

H1: Vier sferen in de samenleving

1. Inleiding

- 'bestuurskunde': bevat *besturen* en *sturen*, in dit handboek gaat het over sturen in de betekenis van de vormgeving van de samenleving en de rol die de overheid daarin speelt
- 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

2. Vier sferen vanuit het individu bekeken

- elk individu verhoudt zich op een bepaalde manier tot de vier sferen, bovendien is ontsnappen aan de sferen onmogelijk als lid van een bepaalde samenleving
- de sferen vormen de bouwblokken in en van elke samenleving
 - het begrip 'samenleving' is niet vastomlijnd
 - meest brede invulling: wereld of globale samenleving
 - engere invulling: gemeente of buurt, kleinere schaal
 - steeds meer een meerschallige betekenis en relatievere grenzen
- elke samenleving die een politiek georganiseerd verband vormt, bestaat uit verhoudingen tussen de 4 sferen, die elk hun eigen kenmerken hebben, die onderling met elkaar in verband staan, elkaar beïnvloeden en die in tijd en ruimte veranderbaar zijn
 - het geheel van de sferen en hun onderlinge relaties bepaalt hoe een samenleving in elkaar zit en hoe burgers deze samenleving bepalen

2.1 De sfeer van de gemeenschappen

- een private sfeer: relaties aangaan, gezin stichten, familie en sociale netwerken
- liefde en vrijwilligheid: horizontale en machtsvrije relaties (in theorie)
- de wereld van rechten en vrijheden (in theorie): vrijheid in de praktijk vaak begrensd door sociaaleconomische positie of afhankelijkheid van mensen onderling
- geen dwang (ideaaltypisch): soms wel geweld, sociale druk, maatschappelijke verwachtingen

2.2 De sfeer van de staat

- heeft betrekking op het geheel van overheden en instellingen die optreden voor het algemeen belang en ons kunnen verplichten, stimuleren, ondersteunen of hinderen in wat we willen doen maar die we als burgers en als samenleving ook mee vormgeven
- alle overheden (dus politieke systemen) en hun instellingen, van alle territoriale niveaus

- wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten vormen samen de staat; het is het geheel van publieke instellingen en bindende beslissingen
- dwang en voice: staat kan als exclusief kenmerk dwingen (bv. vrijheidsberoving), maar burgers hebben ook voice: ze drukken via verkiezingen hun stem uit (welk beleid en bestuur?)

2.3 De sfeer van de markt

- verhoudingen functioneren via vraag en aanbod
- de burger is vooral een klant en een consument
- in deze sfeer functioneren vooral bedrijven of profit-organisaties
- ruil en exit: verhoudingen in markten steunen op ruil (geld van de consument voor producten/diensten van bedrijven), maar consument kan markt ook verlaten; exit

2.4 De sfeer van de 'civil society'

- sfeer van het maatschappelijk middenveld: organisaties opgericht door burgers die trachten maatschappelijke doelen na te streven door groepsvorming
- Engelse term vermijdt associatie met verzuilde organisaties (vakbonden, mutualiteiten) en dekt beter de lading: het is een variatie van allerlei soorten burgers waarbij burgers zich organiseren
- vertrouwen (sociaal kapitaal)
- empowerment: de civil society versterkt mensen individueel en versterkt ze door de samenwerking met andere mensen

2.5 De staat en de andere sferen

- de staat heeft impact op de private sfeer
 - bepaalt rechten en vrijheden a.d.h.v. overheidsmaatregel- en keuzes
 - democratische landen cfr. autoritaire landen
- de staat heeft impact op de markt
 - zorgt voor belangrijke omgevingsfactoren die kansen scheppen voor bedrijven
 - maakt regels, heft belastingen, werkt samen (PPS), uitbesteding
- de staat heeft impact op het middenveld
 - ondersteunt (bv. subsidies), werkt samen (bv. welzijnszorg), publieke taken vervullen (bv. katholiek onderwijs: controle en betaling door staat maar privaat initiatief)

2.6 De markt en de andere sferen

- de markt heeft impact op de private sfeer

- werkorganisatie (bv. 24/24 werken, werken op zondag), koopgedragbeïnvloeding (reclame)
- de markt heeft impact op de staat
 - lobbyen, constante stroom van beïnvloeding door sterke banden tussen vertegenwoordigers van de staat en marktpartijen
- de markt heeft impact op het middenveld
 - tendens tot vermarkting in het middenveld (bv. ziekenfondsen), overnames van middenveldorganisaties door commerciële spelers (bv. private woonzorgcentra)

2.7 Tijd en ruimte: de context maakt en verklaart verschil

- verschil in ruimte: in elke politieke ruimte verschillen de verhouding tussen de sferen, en die verhoudingen zijn voorwerp van politieke keuzes en machtsverhoudingen tussen de sferen
- verschil in tijd: doorheen de tijd is er een dynamiek tussen de sferen (bv. door vermarkting)
- 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

2.8 Basistermen

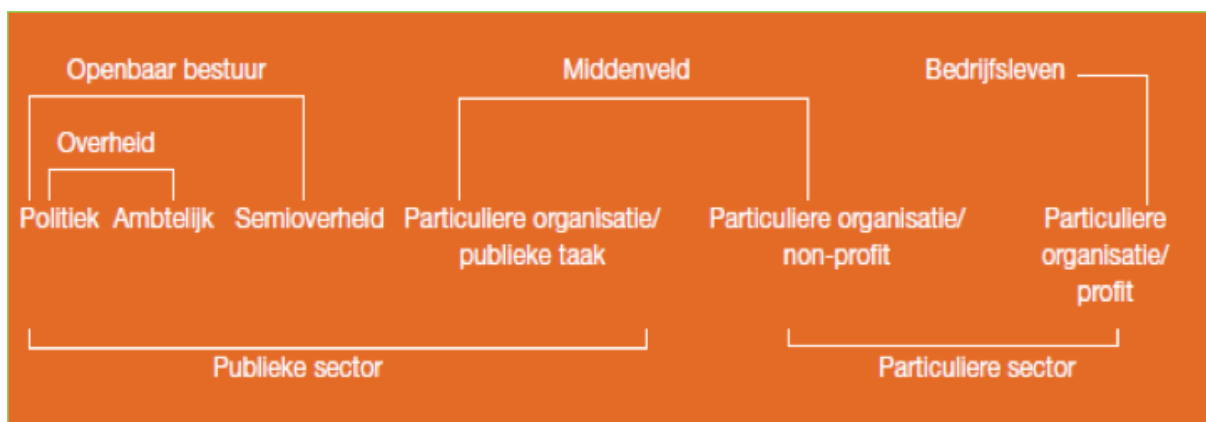
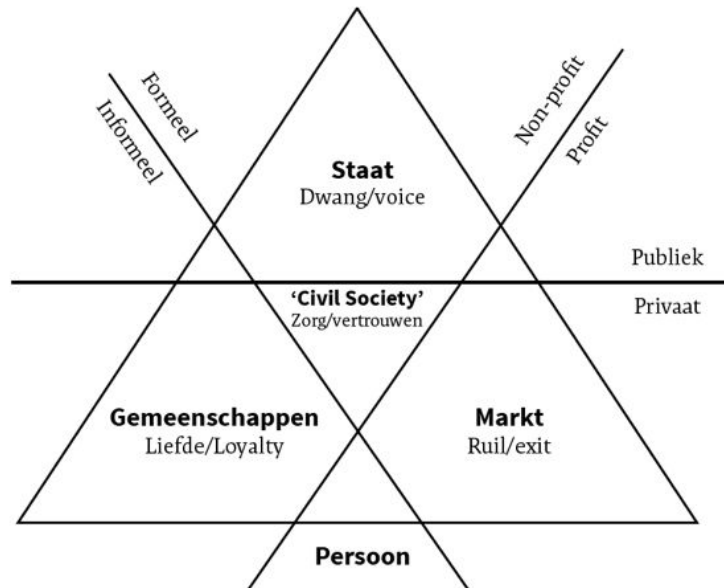
- publieke en private sfeer
 - klassiek liberaal onderscheid: de staat is publiek en het middenveld plus markt zijn privaat
 - maar veel organisaties hebben een hybride karakter: tussen publiek en privaat
- formele en informele organisatievormen
 - formeel: organisaties met een juridisch statuut waardoor ze rechten en plichten hebben
 - informeel: geen formeel organisatieverband, wel rechten en plichten (private sfeer)
- profit-organisaties en non-profitorganisaties
 - profit-organisaties: doel is winst maken, bedrijven
 - non-profitorganisaties: winst maken om algemeen belang te dienen

