigma waarden, zijn de theta waarden in het openbare bestuur *geïstitutionaliseerd*. Ze maken deel uit van het DNA van onze overheden, die geacht worden de burger te beschermen tegen het machtsmisbruik en het despotisme van de premoderne heersers.

Een voorbeeld van zo een institutie zijn de beroepsmechanismen tegen overheidsbeslissingen. In België neemt vooral de Raad van State deze rol op. Andere voorbeelden zijn de publieke verantwoordingsverplichtingen van overheden, de wetgeving op de openbaarheid van bestuur en een parlementaire waakhond zoals het Rekenhof. Daarnaast tekent men een integriteitsbeleid (zie hoofdstuk 14 'Integriteit') uit en richt men meldpunten op voor allerhande vormen van machtsmisbruik. Succes betekent in de eerste plaats dat de overheid haar taken zowel procedureel als wezenlijk correct invult. Men wil vermijden dat de overheid 'gekaapt' wordt door niet representatieve drukkingsgroepen. Het proces van besturen is in deze visie zeker zo belangrijk als het resultaat.

2.2.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Theta waarden?

- Een goed openbaar bestuur is **transparant**. De overheid moet een glazen huis zijn. Alleen omwille van gegronde redenen, zoals de bescherming van de privacy, wordt informatie geweigerd. De overheid moet beslissingen uitdrukkelijk motiveren aan de hand van zowel feiten als juridische motieven.
- Een goed openbaar bestuur is **openbaar**. Openbaarheid van bestuur vormt de juridische neerslag van deze waarde. De wetgeving bepaalt welke informatie wordt verstrekt, hoe de burger die informatie kan opvragen, en welke uitzonderingsgronden eventueel gelden. Het spreekrecht van ambtenaren (de zogenaamde klokkenluiders) valt ook onder de openbaarheid van bestuur.
- Een goed openbaar bestuur laat **inspraak** toe. Het inspraakmoment bij uitstek in een democratie blijven de verkiezingen. Meer en meer erkent men echter ook de beperkingen van verkiezingen als inspraakmoment. Tijdens aanvullende inspraakmomenten leert de overheid de beleidsvisie van de burger over concrete onderwerpen kennen. De kennis en ervaring van rechtstreekse betrokkenen bij beleid kan van groot belang zijn.

- Een goed openbaar bestuur biedt **rechts- en belangenbescherming**. Dit is een belangrijk criterium in een democratische rechtstaat. Burgers moeten op adequate wijze bij de rechterlijke instanties terecht kunnen om binnen een redelijke termijn uitsluitel te krijgen over geschillen met de overheid. De Raad van State kan nagaan of de uitvoerende overheid zich aan de regels hield. Het bestuur moet zorgvuldig tewerk gaan en beslissingen goed funderen. Een meer laagdrempelige stem kan de burger laten horen door een klacht neer te leggen bij een van de ombudsdiensten.
- Een goed openbaar bestuur verantwoordt zich. In de internationale literatuur spreekt men van *'accountability'*. Het openbaar bestuur verantwoordt en motiveert wat het doet. Degene aan wie er verantwoording wordt afgelegd, kan sanctioneren. Wanneer de overheid beslist tot bijvoorbeeld een grote investering in de Antwerpse haven, dan moet deze beslissing gemotiveerd zijn met economische prognoses en studies over de impact op mens en milieu.

2.2.3. Kijken naar de overheid door een Theta-bril

De theta kwaliteitsmaatstaven zijn van oudsher geïnstitutionaliseerd in de Westerse overheden die op Weberiaanse leest zijn geschoeid. Het New Public Management legde de laatste jaren echter sterk de nadruk op de sigma waarden. Dit leidde heel wat observatoren tot de conclusie dat de traditionele, procesgerichte kwaliteitsmaatstaven zijn ondergesneeuwd. Een revival van deze waardengroep in reactie op het NPM lijkt aan de orde. We geven twee voorbeelden van denkkaders die geïnspireerd zijn op de theta waarden.

Een eerste voorbeeld zijn de modellen van **de drie E's en de drie R's**. Naast de drie E's uit de sigmagroep (*Economy, Efficiency, Effectiveness*), moeten we ook aandacht hebben voor drie R's uit de theta groep: rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (Pollitt, 1993). Rechtmatigheid betekent dat elke actie een grond moet vinden in de wet. Rechtsgelijkheid garandeert dat iedereen in gelijke situaties gelijk behandeld dient te worden. Rechtszekerheid geeft aan dat het bestuur stabiliteit van regelgeving, en dus van rechten en plichten moet garanderen.

Een voorbeeld van de spanning tussen sigma en theta waarden is te vinden in de toepassing van de **GAS-boetes** (Gemeentelijk Administratieve Sancties). Steden en gemeenten kunnen boetes van maximaal 250 euro

opleggen voor inbreuken op het gemeentereglement. Hiermee worden kleine inbreuken die de gemeente als overlast bestempelt, bestraft. Het kan gaan over sluikestorten, wildplassen, grasmaaien op zondag, het voetpad niet ijsvrij houden, vandalisme, kleinere vechtpartijen, enz. De gemeenten kunnen zo overlast sanctioneren die in het strafrecht niet aan bod zou komen wegens niet gevat door het strafrecht, of wegens niet gewichtig genoeg om een strafrechtelijke procedure te starten. Er is beroep mogelijk tegen de boetes. In 2012 kregen de gemeenten heel wat meer armslag om GAS-boetes uit te schrijven; meer gemeentelijke ambtenaren kregen het recht om deze boetes op te leggen, meer kleine misdrijven werden uit het strafrecht gelicht en aan het GAS-systeem overgelaten, en de leeftijd werd verlaagd van 16 tot 14 jaar. Na deze wijzigingen kwam er meer en meer kritiek op het systeem, gevoed door mediatieke GAS-boetes voor het gooien van sneeuwballen, het eten van broodjes op de trappen van een kerk, en 'het doen schrikken van mensen'. De meer fundamentele klacht is dat lokale besturen als rechter kunnen optreden en dat zo de rechtmatigheid en rechtsgelijkheid in het gedrang komen. Lokale bestuurders daarentegen argumenteren dat de GAS-boetes een zeer effectief instrument zijn om overlast te bestrijden: R's versus E's, Theta versus Sigma.

Een tweede denkkader waar de theta waardengroep duidelijk doorklinkt zijn de **principes van behoorlijk bestuur**. Het gaat hier om een gedragscode die de overheid moet helpen om juist te handelen, vooral als de wet geen eenduidige antwoorden geeft of tegenstrijdig is. Zo kan de wet bijvoorbeeld toelaten dat een gemeentesecretaris zich in een leasewagen van 100.000 euro laat rondrijden, toch vinden we dat allicht geen goed bestuur. Het gaat hier om principes en niet om strakke regels. Er komt dus altijd heel wat interpretatie bij kijken. Niettemin zijn deze beginselen meer en meer een bron van recht. De beginselen van behoorlijk bestuur zijn de volgende (Opdebeek & Van Damme, 2006):

- Zorgvuldigheidsbeginsel: beslissingen moeten met zorg voorbereid, genomen en uitgevoerd worden.
- Motiveringsbeginsel: de motieven van een beslissing moeten aanvaardbaar zijn. Om dit te controleren moeten ze gedocumenteerd zijn.
- Redelijkheidbeginsel: er is een verbod van willekeur. Overheidsoptreden moet evenredig zijn met de doelstelling.
- Gelijkheidsbeginsel: gelijken gelijk behandelen en ongelijken ongelijk.
- Hoorplicht: betrokkenen horen als er ernstige schade kan optreden
- Onpartijdigheidsbeginsel: vermijden van de (schijn van) onpartijdigheid

- Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel: geen retro-activiteit, gerechtvaardigde verwachtingen honoreren, bestuurlijke rechtshandelingen niet intrekken
- Redelijketermineis: redelijke beslistermijnen, vooral wanneer rechtszekerheid van de burger in het gedrang is.

2.3. Lambda waarden: een robuuste en dynamische overheid

2.3.1. Definitie

Lambda waarden hebben te maken met betrouwbaarheid, robuustheid, uithoudingsvermogen, herstellings- en aanpassingsvermogen. Hood (1991: 14) schrijft:

“Lambda-type values relate to resilience, endurance, robustness, survival and adaptivity – the capacity to withstand and learn from the blows of fate, to avoid ‘competency traps’ in adaptation processes.”

Het gaat over een overheid die er staat en die in staat is om zich **aan te passen aan een veranderende omgeving**. Een weerbare overheid blijft functioneren, ook in moeilijke tijden. Deze kwaliteitsmaatstaven verwijzen dus naar een aantal basisfuncties die de overheid moet kunnen garanderen: een minimale veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Een kwaliteitsvolle overheid kan vergeleken worden met de antistoffen die ons lichaam resistentie geven tegen ziektekiemen. In tijden van crisis, maar ook in tijden van maatschappelijke verandering moet de overheid maatschappelijk de leiding kunnen nemen. Leercapaciteit is belangrijk, maar ook het vermijden van competentievallen. Hiermee bedoelt men dat een diversiteit aan competenties het best is. De financiële crisis heeft ons bijvoorbeeld geleerd dat wanneer het financiële beleid volledig bepaald wordt door financieel economen, we bepaalde risico's van beslissingen niet zien.

2.3.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Lambda waarden?

- Een goed openbaar bestuur creëert **redundantie**. Het onderhouden van back-up infrastructuur die de bestaande capaciteit dupliceert kan goed te verdedigen zijn.
- Een goed openbaar bestuur zorgt voor **diversiteit** in haar aanpak. Er worden gescheiden onafhankelijke eenheden opgezet om de ‘common mode

failure, het falen doordat iedereen op dezelfde manier werkt en denkt, te vermijden.

- Een goede overheid is **robuust**. Ze garandeert een basisvoorziening (veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur).
- Een goede overheid **integreert**. Het probleem staat centraal en de verschillende overheidsdiensten stemmen hun acties af op de probleemoplossing. Er is een focus op wederzijdse afhankelijkheid (terwijl sigma waarden juist onafhankelijkheid van verantwoordelijkheden nastreven).
- Een goede overheid vermijdt **leerfalen**. Het betreft hier dan voornamelijk openheid van het managementsysteem voor andere organisaties en minder de openheid voor burgers. Door deze openheid vermijdt men dat overheden niet leren van elkaar.
- Een goede overheid is **innovatief**. Nieuwe maatschappelijke uitdagingen zetten de overheid aan tot nieuw beleid en nieuwe organisatievormen.

Illustratie 4: Een weerbare overheid?

Bediscussieer de rol van de overheid in de financiële crisis. Wat ging er mis? Was de overheid weerbaar? Wat kon beter? Deed de overheid niet te veel? De illustratie is een artikel uit De Tijd van 26 januari 2011 over het rapport van de Financial Crisis Inquiry Commission van het Amerikaanse congres. We integreren referenties naar publieke waarden in vet als aanzet.

Financiële crisis was perfect te vermijden

Officieel verschijnt het slotrapport naar de oorzaken van de financiële crisis in de Verenigde Staten pas morgen. Maar The New York Times kon het 576 pagina's tellende boek al doorbladeren. Conclusie: de crisis was niet 'iets' wat niemand had zien aankomen, zoals zo vaak gezegd werd door de toenmalige hoofdrolspelers. Nee, de crisis was perfect 'vermijdbaar'. **<lambda: waarom is het niet vermeden?>**

'De grootste tragedie zou zijn dat we het refrein accepteren dat niemand dit heeft zien aankomen en dat er dus niets aan gedaan had kunnen worden', schrijft het panel van de Financial Crisis Inquiry Commission **<theta: publieke onderzoekscommissie>**, de commissie die de financiële crash van 2008 onderzocht die geleid heeft tot de grootste beurscrisis van de laatste zeventig jaar. 'Als we dit accepteren, zal het allemaal opnieuw gebeuren.' **<lambda: leercapaciteit>**

Overheid zwaar onder vuur

Hoewel de commissie verschillende financiële instellingen beschuldigt van hebzucht en/of onbekwaamheid, zijn de zwaarste beschuldigingen toch aan het adres van de overheid, met een grote impact voor zowel de Republikeinen als de Democraten. **<lambda: maatschappelijke weerbaarheid is overheidsverantwoordelijkheid>**. (Het panel van de commissie was dan ook samengesteld uit leden van de twee strekkingen.)

De regering-Bush krijgt het verwijt dat ze tegenstrijdig heeft gereageerd op de crisis. Ze liet de zakenbank Lehman Brothers over de kop gaan in september 2008, maar nam met de hulp van de Fed wel de schulden over van die andere bank, Bear Stearns. 'Daardoor heeft de regering onzekerheid en paniek gecreëerd op de financiële markten.' **<theta: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid in het gedrang met verstrekkende gevolgen>**

Maar ook de Democraten gaan niet vrijuit. De beslissing in 2000 – het laatste jaar dat president Bill Clinton aan de macht was – om exotische financiële producten af te schermen van regulatie, noemt het panel 'een keerpunt in de aanloop naar de financiële crisis' **<lambda: regulering niet geïntegreerd, niet breed>**.

Ook de regulatoren worden hard aangepakt. De Securities and Exchange Commission (SEC) slaagde er niet in om van de banken te eisen dat ze meer kapitaal moesten aanhouden als stootkussen voor potentiële verliezen of om risicovolle praktijken een halt toe te roepen. De Fed negeerde zelfs zijn missie, luidt de scherpe conclusie van het rapport. **<sigma: SEC en Fed halen doelstellingen niet>**

Sleutelfiguren bij Citigroup hebben aan het panel verklaard dat ze weinig aandacht schonken aan de risico's die aan de hypotheekleningen verbonden waren. En bij Merrill Lynch waren de managers verbaasd toen in hun ogen veilige hypotheekinvesteringen plotseling grote verliezen optekenden. **<lambda: common mode failure>**

2.3.3. Kijken naar de overheid met een Lambda-bril

Als we met een lambda-bril naar de overheid kijken, dan hebben we vooral aandacht voor **risico**. Na de ramp met de kerncentrale van Fukushima bijvoorbeeld werden de nucleaire installaties wereldwijd aan een stresstest onderworpen. De beveiligingsmethodes worden getoetst aan extreme scenario's. Men stelde onder meer vast dat in verschillende installaties alle noodgeneratoren op dieselmotoren draaien, wat een risico op *common mode failure* inhoudt.⁵⁸ Stel dat de koeling van een centrale uitvalt op het moment dat door een koudegolf de dieselbevoorrading stopt.

Heel wat overheden doen dan ook **risicoanalyses**. In een risicoanalyse worden problemen geanalyseerd op twee dimensies. Ten eerste gaat men na wat de kans is dat een bepaald incident zich voordoet. Ten tweede gaat men na wat de impact is van de incidenten. Problemen met hoge kans en hoge impact vragen direct aandacht. Voor problemen met een lage kans en lage impact is meestal geen beleid nodig. De kans dat een Airbus zich door een kerncentrale boort is niet heel hoog, maar de impact is dermate ingrijpend dat rond kerncentrales betonnen kapsels worden gebouwd om deze impact te weerstaan. Nederland schat de kans en de impact van een verhoging

⁵⁸ "Many U.S. Nuclear Plants Ill-Prepared to Handle Simultaneous Threats": Scientific American, z.d.

van de zeespiegel hoog in. Een groot deel van het land ligt immers onder de zeespiegel. Vandaar dat een nieuw delta-plan op de sporen wordt gezet om met miljarden euro's de dijken nogmaals te verhogen. De kans dat we tijdens de zomer- of wintersolden door hordes zwetende shoppers verdrongen worden, is hoog. De meeste Vlamingen schatten de impact echter niet dermate hoog in dat ze van de solden wegblijven.

Illustratie 5: Private legers – risico's en veerkracht van de overheid

Lees het artikel: ***"America's Addiction to Mercenaries. Washington's reliance on private contractors to fight its wars has mutated into a strategic vulnerability"***, The Atlantic. Aug 12, 2016 (<https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/08/iraq-afghanistan-contractor-pentagon-obama/495731/>)

Het artikel beschrijft hoe het Amerikaanse leger in de laatste decennia meer en meer beroep is gaan doen op private ondernemingen, de zogenaamde *'contractors'* in de oorlogsvoering. De auteur schrijft dat er aan de Amerikaanse zijde nu meer private huurlingen sterven dan reguliere soldaten. 75 % van de Amerikaanse gehele troepenmacht in Afghanistan zijn *contractors*. Bij de gewapende troepen is het 10 %. Slechts een derde van de private soldaten is Amerikaans burger. De inzet van private legers kost het Pentagon miljarden dollars per jaar. Het artikel geeft ook aan wat de risico's zijn. Er komen heel wat theta warden in het gedrang. De oorlogsvoering wordt onttrokken aan het publiek debat, en daarom wordt de drempel om oorlog te voeren lager (accountability). De auteur noteert ook dat Amerika vandaag niet meer ten oorlog kan trekken zonder de private sector. De overheid is afhankelijk van de private sector in één van de kernopdrachten (veerkracht).

De aandacht voor risico's wordt ook **bekritiseerd**. Critici stellen dat onze maatschappij bijna obsessief bezeten is met het beheersen van risico en dit tegen elke kost (Beck, 1992). Frank Furedi is een van de bekendste stemmen in dit debat (Furedi, 2007). Hij schrijft over een cultuur van angst, waarbij onze focus op risico's tegelijk leidt tot een wijdverbreide angst die de sociale ruimte inpalmt; angst voor anderen, angst voor stedelijkheid, angst voor menselijke kwetsbaarheid, en uiteindelijk, angst voor angst. Anders dan voorheen vertellen politici en beleidsmakers aan de burgers dat deze vrees terecht is, eerder dan gerust te stellen. Voor de Donald Trump's en Nigel Farage's van deze wereld is angst een politiek project.

