

Nieuw Publiek Management in Vlaanderen en de impact op het middenveld

Filip DE RYNCK, Raf PAULY¹ en Bram VERSCHUERE

Inleiding

Sedert de jaren 1970 – 1980 zijn de overheid en de ruimere publieke sector voorwerp geworden van een ideologisch debat. De naoorlogse jaren (1950 tot 1970) steunden op een onbekommerde economische groei en een consensus over de maatschappelijke ontwikkeling. Die jaren kenmerkten zich door een forse toename van de overheid en door de gedachte dat maatschappelijke problematieken een actief overheidsoptreden vergden. Dat uitte zich vooral in het hele stelsel van de sociale zekerheid en de uitbouw van allerlei publieke voorzieningen. Vanaf het midden van de jaren 1970 verbreekt dat beeld van groei en valt de consensus uit elkaar. De kritiek op de overheid en op de sterk gegroeide verzorgingsstaat neemt vanaf dan snel toe.

Onder de noemer van het neoliberalisme werd de overheid enerzijds zelf als het voornaamste probleem beschouwd (te kostelijk, te veel bemoeienis, te weinig efficiënt,...) en werd de overheid anderzijds een instrument van en voor dat neoliberalisme. De kernboodschap laat zich als volgt samenvatten: collectieve vormen van solidariteit en welvaartsvoorzieningen die burgers beschermen tegen de markt moeten worden afgebouwd ten voordele van meer individuele responsabilisering en meer autonome marktwerking met minder regulering door de overheid; publieke diensten moeten worden vermarkt via privatisering; in het algemeen moeten de relaties in en rond de overheid gebaseerd zijn op competitie en contracten gericht op output en efficiëntie. Die ideologische stroming leidde en leidt tot ingrijpende hervormingen van de hele publieke sector (onderwijs, zorg,...) en van het overheidsapparaat. De hervormingen zijn gericht op een overheid met minder eigen dienstverlening, tenzij voor de basistaken van de overheid (veiligheid, justitie). De hervormingen zijn gericht:

- op vermarkting van publieke diensten (privatisering, publiek – private samenwerking);
- op competitie tussen organisaties bij het uitbesteden van publieke diensten;
- op forse besparingen en meer stelsels gericht op individuele responsabilisering;
- op het laten domineren van economische waarden (efficiëntie, effectiviteit, zuinigheid) in de hele publieke sector en op het invoeren van daarop gerichte praktijken van management (de burger wordt klant, prestatie meting, monitoring,...).

¹ raf.pauly@ugent.be

Het geheel van deze economisch geïnspireerde bestuurlijke praktijken in de overheid en de publieke sector werd sterk verspreid door internationale instellingen (IMF; Wereldbank; OESO; Europese Unie) en wordt gevat onder de noemer van het **Nieuw Publiek Management (NPM)**. In alle landen heeft dit geleid tot hervormingen van en in de overheid en de ruimere publieke sector. Uit onderzoek² weten we evenwel dat de manier waarop dit in verschillende landen is toegepast, sterk verschilt. De internationale vlag van het NPM dekt dus een heel verscheiden lading van nationale, regionale en lokale toepassingen en praktijken, ingebed in vaak sterk verschillende culturen, niet in het minst bijvoorbeeld over de rol van het middenveld. We weten evenzeer dat tussen theoretische modellen van NPM en de bestuurlijke praktijk een grote kloof zit en dat in die omzetting veel ruis optreedt.

Daarom is de **centrale vraag in deze paper of en in welke mate de relatie tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid in Vlaanderen (en op lokaal niveau) al dan niet door praktijken van het NPM wordt beheerst en welke gevolgen dat dan eventueel heeft**. Waar zien we welke praktijken en hoe moeten we dat effect inschatten? Hoe gaat het middenveld daar dan mee om en tot welke strategieën leidt dat eventueel? Hieronder gebruiken we het voorbeeld van het sociaal-cultureel werk op Vlaams niveau als een eerste verkenning en proeftuin om onze benadering en vragen te illustreren.

Nieuw Publiek Management: welke vlag dekt welke lading?

We geven in deze nota vooral weer hoe we dit onderzoek gelaagd willen uitbouwen, om een zo goed mogelijk zicht te krijgen op de reële betekenis van bepaalde praktijken op de werkvloer en de verhouding met het middenveld. Het onderzoeken van praktijken van NPM is om meerdere redenen lastig.