3. Governance: arrangementen voor besturing

- één domein domineert nooit het gehele maatschappelijk domein: er is sprake van combinaties van de sferen, die met elkaar zijn verweven, elk hun taken hebben maar ook veel doen vanuit een intense interactie tussen elkaar
- arrangementen van governance: dit zijn stelsels gevormd door combinaties van de sferen, verbanden tussen organisaties in deze sferen, mensen die in interactie staan en die samen vormgeven aan maatschappelijke domeinen of aspecten van het dagelijkse leven
 - deze arrangementen zijn dynamisch en constant onderhevig aan debat

- governance ↔ government: de aanpak van complexe maatschappelijke problemen moet gebeuren vanuit arrangementen tussen overheid, markt, burgers en het middenveld

Figuur 1: De 4 sferen



H2: De bestuurskunde als discipline

1. Inleiding

- bestuurskunde
 - is een maatschappijwetenschap: ze bestudeert relaties tussen mensen onderling
 - is een bestuurswetenschap omdat ze het openbaar bestuur als studieobject heeft
 - onderscheidt zich van andere bestuurswetenschappen door haar specifieke invalshoek

2. Definities van bestuurskunde

- verschillende definities doorheen de tijd geven de evolutie van de invulling van de discipline weer
 - van smal naar breed (1), van intern naar extern (2), van focus op administratie, ambtenaren en politici, tot brede visie op sturing in de samenleving (3), van alleen ambtenaren naar het brede samenspel van krachten dat vorm geeft aan sturing (incl. private organisaties) (4)

3. Case: de asielcrisis

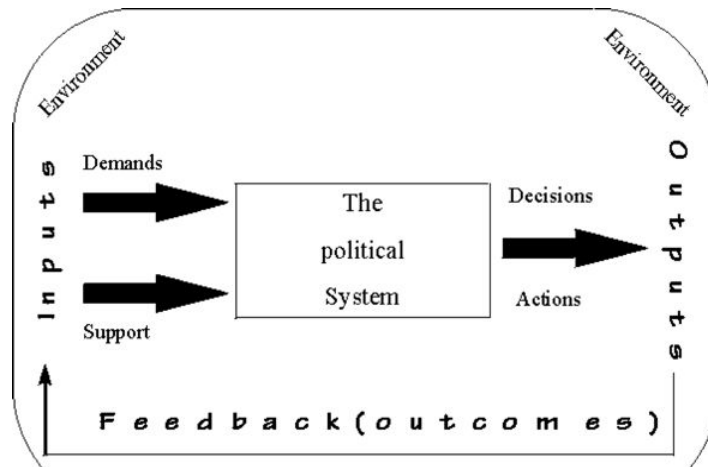
4. Het studieobject van de bestuurskunde

- de bestuurskunde bestudeert:
 - (1) het openbaar bestuur (publieke sector) als het geheel van organisaties en activiteiten (beleid en management) die gericht zijn op de besturing van de maatschappij
 - organisaties: bestuursniveaus (vooral ambtelijke kant), sectoren of domeinen (cultuur, wonen,...), soorten organisaties, inrichting en werking ervan
 - activiteiten: processen → management (intern) en beleid (extern)
 - management: het beheer van de organisatie (personeel, financiën,...)
 - beleid: het op de samenleving gericht handelen van de organisatie
 - beiden lopen in elkaar over en kunnen niet zonder elkaar
 - (2) binnen de maatschappelijke, politieke en juridische omgeving (tijd en ruimte)
 - (3) met het oog op kennisintegratie (vier niveaus)
 - (4) gericht op verbetering van de kwaliteit (rechtmatig, doelmatig, democratisch, integer) van het openbaar bestuur (publieke sector)

5. De omgeving van het openbaar bestuur

- politiek-institutionele aspecten (bv. constitutionele monarchie, parlementaire democratie,...)

- juridische omgeving: rechtsstaat → 'rule of law' of legaliteitsbeginsel: voor een bestuursoptreden moet een wettige machtiging voorhanden zijn en er kan uitsluitend conform deze machtiging worden opgetreden
- maatschappelijke omgeving (sociaal, economisch, klimaat, demografisch, geografisch)
 - het openbaar bestuur is een open systeem dat via input en output verbonden is met de omgeving → systeembenadering van Easton (input - throughput - output - feedback)
 - black box van Easton = organisatie en processen in en van het openbaar bestuur



- bestuurskunde versus politicologie
 - de organisatie en de werking van de publieke sector is voorwerp en resultaat van politieke keuzes en dus van macht en ideologie
 - politici bekleden in of t.a.v. de publieke sector cruciale sleutelposities en spelen cruciale rollen ('primaat van de politiek')
 - vooral in de studie van beleid raken beide wetenschappen elkaar
 - bestuurskunde bestudeert de organisatie en de activiteiten van het openbaar bestuur als een autonome factor
 - bestuurskunde bestudeert politici en ambtenaren in interactie

6. Empirische, normatieve en prescriptieve bestuurskunde

- de bestuurskunde poogt 4 soorten kennis te produceren
 - beschrijven, verklaren, beoordelen (kwaliteitsmaatstaven) en aanbevelen tot verbetering
 - 1^{ste} luik (beschrijven & verklaren) = empirische bestuurskunde
 - 2^{de} luik (beoordelen) = normatieve bestuurskunde
 - 3^{de} luik (aanbevelen) = prescriptieve bestuurskunde
- maar wat is 'goed bestuur'? → good governance model van de Verenigde Naties
 - democratisch & responsief, rechtmatig, doeltreffend & efficiënt, integer

- men kan redeneren over de kwaliteit van het openbaar bestuur op 3 niveaus
 1. macro-niveau: de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur en de eisen die zich stellen i.v.m. bestuurskracht en legitimiteit
 2. meso-niveau: de beleidsprocessen waardoor beslist wordt om maatschappelijk relevante acties en realisaties op te zetten: doet de overheid de goede dingen? dient de overheid het algemeen belang? democratische en rationele besluitvorming?
 3. micro-niveau: de bedrijfsvoering binnen de overheid: doet de overheid de dingen goed?

7. Kennisintegratie en multi- of interdisciplinariteit

- voor de studie van het openbaar bestuur is kennis nodig van verschillende domeinen: vandaar integratie van kennis uit wetenschapsdomeinen of bestuurswetenschappen (multi-disciplinariteit)
 - recht, economie, sociologie, politicologie, psychologie, geschiedenis
- verschil tussen multi- en interdisciplinariteit: bij multidisciplinariteit wordt kennis uit verschillende disciplines gebruikt om een probleem te bestuderen, maar verschillende interpretaties blijven naast elkaar bestaan; bij interdisciplinariteit wordt deze kennis binnen een eigen denkkader verder ontwikkeld en geïntegreerd en krijgt aldus een nieuwe verwerking en inhoud

8. Tijdschriften en verenigingen 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

9. Besluit

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.

H3: Publieke versus private organisaties

1. Inleiding

- onderscheid publiek/privaat is één van de definiërende kenmerken van de bestuurskunde
 - de grens tussen publiek en privaat is echter zeer doorlaatbaar
 - die vervaging betreft niet enkel het onderscheid tussen publieke en private organisaties maar ook publieke en private domein - discussie hierover is niet vrijblijvend
 - is deels een debat over de actieradius van bestuurskundigen en over overheidsinterventies (bv. big brother syndroom)

2. Publieke en private invloedssferen

2.1 Publiek en privaat domein

- het woord 'domein'
 - ruimtelijke betekenis (grondgebied) en psychologische betekenis (privacy)
- onderscheid publiek/privaat domein
 - is niet binair: er is een brede schakering aan mengvormen
 - zijn niet enkel vermengd, maar ze hebben ook impact op elkaar: wat in het private domein gebeurt kan publieke gevolgen hebben (en vice versa)
 - ligt anders volgens plaats (bv. één kind politiek in China is publiek, in België is keuze van het aantal kinderen een private zaak) en in de tijd (informatisering)

2.2 Publieke en private goederen: het klassieke liberaal-economische onderscheid

- klassiek liberaal-economisch model: er wordt een rol aan de overheid toegekend wanneer de markt niet in de productie van goederen en diensten kan voorzien (marktfaalen)
 - de markt faalt naarmate uitsluiting moeilijker wordt en consumptie meer gemeenschappelijk
 - de marktsturing is dus de regel en overheidsingrijpen de uitzondering
 - de markt faalt volgens deze theorie om 2 redenen
 1. marktwerking is niet mogelijk
 - Ostrom (1977): typologie van goederen o.b.v. exclusion en consumption

	Individuele consumptie	Gemeenschappelijke consumptie
<i>Grote mate van uitsluiting</i>	<i>Particuliere goederen</i> Brood, boeken, kleding, auto's, schoenen, huizen, enz.	<i>Tolgoederen</i> Tolbruggen en -wegen, kabel-tv, bibliotheken, zwembaden, theaters, telefoondiensten, enz.
<i>Kleine mate van uitsluiting</i>	<i>Gemeenschappelijke gebruiksgoederen</i> Rivieren, energiebronnen (olie, kolen), visbestand, natuurgebieden, enz.	<i>Publieke goederen</i> Nationale defensie, luchtverontreiniging, straten, weersverwachting, veiligheid, enz.