Het gevolg van de angstobsessie zijn massale **investeringen** om risico's in te dekken. Een voorbeeld. In 2011 overleden enkele tientallen Duitsers aan de gevolgen van de EHEC bacterie die op Spaanse bio-komkommers te vinden zouden zijn. In heel Europa werden tonnen groenten worden vernietigd omdat consumenten rauwkost links lieten liggen. Ook Rusland sloot zijn

markt voor Europese groenten. Aan het einde van de epidemie waren er 50 doden te betreuren, waarvan 48 in Duitsland (WHO, z.d.) en dit op 4075 besmettingen. De mortaliteitsgraad van de EHEC bacterie was dus 0,012. Dit cijfer is te vergelijken met een gewone seizoensgriep (Taubenberger, 2006). Aan de oorsprong van de besmetting lagen trouwens geen Spaanse bio-komkommers, maar Egyptisch fenergiekzaden. Enkele jaren voor de EHEC paniek gingen overheden wereldwijd voor de bijl voor andere epidemiologische paniekberichten. Er was een griep gesignaleerd in Mexico die heel dodelijk zou zijn. Daarom werd er een massale vaccinatiecampagne opgezet. Die leverde de farmaceutische industrie trouwens een mooie duit op. Uiteindelijk bleek ook de Mexicaanse griep niet dodelijker dan een doordeweekse seizoensgriep. De doemberichten waren vooral ingegeven door een foute extrapolatie van Mexicaanse gegevens (Silver, 2012). Andere risico's krijgen dan weer minder aandacht. Op de Belgische wegen vallen maandelijks ongeveer evenveel doden als de hele EHEC crisis heeft geëist.⁵⁹ Wereldwijd vallen er jaarlijks zo'n 1,25 miljoen verkeersdoden. Dat is het inwonersaantal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3. Hoe verhouden kwaliteitsmaatstaven zich tot elkaar?

We identificeerden drie groepen van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven met verschillende opvattingen over succes en falen van de overheid. In de toepassingen werd reeds duidelijk dat de verschillende groepen niet steeds compatibel zijn. Kwaliteitsmaatstaven kunnen zich op twee manieren tot elkaar verhouden: in contradictie of als complement. De contradictie komt voornamelijk tot uiting op het microniveau van concrete maatregelen terwijl de complementariteit vooral slaat op macroniveau van het politieke systeem.

3.1. Kwaliteitsmaatstaven als complementen op het macroniveau

Toonen (2003) legt de relatie tussen de drie groepen van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven uit. De legitimiteit van het regime (de lambda waarden) is een noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van de procedures (de theta waarden). De procedurele legitimiteit is op zijn beurt een noodza-

⁵⁹ Het BIVV rapporteert 627 doden ter plaatse. Dat is 52 doden per maand. Twee meer dus dan de 50 gerapporteerde EHEC doden. (<http://www.bivv.be/nl/bivv/nieuws-pers/stijging-van-het-aantal-verkeersdoden-in-2015/>)

kelijke voorwaarde voor een functionele legitimiteit (de sigma waarden). Men kan dus maar aan een efficiënt en effectief openbaar bestuur werken als er een bepaald niveau van betrouwbaarheid, openheid en eerlijkheid is bereikt. Bepaalde **minimumdrempels** moeten overschreden zijn.

Volwassen democratieën komen in meer of mindere mate aan alle drie groepen kwaliteitsmaatstaven tegemoet. Er zijn mechanismen om openheid te garanderen (bv. wetgeving openbaarheid van bestuur) en om efficiëntie en effectiviteit te verhogen (bv. e-government toepassingen in de back office). De meeste overheden willen ook klaar staan in moeilijke tijden (bv. door rampenplannen te simuleren).

De **New Public Management** hervormingen van de jaren '90 benadrukten in de eerste plaats de sigma waarden (efficiëntie en effectiviteit) en dit als antwoord op de economische moeilijkheden in de jaren '80. Vervolgens wonnen bepaalde theta waarden aan belang. Men had immers de kloof tussen burger en bestuur 'ontdekt'. Het ging dus vooral om kwaliteitsmaatstaven als openheid en verantwoording (*accountability*) en minder integriteit en '*fairness*'.

In **ontwikkelings- of ontwikkelende landen** staat het openbare bestuur vaak minder sterk. De overheid blijft onder de minimumdrempels. Een minimale betrouwbaarheid, openheid en integriteit van de overheid ontbreekt. Zonder dat aan deze minimumvereisten is voldaan, is het moeilijk om de efficiëntie en doelgerichtheid te verbeteren. Congo is een voorbeeld van een overheid die quasi afwezig is. Een minimale betrouwbaarheid ontbreekt en corruptie is wijdverspreid. In een land als Cuba staat de overheid wat sterker en is ze in staat een basisdienstverlening te garanderen. De democratische openheid van het systeem ontbreekt echter, en deze procedurele legitimiteit is een voorwaarde om doelgericht en efficiënt te werken.

De minimumdrempels suggereren een bepaalde volgorde in de opbouw van de staat en van de democratie. Eerst moet er een werkend staatsapparaat zijn voordat er een democratie kan worden gebouwd. Er moet een werkende democratie zijn voordat de focus op efficiëntie en effectiviteit kan komen te liggen. De volgtijdelijkheid (*sequencing* in het Engels) van staatsopbouw werd ook empirisch getest. Landen die eerst een handhavingscapaciteit opbouwen en dan democratiseren, zijn doorgaans beter af dan landen die eerst democratiseren en dan staatscapaciteit opbouwen. Ze zijn minder corrupt en hebben een betere dienstverlening van essentiële publieke goederen (D'Arcy & Nistotskaya, 2016).

De stelling dat staatscapaciteit moet vooraf gaan aan democratie is **niet waardevrij**. Het is normatief immers moeilijk te beargumenteren dat de focus van ontwikkelingsbeleid vooral op staatsopbouw moet liggen en niet op democratieopbouw. Democratie heeft immers intrinsieke kwaliteiten. Een democratisch systeem is niet enkel een middel tot het doel van kwaliteitsvolle publieke diensten. Democratie is een doel op zich. Het betreft mensen bij het politieke leven en maakt dat de maatschappij in brede zin beter functioneert. Democratie zorgt voor empowerment en betreft mensen op mekaar. Het zou dus fout zijn om democratieopbouw ondergeschikt te maken aan staatsopbouw. De analyses in dit hoofdstuk tonen anderzijds wel aan dat staatsopbouw voldoende aandacht verdient.

Ook de stelling dat democratie moet voorafgaan aan efficiëntie en doelgerichtheid, is normatief. Een verlicht despotisch regime kan zeker en vast doelgericht en efficiënt werken, en toch gesloten en ondemocratisch zijn. De bestuurskunde kan deze gang van zaken wel herkennen en analyseren, maar kan het als normatieve wetenschap niet onderschrijven. Een interessante case is **China**, waar de vraag of de communistische partij meer democratie zal toelaten hoog op de agenda zal staan. Wetenschappelijk is het interessant na te gaan of het doelgerichte (sigma) maar autoritaire (theta) model kan standhouden. Kan men een sterke sociaal-economische maatschappij bouwen op een democratisch braakland?

3.2. Kwaliteitsmaatstaven in contradictie op microniveau

Op macroniveau is er steeds in meer of mindere mate aandacht voor de verschillende groepen kwaliteitsmaatstaven. Op het niveau van een concrete maatregel worden de contradicties en conflicten scherper. Door te kiezen voor een bepaalde werkwijze kiest men tegelijk voor een bepaald waardenpatroon. We geven drie voorbeelden.

3.2.1. Sigma versus theta: 'The pursuit of absolute integrity'

Integriteit kan ten koste gaan van efficiëntie en effectiviteit. Anechiaro en Jacobs (1996) deden een diepgravend case onderzoek bij de New Yorkse politie. Geplaagd door corruptie, zette dit korps een uitgebreid anticorruptie programma in de steigers. De auteurs beschrijven hoe de integriteit van het korps verbetert, maar de efficiëntie vermindert.

- **Vertraging van de besluitvorming:** het anticorruptie project vereiste dat zelfs voor alledaagse beslissingen verschillende echelons een fiat moeten geven. Het opdelen van verantwoordelijkheden is een basisprincipe van corruptiecontrole. Deze controlecultuur leidde tot een ethos van behoedzaamheid en zelfs angst. Uit zelfbehoud durft men geen beslissingen meer nemen, ook al zou dit voor een efficiënte organisatie nodig zijn.
- **Overcentralisatie** en toch een inadequaat gezag. Alle managementfuncties (personeel, contractmanagement, aankoopbeleid,...) werden gecentraliseerd. De afdelingen die het veldwerk doen, werden regelmatig overruled door centrale afdelingen en klokkenluiders werden beschermd ook al bleek hun klacht op niets gebaseerd te zijn. De operationele afdelingen verloren zowel de middelen als het gezag om hun job te doen.
- De auteurs beschrijven verschillende **andere mechanismen** waarbij het anticorruptie programma afbreuk doet aan de efficiëntie. Het programma leidde tot defensief management, doelverschuiving van de eigenlijke resultaten naar het volgen van de regels (*goal displacement*), een slechte moraal, een balkanisering, en perverse ontwijkingsstrategieën.

3.2.2. Sigma versus lambda: De Britse spoorwegen

De Britse Spoorwegen werden in de jaren '90 geprivatiseerd door de conservatieve regering onder leiding van John Major. Net zoals in België werd de exploitatie (bij ons NMBS) gescheiden van het beheer van het net (bij ons Infrabel). De privatisering ging wel een stuk verder. De exploitatie werd in handen gegeven van 25 private ondernemingen. Ook de aandelen van Railtrack, de beheerder van het net, werden verkocht aan de private sector. De competitie, zo stelde men, zou de klantvriendelijkheid en efficiëntie verbeteren.

De financiële structuur van Railtrack was echter te zwak om het investeringstempo te volgen. Na enkele crashes kwam Railtrack onder vuur te liggen. Volgens het National Audit Office, het Britse Rekenhof, was het falen van Railtrack het gevolg van desinvesteringen in de infrastructuur, het verlies van ingenieurscapaciteiten en een gebrekkige kennis van de activa (National Audit Office, 2004). De overheid nam de infrastructuur vervolgens terug in handen. De efficiëntiedoelstellingen van de privatiseringen leidden tot een onbetrouwbaar systeem en de hervorming moest worden teruggedraaid.

De hogesnelheidslijn tussen Brussel en Amsterdam – gecommmercialiseerd als Fyra – is een vergelijkbaar geval (“Geldgebrek oorzaak Fyra-flop – De Standaard”, z.d.). De spoorlijn werd met publieke middelen gebouwd en vervolgens in 2001 voor 15 jaar in concessie gegeven aan een operator. De competitie in de bidstrijd voor de concessie zou moeten garanderen dat er met zo weinig mogelijk middelen een dienstverlening uitgebouwd kan worden (sigma). Uiteindelijk is het een consortium tussen de Nederlandse Spoorwegen (NS) en KLM die de concessie binnenhaalde voor 148 miljoen euro. Dit bedrag was veel hoger dan de verwachte 100 miljoen euro. Andere bidders zoals Thalys (SNCF/NMBS) hadden minder dan 100 miljoen geboden. Volgens critici zou er vervolgens te weinig geïnvesteerd zijn in degelijk materieel, met grote problemen bij de opstart van de exploitatie tot gevolg.

3.2.3. Theta versus lambda: ‘League tables’

Lijstjes worden ook in de overheid steeds populairder. Vooral Engeland heeft een traditie van rangschikkingen: de beste scholen, de beste hospitaal, de veiligste gemeenten en de beste lokale besturen. Deze rangschikkingen noemt men naar analogie met de sportcompetities ‘*League tables*’. Men vindt dat de burger recht heeft op deze informatie. De overheid, en ook de overheidsprestaties moeten open zijn voor het publiek.

Deze openheid tast echter de betrouwbaarheid en de robuustheid van de overheid aan. De prestaties van scholen, hospitalen en politiekorpsen zijn immers niet altijd goed te meten. Een cijfer spreekt nooit voor zichzelf. Er is steeds interpretatie nodig. In de Britse tabloids is deze interpretatieruimte er echter zelden. De gevolgen van een slechte score in een *League Table* zijn dus aanzienlijk. Een school krijgt het etiket ‘slecht’, zonder dat er bijvoorbeeld voldoende rekening wordt gehouden met een zwakkere instroom.

Net zoals in het anticorruptie programma van New York is er doelverschuiving (*goal displacement*). De school wil vooral goed scoren op de test. Goed lesgeven is van secundair belang. Een commissie van het Britse Lagerhuis kwam ook andere praktijken op het spoor (House of Commons Public Administration Select Committee, 2003). Zo zouden ambulances even buiten de spoedafdeling wachten totdat alles klaar is om de patiënt te ontvangen. Zo kan het hospitaal korte wachttijden in de spoedafdeling boeken en goed scoren op deze rangschikking. De transparantie van de overheid, een belangrijke waarde, komt duidelijk in conflict met de betrouwbaarheid.

Illustratie 6: Gecontesteerde kwaliteit

Welke kwaliteitsmaatstaven komen hier in conflict?

Moeten belastingdiensten de moeilijke dossiers innen of vooral die dossiers met een hoge opbrengst in verhouding tot de inningskosten? Wat met dossiers waarbij de verwachte belastingopbrengst duidelijk lager is dan de kosten van de administratieve behandeling?

De politie beboet klanten in een illegale tippelzone en stuurt het PV doelbewust naar het privéadres op. De impact lijkt zeer groot te zijn. Efficiënt bestuur of inbreuk op de privacy?

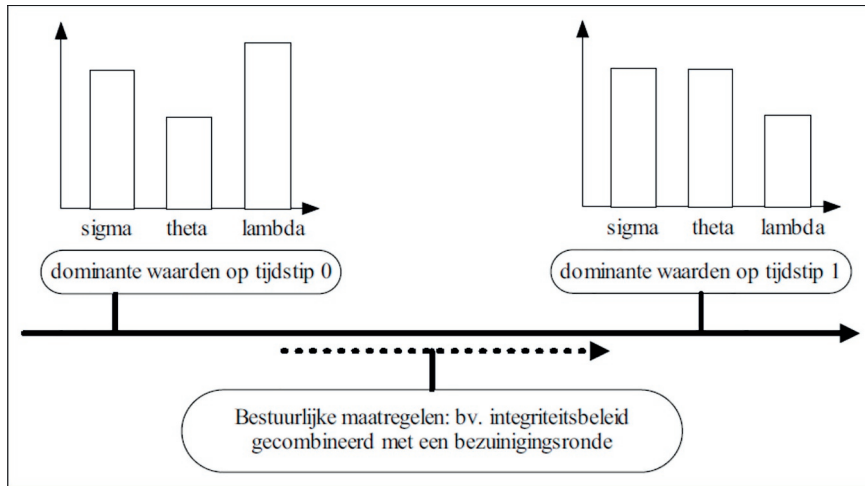
Participatie of praatbarak? Ruimtelijke plannen en bouwvergunningen moeten steeds inspraakrondes en procedures doorlopen. Dit kan het proces zodanig vertragen dat investeerders in bijvoorbeeld de aanpak van een stadskanker afhaken. Maar een goede afweging van investeringen is meestal wel nodig.

Zijn nooddecreten nodig? Na een schorsing van de afwerking van het Deurganckdok door de Raad van State stemde het Vlaams Parlement een nooddecreet (2001). Hierdoor staat de Raad van State buiten spel, maar werden belangrijke schadeclaims vermeden. Later stelde VOKA voor om dezelfde procedure toe te passen op de Oosterweeltunnels (2011) en Open VLD voor de Limburgse Noord-Zuid verbinding (2013). Staatsgreep van de wetgevende macht of efficiënt bestuur?

3.3. Contradictorisch of complementair? Een uitweg uit de paradox.

Kwaliteitsmaatstaven kunnen zowel complementair als contradictorisch zijn. Onderstaande figuur geeft aan hoe deze schijnbare tegenstelling verklaard wordt. Op een bepaald tijdstip kan er bijvoorbeeld een sterke nadruk liggen op een weerbare overheid (λ) en minder op een integere en eerlijke overheid (θ). Stel nu dat omwille van een aantal schandalen de θ waarden belangrijker worden geacht. Stel dat er tegelijkertijd een economische recessie is. Deze gebeurtenissen reflecteren zich dan in het bestuurlijke beleid. Kwaliteitsverwachtingen zijn dynamisch en dus moeten ook de maatregelen die de overheid neemt zich aanpassen. Men zal een integriteitsbeleid voeren (een θ maatregel) gecombineerd met een bezuinigingsronde (een σ maatregel). In de nieuwe situatie is er een dominantie van σ en θ waarden, maar met minder belang aan λ waarden.

Figuur 4: Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven zijn dynamisch



Een bestuurder van een auto past zijn/haar rijstijl doorgaans aan aan de omgeving om zo de auto veilig op de baan te houden; versnellen, remmen, lichten aan, schakelen,... De doelstelling van het bestuurlijke beleid is om de kwaliteit van de overheid te verbeteren. Kwaliteit hangt af van wat de omgeving verwacht van de overheid. Vandaar dat verschillende waarden dominant kunnen zijn op verschillende momenten. Net zoals een autobestuurder de lichten zal opzetten wanneer het donker is, moet een bestuurlijk beleid juist die maatregelen nemen die stroken met de dominante kwaliteitsverwachtingen. Dat is kwaliteit.

4. Besluit

In dit hoofdstuk kwam de normatieve kant van de bestuurskunde aan bod. We zijn op zoek naar hoe we het openbare bestuur kunnen verbeteren. Maar wat betekent *beter* precies? Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven van openbaar bestuur?