De omslag naar het NPM als dominante manier van denken en handelen in de overheid, wordt in sommige literatuur voorgesteld als het afscheid van de klassieke bureaucratie. Die klassieke bureaucratie steunde vooral op het principe van de gelijkheid en diende om burgers te beschermen tegen willekeur en om burgers gelijke kansen te geven. De overheid staat garant voor gelijkheid en rechtszekerheid, voor de organisatie van de collectieve solidariteit en de collectieve bescherming. Die principes staan in ons systeem nog altijd centraal en de bureaucratie is daartoe nog altijd een belangrijke waarborg. In onderzoek³ wordt er op gewezen dat ons land tot nu toe een zeer gematigde leerling van het NPM is geweest. Sterke christendemocratische en sociaaldemocratische tradities en cultuur (met een positieve basishouding ten opzichte van overheid en publieke goederen), verweven met een sterk middenveld (vanuit de verzuiling en het neo-corporatisme) zouden, samen met een politiek systeem van coalities, de verklaring zijn waarom het NPM in algemene zin in ons land veel minder sterk is uitgebouwd dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Volgens deze benadering is dus het bestaan zelf van een sterk middenveld een factor geweest van bescherming tegen radicale NPM-praktijken. De vraag is dan niet hoe

² Christopher Pollitt, "The essential public manager", 2003, Open Univ. Press ; Pollitt, van Thiel & Homburg, "New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives", 2007, Palgrave Macmillan.

³ We verwijzen hier naar het onderzoek van Christopher Pollitt en Geert Bouckaert: "Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state", 2011 (3de ed.), Oxford University Press

NPM doorwerkt op de relatie overheid – middenveld, maar hoe net die relatie ervoor zorgt dat het NPM niet of in een bepaalde aangepaste vorm wordt toegepast.

In de praktische relatie met het middenveld is de bureaucratie vooral gebaseerd op respect voor de rechtsregels en gesteund op gedragsvoorschrijvende regels en procedures van verantwoording over de toepassing van die regels, die vooral moeten zorgen voor een juridisch correcte besteding van overheidsmiddelen. Dat heeft in het verleden geleid tot stelsels van verantwoording op basis van documenten: jaarplannen, meerjarenplannen, jaarverslagen, boekhoudkundige verantwoording, overzichten van tewerkgesteld personeel en van de werkingskosten. Uit eerder onderzoek⁴ weten we bijvoorbeeld dat een woonzorgcentrum aan minstens zeven verschillende overheden verantwoording moet geven over het respecteren van bepaalde juridische regels, inspectie moet verwerken, en aan zeven bundels van verschillende regels moet voldoen.

Volgens de theorie van het NPM zou de werkrelatie tussen overheid en middenveld niet meer moeten gaan over de toepassing van die regels maar zou de relatie nu volledig moeten worden beheerst door prestaties: niet hoe men werkt telt dan, maar wat men met de overheidsmiddelen doet. Theoretisch dus.

De omslag van het ene paradigma (bureaucratie) naar het andere (NPM) in de werkrelatie met middenveldorganisaties verloopt helemaal niet zoals de theorie het voorschrijft. We weten, onder andere uit rapporten van 'de Verenigde Verenigingen'⁵, dat middenveldorganisaties nog altijd veel regels moeten respecteren en verantwoording moeten afleggen over hun werking en organisatie. De indruk kan zelfs ontstaan dat het aantal regels eerder is toegenomen. Stel dat een overheid in zo'n context dan NPM toepast en nu ook nog sterk op prestaties gaat sturen, dan komen er twee stelsels van sturing en verantwoording samen en wordt niet het ene vervangen door het andere, wat de theorie wel voorhoudt. Welke impact heeft dat dan op middenveldorganisaties? **Hoe werkt de invoering van een bepaalde praktijk onder de noemer van NPM als ondertussen ook de bureaucratistische controle toeneemt?**

Het NPM is een breed containerbegrip waar geen vaste omschrijving van bestaat. Ook de onderdelen van het NPM zelf zijn niet eenduidig en bevatten heel veel gradaties. Zo lijkt privatisering bijvoorbeeld helder, tot we zien dat er veel nuances bestaan: van een privatisering in de vorm van het wilde kapitalisme tot privatisering die gepaard kan gaan met een versterkte regulerende rol van de overheid, waardoor finaal misschien meer overheidsinvloed kan ontstaan. Ook de zogenaamde publiek-private samenwerking omvat heel veel schakeringen. Welke praktijken beoordelen we dan precies als we het over 'NPM' hebben?

Hervormingen op papier veroorzaken veel ruis: we weten dat hervormingen soms niet verder geraken dan de tekentafel; dat ze onderweg een andere vorm beginnen aan te nemen of dat ze in de implementatie er vaak anders uitzien als gevolg van allerlei contextfactoren. Dat is ook wat we uit de literatuur over NPM leren. Alle onderzoeken over effecten van NPM laten zich samenvatten in deze conclusie: de context

⁴ UGent, 2013, Verkennend onderzoek in het kader van Master Bestuurskunde en Publiek Management

⁵ Zie het rapport "Vertrouwen boven verantwoording", dan online beschikbaar is: <http://www.deverenigdeverenigingen.be/dossiers/vertrouwen-boven-verantwoording/98-vertrouwen-boven-verantwoording-publicatie-verslag>

verklaart alles⁶. Het effect in de ene context, kan compleet anders zijn in een andere context. Gelijkaardige praktijken in twee steden bijvoorbeeld kunnen daarom heel anders vorm krijgen en andere effecten hebben. Daarom zullen we ook in het CSI Flanders-onderzoek meerdere sectoren op Vlaams niveau bekijken en op lokaal niveau een set van 20 steden en gemeenten onderzoeken.