2. imperfecte marktwerking wegens externaliteiten

- marktwerking verloopt vaak imperfect omdat mensen en organisaties in hun beslissingen alleen kijken naar kosten en baten voor zichzelf maar niet voor de ruimere samenleving, daarom is er overheidsoptreden nodig
- tegengaan van negatieve externaliteiten: impact van bedrijven op het milieu, schadelijke gevolgen van roken, auto's en luchtvervuiling
- stimuleren van positieve externaliteiten: onderwijs

3. Publieke en private organisaties

- publieke organisaties vallen onder het publiek recht, waarbij rechtsbescherming van burgers tegen de overheid wordt ingebouwd en strengere verantwoordingseisen zijn
- private organisaties vallen meestal onder de vennootschapswetgeving, waar vaak minder garanties zijn
- ook de EU wil weten welke organisaties publiek zijn, ze volgt steeds strenger de publieke schuldgraad op: dit is de optelsom van de schulden van alle publieke organisaties

3.1 Multidimensionale modellen

- Perry en Rainey: typologie naar eigendom, financiering en aansturing
- Bozeman: politieke aansturing is de essentie van het verschil; publieke eigendom of publieke financiering heeft weinig betekenis als politieke aansturing ontbreekt
- Van Montfort: 7 verfijnde dimensies die gradaties in het publieke karakter blootleggen
 - hierdoor worden publiek-private profielen gevormd die kunnen helpen om een meer zinvolle groepering van organisaties te verkrijgen en de aansturing daaraan aan te passen

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

3.2 Gevolgen van het 'publiek zijn'

- publieke rol van publieke organisaties heeft gevolgen voor relatie tussen omgeving en organisaties (1)
 1. publieke diensten zijn vaak dwingend, monopolistisch en onvermijdbaar
 2. de speciale positie van de overheid leidt tot uitgebreide formele en wettelijke beperkingen/bepalingen en toezicht (transparantie, eerlijkheid, rechtvaardigheid)
 3. intensieve politieke invloed: publieke managers werken in een politieke context (politieke partijen, belangengroepen, media)
- publieke rol heeft een impact op de structuren en processen binnen de publieke organisaties (2)
 1. publieke organisaties hebben veelvuldige, vage en conflicterende doelstellingen
 - 'wicked issues': verschillende beoordeling van doelen, van de weg ernaar toe, van de resultaten en van de evaluatie
 2. de overheidsmanager werkt met politici en heeft dus ook een politieke rol: verzoenen van intern management met politieke interventies en verwachtingen
 3. publieke organisaties hebben te maken met 'red tape'; overdreven regelgeving
 - 'One person's red tape is another's treasured safeguard.'

3.3 Vormen van dienstverlening

- tussen publiek en privaat: hybride organisaties
- rechtsvorm als dimensie: grijze zones waarin kenmerken van de publieke en private rechtsvorm vermengen (bv. VRT)
 - publiekrechtelijke rechtsvorm (kader, organisatie, inrichting en werking ligt vast in wetgeving)
 - privaatrechtelijke rechtsvorm (rechtsvorm gebruikt door particulieren: VZW, BVBA, NV,...)
- VRT is een NV (van publiek recht)
- veel VZW's vervullen publieke taken (ziekenhuizen)

3.3.1 Dienstverlening via het overheidsapparaat

1. uitvoering in eigen beheer (gecentraliseerd, klassieke bureaucratie, concentratie, centralisatie)
 - klassieke overheidsdienst
 - responsabilisering: politicus is altijd voor alles volledig verantwoordelijk
 - bv: dienst bevolking
2. interne delegatie (deconcentratie)
 - beperkte operationele bevoegdheid voor taken van dagelijks bestuur binnen de klassieke bureaucratie

- responsabilisering: politicus is verantwoordelijk voor de ambtenaar die de taak uitoefent
 - bv. budgetbeheer; budgethouderschap van een verantwoordelijke ambtenaar
3. interne verzelfstandiging (deconcentratie)
- agentschap zonder rechtspersoonlijkheid krijgt een zekere vorm van autonomie, steeds binnen de klassieke bureaucratie
 - bv. mobiliteitsbedrijf stad Gent
4. externe verzelfstandiging (functionele decentralisatie)
- agentschap met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen raad van bestuur op afstand van politici
 - responsabilisering: verantwoordelijkheid als politicus is niet meer hiërarchisch; het agentschap heeft autonomie → politicus beslist wel nog over strategische keuzes maar niet meer over het operationele beheer; hij blijft verantwoordelijk en oefent controle uit binnen de contouren van de beheersovereenkomst
 - bv. autonome gemeentebedrijven (stadsontwikkeling, parkeerdiensten,...)
- toenemende mate van beheers- en beleidsautonomie

3.3.2 Dienstverlening door niet-overheidsorganisaties

5. uitbesteding (concessie)
- overheid sluit contract met private organisatie die de diensten levert voor de overheid
 - responsabilisering: verantwoordelijkheid als politicus (ook ten opzichte van de gemeenteraad) is de onderhandeling, de keuze voor de bepaling in het contract, de opvolging en de evaluatie van het contract, eventueel de stopzetting ervan
 - bv. ophalen huisvuil door private firma in opdracht van gemeentebestuur
6. non-profitorganisaties erkennen en betoelagen voor publieke dienstverlening (netwerking)
- kenmerkend voor ons neo-corporatistisch systeem
 - bv. rusthuizen, diensten begeleid wonen, ziekenhuizen
7. vormen van juridische PPS
- PPS is een samenwerkingsverband waarin de publieke en private sector gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling
 - i. voordelen: vaste prijs en opleveringsdatum in contract, risicoverdeling, toegenomen verantwoordelijkheid voor de bouwfirma
 - ii. nadelen: grensvervaging op vlak van controle en toezicht, democratische verantwoording over de rol van de publieke actor dreigt te vervagen in de complexe organisatiestructuur
 - vaak voor ontwerpen, financieren en bouwen van publieke infrastructuur
 - bv. Oosterweelverbinding

8. privatisering

- dienstverlening wordt niet langer door overheid uitgevoerd of aangestuurd: vormen van marktregulering door de overheid

3.3.3 Afwegingen bij de keuze voor een dienstverleningsvorm

- context-afhankelijk (specifieke omstandigheden spelen een rol)
- aard van de taak (bv. kerntaak van de overheid zoals openbare veiligheid is moeilijk te verzelfstandigen, uit te besteden of te privatiseren door de grote verantwoordelijkheid)
- politieke criteria: politieke gevoeligheid, strategisch belang, democratische controle en verantwoording, wenselijke afstand t.o.v. de politiek verantwoordelijken
- mate van autonomie (bv. in een competitieve omgeving moet die organisatie enige beheersmatige autonomie kunnen genieten)
- expertise bij agentschappen of maatschappelijke actoren: verzelfstandiging zorgt voor capaciteits- en expertiseopbouw bij het autonoom agentschap

4. Stereotypen over de overheid

- *Pollitt* over stereotypen over de overheid
 1. de publieke sector zou minder efficiënt zijn dan de private sector
 - moeilijk om deze lagere efficiëntie aan te tonen door verschil in aard van de taak
 - hangt wellicht eerder af van contingente factoren
 2. de rol van de publieke sector zou meer bemoeienis inhouden
 - burgers worden meer gecontroleerd, gestraft of verplicht
 - algemeen belang vraagt dit ook
 3. overheidspersoneel moet steeds rekening houden met een vorm van politiek correct denken
 - maar dat geldt ook voor bedrijven (corporate governance of goed bestuur)
 4. de private sector heeft concurrenten die zorgen voor efficiëntie en de publieke sector niet
 - is de private sector steeds competitief en de publieke sector niet? → neen
 - leidt competitie steeds tot meer efficiëntie en goede prestaties? → neen

5. Publiek/privaat: een doorlaatbare grens

- het mechanisme van regelcompetitie legt dat publiek en privaat niet enkel in elkaars nabijheid werken, ze hebben elkaar ook nodig (vliegwieleffect of virtuous circle)
 - jurisdicties (landen, regio's, gemeenten,...) staan in competitie met elkaar om inwoners en economische activiteiten; als deze activiteiten makkelijk verplaatsbaar zijn, dan treedt er regelcompetitie op (bv. belastingparadijzen, bankgeheim)