We onderscheiden drie groepen van kwaliteitsmaatstaven; de sigma, theta en lambda familie. Elke groep bekijkt kwaliteit op een andere manier. De sigma waarden willen vooral een scherp en doelgericht bestuur. De theta waarden staan voor een integer en open bestuur. De lambda waarden leggen de nadruk op een betrouwbaar en responsief bestuur. Op microniveau komen deze waarden vaak met elkaar in conflict. Op het macroniveau

nemen volwassen democratieën al deze drie groepen in meer of mindere mate ter harte.

Vaak spreekt men kwaliteitsmaatstaven niet uit. Politici, ambtenaren, onderzoekers, belangengroepen en burgers pleiten voor een goed werkende overheid, maar wat ze eronder verstaan blijft impliciet. De categorieën in dit hoofdstuk moet de bestuurskundige in staat stellen om deze impliciete visies te duiden. Het is belangrijk om de verschillende invullingen van goed openbaar bestuur te herkennen en toe te passen om zo het openbare bestuur in lijn te brengen met de maatschappelijke verwachtingen.

5. Verdere informatie

In Vlaanderen zijn de rapporten van het Steunpunt Bestuurlijke organisatie een belangrijke bron van evaluaties van het bestuurlijk beleid (www.steunpuntbov.be/ <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>). Ook andere steunpunten evalueren beleid volgens kwaliteitsmaatstaven, maar dan in specifieke beleidssectoren en thema's.

In de ontwikkelingsliteratuur is er een stroming rond *good governance* die nog steeds aan kracht wint. De websites van de Wereldbank, de OESO, en nationale ontwikkelingsagentschappen zoals USAID bieden heel wat informatie. Ook de opeenstapeling van de drempels zit vaak in het discours onder het begrip 'sequencing'.

Twee magistrale films, "Brazil!" door Terry Gilliam (1985) en "1984" door Ralph Gilbert Bettinson en William P. Templeton (1956) en op basis van het werk van Orson Welles, brengen het ijskoude verhaal van efficiënte bureaucratieën waar andere kwaliteitsmaatstaven niet meer bestaan.

6. Referenties

- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: how corruption control makes government ineffective*: University of Chicago Press.
- D'Arcy, M. & Nistotskaya, M. (2016). State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance in Public Goods Provision. *Governance*. doi:10.1111/gove.12206
- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage.

- Furedi, F. (2007). *The only thing we have to fear is the “culture of fear” itself*. Frank Furedi. Spiked. Verkregen januari 28, 2013, van <http://www.spiked-online.com/index.php/site/article/3053>
- Geldgebrek oorzaak Fyra-flop – De Standaard. (z.d.). Verkregen januari 28, 2013, van http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20130125_00446831
- House of Commons Public Administration Select Committee. (2003). *On Target Government by Measurement* (No. Fifth report of Session 2002-2003, vol. 1).
- Howard, P. K. (1994). *The death of common sense: how law is suffocating America*: Random House.
- Jorgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*. 39(3): 354-381.
- Many U.S. Nuclear Plants Ill-Prepared to Handle Simultaneous Threats: Scientific American. (z.d.). Verkregen juli 26, 2011, van <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=many-us-nuclear-plants-ill-prepared-to-handle-simultaneous-threats>
- National Audit Office. (2004). *Network rail – making a fresh start*. National Audit Office.
- Opdebeek, I. & Van Damme, M. (ed.) (2006). *Beginselen van behoorlijk bestuur*. Brugge: Die Keure.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison- Wesley.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?* Oxford: Blackwell.
- Power, M. (1994). *The audit explosion: Demos*.
- Silver, N. (2012). *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail – but Some Don't* (1st ed.). Penguin Press HC, The.
- Taubenberger, J.K. (2006). 1918 Influenza: the mother of all pandemics. *Revista biomédica*. 17. 69.
- Toonen, T.A.J. (2003). Administrative Reform: Analytics. *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London: Routledge.
- WHO. (z.d.). Outbreaks of E. coli O104:H4 infection: update 30. Verkregen januari 28, 2013, van <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/emergencies/international-health-regulations/news/news/2011/07/outbreaks-of-e.-coli-o104h4-infection-update-30>

HOOFDSTUK 14

Integriteit

Jeroen Maesschalck

1. Inleiding

Waarom zou ambtelijke integriteit (of 'ethiek' of 'deontologie') een apart hoofdstuk verdienen in een handboek bestuurskunde? Waarom zouden we investeren in, pakweg, een sensibiliseringscampagne bij ambtenaren over integriteit als we die schaarse middelen ook kunnen investeren in het aanpakken van echte problemen zoals armoede of criminaliteit? Thompson (1992: 255) verwoordde het antwoord hierop in een paradox: *"[b]ecause other issues are more important than ethics, ethics is more important than any issue"*. Integriteit is op zich geen primair beleidsdomein van de overheid zoals landsverdediging, milieubescherming of welzijn. Het is echter wel een **noodzakelijke randvoorwaarde** voor een rechtvaardig en kwaliteitsvol overheidsbeleid in die primaire domeinen. Thompson geeft hiervoor twee redenen.

Vooreerst verhoogt oprechte aandacht voor integriteit de kans dat ambtenaren, van de top tot het uitvoerende niveau, beslissingen zullen nemen op basis van de pro's en contra's van de beslissingalternatieven en niet op basis van het eigenbelang of dat van (politieke) vrienden. Als een ambtenaar voorstelt om een contract aan iemand toe te kennen omdat hij/zij die goed kent en niet omdat die de beste prijs-kwaliteit biedt, dan kan dat veel schade berokkenen. Het zorgt er niet alleen voor dat de overheid wellicht meer betaalt dan nodig en die middelen dus niet in andere zinvolle zaken kan investeren; het kan ook zorgen voor slechte dienstverlening, slechte en dus gevaarlijke autowegen, enz.

De tweede reden is nog fundamentele: een integere overheid verhoogt de kans dat burgers ook vertrouwen zullen hebben in hun overheid. Als we bij voorbaat voldoende aandacht besteden aan ambtelijke integriteit, dan vermijden we dat we achteraf nog veel meer moeten besteden aan schadebeperking en maatregelen om het vertrouwen te herstellen. In die gevallen waar de jongste jaren schandalen aan het licht kwamen over niet-integer gedrag (vb. corruptie bij de aanleg van openbare wegen, racisme in een politiekorps) bleek telkens opnieuw dat dit voor een grote crisis zorgde die heel veel tijd en energie kostte en de aandacht afleidde van waar het in die organisatie echt over zou moeten gaan. Daar ligt dus de paradox waarop Thompson doelt: door bewust voldoende aandacht te besteden aan integriteit, vermijden we dat diverse schandalen ons zouden dwingen om noodgedwongen voortdurend met integriteit bezig te zijn. Daarom is integriteit dus belangrijker dan elk ander onderwerp.

Redenen genoeg, dus, om aandacht te besteden aan integriteit. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de heikele kwestie van de definities. We proberen om niet weg te zinken in het conceptuele moeras van begrippen als 'integriteit', 'ethiek' of 'deontologie' door de nadruk te leggen op één centraal idee. Dat idee is dat integriteit meer is dan het vermijden van fraude, corruptie of andere integriteitsschendingen; het gaat ook over het op een weldoordachte manier omgaan met ethische dilemma's. Daarna wordt verder gegaan op de net gemaakte redenering over het belang van integriteit. Daarbij wordt eerst ingegaan op de relatie tussen vertrouwen van burgers in de overheid enerzijds en integriteit anderzijds en vervolgens op enkele meer recente ontwikkelingen die helpen verklaren waarom integriteit en integriteitsbeleid de jongste twee decennia zoveel aandacht heeft kregen. In de derde paragraaf wordt kort ingegaan op de verhouding tussen ambtelijke en politieke integriteit: verwachten we dat politici voldoen aan dezelfde integriteitsvereisten als ambtenaren of gaat het integendeel om twee strikt gescheiden beroepsgroepen, elk met hun eigen deontologie? De vierde paragraaf licht het verschil toe tussen de controlerende en ondersteunende aanpak van integriteitsbeleid en gaat ook in op enkele risico's. Hoe groot de voordelen ook zijn, integriteitsbeleid genereert zelf ook bepaalde risico's en het is belangrijk zich daarvan zo snel mogelijk bewust te zijn. De laatste twee paragrafen gaan in op de inhoud van het integriteitsbeleid. Eerst worden enkele modellen voor het in kaart brengen van integriteitsbeleid, zowel op nationaal als op organisationeel niveau, globaal besproken. Daarna worden enkele concrete instrumen-

ten van integriteitsbeleid behandeld, georganiseerd volgens de vier functies die een integriteitsbeleid zou moeten vervullen. Het hoofdstuk rondt af met een korte reflectie over de verdere ontwikkeling van het subdomein integriteitsbeleid.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de centrale concepten ‘ambtelijke ethiek’, ‘ambtelijke integriteit’ en ‘integriteitsbeleid’ definiëren;
- argumenteren over de complexe relatie tussen integriteit en vertrouwen van burgers in de overheid;
- reflecteren over de impact van recente ontwikkelingen in de overheid op ambtelijke integriteit en de behoefte aan een integriteitsbeleid;
- het debat over de verhouding tussen ambtelijke en politieke integriteit schetsen;
- de twee benaderingen van integriteitsbeleid en hun excessen weergeven;
- concrete voorbeelden geven van de voordelen van integriteitsbeleid, maar ook van de risico's en nadelen;
- aan de hand van concrete voorbeelden van instrumenten aantonen dat hij/zij de vier functies van integriteitsbeleid begrijpt.

2. De begrippen: wat is ethiek, integriteit, integriteitsbeleid?

2.1. Definities: een kwestie van filosofie, cultuur en macht

Over begrippen als ‘ethiek’, ‘moraal’ en ‘integriteit’ wordt al millennia nagedacht en talrijke filosofische stromingen hebben daarbij tot nog talrijkere definities geleid. Dat zorgt er niet alleen voor dat er heel veel definities zijn. Het toont meteen ook dat definities van deze begrippen niet ethisch neutraal zijn. De keuze voor een bepaalde definitie is dus niet alleen louter theoretisch, maar impliceert ook bepaalde **ethisch-filosofische** keuzes.

Bovendien gaat het hier niet over ‘integriteit’ in algemene zin, maar over ‘ambtelijke integriteit’: integriteit in een specifieke professionele context. Dan gaat het niet alleen meer om ethisch-filosofische stromingen, maar ook om **bestuurskundige normatieve opvattingen** over de rol van de overheid

in de samenleving, de mate waarin individuele ambtenaren over een eigen beslissingsruimte mogen beschikken, enz. De definitie van ambtelijke integriteit kan sterk verschillen afhankelijk van deze normatieve opvattingen.

Bij deze definities spelen bovendien niet alleen filosofische en bestuurskundige overwegingen. Soms gaat het ook gewoon om **macht** en invloed in organisaties. Als men beslist om een dienst rond 'integriteitsbeleid' op te richten en men geeft vervolgens een heel brede definitie aan het begrip integriteit, dan impliceert dat niet alleen een grote bevoegdheid voor die dienst, maar ook risico's op lastige conflicten met andere diensten (vb. personeelsdienst, financiële dienst) die zich in hun bevoegdheden bedreigd kunnen voelen.

Het wordt trouwens nog complexer als we ook rekening houden met **culturele en linguïstische** aspecten. De begrippen 'integrity' in het Engels en 'integriteit' in het Nederlands worden vaak in een heel brede betekenis gebruikt die alle relevante ethische waarden omvat. 'Intégrité' in het Frans wordt daarentegen vaak beperkt tot één bepaalde waarde (vaak vertaald als 'onkreukbaarheid'), naast tal van andere ethische waarden (vb. rechtvaardigheid, objectiviteit, legaliteit, transparantie). Een ander voorbeeld is het begrip 'deontologie'. In het Frans en Vlaams is dat een vaak gebruikt begrip dat verwijst naar plichtenleer voor een bepaalde (professionele) groep, zoals rechters, artsen, psychologen en dus ook ambtenaren. In het Noord-Nederlands en het Engels wordt dat begrip echter vrijwel nooit in die betekenis gebruikt.⁶⁰

Deze snelle opsomming van enkele kwesties illustreert meteen hoe moeilijk de definitietaak is. Het is daarbij belangrijk om te benadrukken dat die conceptuele verwarring niet alleen een academische bezorgdheid is. Ze leidt ook tot heel wat **frustratie bij ambtenaren** in de praktijk. Het is moeilijk om een beleid rond iets uit te werken als men niet kan vertrekken van een stevige consensus over wat dat 'iets' is. Soms wordt die verwarring zelfs gebruikt als excuus om geen integriteitsbeleid te voeren. Immers: hoe kan je nu iets managen als je het niet eens kan definiëren? Het gebeurt geregeld dat een groep enthousiaste collega's die een integriteitsbeleid willen uitwerken het spoor al snel bijster raken in ellenlange discussies over wat nu precies onder 'integriteit' moet worden begrepen. Die discussies zijn meestal niet erg interessant, frustrerend voor de deelnemers en soms zelfs contraproductief.

De uitdaging bestaat er dus in om de begrippen duidelijk af te bakenen met eenvoudige en heldere definities. Die laatste laten vervolgens toe om

⁶⁰ Het wordt zowel in het Engels, het Frans als het Nederlands wel gebruikt om naar een specifieke, door de filosoof Immanuel Kant geïnspireerde, ethische denkrichting te verwijzen.

de abstracte academische discussies achter zich te laten en te focussen op concrete instrumenten, processen en structuren die daadwerkelijk een impact kunnen hebben op integriteit op de werkvloer. De hierna volgende definities van ‘ambtelijke ethiek’, ‘ambtelijke integriteit’, ‘ethische dilemma’s’ en ‘ambtelijk integriteitsbeleid’⁶¹ proberen te voldoen aan die pragmatische doelstelling.⁶² Ze impliceren wel een zekere keuze en afbakening, maar zijn tegelijkertijd ook nog voldoende algemeen geformuleerd om niet meteen te sturen naar een heel concrete ethische of administratieve filosofie.

2.2. Ambtelijke ethiek

Met ‘ambtelijke ethiek’ verwijzen we **in de eerste plaats** naar *algemeen aanvaarde waarden, normen en regels die richtinggevend zijn voor het dagelijks handelen in de overheid* (Hondeghe, 1998). De interessante vraag hier is natuurlijk wat bedoeld wordt met ‘algemeen aanvaard’ in deze definitie. Het antwoord op die vraag verschilt, minstens gedeeltelijk, afhankelijk van tijd, plaats en functie. Wat dat eerste betreft zien we inderdaad dat wat ‘algemeen aanvaardbaar’ is evolueert in de tijd. De zwijgplicht was bijvoorbeeld gedurende lange tijd een evident uitgangspunt voor ambtenaren, maar het belang ervan neemt af onder druk van andere waarden zoals klantgerichtheid en openbaarheid van bestuur (met hun bijhorende normen en regels). De invulling van ethiek is ook plaatsgebonden. Dat kan verwijzen naar een geografische plaats. Binnen Europa wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen Noord-Europese landen waarin een strengere ambtelijke ethiek zou gelden dan in Zuid-Europese landen (vb. Pujas & Rhodes, 1999). Het kan ook verwijzen naar de plaats in of ten opzichte van de overheid. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen in welke mate de klassieke ambtelijke ethiek nog geldt in een organisatie die grotendeels verzelfstandigd is als gevolg van New Public Management hervormingen. Ethiek is ten slotte ook functiegebonden. Een penitentiair bewakingsassistent in een gevangenis zal, bijvoorbeeld inzake vertrouwelijkheid, andere normen en waarden hante-

61 In deze context zijn ook nog twee andere begrippen van belang (Huberts 2005). ‘**Ambtelijke moraal**’ verwijst naar de concrete waarden en normen die gelden in een concrete context. Die kan verschillen naar tijd, plaats en andere contextelementen. Empirische onderzoekers proberen de moraal in kaart te brengen. ‘**Beleidsethiek**’ verwijst naar de substantiële ethiek van het overheidsbeleid zelf. Het gaat dan over typisch ethisch geladen beleidskeuzes zoals euthanasie, abortus, prenatale screening, oorlog en vrede; maar ook bijvoorbeeld over ethische geladen beleidskeuzes inzake criminaliteit, milieubeleid, verkeersveiligheid, enz. Men begeeft zich aldus voluit op het terrein van politieke filosofieën en ideologieën.

62 De hierna volgende definities zijn sterk geïnspireerd door de definities gehanteerd door de onderzoeksgroep ‘quality of governance’ aan de Vrije Universiteit Amsterdam (bv. Huberts, 2005) en door het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven (bv. Hondeghe, 1998).

ren in zijn omgang met een gedetineerde dan de gevangenispsycholoog die een therapeutische rol heeft.

Die variaties over tijd, plaats en functie leiden soms tot de vraag of er wel een universele ambtelijke ethiek voor ambtenaren in een democratische omgeving te identificeren is. De meeste auteurs menen van wel, maar ze verschillen vervolgens wel vaak van mening over de concrete invulling van die ethiek. Het nadenken over deze en andere vraagstukken wordt ook omschreven als ‘ambtelijke ethiek’. Zo wordt ‘ambtelijke ethiek’ dus in een **tweede betekenis** gebruikt: *de reflectie over algemeen aanvaarde waarden, normen en regels die richtinggevend zijn voor het dagelijks handelen in de overheid*. Met ambtelijke ethiek verwijzen we dus niet enkel naar de waarden, normen en regels zelf maar ook naar de (filosofische) reflectie daarover.