Een andere conceptuele moeilijkheid is dat de doorwerking van het neoliberalisme en de praktijken van het NPM zelf kritiek uitlokken. Het debat over de toenemende druk en eenzijdige prestatiegerichte benadering in het onderwijs en in de zorg is al lang niet meer nieuw en maakt deel uit van het publieke debat over deze sectoren. In het onderwijs leidt dat hier en daar al tot aanpassingen van de louter kwantitatieve prestatiemeting. Over de negatieve impact van grote privatiseringsoperaties en de niet gerealiseerde verwachtingen, is ondertussen ook al heel wat geschreven. In sommige landen heeft men privatiseringsoperaties al weer teruggedroefd. In brede kringen klinkt de kritiek op de perfide en sociaalpsychologische neveneffecten van interne competitie tussen mensen, van prestatiemeting. Er zijn overal grote moeilijkheden om tot goede en betrouwbare prestatiemeting te komen die recht doet aan de complexiteit van publieke dienstverlening. We weten dat prestatiemeting perverse effecten heeft, bijvoorbeeld bij het selecteren van mensen waarmee snel resultaten te halen zijn. Met andere woorden: als er al sprake zou zijn van een doorgedreven toepassing van NPM of als men nog van plan zou zijn om praktijken van NPM in te voeren, dan worden die praktijken al geruime tijd bekritiseerd. Wat dan weer impact heeft op het wijzigen van bepaalde praktijken of het afzwakken van te radicale toepassingen.

De overtuiging dat de beste overheid geen overheid is, lijkt ondertussen zelf ook al over haar hoogtepunt. Het lijkt er zelfs op dat in de laatste jaren een vernieuwd debat over het belang van een sterke overheid en van een sterke publieke sector aan belang wint, in het licht van complexe problemen als klimaatopwarming, solidariteit, toenemende ongelijkheid, kansarmoede, fiscale fraude, veiligheidsproblematieken,... Een onderdeel van dat vernieuwde debat is de vraag hoe de overheid bijvoorbeeld met burgerinitiatieven moet samenwerken, hoe ze omgaat met de coöperatieven, hoe de overheid tot meer performante regulering kan komen in de verhouding met de banksector, de energiesectoren,... Dat vernieuwde debat wordt gevat onder de noemer van het *New Public Governance*, waarbij het begrip governance vooral op die nood aan partnerschappen wijst en op de manier waarop de overheid markten performanter moet reguleren.

Wellicht zullen de meeste middenveldorganisaties NPM vooral vereenzelvigen met de besparingen waar ze mee af te rekenen hebben. We stippen zijdelings even aan dat –op macroniveau- over die besparingen zelf al een debat mogelijk is. Uit macro-economische cijfers weten we dat het overheidsbeslag in ons land nog altijd hoog blijft en nauwelijks daalt, ondanks veel jaren van besparingen. Wat ook minder in beeld komt is dat in bijvoorbeeld de zorgsector de publieke tewerkstelling in de laatste twee decennia fors is toegenomen. Het totaalbeeld is op zijn minst gemengd en complex. Intussen lijkt het economische discours intussen te veranderen: investeren is opnieuw de boodschap, niet enkel besparen. En investeren wijst opnieuw op een meer actieve overheidsrol.

⁶ Zo stelt ook de eerder vermelde Pollitt (2003) en Pollitt, van Thiel & Homburg (2007)

Volgens de doctrinaire benadering van het NPM is de manier waarop in ons land wordt bespaard, helemaal niet conform het NPM. Wij besparen overwegend via de kaasschaafmethode waarbij iedereen zogezegd gelijk moet besparen. Degenen die al het meest efficiënt werken, worden daardoor gestraft en degenen die dat niet deden, worden beloond, terwijl ze in verhouding eigenlijk veel meer zouden moeten besparen. Volgens het NPM zou men per dienst het nut en de efficiëntie moeten meten en dan besparen in de minst nuttige en minst efficiënte diensten. Dat is niet wat gebeurt, onder andere door een gebrekkige publieke cultuur van efficiëntie en effectiviteitsmeting. Besparen op deze manier is dus geen toepassing van het NPM: veel oordeelkundig management komt er niet aan te pas. Het enige wat nodig is, is een politieke beslissing dat iedereen 5% moet besparen.

De lastige vraag is of besparing dan per definitie altijd slecht is. Door besparingen te bestempelen als een vorm van NPM ontstaat bovendien het risico dat het debat over de zin en onzin van besparingen verzandt in een stellingenoorlog tegen verandering, waarbij zowel overheid als middenveld al bij voorbaat positie kiezen. Als we het erover eens zijn dat een overheid zuinig en doordacht moet omgaan met publieke middelen dan moeten we het debat over zowel NPM als besparingen bekijken in het licht van het algemene beleid dat een overheid voert ten aanzien van het middenveld. Gezien de nadruk binnen NPM op efficiëntie en zuinigheid wordt de grens tussen lichte vormen van NPM en aanvaardbare vormen van verantwoording wel heel dun - wat het debat niet eenvoudig maakt.