- hierdoor ontstaat padafhankelijkheid: keuzes uit het verleden hebben een bepalende invloed op mogelijke keuzes in de toekomst
- het mechanisme kan zowel een spiraal naar beneden als naar boven veroorzaken
- de competitie tussen overheden gaat verder dan competitie met regels
 - de volledige kwaliteit van de overheid wordt mee in de weegschaal gelegd
 - de aard en de kwaliteit van de publieke sector bepaalt mee de aard en de kwaliteit van de private sector (en andersom)

H4: Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets

1. Inleiding

- bestuursvormen: altijd en overal
 - zodra mensen samen zijn, ontstaan bestuursvormen: militair, juridisch, politiek,...
 - die werken door op actuele vormen en praktijken (bv. erfenissen van de Napoleontische periode)
- bestuur als praktijk
 - voorwetenschappelijke fase
 - bestuur en overheid ethisch bekeken: wat is goed bestuur? wat is goed leiderschap? (klassieke oudheid, katholieke filosofen,...)
 - bestuur en overheid praktisch bekeken: 'vorstenspiegels' = praktische handboeken voor huishoudkunde in middeleeuwen (bv. Machiavelli's 'Il Principe')
- voor de natiestaat (18de eeuw)
 - 'centrale overheid': hoven en het militaire aspect
 - nauwelijks vaste territoria
 - zwakke centrale overheid: nauwelijks ambtenaren
 - 'ambtenaren' waren dienaren van heersers
 - bestuursvormen
 - zeer gedecentraliseerd ('stadstaten')
 - gericht op zelfsturing (bv. polderbesturen)
 - PPS 'avant la lettre' (bv. gilden en ambachten, Oostindische Compagnie)

2. Een driehoek van wederzijdse beïnvloeding

- voorbeeld van B. Clinton toont aan dat de geschiedenis en het heden van het bestuur kan begrepen worden door de studie van 3 factoren
 - maatschappelijke condities
 - verschuivingen in het bestuurssysteem en de rol van de overheid (omvang, taakstelling of organisatie van de overheid)
 - de bestuurskunde (welk denkkader wordt gebruikt om na te denken over de overheid en haar rol in de maatschappij?)
- de causale relaties binnen de driehoek zijn wederzijds
- in dit thema: bespreking van 5 periodes in de moderne tijd (periode na Franse Revolutie en de verlichting) waarin telkens een andere rol is weggelegd voor de overheid
 - de rollen vervagen niet maar stapelen zich op: een nieuwe rol bovenop een oude rol

3. De nachtwakersstaat (1800-1870)

- (1) maatschappelijke condities
 - groei van de industrialisering (1ste industriële revolutie)
 - verlichtingsdenken: breuk met traditioneel verleden (macht en autoriteit) → eerste stap naar democratisering
 - ambtenaren: van dienaren van heersers naar werkend voor de staat
- (2) rol van de overheid
 - nachtwaker: minimale interventies in de maatschappij en de economie
 - definiërende functies
 - verdedigen van de territoriale integriteit: ministerie van oorlog,
 - garanderen interne orde: ministerie van binnenlandse zaken en justitie
 - innen van belastingen voor deze functies: ministerie van financiën
 - ook al wel ministerie van openbare werken (nood aan infrastructuur voor de industrialisering, vroeg tot ontwikkeling gekomen in België)
 - de staat is monopolist voor wat deze definiërende functies betreft
 - staatsapparaat is sterk gericht op controle en beheersing
- (3) bestuurskunde
 - bestuurskunde = bestuursrecht (in het zog van de codificering van het bestuur)
 - 'trias politica': machten en scheiding der machten
 - bescherming van mensen tegen de staat (individuele rechten van burgerij, fundamentele rechten)
 - besturen = rechtsregels controleren en toepassen
 - stilaan ruimere problematiek (zie citaat Ducpétiaux)

4. De infrastructuurstaat (1870-1919)

- (1) maatschappelijke condities
 - verdere industrialisering (2de industriële revolutie): nood aan infrastructuur (spoor, post,...)
 - urbanisatie als gevolg van de industrialisering
 - migratiegolf (EU → VS) als gevolg van de sociale neveneffecten van de industrialisering
 - grote corruptieproblemen
 - *Bossism*: extreme vorm van cliëntelisme waarbij overheidsjobs of contracten voor publieke werken dienden als pasmunt
 - patronage: het verdelen van overheidsjobs als politiek dienstbetoon
- (2) rol van de overheid

- ‘fysieke’ overheid: infrastructuur (kanalen, wegen, spoorwegen), nutsvoorzieningen (waterleidingen, riolen), uitbreiding met sociale ministeries (onderwijs, gezondheidszorg)
- roep naar interventie omwille van economische en sociale wantoestanden
- veel lokaal initiatief: urbanisme en sterke rol van de lokale besturen (bv. sociale zekerheid)
- burgerinitiatieven, coöperatieven = vorm van maatschappelijke zelforganisatie ondersteund door sociale bewegingen (dus nauw verweven met politiek, bv. Vooruit)
 - hier liggen de kiemen van de verzuiling
- (3) bestuurskunde
 - de studie van bestuur als fenomeen startte pas rond 1900 → geen toeval: overheidsapparaat groeide snel, nood aan niet corrupte overheid (bureaucratie) en de interne organisatie en relatie met politici werden thema’s
 - Woodrow Wilson = grondlegger van de moderne bestuurskunde; hij maakte als eerste een conceptueel onderscheid tussen administratie en politiek: de administratie als een wereld die eigen vaardigheden vergt (zie citaat)
 - the founding fathers
 - W. Wilson en F. Goodnow (VS)
 - scheiding politics - administration: verzet zich tegen inmenging van politici
 - spoils system versus merit system
 - ‘There is no republican way to build a road’
 - ambtenaren worden erkend als professionelen
 - privaat management als te volgen voorbeeld (one way to organize, zie NPM)
 - groot wantrouwen tegen ambtenarij (Engelse bezetting), werkt tot nu door
 - Max Weber (Duitsland-Europa): de leer van de bureaucratie
 - ‘Beambtenherrschaft’: ambtenaren domineren steeds meer de politiek
 - naar rationele bureaucratische organisatie, weg van traditionele gezagsvormen
 - als noodzakelijke conditie voor een kapitalistisch systeem
 - geldig voor bedrijven en voor de overheid
 - scientific management (1900-1940)
 - plaatsen in de tijd: overheid veel repetitieve taken, ‘bandwerk’, laaggeschoolden
 - rationale benadering en wijze van kijken
 - ‘one best way’: management = management
 - basisbegrippen uit organisatiewetenschap en management kregen vorm
 - bv. stafdiensten en lijndiensten
 - lijndiensten: productgericht: klantgericht (verticaal)

- stafdiensten procesgericht, organisatiegericht (horizontaal)
- Taylor: gericht op efficiëntie van productieprocessen en Fayol: gericht op basisfuncties en principes van management: 'administration' = koppeling van alle managementfuncties
- kritiek op het scientific management
 - praktisch, maar niet wetenschappelijk
 - eenzijdig mensbeeld (rationalistisch)
 - enkel formele benadering van organisaties
 - verwaarlozing van de omgeving van organisaties
 - later (1960-1970): systeemtheorie en contingentiebenadering
 - 'elke organisatie en elke situatie is anders'
- organisaties worden vergeleken met een machine, georganiseerd volgens rationele principes

5. De welvaartsstaat (1919-1976)

- vooral na WO II, maar tijdens interbellum al belangrijke aanzetten (zie pact van Loppem)
- (1) maatschappelijke condities
 - de economische groei en betere sociale bescherming zorgen voor de opkomst van een maatschappelijke middenklasse (Expo 58: exponent van het vooruitgangsoptimisme)
 - verdere verzuiling en netwerking met de overheid: maatschappelijk publiek leven wordt georganiseerd in aparte gemeenschappen rond het katholieke, socialistische en liberale gedachtegoed (echter nu wel een ontzuiling merkbaar)
 - Europeanisering (EGKS, 1951 → aanzet tot Europese integratie)
- (2) rol van de overheid
 - welzijn van burgers wordt belangrijker: Keynesianisme = interveniërende, organiserende en plannende overheid (infrastructuur, publieke diensten,...)
 - maakbaarheidsideaal: samenleving kan gemaakt worden zoals een ingenieur een brug ontwerpt
 - ondersteund door het modernisme: vooruitgangsgeloof en geloof in rede & wetenschap
 - centralisatie is de basisbeweging, uitbouw van de sociale zekerheid, uitbouw van ministeries voor cultuur, welzijn, zorg
 - de overheid verzekert rechten: verzorgingsstaat (bv. van COO naar OCMW in 1976)
 - groei van overheidsapparaat had specialisatie als gevolg: opdelingen binnen departementen
 - deze specialisatie leidt tot professionalisering: toegespitste opleidingen
 - verkokering: bestuurlijk neveneffect van specialisatie en professionalisering
 - sectorale beleidssilo's met eigen cultuur en routines: coördinatie van beleid over sectoren wordt hierdoor moeilijker