2.3. Ambtelijke integriteit en ethische dilemma's

Hoe belangrijk het nadenken over ethische vraagstukken ook is; uiteindelijk gaat het in deze context over concreet gedrag. Dat brengt ons bij het tweede centrale begrip ‘ambtelijke integriteit’: *handelen in overeenstemming met de algemeen aanvaarde waarden, normen en regels die gelden in de overheid* (vrij naar van den Heuvel en Huberts, 2003: 19). Met integriteit verwijzen we dus naar de concrete toepassing van de ethiek. Hier worden de ethische discussies die hoger al werden geschetst concreter. Wat moet een individuele ambtenaar in concrete omstandigheden doen als hij/zij ‘de algemeen aanvaarde waarden, normen en regels die gelden in de overheid’ wil volgen?

Een eerste evidente bron voor die ambtenaar is uiteraard de **wet- en regelgeving**. De inhoud daarvan is via het democratische proces tot stand gekomen en zou bijgevolg algemeen aanvaard moeten zijn. In die regels zal de ambtenaar vinden dat fraude, corruptie, diefstal of disproportioneel geweld (bij bv. de politie) niet toegelaten zijn. Een ambtenaar die integer wil zijn zal dus geen dergelijke ‘integriteitsschendingen’ mogen begaan. Dat is echter maar een deel van het verhaal. Integriteit gaat over veel meer dan het louter vermijden van manifeste integriteitsschendingen. Integriteit gaat ook over het nastreven van ‘**algemeen aanvaarde**’ waarden als ‘klantgerichtheid’, ‘loyauteit’ of ‘neutraliteit’, ook als die niet in strikte wetten of regels zijn geconcretiseerd.

Het wordt echter nog complexer. Integriteit gaat ook over het op een doordachte manier omgaan met situaties waarbij het gewoon **niet duidelijk is**

wat **'algemeen aanvaard'** is. Zo gebeurt het geregeld dat wetten en regels elkaar tegenspreken en dat de individuele ambtenaar voor de lastige keuze staat om te kiezen waaraan zij prioriteit zal geven. Wat is op zo een moment 'algemeen aanvaard'? Soms is de regelgeving wel duidelijk, maar is een ambtenaar van mening dat het toepassen ervan niet integer zou zijn, bijvoorbeeld omdat het om een heel specifieke situatie gaat waarin de regelgever niet voorzien had. Wat is op zo een moment 'algemeen aanvaard'? In nog andere gevallen is er gewoon geen relevante wet- en regelgeving die de ambtenaar kan helpen in zijn zoektocht naar wat het juiste gedrag zou zijn. In al die situaties gaat het om zogenaamde **'ethische dilemma's'**: *situaties waarbij waarden en normen in het geding zijn en waarbij een keuze moet worden gemaakt uit meerdere alternatieven, terwijl voor elk van die alternatieven goede redenen te geven zijn* (vrij naar Karssing, 2001: 93). Het gaat dus om lastige situaties waarbij het niet meteen duidelijk is wat de ambtenaar moet doen wil zij echt integer handelen. Een dilemma is bijgevolg per definitie een situatie waarbij bepaalde waarden of normen minder of niet zullen gerespecteerd worden omdat men prioriteit geeft aan andere argumenten. Met andere woorden, typisch voor een ethisch dilemma is dat er, wat men ook doet (ook als men niets doet), een zekere morele kost zal volgen. Bepaalde waarden zullen geschonden worden. In veel gevallen zullen ook belangen geschonden worden en zal men dus individuen of groepen ongelukkig moeten maken. Ook typisch is dat intuïties of regels niet meteen een oplossing suggereren. Vaak zullen zij wel helpen in het vinden van een oplossing, maar ze doen dat niet op een rechtstreekse en eenduidige manier. In intermezzo 1 worden enkele voorbeelden van ethische dilemma's gegeven.

Intermezzo 1: Ethische dilemma's

Ethische dilemma's zijn situaties waarbij het niet meteen duidelijk is wat de ambtenaar moet doen wil hij/zij echt integer handelen. Vijf voorbeelden kunnen dit illustreren.

Dilemma 1

Als controleur der belastingen wordt u geconfronteerd met volgende situatie. Bij de controle van een zelfstandige stelt u vast dat een aanzienlijk deel van de belastbare inkomsten niet is opgenomen in de aangifte. Het gaat om een kleine buurtwinkel die op het moment van de controle wordt uitgebaat door een alleenstaande vrouw. De niet aangegeven inkomsten betreffen 'verkopen in het zwart.' U weet via collega's en mensen uit uw omgeving dat de belastingplichtige persoonlijk een zware periode achter de rug heeft. Het kind van de vrouw is onlangs overleden aan een slepende ziekte. De behandeling van die ziekte was heel duur. De belastingplichtige

bevindt zich nog steeds in een precaire financiële situatie gezien de schulden uit de medische behandeling van haar overleden kind. Een taxatie van de niet aangegeven inkomsten, die aangewend zijn voor de behandeling van haar kind, zou het persoonlijke faillissement van de belastingplichtige tot gevolg hebben. Wat zal u doen?

Dilemma 2

Uw organisatie moet bezuinigen en is van plan een grote groep contractuelen te ontslaan. U bent directeur van de personeelsdienst en bent aldus op de hoogte van die hoogst vertrouwelijke plannen. Een heel goede medewerker van u, die behoort tot de groep die ontslagen zal worden, vraagt een onderhoud. Hij deelt u mee dat hij een heel erg interessant aanbod gehad heeft voor een nieuwe job bij een consulting-bedrijf. Hij is echter niet van plan op dat aanbod in te gaan omdat, zo zegt hij, hij een sterke loyaliteit voelt tegenover uw dienst waar hij heel veel geleerd heeft en goed samenwerkt met de collega's. Omdat hij in de krant gelezen had dat uw organisatie overweegt om te bezuinigen wou hij toch eerst eens met u checken of hij wel een redelijke kans maakt om te blijven de komende jaren. Anders zou hij natuurlijk wel ingaan op dat aanbod, zeker gezien de slechte economische situatie en het feit dat hij net een grote hypotheeklening is aangegaan. Gezien uw appreciatie voor uw medewerker bent u heel sterk geneigd om hem in vertrouwen te informeren over de plannen om hem te ontslaan. Op de directievergadering is echter een heel strikte geheimhouding afgesproken. Bovendien zou het inlichten van deze medewerker onfair zijn tegenover andere goede medewerkers die ook in de problemen zullen komen door hun ontslag. Wat zal u doen?

Dilemma 3

U bent ambtenaar in een kleine gemeente en verantwoordelijk voor de aankoop van drie nieuwe kopieermachines. Een erg invloedrijke schepen laat u informeel maar erg nadrukkelijk weten dat hij verwacht dat het order zal gaan naar leverancier X, die een goede vriend is van hem. Naast leverancier X is er één andere valabele kandidaat, leverancier Y, die een aanbod heeft gedaan dat iets beter is qua prijs-kwaliteit verhouding, maar niet veel. Zult u de schepen gehoorzamen? Zult u misschien integendeel zijn ongeoorloofd verzoek rapporteren? Aan wie zou u dat doen? Hebt u nog andere mogelijkheden?

Dilemma 4

U bent politieambtenaar en uw zoontje speelt voetbal bij F.C. The Winners, in het bijzonder bij de Duiveltjes (7 jaar). Dit seizoen is er een nieuwe trainer gekomen: Dirk. U meent de naam van die trainer reeds ergens gehoord te hebben maar u kan die niet onmiddellijk thuisbrengen. U vermoedt echter dat het in een professionele context is dat dit gebeurde. U kijkt, tegen de regels in, de gegevensbestanden na, en vindt inderdaad de naam van Dirk terug: hij is een tijd geleden verdacht van seksuele handelingen met kinderen. Dirk is echter niet veroordeeld, het gaat enkel om vermoedens. Wat zal u doen?

2.4. Ambtelijk integriteitsbeleid

Als ambtelijke integriteit het toepassen is van de ambtelijke ethiek in de dagelijkse praktijk, dan is het de bedoeling van integriteitsbeleid om amb-

tenaren daarin te ondersteunen, te stimuleren en te dwingen. Ambtelijk integriteitsbeleid kan bijgevolg gedefinieerd worden als *het geheel van beleidsinstrumenten dat erop gericht is de integriteit van de overheid in haar geheel en het integere optreden van de individuele ambtenaren afzonderlijk te bevorderen* (Maesschalck, 2001: 28). Als een integriteitsbeleid bestaat uit een goed doordachte combinatie van instrumenten, structuren, en processen, dan zal het daadwerkelijk die doelstelling kunnen bereiken en inderdaad integriteitsschendingen kunnen helpen voorkomen en ondersteuning kunnen bieden bij het omgaan met ethische dilemma's. Verder wordt ingegaan op hoe zo een ambtelijk integriteitsbeleid er concreet zou kunnen uitzien.

3. Het belang van integriteit en integriteitsbeleid

In deze paragraaf bouwen we verder op wat in de inleiding van dit hoofdstuk reeds gezegd werd over het belang van integriteit en integriteitsbeleid. We gaan eerst in op een fundamentele reden waarom ambtelijke integriteit altijd belangrijk geweest is: de complexe relatie tussen ambtelijke integriteit enerzijds en het vertrouwen van burgers in de overheid anderzijds. Daarna gaan we in op enkele meer recente ontwikkelingen die de aandacht voor ambtelijke integriteit hebben doen toenemen en er mee voor gezorgd hebben dat integriteitsbeleid zich ontwikkelde tot een zelfstandig subdomein binnen de bestuurskunde.

3.1. Ambtelijke integriteit en het vertrouwen van burgers in de overheid

In de inleiding van dit hoofdstuk werd er al op gewezen dat een gebrek aan integriteit het **vertrouwen van burgers** in de overheid kan verzwakken. Dat is een heel ernstig probleem. Gilman (2003: 55) wijst er, net als vele anderen, op dat vertrouwen in een democratie altijd iets kwetsbaar is. Als we kijken naar democratische systemen die ten onder zijn gegaan, dan zien we vaak dat die ondergang voorafgegaan is door een geleidelijk proces van steeds verder afkalvend vertrouwen van burgers in de overheid. Dat alleen al is een belangrijke reden om veel belang te hechten aan vertrouwen van burgers in de overheid. Maar het gaat nog verder. Vertrouwen van burgers is niet alleen een waardevol doel op zich. Het is vaak ook een belangrijke voorwaarde voor de overheid om goede prestaties te kunnen leveren. Een voor de hand liggend voorbeeld hiervan is de politie. Het is moeilijk om

politietaken te bedenken die uitgevoerd kunnen worden zonder een minimum aan vertrouwen van burgers. Het identificeren van de dader van een misdrijf kan niet zonder medewerking van getuigen en slachtoffers. Ook de aanpak van bijvoorbeeld een burenruzie zal heel moeilijk zijn als er niet een minimum is aan vertrouwen van minstens een deel van de betrokkenen of omstanders.

Dat vertrouwen van burgers in de overheid van groot belang is, staat dus buiten kijf. Dat de integriteit van ambtenaren daarin een belangrijke rol speelt lijkt ook voor de hand te liggen. Dat belang komt heel duidelijk naar voren in het debat rond het belang van de schijn van onpartijdigheid dat wordt toegelicht in illustratie 1.

Illustratie 1: 'Schijn van onpartijdigheid'

Een klassiek voorbeeld van de nauwe relatie tussen vertrouwen van burgers en ambtelijke integriteit is het criterium van de zogenaamde schijn van onpartijdigheid. Stel u voor dat u voor het volgende dilemma staat.

U bent maatschappelijk assistent in het OCMW. Het is uw taak om cliënten te begeleiden, maar u heeft ook een belangrijke adviserende stem in beslissingen die over uw cliënten worden genomen, bijvoorbeeld over het toekennen van uitkeringen. Het is dus belangrijk voor uw cliënten dat zij een goede relatie hebben met u. Pol is een cliënt die u al lang begeleidt. Pol komt uit een heel moeilijke periode en u heeft de laatste tijd heel veel extra inspanningen gedaan om hem te helpen. Pol is daar zo tevreden mee dat hij u een kistje met drie flessen wijn voor een gezamenlijke waarde van ongeveer 30 Euro aanbiedt. U weet dat hij dat met de beste bedoelingen doet en dat u hem heel erg zal beledigen als u de kist weigert.

Pol zal veronderstellen dat u hem ervan verdenkt u te willen omkopen. Anderzijds zegt uw deontologische code dat u geen geschenken van substantiële waarde mag aanvaarden. Wat zal u doen?

Een dilemma als dit heeft veel dimensies, maar we focussen hier op één aspect. Geregeld is bij ambtenaren een redenering te horen die ongeveer als volgt klinkt.

"Ik zal dit geschenk aanvaarden omdat ik die persoon niet wil beledigen en een goede werkrelatie wil behouden. Dat is ook geen enkel probleem, want ik zal mij hier op geen enkele manier door laten beïnvloeden. Ik blijf even onpartijdig."

Die redenering is problematisch. Om te beginnen wordt hier het risico op **onbewuste beïnvloeding** over het hoofd gezien. Het ontvangen van een geschenk kan onbewust de behoefte creëren bij de ontvanger om iets terug te doen. Ook als een ambtenaar ervan overtuigd is dat hij/zij zich niet laat beïnvloeden, dan blijft het risico dat hij/zij toch onbewust beïnvloed zal worden en bijvoorbeeld niet even streng zal zijn als bij andere burgers.

Maar zelfs als die onbewuste beïnvloeding niet speelt, dan blijft er nog een ander belangrijk probleem: **de schijn van onpartijdigheid**. Op het eerste zicht lijkt dat een wat eigenaardig criterium. Is 'schijn' echt belangrijk? Is het niet vooral belangrijk dat men daadwerkelijk onpartijdig is? Wat is eigenlijk het probleem, zolang deze ambtenaar

zich niet echt laat beïnvloeden door dat geschenk? Dat is een misverstand. Van ambtenaren wordt niet alleen verwacht dat ze onpartijdig zijn, burgers moeten ook echt zien dat ze dat zijn. Immers als ambtenaren dat niet doen en dus een schijn van partijdigheid wekken, dan ondermijnen ze het vertrouwen van burgers in de overheid. Hoger werd al vermeld hoe belangrijk het vertrouwen van burgers is voor een gezonde democratie. Ambtenaren die een schijn van partijdigheid wekken, spelen in die zin dus met de fundamenten van de democratie.

Een voor de hand liggende kritiek op dit 'schijn van onpartijdigheid' criterium is dat het subjectief zou zijn (Gilman 2003). Wat voor de ene burger onpartijdig is, is dat voor de andere niet. Voor sommige cynische burgers zijn politici en ambtenaren trouwens altijd verdacht, dus als hun oordeel zou doorwegen zouden ambtenaren niets meer mogen doen. Die kritiek is onterecht, want gebaseerd op een verkeerde invulling van het criterium. De bedoeling is niet om alle burgers tevreden te stellen. De bedoeling is dat ambtenaren een mentale oefening doen waarin ze zich afvragen wat de impact van hun keuze zou zijn op het vertrouwen, niet van alle burgers, maar van **een burger die oordeelt als een redelijke, goed geïnformeerde persoon**. Dat blijft natuurlijk een vrij vaag criterium dat in de praktijk moet ingevuld worden via dilemmatrainingen en open discussies onder ambtenaren. Maar het blijft een zeer zinvolle vraag voor ambtenaren in hun dagelijkse praktijk: als ik dit doe, hoe zou een redelijke, goed geïnformeerde persoon dat beoordelen? Als we terugkeren naar de casus, dan zal u, als maatschappelijk assistent, zich die vraag moeten stellen. Als u denkt dat een redelijke, goed geïnformeerde burger zouden kunnen vermoeden dat dit geschenk u zou beïnvloeden, dan is het geen goed idee om deze fles te aanvaarden, zelfs als u ervan overtuigd bent dat ik u zich niet zou laten beïnvloeden.

Dat integriteit van ambtenaren een belangrijke voorwaarde is voor vertrouwen lijkt voor de hand te liggen. Maar dat wil natuurlijk nog niet zeggen dat het om een perfecte correlatie gaat. Vertrouwen van burgers in de overheid wordt **niet alleen door ambtelijke integriteit beïnvloed**. Heel wat andere factoren zoals de kwaliteit van de dienstverlening of bredere economische, politieke en sociale omstandigheden hebben een impact op het vertrouwen van burgers. Het is dus best mogelijk dat, zelfs wanneer een overheidsorganisatie en haar ambtenaren globaal gezien integer functioneren, er toch laag vertrouwen is van burgers om andere redenen. Een minimale integriteit van ambtenaren is dus een belangrijke, maar geen voldoende voorwaarde voor vertrouwen.

De nuancering gaat echter nog verder. Er zijn ook situaties denkbaar waarbij een **te grote nadruk op integriteit het vertrouwen van burgers zelfs kan ondermijnen**. Dit kan met name gebeuren als men overdrijft met integriteit en integriteitsbeleid. Door te veel aandacht te besteden aan integriteit in interne en externe communicatie zou men een sfeer kunnen creëren waardoor iedereen de indruk krijgt dat er heel veel integriteitsschendingen

zijn, zelfs als dat in werkelijkheid niet zo is. In het slechtste geval zou men op die manier het vertrouwen van de burgers in de overheid juist ondermijnen, terwijl de bedoeling uiteraard net het tegenovergestelde is. Het zal dus belangrijk zijn om integriteit voldoende te doseren (cf. infra).