Het NPM: zeven families van praktijken

Al in het jaar 1991 omschreef Hood de componenten van het NPM in het onderstaande schema. De 'doctrine' van het NPM omvat 7 elementen, die stuk voor stuk tot hierdoor geïnspireerde hervormingen hebben geleid. Grote bestuurlijke hervormingen in ons land zoals de federale Copernicushervorming, het Vlaamse Beter Bestuurlijk Beleid, de invoering van het Gemeentedecreet,... zijn duidelijk door deze doctrines beïnvloed. Ze zijn ook allemaal vanaf de jaren 1990 voorbereid en tot stand gekomen. In bestuurskundig onderzoek is over al deze hervormingen en hun effecten al heel wat geschreven⁷. De evaluatie van de praktijken is op zijn minst complex en zeer genuanceerd: hervormingen zijn wel doorgevoerd maar hebben niet altijd of soms helemaal niet de beoogde effecten; sommige voorstellen zijn nooit verder geraakt dan de tekentafel; de effecten van andere hervormingen werden onderschat of ze brachten onvoorziene neveneffecten mee; andere hervormingen hebben wel een relatief succes gekend.

Dit schema focust op bestuurspraktijken bij de overheid. In het schema van Hood zijn de effecten van het neoliberale denken en van daarop gebaseerd overheidsbeleid in allerlei maatschappelijke systemen niet opgenomen en evenmin de daarin vervatte privatiseringsbewegingen. Het gaat dan immers niet om praktijken van management maar om politieke beslissingen om bijvoorbeeld delen van de sociale zekerheid af te bouwen ten voordele van individuele responsabilisering; om bijvoorbeeld het bestel van het onderwijs en de zorg meer te laten domineren door economische principes. Typerend is de uitdrukking dat de zorgsector nog kan "zorgen dat ..." maar niet meer kan "zorgen voor...". De privatisering van

⁷ Hondeghem & Depré, (2006) "De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid" ; Spanhove & Verhoest, (2008) "Deugdelijke bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008", SBOV: <http://steunpuntbov.be/ned/publicaties/detail/s2A0305001.htm>

publieke goederen of diensten (spoor, post, onderwijs, zorg,...) is in het schema niet voorzien: dat heeft ook weinig met management als activiteit te maken: het gaat om een politiek-ideologische beslissing om een publieke dienst aan de markt over te laten en dus niet meer voor publiek management te kiezen.

We werken dat hier niet grondig uit, maar het is duidelijk dat deze bewegingen en evoluties heel veel impact hebben op het middenveld. **Als collectieve systemen worden afgebouwd en individuele responsabilisering en competitie toenemen, dan heeft dat een grote impact op de maatschappelijke cultuur en lijkt het veel moeilijker om als middenveldorganisatie te functioneren.** Waar mensen zich vroeger verenigden voor hun belangen, moeten ze nu zelf voor hun belangen opkomen. Als de samenleving steeds meer in de ban van competitie en onderlinge strijd wordt gevat, dan neemt de druk op mensen sterk toe en zal dat allicht minder leiden tot bereidheid voor spontaan engagement. In een steeds meer geïndividualiseerde samenleving lijkt het middenveld te verliezen.

Kenmerken van het Nieuw Publiek Management volgens Christopher Hood (1991)

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

Publieke diensten zijn een onderdeel van het politieke systeem waarop het middenveld zich kan richten voor de beïnvloeding van bijvoorbeeld de onderwijsagenda of de agenda van de zorg. Naarmate het politieke en de overheid door privatisering kleiner worden en de markt groter, wijzigt dit grondig het democratische speelveld waarop het middenveld actief is. Veel middenveldorganisaties zullen bovendien sterk gewonnen zijn voor publieke diensten omwille van de open toegang, het bestrijden van ongelijkheid en kansarmoede, de solidariteit die via publieke diensten tot stand komt en het belang van publieke diensten voor het organiseren van het publieke debat.

De zeven kenmerken van Hood zijn voor het middenveld in verschillende mate relevant.

De creatie van overheidsagentschappen en de aansturing van deze agentschappen kan voor het middenveld grote gevolgen hebben. Neem de VDAB: dit verzelfstandigde agentschap kan zelf keuzes maken voor uitbesteding van taken aan 'derden', non-profitorganisaties of bedrijven. De VDAB staat onder druk om resultaten te halen en wordt daarop afgerekend en dus zou het kunnen dat deze druk zich vervolgens vertaalt in het feit dat de VDAB focust op economische criteria bij de beoordeling van intekenaars. In dat geval wordt de relatie tussen VDAB en middenveldorganisaties steeds meer door economische criteria beheerst.

Als overheden in het algemeen meer gebruik maken van concurrentie bij aanbesteding van publieke opdrachten, open voor alle types van organisaties, dan heeft dit vanzelfsprekend grote gevolgen voor het middenveld. De discussie in Antwerpen over de competitie voor het beheren van het inloopcentrum voor daklozen is hier illustratief. Middenveldorganisaties moeten dan met elkaar in competitie, moeten zich instellen op een competitieve omgeving en moeten inspelen op criteria die selectief zijn en waarbij de economische ratio domineert.