- aparte lijnen met het middenveld (organisaties in de zorg, cultuur,...)
 - aparte lijnen met lokale besturen
- (3) bestuurskunde
 - systeemdenken (Parsons, Easton, Luhmann,...)
 - beleidswetenschappen (Simon, Laswell, Dror, Lindblom,...)
 - complexere modellen om politiek-ambtelijke verhoudingen te beschrijven
 - niet langer dichotomie: politici maken beleid en ambtenaren voeren uit
 - deels een logisch gevolg van de enorme expansie en differentiatie van de overheid
 - aandacht voor de rol van ambtenaren in de 'uitvoering' van beleid
 - 'street level bureaucrats' (Lindblom, H10)
 - beeld van organisaties verandert: nadruk ligt op hoe organisaties functioneren in een constante interactie en open verhouding met hun maatschappelijke omgeving
 - HRM (1950-1960)
 - jaren 1960: participatie en democratie tegen het neo-positivisme ('Taylorisme'); de mens is meer dan een te meten entiteit, focus op het belang van menselijke factoren in organisaties, motivaties en menselijke behoeften
 - belang van leren, participatie van medewerkers, begeleiding,..
 - kritische bestuurskunde (1960-1970)
 - contestatie en marxistische invloeden
 - de bestuurskunde maakt deel uit van de beheersing door het systeem
 - ambtenaren zijn nooit neutraal en moeten opkomen voor hun mensen
 - radicale decentralisatie om mensen meer greep te geven op hun eigen leefomgeving

6. De ondernemende staat (1973-2000)

- (1) maatschappelijke condities
 - economische crisis
 - onbetaalbaarheid (groei van de staatsschuld), misbruik en falen van de verzorgingsstaat
 - overheidsfalen in het algemeen en slecht functionerende overheidsbedrijven in het bijzonder
- (2) rol van de overheid
 - grenzen aan de economische groei en grenzen aan de groei van de overheidsinterventie
 - privatiseringsdiscussie (jaren '90) en opkomst Nieuw Publiek Management
 - desinvesteringen in infrastructuur en deregulering van de markten
 - legitimiteitscrisis voor de overheid
 - 'The government is not the solution to our problems, the government is the problem': wantrouwen tegenover de overheid

- 'cutback management' van Thatcher: overheidsbeleid waarbij overheidsbedrijven massaal geprivatiseerd en/of gesloten worden
- (3) bestuurskunde
 - Principal-Agent theorie
 - economische theorie over de verhouding tussen principaal en agent
 - theorie toegepast op het politieke systeem: principaal stuurt agent aan, agent voert uit
 - kiezer = principaal, parlement = agent
 - parlement = principaal, regering = agent
 - regering = principaal, ambtenaren = agent
 - leidende ambtenaar = principaal, uitvoerende ambtenaren = agent
 - studies tonen echter aan dat er in de praktijk op elke P/A relatie ruis zit en dat de agent niet zomaar de uitvoerder is door informatie-asymmetrie = de ambtenaar gebruikt zijn informatievoorsprong in de relatie met de politicus voor het eigen voordeel
 - Principal-Agentbenadering: toegepast op de relatie tussen politici en ambtenaren
 - eigenstandige rol van op eigenbelang gerichte ambtenaren
 - W. Niskanen: budgetmaximalisatie stuurt gedrag van ambtenaren
 - is mogelijk door informatie-asymmetrie
 - leidt tot een 'organizational slack': een te grote en inefficiënte overheid
 - neo-institutionalisme
 - klassieke institutionalisme: instituties (formele regels of structuren) sturen het gedrag van mensen en van organisaties
 - normatieve instituties: routines en informele gedragslijnen die minder zichtbaar gedragsbepalend werken (bv. etiquette in 3-sterrenzaak vs hamburgerketen)
 - neo-institutionalisme (March and Olsen, 1984)
 - nuanceert het bovenstaande klassieke determinisme door te wijzen op de reactieve rol van het handelen van individuen en organisaties (*agency*)
 - er is wél bewegingsvrijheid: ontkenning of bevestiging van instituties
 - door meer aandacht te geven aan individuele keuzes en acties geeft men meteen ook de beperkingen van de sturingskracht van de overheid
 - de maatschappij is in beperkte mate maakbaar: er is altijd gedrag van mensen dat ontsnapt aan de institutionele sturing
 - beeld: intra-organisatorisch, intern gericht, niet top-down, niet rationeel
 - spel van macht en belangen tussen mensen, diensten en niveaus in de organisatie, doorheen de formele organisatie en hiërarchie
 - New Public Management

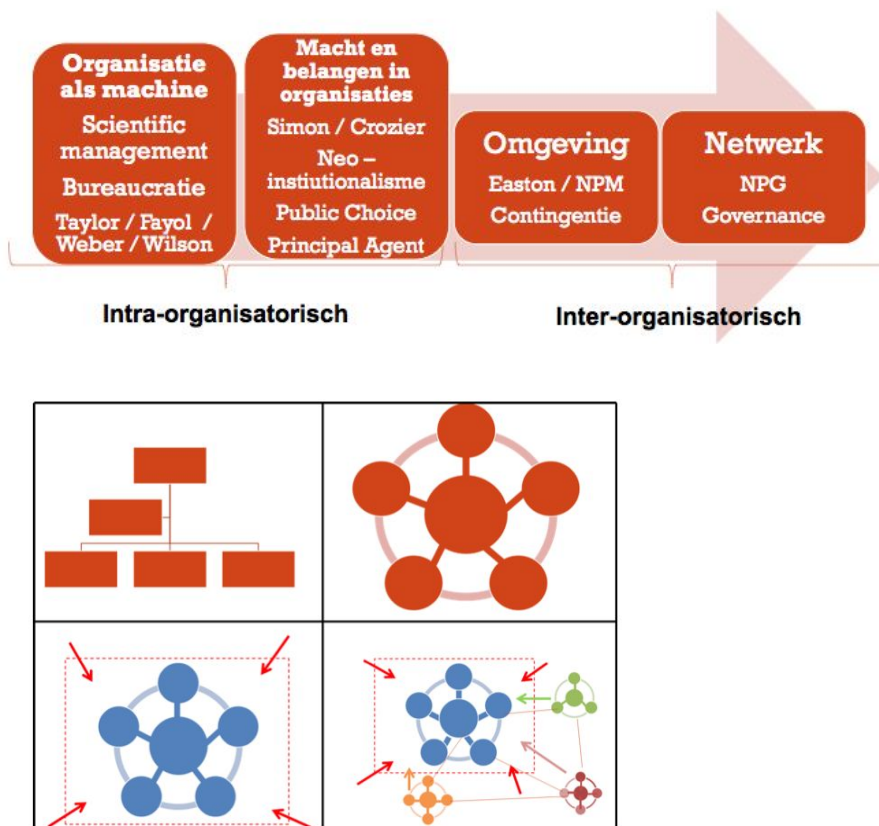
- meer concurrentie binnen de publieke sfeer zodat de macht van ambtenaren vermindert
- verzelfstandiging zodat ambtenaren meer geresponsabiliseerd kunnen worden
- uitbesteding van taken aan de private sector en privatisering zodat de markt tot een grotere efficiëntie kan leiden

7. De netwerkstaat (2000-...

- (1) maatschappelijke condities
 - globalisering ondersteund door informatierevolutie (internet) en lokalisering (identiteit);
glokalisering = wisselwerking tussen mondiale verschijnselen, waarden en normen (globalisering) en de lokale culturele invulling en aanpassing van die mondiale verschijnselen (lokalisering)
 - ook niet-economische globalisering: milieu, migratie ('superdiversiteit')
 - verdere uitbouw van informatiemaatschappij (o.a. door sterke toename van scholing) waardoor dualisering ontstaat tussen zij op de informatiesnelweg en zij die achterblijven
 - informatisering leidt tot meer horizontale relaties en meer autonome burgers
 - erosie van de hiërarchie en vertegenwoordiging: informatisering, volatiel politiek systeem door vlottende kiezers (zappedrag, onzekerheid,...)
 - ontstaan van nieuwe breuklijnen
 - diplomademocratie: kloof tussen hoog- en laaggeschoolden
 - ecologische breuklijn, multiculturele breuklijn, breuklijn tussen stad en rand
- (2) rol van de overheid
 - Europeanisering
 - multi-level governance = systeem waarin bestuurslagen op meerdere niveaus (van lokaal tot mondiaal) met elkaar verweven zijn geraakt en beleid de uitkomst is van (de interactie tussen) processen op elk van die niveaus
 - decentralisering (rol van lokale actoren) en glokalisering
 - 'liquid modernity' of vloeibare moderniteit: metafoor om een conditie van constant veranderende identiteit en relatievorming te begrijpen
 - public service en public value debatten: wat is de rol van de overheid? niet alleen minder, maar vooral anders
- (3) bestuurskunde
 - netwerktheorieën: de rol van de overheid in een vloeibare maatschappij beschrijven
 - governance: koepelconcept voor anders functionerende overheid waarin de capaciteit om de maatschappij te sturen niet langer enkel de verantwoordelijkheid is van de overheid maar ook van andere actoren