3.2. Het toenemende belang van ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid

De vraag naar ambtelijke integriteit is uiteraard geen recente vraag. Ze is zo oud als de bestuurskunde zelf. Integriteit was een hoofdbekommernis van zowel **Weber** als **Wilson** toen ze respectievelijk in Europa en de VS de basis legden voor de moderne overheidsbureaucratie en dus ook de moderne bestuurskunde. Aan Webers pleidooi voor een sterke inperking van de discretionaire ruimte van individuele ambtenaren in de bureaucratie ligt bijvoorbeeld een sterk ethische bezorgdheid ten grondslag over democratisch aanvaardbare machtsverhoudingen tussen de bureaucratie en de politiek. Hoe belangrijk men integriteit ook vond, ‘integriteitsbeleid’ was echter geen apart subdomein. Het was eerder een thema waarmee men (vaak impliciet) rekening hield bij het ontwikkelen van de bureaucratie. Hetzelfde fenomeen deed zich voor toen de overheidsbureaucratieën in België werden gevormd. Men sprak daarbij wel over ambtelijke deontologie en tuchtrect, maar dat beperkte zich vooral tot het juridische instrumentarium.

Vanaf de jaren ‘80 veranderde dat geleidelijk, zowel in het buitenland als in België (Hondeghe, 1985; 1998). Het thema kreeg niet alleen steeds meer aandacht, het groeide ook steeds meer uit tot een apart subdomein van de bestuurskunde met een eigen identiteit. De aanleiding daarvoor zijn een **aantal evoluties die de klassieke ambtelijke ethiek**, waarin de rol van de ambtenaar in essentie werd beperkt tot neutrale uitvoering van politieke beslissingen, **sterk onder druk zetten**.

Ten eerste wordt de **burger steeds mondiger** en steeds meer een kritische consument van openbare diensten. Dat resulteerde onder meer in een uitgebreide regelgeving over openbaarheid van bestuur en een evolutie van zwijgplicht over spreekrecht naar, in sommige gevallen, spreekplicht. Die evoluties leiden tot nieuwe ethische dilemma’s waar de klassieke ethiek weinig ondersteuning biedt. Hoeveel informatie mag een ambtenaar geven? Hoe kan zij vermijden dat meer assertieve burgers meer en betere informatie krijgen dan minder mondige burgers?

Ten tweede evolueert de rol van ambtenaar steeds meer van die van loutere uitvoerder naar een echte **medespeler in het beleidsproces**. Van ambtenaren wordt tegenwoordig steeds meer verwacht dat ze actief meewerken aan beleidsvoorbereiding en bijvoorbeeld beleidsnota's schrijven. Om een goede nota te schrijven moet je een zekere politieke feeling hebben, moet je contacten hebben met politici en kabinetsleden, maar ook met belangengroepen en allerlei andere actoren uit het beleidsveld. Dat leidt ook tot nieuwe ethische dilemma's en de klassieke ethiek biedt daarin maar een beperkte ondersteuning. Integendeel, de kans is klein dat je een goede nota zal schrijven als je je heel strikt aan de neutraliteitsethiek houdt. Ondersteuning in de vorm van een goed integriteitsbeleid kan hier zeer nuttig zijn.

Ten derde evolueren ook de **breder maatschappelijke normen**. Bepaalde integriteitsschendingen (cliëntelisme, slechte dienstverlening, niet respecteren van werktijden, enz.) die vroeger oogluikend geaccepteerd werden, kunnen tegenwoordig op veel minder begrip rekenen van pers en publiek.

Een vierde evolutie verdient bijzondere aandacht. De introductie van het **New Public Management** (cf. hoofdstuk 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance') heeft, naast heel wat andere gevolgen, ook een aantal belangrijke ethische uitdagingen gecreëerd. Illustratie 2 gaat in op twee van die uitdagingen in de Vlaamse context.

Illustratie 2: Ethische uitdagingen door modernisering in de Vlaamse overheid: twee voorbeelden

Sturen op meetbare indicatoren

Zowel binnen de Vlaamse administratie als op lokaal niveau wordt steeds meer nadruk gelegd op indicatoren. Deze zijn erg nuttig als instrumenten voor het voeren van een goed geïnformeerd beleid. Sturen op indicatoren kan echter ook een belangrijke impact hebben op de ambtelijke integriteit omdat hierdoor de aandacht kan verslappen voor wat niet wordt gemeten. Vooral wanneer het om outputindicatoren gaat kan dit de integriteit negatief beïnvloeden. Het gevaar bestaat namelijk dat men focust op de output en minder belang hecht aan de waarden betreffende het proces waarlangs deze output tot stand is gekomen: legaliteit, rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid, objectiviteit, rechten van de verdediging, enz. Hoewel deze een effectieve realisatie van de output soms kunnen vertragen of zelfs verhinderen, betreffen ze vaak wel fundamentele van de rechtstaat en is het erg gevaarlijk om deze over boord te gooien vanuit een logica dat het doel de middelen zou heiligen. Dit gevaar wordt uiteraard kleiner als ook processuele indicatoren worden toegevoegd. Het probleem blijft echter dat men niet alles kan meten en een risico van bias ten nadele van wat niet gemeten is blijft bestaan.

Kwaliteitsmanagement

Kwaliteitsmanagement is vooral ontwikkeld in de particuliere sector en plaatst 'de klant' centraal. Ook in een overheidscontext kan kwaliteitsmanagement erg nuttig zijn, vooral daar waar rechtstreeks aan de burger diensten worden geleverd. Maar ook hier rijzen nieuwe vragen over integriteit. Hoe kan een ambtenaar diensten leveren 'à la tête du client' en toch tegelijkertijd het gelijkheidsbeginsel respecteren? Wat betekent het voor een inspecteur om klantgericht te werken?

Bron: Maesschalck, 2005c: 16-17

Ook recentere hervormingen leiden tot interessante maar ook lastige vragen inzake ambtelijke integriteit. Eén bekend voorbeeld zijn de evoluties die omschreven worden binnen de 'new public governance' benadering. Deze benadering focust op de vraag hoe overheidsorganisaties met hun omgeving samenwerken (vaak in complexe samenwerkingsverbanden) en welke resultaten ze daarmee bereiken (Osborne 2010: 9). Vaak zijn de controlemechanismen in dergelijke horizontale netwerken beperkt. Dat maakt het moeilijk om de (overheids)actoren die functioneren in zo een netwerk aan te spreken op hun gedrag en indien nodig te sanctioneren. Maar het is niet alleen een probleem van procedures van controle en sanctionering. Er is vaak ook onduidelijkheid over de inhoud: wat wordt juist verwacht inzake integriteit van de actoren in zo een netwerk? In hoeverre is de klassieke ambtelijke ethiek nog van toepassing op die actoren? Moeten we bijvoorbeeld van actoren in die samenwerkingsverbanden dezelfde voorzichtigheid verwachten inzake gelijke behandeling van burgers die we van een traditionele overheidsorganisatie verwachten? Daar waar bijvoorbeeld het geven van geschenken aan goede klanten vaak normaal is in de particuliere sector, wordt dit als heel wat problematischer beschouwd in de publieke sector. Wat betekent dit dan voor verzelfstandigde agentschappen die, vaak in ingewikkelde samenwerkingsverbanden, als actieve actoren op een markt opereren?

Deze evoluties leiden tot minstens **drie specifieke uitdagingen** inzake integriteit. Ze creëren bredere discretionaire ruimte voor ambtenaren, ze creëren nieuwe ethische dilemma's waarop de klassieke ambtelijke ethiek geen evident antwoord biedt en ze zorgen voor een publieke opinie die veel kritischer en veeleisender kijkt naar de overheid, ook inzake integriteit. In de academische literatuur woedde vanaf het opkomen van het New Public

Management discours een hevig debat over hoe deze uitdagingen moeten worden beantwoord.⁶³

De **NPM-voorstanders** lijken zich weinig zorgen te maken over integriteit. Sommigen onder hen wijzen erop dat competitie mechanismen corruptie kunnen reduceren, maar de meesten gaan nauwelijks in op het thema van integriteit. Ze lijken te veronderstellen dat integer gedrag vrijwel automatisch zal volgen na de implementatie van NPM. Ze reduceren ambtelijke ethiek dan vaak tot de typische New Public Management-waarden: zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit.

Aan de andere kant van het spectrum staan de voorstanders van het traditionele **bureaucratie model**. Zij vinden dat de overheidsadministratie moet georganiseerd zijn volgens bureaucratische principes: hiërarchie en eenheid van leiding, specialisatie en vakbekwaamheid, een uitgebreid systeem van regelgeving, schriftelijke procedures, loyale en neutrale ambtenaren, en een carrièresysteem (zie ook hoofdstuk 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance'). Wat integriteit en integriteitsbeleid betreffen, moeten de organisatieprocessen zo georganiseerd zijn dat de individuele ethische keuze van een ambtenaar idealiter gereduceerd wordt tot twee opties: ofwel de regels volgen (integer gedrag) ofwel de regels overtreden (integriteitsschending). Het hoeft niet te verbazen dat aanhangers van deze benadering (bv. Frederickson, 1999) zich heel grote zorgen maken over de ethische problemen die NPM en new public governance zou kunnen veroorzaken. Zij zien deze ontwikkelingen als een bijna existentiële bedreiging voor de ambtelijke ethiek en voor de fundamenten van de rechtsstaat (bv. Rohr, 2002).

Tussen die twee extreme standpunten in zien we de jongste twee decennia een derde, veel genuanceerder, standpunt opkomen dat kan omschreven worden als de '**integriteitsbeleid'-benadering**. Voorstanders van deze benadering (bv. OESO 1996; 2000) zijn het eens met de NPM-voorstanders dat NPM-hervormingen heel wat gunstige effecten hebben, maar zijn zich tegelijkertijd ook bewust van de risico's voor integriteitsschendingen die gecreëerd worden door NPM- en andere innovaties. Echter, in tegenstelling tot de aanhangers van het bureaucratie model vinden ze niet dat die hervormingen dan maar allemaal moeten teruggedraaid worden, maar dat ze integendeel moeten aangevuld worden met een zelfstandig integriteits-

63 Voor een uitgebreide bespreking van deze discussie en uitgebreide referenties, zie Maesschalck (2004).

beleid dat aangepast is aan die hervormingen en een gezonde mix biedt van controlerende en ondersteunende benaderingen (cf. infra).

4. Politieke integriteit

Tot nu toe werd enkel gesproken over ambtelijke en niet over politieke integriteit en dat zal ook zo zijn in de rest van dit hoofdstuk. Men zou zich echter kunnen afvragen of een dergelijk onderscheid wel zinvol is. Zowel politici als ambtenaren vervullen een sleutelrol in onze democratie en integer gedrag van beide categorieën is uiteraard essentieel. Er zijn niettemin goede redenen om een **onderscheid** te maken, met name in wat als **'integer'** beschouwd wordt. Van politici wordt verwacht dat ze beleidskeuzes maken, van ambtenaren dat ze die loyaal uitvoeren. Als een politicus duidelijke politieke keuzes durft te maken en die publiek verdedigt met verwijzing naar fundamentele ideologische waarden als 'vrijheid', 'solidariteit', 'gelijkheid' of 'rechtvaardigheid', dan vervult hij zijn rol in het politieke systeem. Als een ambtenaar zijn handelen zou laten sturen door zijn eigen politiek-ideologische uitgangspunten, dan kan men zich vragen stellen bij zijn neutraliteit en dus mogelijk zijn integriteit. Hetzelfde gedrag kan dus voor een politicus als wenselijk worden beschouwd en voor een ambtenaar als problematisch en omgekeerd. In het hoofdstuk 'Politiek-ambtelijke verhoudingen' werd ingegaan op deze complexe relatie tussen politici en ambtenaren en op de debatten over de mate waarin die dichotomie empirisch correct is en normatief wenselijk is. Daarbij viel op dat, ook al zijn er grote meningsverschillen over hoe strikt beide functies gescheiden moeten worden en hoe de coördinatie ertussen georganiseerd moet worden, zowat iedereen het er wel over eens is dat het om twee aparte functies gaat.

De **verschillen** tussen politici en ambtenaren situeren zich trouwens niet alleen in wat als 'integer gedrag' beschouwd wordt. Ze komen ook terug op het vlak van de aanpak van dat gedrag; op het vlak van **integriteitsbeleid** dus. Ambtenaren worden aangeworven als (statutair of contractueel) personeelslid en moeten zich schikken naar de code en het integriteitsbeleid van de overheid. Als ze dat niet doen, kunnen disciplinaire sancties en uiteindelijk mogelijk ontslag volgen. Voor politici is dit minder evident. Zij zijn immers niet aangeworven, maar verkozen. Zij hebben een mandaat gekregen van de kiezer en men kan zich afvragen of iemand anders dan de kiezer hen dat mandaat kan afnemen. Dit en andere fundamentele

verschillen tussen politici en ambtenaren zorgen ervoor dat een integriteitsbeleid voor beide categorieën onvermijdelijk zal verschillen.

Anderzijds moet men de verschillen inzake integriteitsverwachtingen en integriteitsbeleid ook niet al te zeer overdrijven. Er zijn ook **belangrijke gelijkenissen**. Zowel politici als ambtenaren moeten de wet respecteren en mogen geen misdrijven als fraude of corruptie plegen. De jongste jaren lijken de integriteitsverwachtingen van beide groepen bovendien wat **naar elkaar toe te groeien**.

Van **politici** wordt steeds meer verwacht dat ze zich neutraal en objectief opstellen als het om individuele gevallen gaat. Er zijn indicaties dat de Belgische praktijk van politiek cliëntelisme, vaak omschreven als ‘politiek dienstbetoon’, afneemt. Cliëntelisme houdt in dat politici publieke beslissingen (bv. een job bij de overheid of een versnelde bouwvergunning) ruilen voor electorale steun. In België werd deze praktijk ondersteund door de sterke verzuiling en door de centrale rol die de politieke partijen (‘particratie’) vervulden in dat systeem (André et al., 2010). Burgers identificeren zich echter steeds minder met politieke partijen en zuilen. Bovendien hadden diverse hervormingen binnen de administratie (bv. Copernicus in de federale overheid) precies als bedoeling om de invloed van politieke partijen op benoemingen van ambtenaren of op andere individuele beslissingen te verminderen (zie hoofdstuk 10 ‘Politiek-ambtelijke verhoudingen’). Daar kwam nog bij dat klachtensystemen en ombudslui werden geïnstalleerd die zo een alternatief konden vormen voor het politiek dienstbetoon. Meer algemeen wordt de burger kritischer, ook inzake politieke integriteit. Een analyse van verkiezingsonderzoeken door André et al. (2010: 253) suggereert dat al die evoluties zich ook vertalen in de praktijk. Burgers rapporteren de afgelopen twee decennia inderdaad steeds minder dat ze beroep doen op dienstbetoon.

Omgekeerd wordt van **ambtenaren** steeds meer verwacht dat ze hun neutraliteit op een **flexibele manier invullen**. Zo wordt van hen meer dan vroeger verwacht dat ze een rol spelen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding. Een ambtenaar die zich heel strikt houdt aan de neutraliteitsplicht van een uitvoerende administratie zal die rol moeilijk kunnen invullen. Ook bij de beleidsuitvoering wordt van ambtenaren verwacht dat ze meer klantgericht werken en meer responsief zijn t.a.v. de verwachtingen en de noden van de burgers.

Ook de verschillen inzake **integriteitsbeleid** moeten niet overdreven worden. Traditioneel werd de eigenheid van politieke integriteit vaak als reden gebruikt om zo goed als geen integriteitsbeleid te voeren voor politici. De jongste jaren zien we echter wel inspanningen in die richting. In de jaren '90 sprak men in dit verband over 'nieuwe politieke cultuur'; recenter heeft men het over 'politieke vernieuwing'. Het gaat om een breed gamma van voorstellen die bedoeld zijn om de politiek, en met name de integriteit van politici, te verbeteren (Maesschalck et al., 2002). De meest recente discussie over politieke vernieuwing kwam er na de grote golf van verontwaardiging, eerst in Franstalig België en vervolgens in Vlaanderen, over vergoedingen voor politici in intercommunales. Heel wat van die ideeën inzake politieke vernieuwing zijn nog niet gerealiseerd (Transparency International, 2012), maar een aantal werden wel omgezet in concrete regels die kunnen worden gezien als de eerste elementen van een integriteitsbeleid voor politici. Zo heeft het Vlaams Parlement sinds 1999 een deontologische code voor parlementsleden,⁶⁴ die vooral over het politiek dienstbetoon handelt. De code maakt een onderscheid tussen luisterbereidheid van de parlementsleden, wat toegelaten is, enerzijds en cliëntelisme en ongeoorloofde beïnvloeding, wat niet toegelaten is, anderzijds. Een tweede voorbeeld is de regelgeving die belangrijke politici (net als topambtenaren) verplicht om publiek te maken welke mandaten ze nog uitvoeren naast hun mandaat als politicus.⁶⁵ Die transparantie maakt het mogelijk voor burgers om te na te gaan of politici wel optreden in het algemeen belang en niet in het belang van bedrijven of organisaties waar ze ook een mandaat uitvoeren. Ook de wetgeving die de verkiezingsuitgaven beperkt kan gezien worden als een aspect van politiek integriteitsbeleid. Dit zijn echter slechts eerste stappen op weg naar een integriteitsbeleid voor politici in België.

De discussie over de verschillen en gelijkenissen tussen ambtelijke en politiek integriteit is natuurlijk ook bijzonder relevant voor de **ministeriële kabinetten**, die zich precies tussen beide sferen in bevinden. Zij bevinden zich niet alleen institutioneel in een grijze zone; ook qua integriteit is het voor kabinetsleden niet altijd evident wat van hen verwacht wordt. Dienen zij te voldoen aan dezelfde integriteitsverwachtingen als politici of wordt

64 Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking (Stuk 7-A (1998-1999) - Nr. 1).