Als overheden in hun subsidies voor het middenveld alle instrumenten van het NPM radicaal zouden toepassen (outputcontrole; meting van prestaties; managementtechnieken,...) dan kan dit grote gevolgen hebben voor het middenveld. Het zou er kunnen toe leiden dat er steeds minder ruimte komt voor trage processen met moeilijke groepen; het kan ertoe leiden dat het managerialisme sterk gaat domineren in de interne cultuur; dat lastige taken verbonden met politisering eerst sneuvelen; dat de afhankelijkheid van door de overheid geformuleerde taken heel groot wordt en dat de agenda van deze organisaties door de overheid wordt gestuurd.

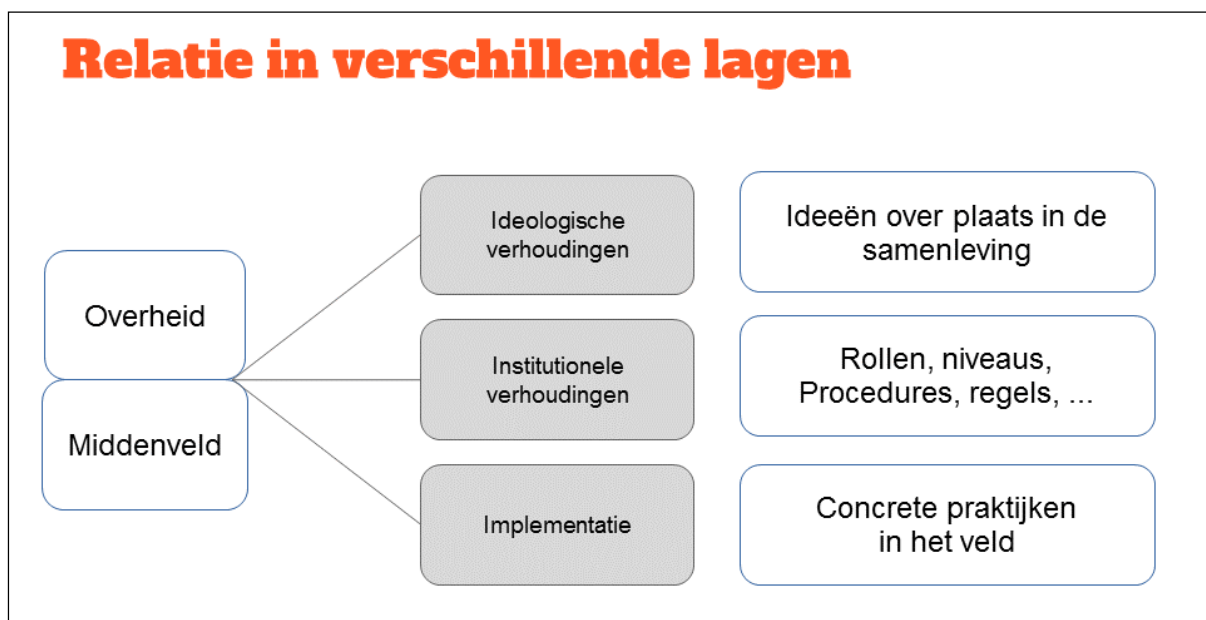
Als alle overheden in hun subsidievoorwaarden modellen van management verplichten die op het NPM zijn geïnspireerd, kan dit gevolgen hebben voor de cultuur en opstelling van het middenveld. We denken bijvoorbeeld aan klassieke modellen van strategisch management met strategische en operationele doelstellingen, prestaties, monitoring, evaluatie,... Het zou kunnen dat dit een grote impact heeft op de cultuur, op de selectie van medewerkers, op de selectie van bestuurders, op de relatie met vrijwilligers en op het interne beheer in het algemeen.

Een lastige vraag voor ons onderzoek is in welke mate effecten van NPM op het middenveld te maken hebben met overheidsop treden dan wel eerder het gevolg zijn van brede maatschappelijke ontwikkelingen waarbij, mede als gevolg van professionalisering, de cultuur van het NPM ("managerialisme": zie deze

[spotlightpaper](#)) eerder autonoom in middenveldorganisaties tot stand komt, eventueel in wisselwerking met wijzigingen in de relatie met de overheid.

Een relatie in drie lagen

Voor een onderzoek over praktijken van NPM in de relatie tussen overheid en middenveld, gaan we uit van de stelling dat er niet zoiets bestaat als “de” relatie tussen “de” overheid en “het” middenveld. We bedoelen hiermee dat zowel de overheid als middenveldorganisaties geen uniforme entiteiten zijn, maar dat ze gekenmerkt worden door een grote verscheidenheid aan rollen, functies, ideeën en praktijken. Zo brengen we de context in de analyse binnen, waarvan het belang voor onderzoek over bestuurlijke praktijken hierboven werd toegelicht. Het onderstaande schema verduidelijkt een en ander.