- overheid als regulator of 'meta-governor'
- overheid in netwerksturing met private actoren
- New Public Governance i.p.v. New Public Management
- postmodernisme
 - de overheid moet zich bescheidener opstellen: i.p.v. ingenieur te zijn, condities creëren
 - de modernistische visie van de maakbaarheid van de maatschappij komt onder druk
 - postmodernisten klagen aan dat we de rituelen van de maakbare samenleving volgen, ook al blijkt dat het maakbaarheidsmodel op haar limieten stoot
 - illusie van controle en sturing
 - 'The audit society: rituals of verification' van Power: inflatie aan audits en inspectiediensten dient vooral om een illusie van controle te creëren
 - nog nooit zoveel plannen en nog nooit zo veel onzekerheid
- beeld van organisaties legt nadruk op de maatschappelijke omgeving en relaties (zowel tussen centrale, lokale of internationale overheden) met andere, zowel publieke als private organisaties

Figuur 1: Evolutie van de kijk naar publieke organisaties



H5: Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance

1. Inleiding

2. Het bureaucratisch organisatiemodel

2.1 De Weberiaanse bureaucratie

- Webers belangstelling voor de bureaucratie moet gesitueerd worden in zijn vraagstelling als wetenschapper: hoe is de ontwikkeling van de moderne maatschappij (Gesellschaft) uit meer traditionele vormen van menselijk samenleven (Gemeinschaft) te begrijpen en te verklaren?
 - in die overgang speelt volgens Weber de wijze van gezagsuitoefening een rol: hij onderscheidt 3 zuivere types van legitiem gezag
 1. charismatisch gezag: haalt zijn legitimiteit uit het geloof in de buitengewone eigenschappen van de charismatische leider
 2. traditioneel gezag: berust op het geloof in de heiligheid van oude geldende tradities
 3. legaal gezag: berust op het geloof in de legaliteit van een formeel normenstelsel en van de regelingsbevoegdheid van diegene op grond hiervan gezag uitoefent
 - diegenen die gezagsposities bezetten zijn geen persoonlijke heersers, maar gezagsdragers die tijdelijk een ambt waarnemen waaraan een bepaald gezag verbonden is
 - het instrument voor de uitoefening van legaal gezag is de rationele bureaucratie
 - ideaaltypische kenmerken van de rationele bureaucratie
 - werk wordt verricht op continue en geregelde basis via ambtstaken
 - ambtstaken zijn gekoppeld aan competenties
 - deze competenties zijn hiërarchisch gerangschikt
 - taken worden uitgeoefend via vaste regels
 - bestuursmiddelen zijn eigendom van de organisatie
 - ambtenaar kan geen eigendomsrechten doen gelden
 - alle bestuurshandelingen verlopen via schriftelijke akten
 - gevolgen voor de positie van de individuele ambtenaar
 - ambtenaar is vrij (wel gebonden aan ambtelijke regels), is aangesteld in een vaste ambtelijke hiërarchie, zijn competenties zijn afgebakend, arbeidscontract gesloten uit vrije keuze, ontvangt salaris in geld, doorloopt een carrière,...
 - kwaliteiten van de bureaucratie
 - nauwkeurigheid, continuïteit, discipline, betrouwbaarheid, berekenbaarheid, prestatiegerichtheid, snelheid, universele toepasbaarheid, deskundigheid

- probleem, ook bij Weber: democratische controle op bureaucratie en gevaar van te grote zelfstandigheid omwille van te grote macht ('Fachwissen' en 'Dienstwissen')
- om die democratische controle over de bureaucratie op te lossen maakt Weber een strikt onderscheid tussen de rol en persoon van politicus en die van de ambtenaar
 - politicus heeft legale macht om te bevelen, bureaucraat moet bevelen uitvoeren
 - politicus moet onafhankelijk denken en handelen en zijn persoonlijke beleidsvisie verdedigen ten aanzien van het publiek, ambtenaar moet enkel verantwoording afleggen tegenover de legale gezagsdragers
 - ambtenaar moet afstand nemen van zijn persoonlijke opvattingen indien deze in conflict zijn met de ambtelijke plichten
- Weber heeft dus een instrumentele visie op de bureaucratie: hij gaat ervan uit dat de legale gezagsdragers de bureaucratie volledig kunnen beheersen
- de vastheid van betrekking (vaste aanstelling) = rechtswaarborg tegen willekeurig ontslag of verplaatsing van de ambtenaar, met als doel hem de nodige onafhankelijkheid te geven zodat hij zijn deskundigheid ten volle kan beoefenen
 - nadelen: promotiekansen van ijverige ambtenaren verminderd

2.2 Kenmerken en voordelen van de bureaucratie

- kenmerken
 1. hiërarchie en eenheid van leiding
 2. specialisatie en vakbekwaamheid
 3. een uitgebreid systeem van regelgeving
 4. schriftelijke procedures
 5. loyale en neutrale ambtenaren
 6. een carrièresysteem gebaseerd op diploma/ervaring/competenties
- voordelen
 - politicus kan rekenen op een betrouwbaar apparaat dat getrouw hun beleidsvisie uitvoert
 - burger kan rekenen op een deskundige en onpartijdige ambtenarij
 - ambtenaar heeft werkzekerheid en een perspectief op een carrière

2.3 Kritiek op het bureaucratie-model

- bureaucratische organisaties functioneren toch niet zo rationeel: onderschatting van dysfuncties
 - Gouldner (1954): inherente spanning tussen beheersing en deskundigheid
 - Merton (1960): wees op dysfuncties zoals ritualisme en overmatig conformisme

- betreft de geslotenheid van de bureaucratie: de efficiëntie van de bureaucratie hangt af van de overeenstemming tussen kenmerken van de organisatie en kenmerken van de omgeving

2.3.1 Een bestuurssociologische visie op de bureaucratie

- gaat in op de spanning tussen de rationele organisatie en de gedragspatronen van organisatieleden
 - achter het officiële beeld van organisaties en bestuursprocessen kan een andere werkelijkheid schuil gaan van belevingen, ambities, strategieën en machtsverhoudingen
 - ‘*Le phénomène bureaucratique*’ van Crozier
 - er blijft een zone in de organisatie waarin elk lid of elke groep zich vrij kan bewegen; dit geeft aanleiding tot machtsrelaties en wederzijdse onderhandelingen
 - de verschillende posities en vrijheidszones van groepen leiden tot stratavorming (aparte sociale groepen) en tot parallelle machtsverhoudingen
 - tussen drang tot controle van de top en neiging tot vrijheid en behoud van eigen ruimte aan de basis van de organisatie
 - vicieuze cirkel van bureaucratie: het nemen van onpersoonlijke maatregelen en de centralisatie van beslissingen geven aanleiding tot conflicten en moeilijkheden, maar om deze moeilijkheden te bezweren zal men nog strengere onpersoonlijke maatregelen treffen en zal men nog meer centraliseren

2.3.2 Een economische visie op de bureaucratie

- Principal-Agent theorie: ruis op de relatie tussen politici en ambtenaren
- Public Choice theorie
 - het gedrag van organisatieleden wordt bepaald door nutsmaximalisatie
 - beleid is een productieproces dat via het begrotingsmechanisme wordt voortgebracht
 - de kiezer heeft voorkeuren gebaseerd op zijn nutsmaximalisatie: hij oefent via verkiezingen druk uit op politici, die regeringsmacht willen veroveren en daarom streven naar stemmenmaximalisatie (ideologische overwegingen zijn slechts instrumenteel)
 - publieke actoren gedragen zich als op een markt: rationeel gedrag gericht op eigenbelang
 - Anthony Downs
 - ‘*An Economic Theory of Democracy*’ (1957) en ‘*Inside Bureaucracy*’ (1967)
 - de bureaucratie wordt beschouwd als een atomisch geheel waarin elke groepering haar eigen doelstellingen nastreeft
 - “De bureaucratische functionaris streeft binnen de institutionele kaders van de organisatie maximalisatie van zijn eigen doelstellingen na”
 - 5 types door eigenbelang gedreven ambtenaren