65 Wet 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, BS 30 juni 2004; Bijzondere wet 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, BS 30 juni 2004.

van hen toch een meer ambtelijke ethiek verwacht? De hervormingen kunnen die onduidelijkheid soms nog versterken. Zo was het de ambitie van de Copernicushervorming om, in de vorm van beleidsvoorbereidende cellen, de kabinetten op te nemen in de administratie, en hen dus ook een ambtelijke ethiek op te leggen. Ondertussen is de hervorming teruggeschroefd. In de praktijk is het zo dat de kabinetten eigenlijk alleen een andere naam gekregen hebben: 'beleidscel' (zie hoofdstuk 6 'De federale overheid'). Op Vlaams niveau wordt expliciet bepaald dat men van kabinetsleden een specifieke ethiek verwacht. Er is immers een aparte deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de Vlaamse Regering,⁶⁶ al is die weliswaar sterk geïnspireerd op de deontologische code van de personeelsleden van de Vlaamse administratie. In elk geval is het zo dat zowel op Vlaams als op federaal niveau het integriteitsbeleid in de kabinetten nog te beperkt is (Debacker et al., 2012).

Samengevat lijken er voldoende redenen te zijn om een onderscheid te maken tussen ambtelijke en politieke integriteit, ook al groeien ze wat naar elkaar toe. In elk geval is voor zowel ambtenaren, politici als kabinetsleden een goed uitgewerkt integriteitsbeleid mogelijk en noodzakelijk. De rest van dit hoofdstuk zal, gezien het bestuurskundig opzet van het boek, focussen op ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid. Maar zelfs als we dat zullen doen, dan blijft politieke integriteit uiteraard wel een belangrijke beïnvloedende omgevingsfactor. Het is daarom nuttig om, in onderstaand intermezzo, kort even in te gaan op de vraag naar de mate waarin het politiek systeem in België corrupt zou zijn.

Intermezzo 2: Politieke corruptie in België

Over België wordt wel eens gezegd dat het een relatief corrupt land is. Of dat werkelijk zo is, is heel moeilijk te bepalen gezien de vele methodologische en andere problemen met internationale vergelijkingen. Het is wel zo dat sommige auteurs (bv. De Winter, 2003, Maesschalck & Van de Walle, 2006 en Peters, 2006) wijzen op enkele kenmerken van het Belgisch politiek systeem die corruptie kunnen faciliteren. Deze kenmerken kunnen georganiseerd worden in vier grote categorieën.

In de eerste plaats wijzen heel wat auteurs op het complex van aan elkaar verbonden **culturele factoren** zoals het relatief lage vertrouwen in de overheid, relatief hoge tolerantie voor regeloverschrijdend gedrag en een bredere cultuur van cliëntelistische relaties tussen politici en hun kiezers. Deze factoren creëren een context die corrupt gedrag faciliteert. Het dient wel gezegd dat er redenen zijn om aan te nemen dat deze cultuur geleidelijk aan verandert (bv. André et al. 2010).

⁶⁶ Omzendbrief VR 2007/40 betreffende de deontologische code voor de leden van de kabinetten van de Vlaamse Regering, 21 december 2007.

Ten tweede spelen politieke partijen, en in het bijzonder de leiding van de partijen, een centrale rol in het Belgisch politiek systeem, dat wel eens als een **'particractie'** wordt omschreven. Traditioneel hebben ze, via de politieke benoemingen, een belangrijke impact op de loopbaan van ambtenaren, al dient gezegd dat er ook hier inspanning gebeuren om dit te verminderen. De partijen blijven niettemin een sterke impact hebben op de wetgevende macht (onder meer via hun impact op de loopbaan van parlementsleden) en op de regering (het zijn doorgaans de partijvoorzitters die bepalen wie minister wordt). Deze machtsconcentratie, gecombineerd met de drastisch groeiende vraag naar partijfinanciering (onder meer omwille van dure campagnes), wordt vaak naar voor geschoven als een belangrijke reden voor de politieke corruptieschandalen uit de jaren '90, die eigenlijk vaak handelden over gedrag in de jaren '80. Mede dankzij een aantal beleidsmaatregelen is de partijfinanciering op dit moment een stuk minder problematisch dan in de jaren '80, maar er blijven wel nog redenen voor bezorgdheid (Dantinne & Duchêne, 2012).

Een derde categorie van factoren heeft te maken met de **dominantie van de regering** in de politieke besluitvorming en in het bijzonder met de rol van ministeriële kabinetten. De Winter (2003: 99) schrijft hierover: *'as they are central to departmental decision-making and are staffed by party loyalists, ministerial cabinets are evidently useful sites for organizing illicit activities'*.

De vierde categorie van factoren verwijst naar specifieke kenmerken van het Belgische politieke systeem dat vaak omschreven wordt als **'consociationalist'** in de bekende typologie van Lijphart (Frognier, 1986; Lijphart 1999). De sterke banden tussen een politieke partij en diverse andere organisaties binnen dezelfde zuil enerzijds en de cultuur van gesloten besluitvorming tussen de leden van de elite van die zuilen anderzijds, worden vaak genoemd als factoren die misschien niet automatisch tot corruptie leiden maar in elk geval wel tot ondoorzichtige besluitvorming. Peters (2006) wijst erop dat de geslotenheid en ondoorzichtigheid functioneel is in een complex land als België en spreekt zelfs over 'functionele corruptie'.

5. Integriteitsbeleid: benaderingen en risico's

5.1. Benaderingen van integriteitsbeleid

Traditioneel wordt een onderscheid gemaakt tussen twee benaderingen van integriteitsbeleid (Lewis, 2005).⁶⁷

De **'controleerende' benadering** vertrekt van een pessimistisch mensbeeld: mensen zijn niet van nature geneigd om het ethisch goede te doen, maar streven in de eerste plaats hun eigenbelang na. Het komt er dus op aan om de organisatie zo in te richten dat de mensen wel het goede doen, ook als ze hun eigenbelang nastreven. Dit gebeurt dan door de discretionaire beslis-

⁶⁷ Naast het klassieke 'controleerend-ondersteunend' continuüm zijn er ook nog heel wat andere classificaties om benaderingen van integriteitsbeleid van elkaar te onderscheiden. Maesschalck (2005a) stelt bijvoorbeeld voor om het continuüm uit te breiden naar een typologie met 4 in plaats van 2 types. Andere auteurs ontwikkelen typologieën voor instrumenten van integriteitsbeleid (bv. Lamboo, 2005).

singsruimte van ambtenaren zoveel mogelijk in te perken door een integriteitsbeleid dat vooral de nadruk legt op wat verboden is. Deze benadering sluit sterk aan bij het bureaucratiemodel. Typische instrumenten van een controlerende benadering zijn strikte regelgeving (bv. het tuchtrecht), stevig uitgewerkte procedures (bv. voor het aankopen van goederen of het indienen van onkostennota's), en controle-instanties (interne of externe audit, inspectie van financiën) die deze regels en procedures afdwingen.

De **'ondersteunende' benadering** (vaak ook 'stimulerende' benadering genoemd) beoogt geen beperking van de discretionaire ruimte, maar wil integendeel de ambtenaren ondersteunen in het omgaan met die beslissingsvrijheid. Men vertrekt dus van het optimistische beeld dat mensen van nature wel geneigd zijn om het goede te doen. Zij weten alleen niet altijd wat het goede is. De taak van de organisatie bestaat er dan in om hen te ondersteunen in het achterhalen daarvan. Eerder dan het opsommen van wat verboden is, zal een ondersteunend integriteitsbeleid dan de klemtoon leggen op ethische aspiraties, bijvoorbeeld in ethische codes die de belangrijkste waarden opsommen. Via trainingen in ethische besluitvorming en coaching wil men ambtenaren ondersteunen in het toepassen van die waarden in concrete dilemma's. Hier gaat het dus niet om het controleren, maar om het ondersteunen en stimuleren van ambtenaren.

Uiteraard gaat het hier niet om een of/of keuze. In de praktijk komt het er op aan de controlerende en de ondersteunende benadering te **combineren**. Het controlerende gedeelte zorgt dan voor het elementair wettelijk kader en garandeert de stok achter de deur die onvermijdelijk blijft om een minimaal integer gedrag te garanderen, terwijl het ondersteunende gedeelte ervoor zorgt dat men op ethisch vlak ambitieuzer is dan dit 'ethisch minimum'. Op die manier vullen beide benaderingen elkaar aan en compenseren ze ook voor elkaars zwakke punten. De zwakke punten van de controlerende benadering (rigide regelgerichtheid, angst om fouten te maken) kunnen gecompenseerd worden door het vertrouwen en de vrijheid die gegeven wordt vanuit de ondersteunende benadering. Omgekeerd worden de excessen van de ondersteunende benadering (te veel beslissingsruimte en daardoor ongelijke behandeling van burgers, risico op misbruiken) afgezwakt door de duidelijkheid van de controlerende benadering. Een bijkomende reden om steeds beide benaderingen te combineren is de vaststelling dat zowel het pessimistische als het optimistische mensbeeld tot op zekere hoogte kloppen. Men heeft dus een beleid nodig dat voldoende divers is om te kunnen reageren op gedrag dat in beide respectievelijke mensbeelden past.

Het ontwikkelen en uitvoeren van een integriteitsbeleid is dus een **complexe en uitdagende balancer oefening** tussen twee complementaire, maar ook tegengestelde, benaderingen. Wat de precieze verhouding tussen beide benaderingen moet zijn hangt af van de concrete omstandigheden en kan ook evolueren in de tijd. In een organisatie waar een integriteitsbeleid wordt ingevoerd naar aanleiding van de vaststelling van enkele grote integriteitsschendingen zal men wellicht eerst de nadruk leggen op de controlerende benadering, waarna later kan geëvolueerd worden naar een meer ondersteunende benadering. Omgekeerd zal men in een organisatie die goed functioneert en waar men geen weet heeft van grote integriteitsschendingen eerder vertrekken vanuit een ondersteunende benadering en later misschien controlerende elementen toevoegen. Hoe die afweging tussen beide benaderingen precies moet gebeuren is één van de centrale thema's in de literatuur over integriteitsbeleid.

Illustratie 3: Hoe een 'zero gift policy' tot corruptie kan leiden

Het lijkt voor de hand te liggen dat de controlerende en ondersteunende benadering respectievelijk andere doelstellingen realiseren. Zo kan men verwachten dat voor het voorkomen van corruptie en andere ernstige integriteitsschendingen de controlerende benadering de meest geschikte is. Dat klopt natuurlijk grotendeels. Duidelijke regels, goede controle op de toepassing van die regels en een faire sanctionering van wie die regels overtreedt zijn inderdaad belangrijk om corruptie te voorkomen. En toch is zelfs voor het voorkomen van corruptie de controlerende benadering niet voldoende. Volgende casus kan dit illustreren.

Frank is inspecteur en moet bedrijven controleren. De regel in de inspectiedienst waar Frank werkt is duidelijk: men mag geen geschenken en dus ook geen maaltijd aanvaarden. Frank belt een bedrijf om een afspraak te maken voor een gesprek met de bedrijfsleider. Hij verneemt dat de bedrijfsleider enkel op het middaguur beschikbaar is en maakt bijgevolg dan een afspraak. De dag van de afspraak is Frank niet in zijn beste doen. Hij heeft slecht geslapen en voelt zich wat ziek. Als hij aankomt op het bedrijf biedt de bedrijfsleider hem meteen aan om iets te eten in zijn kantoor. Frank weigert; hij wijst erop dat hij geen lunch mag aanvaarden. De bedrijfsleider lacht dit weg en zegt dat het middag is, dat iedereen toch moet eten en dat het ten slotte maar om een snelle maaltijd gaat op zijn kantoor. De bedrijfsleider is nogal imponerend en Frank is niet op zijn sterkst, dus hij laat zich uiteindelijk toch verleiden om iets te eten op het kantoor van de bedrijfsleider. Daar aangekomen blijkt er een kok in de weer te zijn en blijkt er ook een butler klaar te staan. Frank gaat toch zitten en geleidelijk aan wordt duidelijk dat het om een peperduur 5 gangenmenu zal gaan. Frank beseft dat hij hiermee de regels van zijn organisatie overtreedt, maar eenmaal neergezeten en begonnen durft hij niet meer terug. Tijdens de lunch stelt hij de vragen die hij moest stellen en hij gaat naar huis. Achteraf ziet hij nog op internet dat de vis die hij gegeten heeft zeldzaam en dus duur is en het glas wijn dat hij gedronken heeft peperduur was. Rekening houdend met het personeel zal zijn lunch wellicht meer dan 75 euro hebben gekost.

Stel je nu twee mogelijke vervolgsenario's voor.

Vervolgsenario met hard, controlerend integriteitsbeleid: De chef van Frank vindt integriteit heel belangrijk en heeft enkele weken geleden met veel nadruk een zero gift policy aangekondigd: de inspecteurs mogen geen enkel geschenk aanvaarden, hoe klein ook, en als ze dat wel doen kunnen ze zich aan ernstige sancties tot en met zelfs ontslag verwachten. Goed beseffend dat dit de context is, durft Frank niets te doen na deze lunch. Hij hoopt vooral dat zijn misstap niet bekend zal worden. Enkele weken nadien moet hij de bedrijfsleider echter opnieuw spreken. Hij neemt zich deze keer uiteraard voor om niet meer dezelfde fout te maken en maakt een afspraak in de vroege voormiddag. Bij zijn aankomst staat de bedrijfsleider al klaar met een dure kist wijn die hij aan Frank aanbiedt. Uiteraard weigert Frank om die te aanvaarden. De bedrijfsleider herinnert hem er echter aan dat hij de vorige keer wel een lunch had aanvaard en zegt hem dat, als hij die kist niet aanvaardt, hij wel eens met de chef van Frank wil bellen om die te informeren over die lunch. Frank wil dat uiteraard niet want hij weet dat hij dan in grote problemen komt, dus hij aanvaardt dan maar de kist wijn. Bij nog een volgend bezoek stelt Frank vast dat de bedrijfsleider eigenlijk ernstige fouten heeft gemaakt. Frank durft dat echter niet te vermelden in zijn inspectierapport, want hij weet dat de bedrijfsleider dan beide geschenken zal rapporteren aan zijn chef en dat Frank mogelijk zijn job zal verliezen. Frank verzwijgt dus de ernstige fouten in zijn rapport en de bedrijfsleider zal niet de sanctie krijgen die hij eigenlijk moet krijgen. Frank is dus afgegleden in de richting van ernstige corruptie, zonder dat dat ooit echt zijn bedoeling was.

Frank is inspecteur en moet bedrijven controleren. De regel in de inspectiedienst waar Frank werkt is duidelijk: men mag geen geschenken en dus ook geen maaltijd aanvaarden. Frank belt een bedrijf om een afspraak te maken voor een gesprek met de bedrijfsleider. Hij verneemt dat de bedrijfsleider enkel op het middaguur beschikbaar is en maakt bijgevolg dan een afspraak. De dag van de afspraak is Frank niet in zijn beste doen. Hij heeft slecht geslapen en voelt zich wat ziek. Als hij aankomt op het bedrijf biedt de bedrijfsleider hem meteen aan om iets te eten in zijn kantoor. Frank weigert; hij wijst erop dat hij geen lunch mag aanvaarden. De bedrijfsleider lacht dit weg en zegt dat het middag is, dat iedereen toch moet eten en dat het ten slotte maar om een snelle maaltijd gaat op zijn kantoor. De bedrijfsleider is nogal imponerend en Frank is niet op zijn sterkst, dus hij laat zich uiteindelijk toch verleiden om iets te eten op het kantoor van de bedrijfsleider. Daar aangekomen blijkt er een kok in de weer te zijn en blijkt er ook een butler klaar te staan. Frank gaat toch zitten en geleidelijk aan wordt duidelijk dat het om een peperduur 5 gangenmenu zal gaan. Frank beseft dat hij hiermee de regels van zijn organisatie overtreedt, maar eenmaal neergezeten en begonnen durft hij niet meer terug. Tijdens de lunch stelt hij de vragen die hij moest stellen en hij gaat naar huis. Achteraf ziet hij nog op internet dat de vis die hij gegeten heeft zeldzaam en dus duur is en het glas wijn dat hij gedronken heeft peperduur was. Rekening houdend met het personeel zal zijn lunch wellicht meer dan 75 euro hebben gekost.

Vervolgsenario met nadruk op ondersteunend integriteitsbeleid: De chef van Frank vindt integriteit heel belangrijk en vindt dat zijn medewerkers geen lunch mogen aanvaarden, maar heeft ook al gezegd dat hij beseft dat inspecteurs ook mensen zijn en dus fouten kunnen maken. Hij heeft al herhaaldelijk aan zijn inspecteurs gezegd dat, als ze een misstap begaan, ze dat vooral zo snel mogelijk aan hem moeten melden om dan te kijken wat er kan gebeuren. Beseffend dat dit de context is, beslist Frank om na zijn dure lunch onmiddellijk naar zijn chef te gaan. Zijn chef maakt hem

heel duidelijk dat wat hij deed niet kan en niet voor herhaling vatbaar is. Tegelijkertijd toont hij ook wel begrip voor de situatie. Hij kent ook die bedrijfsleider en weet hoe dwingend die kan zijn. Frank en zijn chef besluiten samen naar de bedrijfsleider te gaan. De chef maakt in niet mis te verstande bewoordingen duidelijk aan de bedrijfsleider dat dit niet kan en dat hij dit zeker niet nog eens moet proberen, noch bij Frank noch bij andere inspecteurs. Frank vraagt meteen ook hoeveel de lunch had gekost en betaalt dat bedrag onmiddellijk terug aan de bedrijfsleider bij wijze van vergoeding. Frank spreekt af met zijn chef dat zij de komende maanden op een vast tijdstip zullen samenkomen zodat zijn chef hem kan coachen in het beter stellen van duidelijke grenzen aan geïnspecteerden. De chef beslist ook om dilemmatrainingen te organiseren voor alle inspecteurs waarin kan worden ingegaan op allerlei dilemma's rond het aanvaarden van geschenken. Als Frank enkele weken nadien vaststelt dat de bedrijfsleider ernstige fouten heeft gemaakt, neemt hij die zonder probleem op in zijn inspectieverslag en de bedrijfsleider krijgt de sanctie die hij verdient.