Om dit schema kort te duiden gebruiken we hier de sector van het sociaal-cultureel werk als voorbeeld, zonder enige aanspraak op volledigheid. Het gaat hier dan ook noodzakelijk om veralgemenende uitspraken over een brede sector die uit vele soorten organisaties bestaat⁸. We beperken ons hier bovendien tot de relatie van de sector met de Vlaamse overheid (hier in de vorm van de minister, het departement en het bijhorende agentschap), en laten dus de lokale overheden even buiten beschouwing.

De eerste laag in het bovenstaande schema verwijst naar **IDEOLOGIE, het geheel van opvattingen over de rol van de overheid en van het middenveld in de samenleving en over de verhouding tussen beide**. In onze denkoefening gaat het dan over de vraag hoe overheidsvertegenwoordigers en het middenveld kijken naar het belang van het sociaal-cultureel werk, naar de politiserende functie van dit

⁸ Via Socius vind je een lijst van 55 verenigingen (met 14000 lokale afdelingen en groepen), de 13 volkshogescholen of Vormingplus-centra, 24 landelijke vormingsinstellingen en 35 bewegingen. (zie: <http://www.socius.be/werksoorten/> en <http://www.socius.be/organisatie/>)

werk,... In een strakke neoliberale benadering zou de opvatting kunnen zijn dat dit soort werk niet nuttig is en dat burgers dit soort middenveld niet nodig hebben om aan de door hen zelf gewenste vorming te geraken. De hele sector zou kunnen worden vermarkt, de overheidssubsidies helemaal afgeschaft of er zou minstens een sterke competitie kunnen worden georganiseerd met profit-organisaties. Dat is alvast allemaal niet wat er in Vlaanderen gebeurt. In een strak NPM-kader zou dan minstens het sociaal-cultureel werk goed moeten kunnen aantonen welke output ze realiseren en wie ze bereiken voor welke kostprijs. Eventueel zou dat dan deze organisaties tot vermarkting kunnen verplichten of verleiden. In een meer pragmatische invulling van ideologie, zou dan de mening kunnen zijn van de zittende minister dat het sociaal-cultureel werk zijn beleidsdoelstellingen voor deze legislatuur zoveel mogelijk moet helpen realiseren. Is dat hier het geval? Alvast in de "conceptnota sociaal-cultureel werk" van het ministerie van cultuur (Cultuurminister Sven Gatz)⁹ vinden we dat de minister de autonomie van de sector erkent en wilt bestendigen. De nota erkent dat er druk op het middenveld bestaat vanuit het Nieuw Publiek management (p.23), en wil de sector vrijwaren in haar kritische rol. Die autonome rol wil de overheid mee ondersteunen vanuit een decretale erkenning en subsidiëring. Daartegenover staan dan wel enkele verwachtingen: *"In ruil voor de toegekende middelen verwacht de overheid dat een sociaal-culturele organisatie zijn 'governance' – hoe ze de middelen inzet om vanuit de missie, doelen en principes te komen tot effectieve praktijken – helder kan verantwoorden en dat ze kan aantonen dat ze ook bereikt wat ze wil bereiken."* (p.26). Dat betekent, zo lezen we verder, dat de sector een grote autonomie heeft (p.26).

Op het niveau van de ideologische positionering overheersen er dus geen neoliberale of NPM-gerichte praktijken, eerder integendeel: er wordt afstand genomen van NPM-praktijken. Er dient onderzocht hoe dat komt. Is dit een louter retorische houding? Of houdt de Vlaamse overheid effectief afstand van de sector om haar autonomie te garanderen? Of hanteert de sector van het sociaal-cultureel werk dezelfde visie als de Vlaamse overheid? De rol van visies en belangen schuilt soms ook in subtiele verschillen, zo blijkt ook een verkennend onderzoek bij o.a. Repaircafés: "het lijkt er op dat bij initiatieven die sterk vanuit de overheid zijn opgericht, Repaircafés een instrument zijn van het sociale beleid en dat daardoor eerder de sociale doelstellingen domineren (sociale cohesie, contact tussen mensen in de buurt stimuleren). Bij de initiatieven vanuit het middenveld domineren eerder de economische en ecologische argumenten vanuit een transitie-perspectief."¹⁰

De **INSTITUTIONELE VERHOUDING** is de volgende laag die we aansnijden en bestaat uit **de wettelijke omkadering, de formele regels van overleg en evaluatie, en de instrumenten (zoals convenanten, evaluatiecriteria, beoordelingstechnieken, ...) die daarmee gepaard gaan**. In dit geval gaat het over het decreet betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk en het bijhorende uitvoeringsbesluit, de regels die zijn opgesteld voor de evaluatie van de erkende organisaties door het agentschap Sociaal-Cultureel Werk (in overleg met de sectorfederatie FOV), en eigen regels en procedures waarmee de sector zichzelf organiseert. Kunnen we aangeven dat de institutionele verhouding steeds meer op principes van NPM is gebaseerd? Van strakke omschrijvingen van prestaties en van uitgewerkte systemen van prestatiemeting is in het institutionele kader geen sprake en hier zien we dus geen inspiratie vanuit het