- purely self-interested officials: ambtenaren gemotiveerd door doelstellingen die eerder zichzelf bevoordelen dan het algemeen belang
 1. climbers: streven naar macht, inkomen en prestige
 2. conservers: streven naar comfort en veiligheid
- mixed-motivated officials: ambtenaren die gecombineerde doelstellingen hebben (zowel eigen belang als bredere waarden)
 1. zealots: zijn trouw aan het relatief smalle beleid of concepten
 2. advocates: zijn loyaal aan bredere reeks functies/organisaties
 3. statesmen: zijn loyaal aan de maatschappij als geheel

3. Het New Public Management

- nieuw paradigma dat opgang maakte vanaf jaren '80
- kern: meer economische benadering van het openbaar bestuur met het oog op betere prestaties van de openbare diensten (dit tegenover juridische benadering van Weber)
- basiswaarden: Economy, Efficiency, Effectiveness (tegenover drie R's)

3.1 Ontstaan van het New Public Management

- de crisis van de jaren '70 zorgde voor hoge deficits: vanuit het neo-liberale denken werd geponeerd dat er niet meer maar minder overheid moest zijn
- de kritieken vanuit Principal Agent theorie en Public Choice theorie waren de voedingsbodem voor het NPM, sterk verdedigd door het IMF, Wereldbank, OESO,...
 - als het eigen belang domineert in de publieke sector = minder publieke sector
- 'run government like a business': de publieke sector organiseren volgens de principes van de private sector (neo-Taylorisme)

3.2 Kenmerken van het New Public Management

- Christopher Hood formuleerde 7 doctrines van het NPM
 1. meer verantwoordelijkheid voor het topmanagement
 2. duidelijke meting en normen voor prestaties
 3. grotere nadruk op outputcontrole
 4. desaggregatie van grote bureaucratieën
 5. meer concurrentie binnen de publieke sector
 6. introductie van managementtechnieken uit de private sector
 7. nadruk op discipline en zuinigheid bij het gebruik van publieke middelen
- volgens Dunleavy et al. (2005) kan NPM herleid worden tot 3 thema's

1. disaggregation: opsplitsing grote organisaties in productgewijze organisaties (verzelfstandiging)
 2. competition: introduceren van onderscheid tussen purchaser/provider (privatisering)
 3. incentivization: verschuiving van public service naar beloning gebaseerd op prestaties (PM*)
- Lane (2000): de kern van het NPM is het contractualisme
 - Pollitt (2003): aandacht voor kwaliteit en burger-klant; burgers zijn consumenten van publieke goederen en diensten, die in analogie met de private sector als klant moeten behandeld worden
 - door invoering van deze karakteristieken vervagen de grenzen tussen publieke en private sector: 'blurring of frontiers'; binnen NPM moet publieke sector zich spiegelen aan private, niet omgekeerd

3.3 Variaties in NPM-hervormingen

- de vier M's in de omgang met het NPM (Pollitt en Bouckaert, 2004)
 - maintain: status quo bewaren door huidige structuren en werkwijze te verbeteren zonder fundamentele veranderingen door te voeren (bv. Duitsland)
 - modernize: belangrijke veranderingen aan de bureaucratie zijn nodig zoals prestatiebegroting, flexibiliteit, verzelfstandiging, kwaliteitszorg (bv. België, Frankrijk, Italië, Nederland)
 - marketize: beoogt meer competitie en markttype mechanismen in de publieke sector zoals contractualisering, outsourcing, privatisering en prestatiebeloning (bv. Verenigd Koninkrijk)
 - minimal state: zoveel mogelijk privatiseren zodat de overheid enkel nog die taken moet uitvoeren die de private sector niet kan/wil uitvoeren (nachtwakersstaat)
- volgens Pollitt en Bouckaert: verkeerd om Europese landen als 'achterblijvers' die zich uiteindelijk zullen aansluiten bij de kerngroep van NPM-landen, maar zij vertegenwoordigen een apart model: het neo-Weberian state model
 - dit model combineert klassieke Weberiaanse principes met nieuwe elementen zoals burgerparticipatie, de oriëntatie op resultaten en professionalisme
 - Weberiaanse elementen: herbevestiging van de rol van de staat; de rol van de representatieve democratie; de rol van het administratief recht en het concept van openbare dienst
 - neo-elementen: externe gerichtheid op wensen van burgers, andere consultatievormen aanvullend op de representatieve democratie, sterkere gerichtheid op resultaten, professionalisering gericht op management

3.4 Impact van het New Public Management

- de evaluatie van het NPM is een moeilijke kwestie vanwege verschillende factoren
 - zeer uiteenlopende doorvoering van de NPM-hervormingen

- doelstellingen waren niet steeds expliciet geformuleerd
- ontbreken van precieze metingen voor en na de hervormingen
- effecten kunnen ook te wijten zijn aan andere invloedsfactoren
- evaluaties op KT onderschatten effecten doordat effecten zich vaak pas voordoen op LT

3.5 Dysfuncties van het New Public Management

1. perverse effecten van prestatie-fobie en -meting
2. probleem van democratische controle en politieke verantwoordelijkheid bij verzelfstandiging
3. desaggregatie van bureaucratieën leidt tot een fragmentatie van de publieke sector waardoor integratie en afstemming bemoeilijkt wordt
4. grote transactiekosten als gevolg van het contractualisme
5. afzwakking van de publieke ethiek: meer instrumentele en calculerende houding bij ambtenaren
6. gevolgen voor de politiek-ambtelijke verhoudingen: wint 'managerialism' van 'contractualism'

3.6 Bijsturingen van het New Public Management

- sommige auteurs verklaarden het NPM dood, anderen wezen op bijsturingen: nieuwe hervormingen die zorgden voor een NPM-accumulatie in plaats van een NPM-vervanging
 - trend naar een grotere coördinatie binnen de publieke sector omwille van de toegenomen fragmentatie door desaggregatie (*Whole-of-Government, Joined-up-Government*)
 - trend naar een grotere controle vanuit het centrum
 - benadrukking van specificiteit van publieke sector: de overheid heeft eigen waardensysteem

4. Het New Public Governance

- post-NPM tijdperk of *digital-era governance* wordt volgens Dunleavy et al. (2005) gekenmerkt door
 - reïntegratie: opnieuw samenbrengen van opgesplitste NPM-elementen (bv. verzelfstandiging)
 - needs-based holism: nieuwe relatie met burger/klant met vereenvoudiging en flexibiliteit (1SS)
 - digitization changes: transformatie van overheid naar moderne informatie- en communicatietechnologie (bv. elektronische dienstverlening)
- term New Public Governance duikt ook op
 - deze term wordt verbonden met de toenemende fragmentatie en interorganisationale context van publieke dienstverlening
 - maatschappelijke problemen overstijgen de verantwoordelijkheid van 1 bestuursniveau en vereisen samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus (multi-level governance)
 - maatschappelijke problemen kunnen niet langer opgelost worden door de overheid alleen, er is samenwerking vereist met andere actoren (multi-actor governance)

- belangrijk concept hierin is dus *governance* dat *government* deels vervangt: nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en middenveld
 - governance-relaties vanuit het perspectief van de overheid
 - in relatie tot de markt; regulering, marktmeester
 - in relatie tot bedrijven (PPS)
 - in relatie tot het middenveld (samenwerking, netwerking)
 - in relatie tot de burger (van kiezer over klant naar coproductent)
- de relatie tussen overheid en andere actoren verschuift van hiërarchisch naar een netwerk relatie

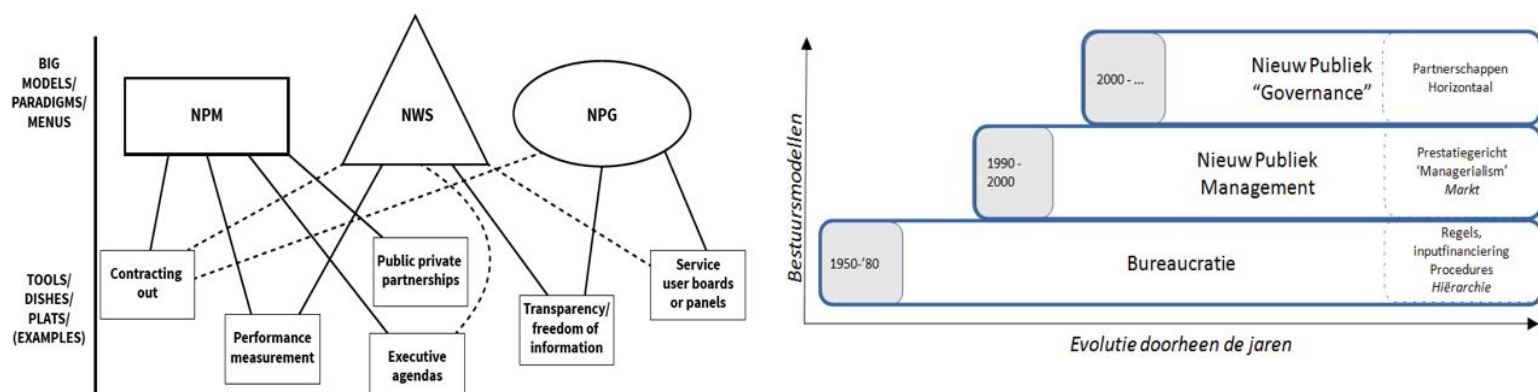
Kader 2: Netwerktheorieën

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

- 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 professionals 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.
- 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.