Dit verhaal illustreert dat de vooral **ondersteunende**, zogenaamd 'softe', **benadering** van integriteitsbeleid uit het tweede scenario **effectief** was in het voorkomen van een ernstige integriteitsschending als corruptie. De harde, controlerende benadering uit het eerste scenario heeft daarentegen het risico op corruptie net verhoogd. Dit is een mooie illustratie van het meer algemene fenomeen dat Hoetjes als volgt omschreef: "Absoluut gestelde regels werken onnodig schrikbarend. Een ambtenaar, zeker wanneer hij in een kwetsbare positie verkeert (laag in de hiërarchie, onderworpen aan 'reorganisatie') zal uit angst voor de eigen positie niet met problemen op het vlak van relaties-en-geschenken naar de chef gaan; hij zal zelf naar 'oplossingen' zoeken en daardoor alleen maar in grotere problemen komen" (Hoetjes, 2000: 144).

Dit verhaal bevestigt dus het belang van een goed doordachte **combinatie van de controlerende en de ondersteunende benadering** van integriteitsbeleid. Zelfs om harde integriteitsschendingen te voorkomen heeft men ook een zekere dosis van de ondersteunende benadering nodig. Dat geldt trouwens ook in omgekeerde richting. Ook het omgaan met complexe ethische dilemma's kan soms gebaat zijn bij de duidelijke regels die typisch zijn voor een controlerende aanpak.

5.2. Risico's verbonden aan het voeren van integriteitsbeleid

Zoals elk domein van beleid of beheer draagt ook integriteitsbeleid zelf een aantal risico's in zich, die ernstig moeten genomen worden. Hoger werd al vermeld hoe een overdreven aandacht voor integriteit paradoxaal genoeg het vertrouwen van burgers kan ondermijnen. Hieraan verwant is het meer algemene risico van wat Huberts (2014: 62-65) 'integritisme' noemt. Hij bespreekt hier twee vormen van. De eerste vorm heeft te maken met de grenzen van wat we al dan niet als integriteit beschouwen. Het gaat hier over de verleiding om te trappen in de '**alles is integriteit**'-val. Zoals hoger werd toegelicht is integriteit een heel rekbaar begrip en met enige mentale flexibiliteit kan men het heel breed definiëren. Ook het feit dat iemand wat

lui is, of zijn kledij niet goed verzorgd wordt dan al snel als een aspect van integriteit gezien. Dit is problematisch want het kan het begrip integriteit uithollen en de geloofwaardigheid van een integriteitsbeleid ondermijnen. De tweede vorm heeft te maken met het ongepast **veralgemenen** van informatie over integriteit. De meest voor de hand liggende vorm hiervan is de generalisering van iemands gedrag naar zijn/haar persoon: iemand die een kleine misstap begaat, kan zo bestempeld worden als een niet-integer persoon. Dit bemoeilijkt niet alleen het voeren van een doelgericht integriteitsbeleid. Het kan ook een opportunistische manier zijn om iemand, bijvoorbeeld in een politieke context, te culpabiliseren en zo te verzwakken. Op dat moment misbruikt men het discours rond integriteit om zelf ethisch dubieus gedrag te stellen.

Deze risico's zijn uiteraard geen reden om dan maar geen integriteitsbeleid te voeren. Daarvoor wegen ze te weinig op tegenover de voordelen. Het is wel belangrijk om er voldoende aandacht aan te besteden. Men moet inderdaad de grenzen erkennen van integriteitsbeleid. Op het moment dat men overal integriteitsproblemen ziet, wordt het tijd om wat gas terug te nemen. Het risico op overdrijven en het ongewild ondermijnen van het vertrouwen in de overheid kan men trouwens deels opvangen door de nadruk te leggen op ethische dilemma's (eerder dan op integriteitsschendingen) en op de ondersteunende (eerder dan de controlerende) benadering van integriteitsbeleid.

6. De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele modellen

Met de groeiende interesse in integriteitsbeleid nam ook het aantal modellen toe dat werd ontwikkeld om concreet te maken wat een integriteitsbeleid precies inhoudt. Die modellen werden vaak ontwikkeld als een kader (in de praktijk vaak een checklist) om het integriteitsbeleid in een concreet land of concrete organisatie in kaart te brengen en om op basis daarvan adviezen te kunnen formuleren. De assumptie daarbij is doorgaans dat het belangrijk is om naar het integriteitsbeleid te kijken vanuit een globaal model, eerder dan zich te beperken tot een specifiek instrument (bv. ethische code of training) of een specifieke institutie (bv. een controle-instantie). Al deze onderdelen van een integriteitsbeleid hangen met elkaar samen. Als er een goed doordachte combinatie is van ondersteunende en controlerende instrumenten (cf. supra), kunnen ze elkaar bovendien versterken.

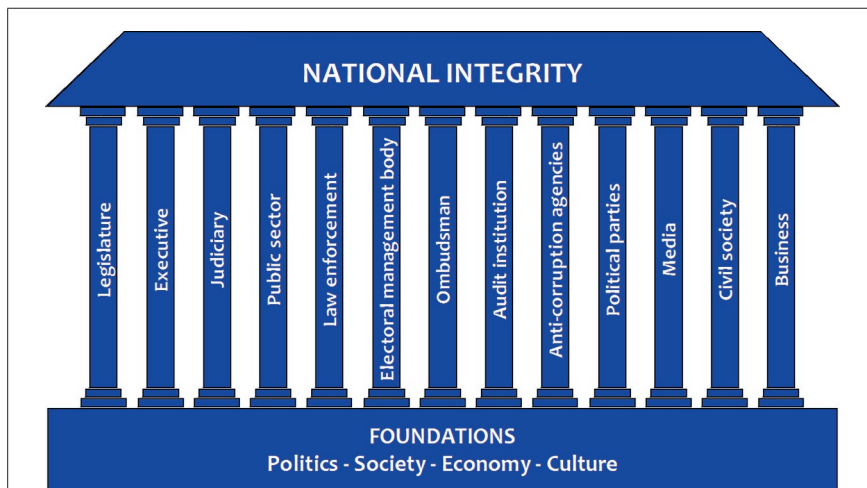
In deze paragraaf worden enkele modellen kort besproken. Heel wat modellen situeren zich op het niveau van een land of een regio. Enkele modellen zijn ook specifiek ontwikkeld voor het organisationeel niveau.

6.1. Modellen op nationaal of regionaal niveau

De modellen voor integriteitsbeleid op nationaal of regionaal niveau werden doorgaans ontwikkeld in de context van ‘good governance’; ze zijn vaak bedoeld als instrumenten voor de evaluatie en verbetering van de (good) governance van een land of regio. De aandacht gaat daarbij vaak naar corruptie en fraude. Eén van de eerste dergelijke modellen was de ‘*Ethics Infrastructure*’ die ontwikkeld werd door de intergouvernementele organisatie OESO (1996) als een kader om het integriteitsbeleid op nationaal niveau in kaart te brengen. Een ander voorbeeld is het ‘*Public Integrity System*’, dat werd ontwikkeld door de niet-gouvernementele organisatie *Global Integrity* (Camerer, 2006). Wellicht het bekendste model is het ‘**National Integrity System**’ (NIS), dat werd ontwikkeld door Pope (2000), in opdracht van de bekende niet-gouvernementele organisatie ‘*Transparency International*’, die zich toelegt op de bestrijding van corruptie. Daar waar de *Ethics Infrastructure* en het *Public Integrity System* zich op de publieke sector richten, besteedt het NIS ook expliciete aandacht aan corruptie in de particuliere sector. Het ziet de particuliere sector ook als een belangrijke actor in de bestrijding van corruptie. Bij wijze van voorbeeld passen we in onderstaande illustratie het NIS kort toe op België.

Illustratie 4: Evaluatie van het Nationale Integriteitssysteem in België

Het “*National Integrity System*” model verwijst naar de 13 pijlers (bv. wetgevende macht, publieke sector, justitie, middenveld, bedrijfsleven, enz.) waarvan verondersteld wordt dat zij noodzakelijk zijn om de corruptie in een land te bestrijden (zie onderstaande figuur). In 2011 werd het NIS, in opdracht van *Transparency International*, toegepast in een groot aantal Europese landen, waaronder België. Voor elk van die 13 pijlers werd de toestand in België beschreven aan de hand van een aantal thema’s: middelen (financiën, personeel, infrastructuur), onafhankelijkheid, transparantie, ‘*accountability*’, integriteit en rol van het desbetreffende instituut.



Visuele voorstelling van de tempel van het Nationaal Integriteitssysteem

Het rapport toont aan dat de jongste jaren op heel wat terreinen inspanningen zijn gedaan inzake anticorruptie- en integriteitsbeleid, zodat België een heel eind geëvolueerd is in vergelijking met de grote schandalen uit de jaren '90. Toch werden ook nog enkele belangrijke beperkingen en risico's gesignaleerd. Deze kunnen georganiseerd worden in vier categorieën: missende functies, onvoldoende uitgewerkte functies, beperkte coördinatie en beperkte implementatie. We gaan kort in op elk van de vier categorieën.

Doorheen de bespreking van de verschillende pijlers werden verschillende **functies genoemd die niet of nauwelijks worden ingevuld**. Zo lijken de overheid in het algemeen en de actoren die verantwoordelijkheid dragen inzake corruptiebestrijding in het bijzonder, nauwelijks inspanningen te doen om burgers voor te lichten over corruptie of hen op andere manieren te betrekken bij corruptiebestrijding.

Voor enkele andere functies heeft men wel in beleidsinstrumenten voorzien, maar slechts in **heel beperkte mate**. Een typisch domein waar dat het geval is, is dat van belangenconflicten. De OESO omschrijft een belangenconflict als *"a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of official duties and responsibilities"* (OECD, 2004). Voorbeelden van potentiële belangenconflicten zijn de situatie waarbij een ambtenaar moet adviseren over een subsidie voor een vereniging waar hij/zij zelf lid van is of de situatie waarbij een ambtenaar moet beslissen over een sanctie voor een bedrijf waarvan de bedrijfsleider een heel goede vriend is. Hoewel er inspanningen gebeuren om het beleid rond deze problematiek van belangenconflicten te versterken, blijft het bewustzijn ervan in heel wat sectoren, zowel binnen de overheid als erbuiten, nog heel beperkt in België. Mogelijk heeft dat te maken met tradities van cliëntelisme en politiek dienstbetoon. Net daarom lijken echter bijkomende inspanningen, vooral inzake sensibilisering, belangrijk.

Een derde, heel courant, probleem betreft de situatie waarbij er formeel wel in instrumenten voorzien is, maar waarbij deze in de praktijk **niet of onvoldoende geïmplementeerd** zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de tuchtprocedures voor ambtenaren. Daar waar die formeel wel zijn uitgewerkt, blijkt de toepassing ervan in de praktijk om allerlei redenen vaak moeilijk te zijn.

Het vierde probleem betreft het gebrek aan **globale coördinatie van en visie op het integriteitsbeleid** in België. De bestaande actoren (onder meer gespecialiseerde entiteiten in de administraties, gespecialiseerde diensten binnen de politie, het Rekenhof, tuchtoverheden, organisaties uit het middenveld en de bedrijfswereld) doen ernstige inspanningen elk op hun eigen terrein, maar er is nog steeds geen sprake van een echt nationaal geïntegreerd en breed gedragen integriteitsbeleid met een duidelijke visie.

Bron: Transparency International, 2012

Bovenstaande illustratie toont aan dat het NIS een nuttig raamwerk biedt om het integriteitsbeleid in een land te beschrijven. Het kan dan ook gebruikt worden als een soort checklist voor belangrijke aspecten van integriteitsbeleid. Toch zijn er ook enkele **beperkingen** aan het gebruik van het NIS. Zo gaat het NIS uit van heel wat assumpties over het belang van instituties voor de bestrijding van corruptie die maar heel beperkt zijn onderzocht. Men kan zich inderdaad afvragen of de vele instrumenten en maatregelen die in het NIS zijn opgenomen wel allemaal echt noodzakelijk zijn. Zoals hoger werd toegelicht, impliceert integriteitsbeleid immers niet zomaar het opeenstapelen van maatregelen, maar een subtiele evenwichtsoefening tussen controlerende en ondersteunende instrumenten, afgestemd op hun concrete omgeving. Bovendien krijgen, in sommige toepassingen van het NIS, de verschillende onderdelen een score die een indicatie geven van hoe goed het land in kwestie het doet op dat onderdeel. In het werken met dergelijke scores schuilen echter ernstige methodologische problemen. Heel wat van deze opmerkingen gelden trouwens ook voor andere modellen dan het NIS.

6.2. Modellen op organisationeel niveau

Er worden ook steeds meer modellen ontwikkeld om het integriteitsbeleid op het niveau van een organisatie of een onderdeel van een organisatie in kaart te brengen. Kaptein ontwikkelde verschillende instrumenten (Kaptein & Wempe, 2002), zoals de 'ethische thermometer' (1998) om het integriteitsbeleid in organisaties in kaart te brengen. Ook heel wat over-

heidsdiensten ontwikkelen zelf instrumenten voor het in kaart brengen en evalueren van integriteitsbeleid.

Bij wijze van illustratie bespreken we kort het *'integrity management framework'* dat Maesschalck en Bertok (2009) hebben ontwikkeld in opdracht van de OESO. Het model werd ontwikkeld als een aanvulling op de 'ethische infrastructuur' (cf. supra). Het centrale uitgangspunt is dat een goed integriteitsbeleid gesteund moet zijn op drie pijlers. De pijler die doorgaans de meeste aandacht krijgt is die van de **instrumenten** van een integriteitsbeleid. Men denkt dan vaak aan typische instrumenten zoals deontologische codes, dilemmatrainingen, affiecampagnes of klokkenluidersregelingen, maar er zijn tientallen instrumenten denkbaar. Het is belangrijk dat men zich niet beperkt tot de meest evidente instrumenten, maar werkt naar een goed door-dachte instrumentenmix die de vier functies van een integriteitsbeleid (cf. infra) voldoende vervullen. Instrumenten volstaan echter niet. Men moet ook werken aan de andere twee pijlers van het raamwerk: processen en structuren.

Naast de instrumenten zelf heeft men inderdaad **processen** nodig om die instrumenten als het ware tot leven te wekken en vervolgens in leven te houden en indien nodig aan te passen. Dat kan bijvoorbeeld door het integriteitsbeleid op te nemen in de strategische planningscyclus van een organisatie om er zo voor te zorgen dat men doelstellingen kan formuleren die vervolgens gemonitord worden, waarna er eventueel kan bijgestuurd worden.

Tot slot heeft men ook **structuren** nodig: het integriteitsbeleid moet een plaats krijgen in het organogram van de organisatie. Dat kan in de vorm van een gespecialiseerde integriteitsactor (bv. een integriteitscoördinator of een *'compliance officer'*), maar het is minstens even belangrijk dat de managers zelf voldoende aandacht besteden aan integriteitsbeleid.

7. De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele concrete instrumenten

Om echt concreet te maken wat bedoeld wordt met een integriteitsbeleid, is het nuttig om naar concrete instrumenten te kijken. Er zijn verschillende manieren om deze in te delen. In dit hoofdstuk hanteren we de indeling van Maesschalck en Bertok (2009). Zij beschrijven 4 functies die een integriteitsbeleid zou moeten vervullen:

- Integriteit achterhalen en omschrijven
- Begeleiden naar integriteit

- Monitoren van integriteit
- Afdwingen van integriteit

Deze paragraaf bespreekt enkele instrumenten per functie. Uiteraard gaat het niet om een exhaustief overzicht. Er zijn nog heel wat meer instrumenten. Bovendien is het zeker niet zo dat elke organisatie alle instrumenten zou moeten toepassen. Het komt erop aan om een goede mix van instrumenten samen te stellen en er in elk geval wel voor te zorgen dat de vier centrale functies vervuld worden. Daarbij moet uiteraard ook de noodzakelijke balans tussen controlerende en ondersteunende benaderingen (cf. supra) van integriteitsbeleid nagestreefd worden.

7.1. Integriteit achterhalen en omschrijven

Een goed integriteitsbeleid is in staat om te achterhalen wat de behoeften zijn inzake integriteit en vervolgens te omschrijven welk gedrag verwacht wordt van de werknemers: welke waarden zijn belangrijk voor de organisatie en welke regels moeten er nageleefd worden? Er zijn verschillende instrumenten die (in verschillende combinaties) gebruikt kunnen worden om integriteit te achterhalen en vervolgens te omschrijven. We geven voorbeelden van de twee categorieën: achterhalen en omschrijven.

Er bestaan verschillende instrumenten om te **achterhalen** waar de behoeften zitten inzake integriteit. Bij een risicoanalyse brengt de organisatie processen (bv. promotie van medewerkers, inspectie of aankoop) en functies (bv. functies die een belangrijke beslissingsbevoegdheid impliceren) die gevoelig zijn voor integriteitsschendingen in kaart. Op basis daarvan doet men aanbevelingen opdat de organisatie zich beter zou kunnen beschermen tegen risico's op integriteitsschendingen. Iets minder bekend dan risicoanalyses, maar ook bijzonder nuttig zijn analyses van ethische dilemma's.