⁹ "Conceptnota Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk" (VR 2016 1504 DOC.0282/2TER), goedgekeurd 15 april 2016 (<https://svengatz.prezly.com/conceptnota-sociaal-cultureel-volwassenenwerk-goedgekeurd>)

¹⁰ De Rynck, Depauw & Pauly, (2017), "De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen", in Oikos (www.oikos.be) (nog te verschijnen)

NPM. Voor bepaalde segmenten van het werk wordt gekozen voor visitaties: gesprekken tussen het veld en de overheid. Die visitaties nemen de context mee, spitsen zich zeker niet alleen toe op de prestaties en al zeker niet alleen op de economische ratio van de organisatie (input en output). In het institutionele kader met de overheid zit wel een sterke planningscyclus met bijhorende managementtaal: doelstellingen, actieplannen, projecten, beoogde resultaten (maar dan zeker niet alleen in outputtermen). Ook deze meer bureaucratische en planningsgericht aansturing kan haar effect hebben op de sector. Binnen de sector kan op die manier een bepaalde vorm van management deel worden van haar vaste gewoontes en praktijken. Het kan dat die gewoontes en praktijken gevolgen hebben op de inhoudelijke keuzes, op de selectie van medewerkers en de selectie van bestuurders. Het managementframe dat in het institutionele kader zit, leidt tot voorspelbaarheid en laat minder flexibiliteit toe in de vorm bijvoorbeeld van open processen waarvan het eindpunt en het resultaat niet duidelijk is. Dit kan uiteindelijk uitmonden in 'brave' en beleidsvriendelijke initiatieven.

Dat brengt ons op het derde niveau van de analyse: het niveau van de **IMPLEMENTATIE. Hoe slaan de ideologie (opvattingen) en het institutionele kader neer in praktijken op de werkvloer en welke effecten heeft dat op de organisatie, de medewerkers en de vrijwilligers?** Socius, het steunpunt van de sector, wijst naar de ruimte die daarbij bestaat en stelt dat de sector zichzelf binnen dat formele kader alsnog kan uitdagen met praktijken en strategieën die "een louter functionele, methodische – of zo je wil – doelgerichte instrumentele logica waarmee het sociaal-cultureel volwassenenwerk heden geconfronteerd wordt"¹¹ overstijgen. Die spanning tussen het idee over vrijheid en autonomie, en de toch 'doelgerichte logica' die de sector ervaart, heeft vele dimensies. Is 'doelgericht' dan meteen een vorm van Nieuw Publiek Management of zijn hier gradaties te onderscheiden? Bovendien is niet elke vorm van 'doelgericht', 'efficiënt' of 'klantgericht' werken opgelegd door de overheid: ook burgers en vormingsmedewerkers zelf stellen verwachtingen in die richting, zijn daartoe opgeleid of hebben dat via hun eigen opvattingen in de organisatie binnengebracht. De vraag over implementatie is welke vorm de ruimte tussen institutioneel kader en het veld aanneemt en wat dit betekent voor de sector en de overheid. Het gaat immers niet alleen om mogelijke *strategieën* om binnen het institutioneel kader de eigen werking uit te bouwen, maar ook om *de effecten* van dat institutioneel kader op de concrete werking zelf. Zo is een overheid niet altijd in staat om ook effectief controles te organiseren, en bestaan er ook vormen van "papierene controle", waardoor er mogelijkheden ontstaan om de feitelijke werking met een zekere vrijheid te vertalen binnen de rapportage naar de overheid toe. Ook strategieën in het aanwerven van mensen zijn een belangrijk aandachtspunt: het kan dat de aanwerving van medewerkers sterk wordt gemotiveerd vanuit het managementkader waarin ze moeten werken: men zoekt dan mensen die bij dat model passen en die het schrijven van dit soort documenten in de vingers hebben. Zo ontstaat een spiraal van selectie die uiteindelijk een dominante cultuur bevestigt en bestendigt. Tegelijk is het zo dat een institutioneel kader (het hierboven genoemde formele kader) ook ruimte kan laten aan medewerkers om met een zekere vrijheid processen kansen te geven en om moeizaam basiswerk toch te laten bestaan.

¹¹ Frank Cockx (2010) "De functie(s) van het sociaal-cultureel werk", p. 89

Ter afsluiting

We hebben in deze nota het Nieuw Publiek Management geschetst en meteen ook geproblematiseerd. We hebben het analysekader (ideologie, instituties en implementatie) geschetst dat we verder in het onderzoek willen gebruiken en we hebben dit als verkennende denkoefening toegepast op het sociaal-cultureel werk.

In deze nota hebben we weinig aandacht gegeven aan de dynamiek tussen de Vlaamse en lokale overheden, en tussen centrale en lokale organisaties in het middenveld, en de onderlinge verschillen en tegenstellingen die er kunnen bestaan. Het schema dat we voorstelden is in dat opzicht nog te veralgemenend. In het kader van de leerplatformen van CSI Flanders was dit ook een belangrijk deel van het [debat](#). Ons verdere onderzoek neemt deze territoriale dimensie heel uitdrukkelijk op en zal zich richten op het Vlaamse niveau en op 20 steden en gemeenten, waarbij we naast de grote steden (incl. Brussel) ook rekening houden met kleinere steden en gemeenten.