Nadat achterhaald is waar er behoefte is aan meer richtlijnen inzake integriteit, kan men die richtlijnen vervolgens **omschrijven**. Hier bespreken we drie typische instrumenten.

Wellicht het bekendste instrument voor deze functie is de '**deontologische code**'. In de literatuur maakt men vaak een onderscheid tussen 'gedragscodes' en 'ethische codes'. De gedragscode past dan typisch binnen de controlerende benadering van integriteitsbeleid. Hij bevat gedetailleerde regels over wat mag en (vooral) wat niet mag en overtreding van die regels leidt

doorgaans tot sancties. De ethische code past daarentegen meer binnen een ondersteunend integriteitsbeleid. Hij bevat meer algemene waarden en laat zo de ruimte aan de individuele medewerkers om die algemene waarden vorm te geven in concreet gedrag. In de praktijk zullen de meeste organisaties kiezen voor een combinatie tussen de twee types. De zogenaamde ‘deontologische codes’ in de Belgische context zijn vaak een dergelijke combinatie. Er is soms wat verwarring over de verhouding tussen codes enerzijds en verwante instrumenten zoals mission statements, kernwaarden of regels en procedures anderzijds. Soms worden dergelijke instrumenten beschouwd als onderdeel van de deontologische code, soms beschouwt men ze als aparte instrumenten. In de praktijk zal men een pragmatische keuze moeten maken, afhankelijk van de lokale behoeften en omstandigheden.

Naast de geschreven waarden, regels en procedures zijn er ook **ongeschreven standaarden**. Een zekere mate van formalisering is uiteraard steeds nodig om ervoor te zorgen dat medewerkers kunnen worden aangesproken op hun gedrag. Het is echter niet mogelijk om alles vast te leggen in regels en procedures. In sommige situaties (bv. in de specifieke uitwerking van een geschenkenregeling) kan het aan te raden zijn om op informele basis een standaard vast te leggen.

Er zijn ook heel wat **specifieke structurele maatregelen** die een organisatie kan uitwerken om integriteitsschendingen te voorkomen. We vermelden functiescheiding en functieroulatie als twee voorbeelden daarvan. Bij functiescheiding deelt men functies die gevoelig zijn voor integriteitsschendingen op en laat men deze uitvoeren door verschillende medewerkers. Men gaat er dan vanuit dat het ‘meer ogen principe’ helpt om integriteitsschendingen te voorkomen. Hierin mag echter niet te ver gegaan worden; al te grote functiescheiding kan er immers voor zorgen dat de medewerkers geen gevoel van verantwoordelijkheid meer hebben, wat ook nefast is voor een integriteitsbeleid. Functieroulatie is een middel om te voorkomen dat medewerkers routines ontwikkelen die een risico vormen voor onethisch gedrag. Men kan bijvoorbeeld beslissen dat wijkinspecteurs van de politie maar gedurende een bepaald aantal jaar in één wijk mogen werken. Dat verkleint de kans dat die inspecteurs te nauwe banden ontwikkelen met bepaalde personen of organisaties in die wijk waardoor ze hun functie niet meer in volle onafhankelijkheid kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd heeft dit type van functieroulatie ook een belangrijke kost. Het sterke punt van de wijkinspecteurs is nu net dat zij goed ingebed zijn in een wijk en een goed contact hebben met de inwoners van die wijk. Die contacten kunnen

heel belangrijk zijn in het versterken van het vertrouwen van burgers in de politie en kunnen ook een belangrijke bron van informatie zijn, bijvoorbeeld voor researchewerk. Door een wijkinspecteur te verplaatsen naar een andere wijk gaan veel van die goede contacten verloren. Men zal hier een afweging moeten maken tussen effectiviteit enerzijds en het voorkomen van integriteitsschendingen anderzijds.

7.2. Begeleiden naar integriteit

Het achterhalen en omschrijven van integriteit is uiteraard slechts een eerste stap in de ontwikkeling van een integriteitsbeleid. In een tweede stap moeten de medewerkers begeleid worden zodat ze weten wat van hen verwacht wordt inzake integriteit en gestimuleerd worden om dat ook daadwerkelijk te doen.

Een categorie van vaak gebruikte begeleidende instrumenten betreft **training en opleiding**. Dit kan heel wat verschillende vormen aannemen, die men op een continuüm kan plaatsen. Aan het ene uiteinde van het continuüm vindt men puur 'controlerende' types van training. Deze vinden typisch plaats in een schoolse sfeer met een docent die ex cathedra de regels toelicht om zo vooral kennis over te dragen. Aan het andere, 'ondersteunende' uiteinde van het continuüm vindt men open trainingen die meer lijken op discussiesessies over ethische kwesties. De rol van de trainer beperkt zich tot die van een facilitator van de gesprekken. Tussen die twee extremen zijn er veel tussenvormen. Eén voorbeeld daarvan zijn 'dilemmatrainingen'. De bedoeling van dit type training is om de medewerkers technieken en adviezen te geven voor het omgaan met ethische dilemma's. Dit gebeurt bij voorkeur door de bespreking van concrete casussen uit de dagelijkse praktijk van de deelnemers zelf. Bij sommige dilemmatrainingen vertrekt men daarbij expliciet van de deontologische code van de organisatie (bv. Maesschalck, 2005b), bij andere vertrekt men van meer algemene principes.

Een tweede categorie betreft de brede waaier aan communicatie-instrumenten die als doel hebben om integriteit te **integreren in het dagelijkse discours**, zowel in interne als in externe communicatie. Het gaat dan om allerlei, vaak kleine, maatregelen zoals affiches met boodschappen inzake integriteit, een 'dilemma van de maand' in het bedrijfsblad, het systematisch bespreken van een dilemma op de stafvergadering, enz. Elk op zich zijn deze maatregelen vaak niet of weinig effectief, maar als ze gecombi-

neerd worden in een doordachte mix met de andere instrumenten van integriteitsbeleid kunnen ze wel een substantiële impact hebben.

Instrumenten van **coaching en advisering** passen ook onder deze functie. Het kan dan gaan om individuele coaches die als vertrouwenspersoon advies kunnen geven aan medewerkers met integriteitsvragen. Het kan ook gaan om een (semi-)onafhankelijk orgaan dat inhoudelijk advies kan geven aan het management of de medewerkers van de organisatie over concrete ethische dilemma's.

7.3. Monitoren van integriteit

Het is onvoldoende om enkel integriteit te omschrijven en daarna medewerkers te stimuleren om deze regels en waarden toe te passen in de dagelijkse praktijk. De organisatie moet ook monitoren in welke mate dit daadwerkelijk gebeurt. Vanuit het perspectief van de organisatie kunnen we in dit verband een onderscheid maken tussen actief en passief monitoren.

Met '**actieve monitoring**' verwijzen we naar de activiteiten die de organisatie zelf organiseert met als doel integriteitsschendingen vast te stellen om vervolgens desgewenst maatregelen te nemen. Voorbeelden hiervan zijn de dagelijkse supervisie door het management of formele controles, bijvoorbeeld door inspectiediensten.

Passieve monitoring verwijst naar de kanalen waar integriteitsschendingen gemeld kunnen worden, zoals klachtensystemen voor burgers en een **klokkenluidersregeling**. Ze worden hier 'passief' genoemd omdat de organisatie hier inderdaad 'passief' wacht op klachten. Klokkenluiden is 'het bekendmaken van illegale, immorele of niet-legitieme praktijken die onder de controle vallen van de werkgever, door (vroegere of huidige) werknemers aan personen of organisaties die tegen de praktijken actie kunnen ondernemen' (vertaald uit Miceli & Near, 1985: 525). Klokkenluiden is een complexe aangelegenheid. Enerzijds verdienen ambtenaren die een dergelijk risico nemen in het algemeen belang, veel respect en spelen zij een belangrijke rol in de ondersteuning van de democratie. Anderzijds brengt het klokkenluiden, zeker op korte termijn, schade toe aan het imago van de overheidsdienst in kwestie, iets wat doorgaans afstraalt op de rest van de overheid. Steeds meer landen en organisaties ontwikkelen dan ook een regeling om de positieve effecten van klokkenluiden zoveel mogelijk te versterken, en tegelijkertijd de nadelige impact op het imago van de orga-

nisatie en op het vertrouwen in de overheid te vermijden. Een dergelijke klokkenluidersregeling bestaat dan in essentie uit twee luiken: een meldingssysteem (met alternatieve meldingskanalen naast de hiërarchische lijn) en een systeem van bescherming voor diegenen die te goeder trouw melden via die kanalen. Zowel de Vlaamse als de federale overheid hebben ondertussen een klokkenluidersregeling.

7.4. Afdwingen van integriteit

Het is uiteraard niet alleen belangrijk om integriteit te stimuleren, maar ook om, indien nodig, integriteit af te dwingen. Als de regels duidelijk zijn voor de medewerkers en monitoring geeft aan dat de regels toch overtreden worden, dan is het nodig om op te treden. Men kan daarbij kiezen voor **informele sancties**, bijvoorbeeld in de vorm van een mondelinge terechtwijzing of een nieuwe jobinhoud. Dergelijke sancties kunnen gepast zijn, maar zijn tegelijkertijd ook heel gevoelig voor onrechtvaardigheden omdat er weinig procedurele controle mogelijk is door het informele karakter. Daarnaast zijn er uiteraard de **formele sanctieprocedures**. Bij statutaire ambtenaren spreekt men in dit verband over ‘tucht’. Ook hier is het essentieel dat deze fair en gepast zijn. Als het om illegaal gedrag gaat, zullen ook justitie en politie een belangrijke rol spelen.

8. Besluit

In dit hoofdstuk bleek dat ambtelijke integriteit altijd al belangrijk was, o.m. omwille van de impact die het heeft op het vertrouwen van burgers in de overheid. Enkele recente evoluties, waaronder NPM, hebben de nood aan expliciete reflectie en beleid rond ambtelijke integriteit nog urgenter gemaakt. In dit hoofdstuk werd ingegaan op verschillende benaderingen van integriteitsbeleid en werd aan de hand van de bespreking van enkele concrete instrumenten getoond hoe zo een beleid er in de praktijk kan uitzien. Een opmerkelijke recentere evolutie is dat men zich ook steeds meer bewust wordt van de risico's van integriteitsbeleid. Die evolutie toont aan dat ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid ondertussen een echt matuur subdomein van de bestuurskunde vormen, waarin op een genuanceerde en wetenschappelijk gefundeerde manier wordt nagedacht over instrumenten, processen en structuren, maar ook over de risico's. Voor de verdere ontwikkeling van dat domein zal men gebruik moeten maken van

de vele input die nog nodig is: methodologisch onderbouwd en theoriegestuurd onderzoek van goede (of eventueel slechte) praktijken, ontwikkeling van creatieve nieuwe benaderingen, meer filosofisch of juridische getinte analyses over de vele normatieve vragen, enz. ‘Ambtelijke integriteit’ blijft zo, ook na de pioniersjaren, een snel evoluerend en fascinerend subdomein van de bestuurskunde dat zijn nog steeds groeiende aandacht meer dan waard is.

9. Verdere informatie

De vorige paragrafen gaven maar een summier overzicht van enkele instrumenten, processen en structuren. Voor meer informatie over het thema integriteitsbeleid kan u de volgende e-bronnen raadplegen:

- De website over integriteit in de Vlaamse overheid: <https://overheid.vlaanderen.be/integriteit>
- De website van het Federale Bureau voor Ambtelijke ethiek en Deontologie: <http://www.begroting.be/NL/Pages/deont.aspx>
- Deze twee Nederlandse websites bevatten heel wat nuttige informatie, handreikingen en voorbeelden: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/> en <https://www.steunpuntintegriteit.nl/>
- De website van het Leuvens Instituut voor Criminologie rond integriteit: <http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/onderzoekslijn6.html>

10. Referenties

- André, A., Depauw, S., Sandri, G. (2010). De vraagzijde van het politiek dienstbetoon. In Hooghe, M., Deschouwer, K., Delwit, P. en Walgrave, S. (eds.) *De stemmen van het volk: een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*. Brussel: VUBpress, 247-271.
- Camerer, M. (2006). Measuring public integrity. *Journal of Democracy*. 17 (1): 152-165.
- Dantinne, M., Duchêne, J. (2012). Pijler ‘politieke partijen’. In: Transparency International. *Evaluatie van het Nationaal Integriteitssysteem. België*. Brussel: Transparency International. pp. 214-236.
- Debacker, J., Maesschalck, J., Stinckens, M. (2012) Pijler ‘uitvoerende macht’. In: Transparency International. *Evaluatie van het Nationaal Integriteitssysteem. België*. Brussel: Transparency International. pp. 73-85.

- De Winter, L., (2003). Political corruption in Belgium. In: Bull, M.J. & Newell, J.L. (eds.), *Corruption in contemporary politics*. New York: Palgrave Macmillan: 94-96.
- Frederickson, H. G. (1999). Public ethics and the new managerialism. *Public Integrity*. 1 (3): 265-278.
- Frognier, A.P. (1986). Corruption and consociational democracy: first thoughts on the Belgian case. *Corruption and Reform*. 1: 143-148.
- Hoetjes, B.J.S. (2000). *De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*. Utrecht: Lemma.
- Hondeghem, A. (1985). *De Deontologie van de Ambtenaar. Een Explorerend Onderzoek*. Leuven: Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur.
- Hondeghem, A. (1998). Ethiek in de Openbare Diensten. Deel 1. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. 3(1): 12-19.
- Huberts, L. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Oratie. Amsterdam: VU Amsterdam, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur.
- Huberts, L. (2014). *The integrity of governance. What it is, what we know, what is done, and where to go*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Gilman, S. (2003). Appearance of impropriety. In: Rabin, J., (ed.) *Encyclopedia of public administration and public policy*. New York: Marcel Dekker: 52-58.
- Kaptein, M. (1998). *Ethics management: auditing and developing the ethical content of organizations*. Dordrecht: Kluwer.
- Kaptein, M., Wempe, J. (2002). *The balanced company. A corporate integrity theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Karssing, E. (2001). *Morele competentie in organisaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Lamboo, T. (2005). *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*. Delft: Eburon. 461 p.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press.
- Maesschalck, J. (2001). Naar een integriteitsbeleid voor ambtenaren. *Samenleving en Politiek*. 8 (10): 28-36.
- Maesschalck, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on public servants' ethics: towards a theory. *Public Administration*. 82 (2): 465-489.
- Maesschalck J. (2005a). Approaches to ethics management in the public sector: a proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*. 7 (1): 21-41.

- Maesschalck J. (2005b). Een aanpak voor dilemmatrainingen: een stappenplan voor ethische besluitvorming. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. 9 (4): 7-19.
- Maesschalck J. (2005c). *Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid*. Rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. KU Leuven: Instituut voor de Overheid. 150 p.
- Maesschalck, J. & Bertok, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Parijs: OECD.
- Maesschalck, J., Hondeghem A. & Pelgrims, C. (2002). De evolutie naar een 'Nieuwe Politieke Cultuur' in België: een beleidswetenschappelijke analyse. *Beleidswetenschap*. 16. 297.
- Maesschalck, J. & Van de Walle, S. (2006). Policy failure and corruption in Belgium: is federalism to blame? *West European Politics*. 29 (5): 999-1017.
- Miceli, M.P. & Near, J.P. (1985). Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology*. 38: 525-544.
- OECD (1996). *Ethics in the public service. Current Issues and practices*. Parijs: OECD.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD countries*. Parijs: OECD.
- OECD (2004). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and country experiences*. Parijs: OECD.
- Osborne, S.P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge.
- Peters, B.G. (2006). Consociationalism, corruption and chocolate: Belgian exceptionalism. *West European Politics*. 29 (5): 1079-1092.
- Pope, J. (2000). *The TI Source Book 2000*. Berlijn: Transparency International.
- Pujas, V. & M. Rhodes (1999). A Clash of Cultures? Corruption and the Ethics of Administration in Western Europe. *Parliamentary Affairs*. 52(4): 688-702.
- Rohr, J.A. (2002). *Civil servants and their constitutions*. Kansas: University Press of Kansas, p. xi.
- Transparency International (2012). *Evaluatie van het Nationale Integriteitssysteem. België*. Brussel: Transparency International. Online beschikbaar: <http://www.law.kuleuven.be/linc/onderzoek/onderzoekenationaleintegriteitssysteem.html>
- Treviño, L.K., Hartman, L.P. & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*. 42(4): 128-142.



OVER DE AUTEURS

De Caluwé Chiara is wetenschappelijk medewerkster aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

De Corte Joris is als doctor-assistent verbonden aan de vakgroep Sociaal Werk & Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent.

De Rynck Filip is hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent.

Hondeghem Annie is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. Zij is tevens directeur van het KU Leuven Instituut voor de Overheid en programmadirecteur van de opleidingen politieke wetenschappen.

Maesschalck Jeroen is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven, waar hij verbonden is aan het Leuven Instituut voor Criminologie.

Matthys Joery is universitair docent aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden (Faculteit Governance and Global Affairs).

Rommel Jan is adviseur organisatieontwikkeling bij het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil).

Schram Frankie is deeltijds hoofddocent aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid en professor bestuursrecht aan Antwerp Management School.

Vancoppenolle Diederik is wetenschappelijk adviseur bij Kind en Gezin.

Van de Walle Steven is hoogleraar aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid.

Van Dooren Wouter is hoofddocent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en de Antwerp Management School.

Verschuere Bram is hoofddocent aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent.

Wauters Bram is hoofddocent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Wayenberg Ellen is hoofddocent aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent.

Willems Tom is adviseur op de Studiedienst van Open Vld, en als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