Uit onze bespreking van het Nieuw Publiek Management tot dusver herkennen we niet dat NPM de relatie tussen overheid en middenveld zou domineren. We herkennen wel een zekere verzakelijking en contractualisering van de relatie, maar dit krijgt niet louter vanuit economisch perspectief vorm. De meest voorkomende wijze van aansturing die we in onze eerste verkenningen tegenkomen is de bureaucratische aansturing, in de vorm van een planningscyclus met jaarplannen, evaluatierapporten, etc. Bovendien zijn er ook elementen van het zogenaamde *New Public Governance* te herkennen als we zien hoe contracten, evaluatieprocedures of projecten in onderling overleg worden afgestemd en uitgewerkt. Het gaat hier dan over overeenkomsten die in een zekere mate van 'partnerschap' worden afgesloten, meer dan over contracten in de strikte zin. Hoewel we voorlopig vaststellen dat van de drie modellen (bureaucratie, NPM, NPG) NPM het minst dominant lijkt, zien we ook dat dit sterk kan verschillen naargelang de sectoren. Zo lijkt in de sociale economie en de sector rond de arbeidsmarkt het NPM wel degelijk een sterke invloed uit te oefenen. Hier gaat het dan voornamelijk om prestatie- en marktgericht werken en het organiseren van competitie.

We haalden al aan dat de specifieke maatschappelijke positie van het middenveld een belangrijke factor was om de beperkte impact van het NPM in Vlaanderen te verklaren. Deze historisch sterke verwevenheid tussen middenveld en politiek, vanuit de vroegere verzuiling, is echter ook belangrijk om andere redenen. Vanuit de overheid kan er een zeker wantrouwen ontstaan over de invloed en impact van die verwevenheid.

Zo staan politieke partijen als N-VA en Groen - die niet op dezelfde manier verweven zijn met het middenveld als andere partijen - kritischer ten opzichte van grote belangenorganisaties¹². Hierdoor zullen zij mogelijk niet snel opteren voor uitbesteding van diensten aan het middenveld. Uitbesteding is net een kenmerk van het Nieuw Publiek Management. In plaats daarvan zien we ook tendensen waarbij de overheid naar zichzelf kijkt om bepaalde diensten over te nemen van het middenveld of andere partners. Hiervan is het 'verstaatsen' van de integratiesector een goed voorbeeld: een beweging weg van het middenveld, naar de Vlaamse overheid. Maar ook bij lokale besturen komt deze beweging voor,

¹² Denk we hier bijvoorbeeld aan het betoog van Mieke Vogels (Groen) in "De rekening van de verzuiling", 2014, Lannoo

bijvoorbeeld in het opzetten van eigen rechtstreekse overlegprocessen met burgers, of het organiseren van eigen wijkwerkingen of jeugdwerk. Dit zijn allemaal initiatieven die helemaal ingaan tegen de principes van het Nieuw Publiek Management, wat nogmaals de vermeende dominantie van het Nieuw Publiek Management in twijfel doet trekken. Hier is naar ons inzicht meer sprake van een bureaucratische overheid met verzakelijkte kentrekken.

Ten slotte kunnen we in het spreken over de impact van politiek op de relatie tussen overheid en middenveld ook niet buiten de zogenaamde “bricolagecultuur” die het Belgisch-Vlaamse politieke systeem kenmerkt¹³. Er is in deze politieke cultuur weinig sprake van de scheiding tussen politici en ambtenaren waar het Nieuw Publiek Management voor ijvert, en zijn politici nauw betrokken bij de uitvoering en implementatie van het beleid. Ten gevolge van die situatie worden ook al te strakke verhoudingen tussen overheid en middenveld vermeden en bestaat er vaak ruimte om zaken “te regelen” waar nodig. Dat hoeft niet enkel negatief geïnterpreteerd te worden als ‘achterkamerpolitiek’. Op deze manier staat de politieke tak van de overheid ook open voor zaken die buiten het formeel afgesproken kader vallen, wat het middenveld een zekere manoeuvreerruimte geeft.

De voorlopige conclusie is dat de zogenaamde dominantie van het Nieuw Publiek Management in de verhouding tussen overheid en middenveld sterk genuanceerd moet worden. We hebben integendeel veel elementen aangehaald die wijzen op een sterk bureaucratische overheid, die weliswaar een aantal zaken sterk verzakelijkt, onder meer in het opstellen van contracten en overeenkomsten. Zo blijft vooral het beeld over van een **sterk gemixte situatie waarbij het bureaucratische model nog op stevige fundamenten steunt en wordt aangevuld of doorkruist met strategieën en technieken uit meer partnerschap-gericht modellen** (het zgn. New Public Governance) en in bepaalde sectoren (zoals de sociale economie) ook het Nieuw Publiek Management.

¹³ Zie bijvoorbeeld Dewachter, W. “De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse”, 2001, Leuven: Acco.