	(neo-)Weberiaanse benadering	New Public Management	New Public Governance
<i>Periode</i>	Voor de jaren '80	Jaren '80-'90	Vanaf 2000
<i>Theoretische stromingen</i>	Bureaucratietheorie	Public choice Principal agent	Netwerktheorie Institutionele theorie
<i>Organisatieprincipe</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	Whole-of-government Publiek-private samenwerking Governance Digitalisering

Figuur 2: Managementtechnieken en paradigma's van openbaar bestuur



H6: De federale overheid

1. Inleiding

2. Bevoegdheden van de federale overheid

- zes rondes van staatshervormingen
- i.t.t. andere federale staten is het Belgische federalisme *centrifugaal*: de eenheidsstaat is geëvolueerd naar een federale staat door geleidelijk bevoegdheden af te staan aan de deelstaten
 - vs. *centripetaal*: federale staat gevormd door eenmaking van deelstaten (bv. Duitsland)
- de kern van de federale bevoegdheden
 - gezagsdepartementen: financiën, justitie, binnenlandse zaken, buitenlandse zaken
 - sociale zekerheid: omwille van het solidariteitsprincipe
 - economisch beleid (overheidsschuld, monetair beleid, Europeanisering)
- werking van artikel 35 van de Grondwet: de residuaire bevoegdheden
 - gemeenschappen en gewesten zijn alleen bevoegd voor aangelegenheden die hen uitdrukkelijk werden toegekend: de niet uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden (= residuaire bevoegdheden) worden voorlopig geregeld door de federale overheid
 - bij de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet gaan de residuaire bevoegdheden over naar de gemeenschappen en de gewesten

3. De politiek-bestuurlijke instellingen van de federale overheid

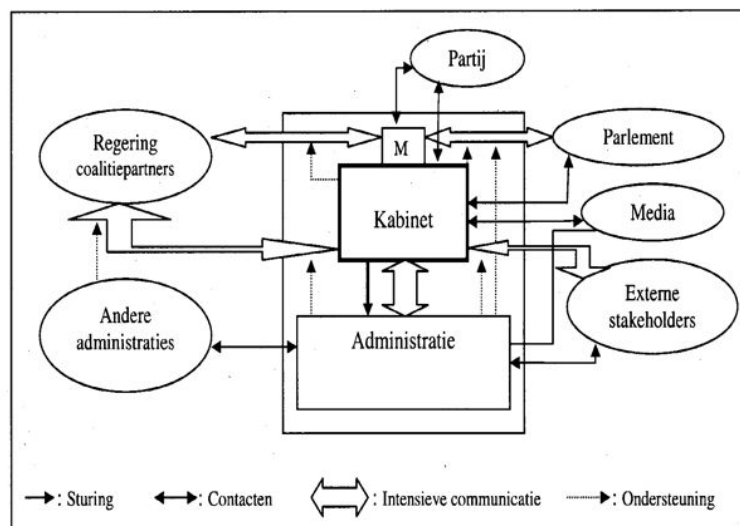
3.1 De wetgevende macht

- uitgeoefend door het parlement en de Koning (waarmee eigenlijk de regering bedoeld wordt)
- het parlement bestaat uit een tweekamerstelsel
 - Kamer van Volksvertegenwoordigers: 150 rechtstreeks verkozen leden (uit kieskringen)
 - de Senaat: 50 onrechtstreeks verkozenen vanuit deelstaatparlementen en 10 gecoöpteerden
 - beiden zijn ingedeeld in 2 taalgroepen: sommige wetten vereisen elk een meerderheid
- bevoegdheden: (1) maken van wetten, (2) goedkeuren internationale verdragen, (3) controleren uitvoerende macht, (4) onderzoeken van probleemsituaties in samenleving, (5) grondwet wijzigen
- de rol van de Koning (= regering): initiatiefrecht, amenderingsrecht en de bekrachtiging van wetten

3.2 De uitvoerende macht

- berust bij de Koning maar feitelijk bij de regering omdat de Koning in een parlementaire democratie niet alleen mag en kan handelen

- de regering bestaat uit 15 ministers (evenveel Franstaligen als Nederlandstaligen) en staatssecretarissen (aantal is niet bepaald)
- de ministers beschikken over ambtenaren en een ministerieel kabinet
- 2 belangrijkste vergaderingen: de *ministerraad* en het *kernkabinet*
 - ministerraad: vergadering van ministers (maar in praktijk ook staatssecretarissen)
 - kernkabinet: informele vergadering van premier en vice-premiers waarbij politieke knelpunten worden uitgeklaard ter voor voorbereiding van de ministerraad
- bijzondere rol voor de premier: stuwende kracht, woordvoerder en verbindingsman
- de uitvoerende macht heeft toegewezen bevoegdheden: het zijn bevoegdheden die de wetgever of grondwetgever aan de uitvoerende macht heeft toebedeeld
 - voor elk besluit moet er dus een wet of grondwetsartikel bestaan die uitvoering vereist of die de uitvoerende macht bevoegdheid hiertoe geeft
 - 2 belangrijkste bevoegdheden
 - uitvoeren van wetten: uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten (verordeningen)
 - bepalen beleid van land: maatregelen nemen om goed bestuur te garanderen
 - begroting, buitenlands beleid, leger, organiseren openbare diensten, monetair beleid, handhaven openbare orde, verlenen van genade
- het ministerieel kabinet vandaag
 - omvang: ministers, kabinetchefs, adjunct-chefs, adviseurs
 - manifeste (beleids-)functies: braintrust, sluis voor belangengroepen, besluitvorming, woordvoering, coalitieoverleg (IKW's), communicatie & consultatie, dienstbetoon
 - latente functies: kweekschool voor politic, springplank, politieke controle op minister
 - samenstelling: partijpolitiek personeel, ambtenaren, experts uit het veld, academici



3.3 Andere instellingen

- de Raad van State (1946)
 - afdeling wetgeving: adviesorgaan dat waakt over de juridische kwaliteit van initiatieven tot wetten, decreten, ordonnanties en verordeningen
 - afdeling bestuursrechtspraak: rechtscollege dat instaat voor de vernietiging of schorsing van administratieve rechtshandelingen (bv. KB's, vergunningen,...)
- het Grondwettelijk Hof (1983)
 - geschillen tussen overheden en tussen overheid en burger
 - bevoegd om wetten, decreten en ordonnanties te vernietigen en te schorsen en om te antwoorden op prejudiciële vragen van (administratieve) rechtbanken en hoven
- het Rekenhof (1846)
 - onafhankelijke instelling die inkomsten en uitgaven controleert van de federale staat, de gemeenschappen en gewesten, de openbare instellingen en de provincies
 - begrotingsonderzoek, wettigheid, regelmatigheid, doelmatigheid
 - leden benoemd door de KvV voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar
 - bestaat uit 2 kamers (N en F) met elk een voorzitter, 4 raadsheren en een griffier: de algemene vergadering bestaat uit de verenigde kamers
- de federale Ombudsman
 - zowel een Nederlandstalige als Franstalige ombudsman
 - benoemd door de KvV voor een eenmaal hernieuwbaar mandaat van 6 jaar
 - tweedelijnsdienstverlening: burger moet dus in 1ste instantie bij de betrokken federale administratie aankloppen vooraleer hij of zij naar de ombudsman kan stappen

4. Administratieve instellingen van de federale overheid

- uitvoerende macht beschikt over aantal federale administraties om haar bevoegdheden uit te oefenen
- onderscheid: (1) Federale en Programmatorische Overheidsdiensten, (2) de Federale Wetenschappelijke Instellingen, (3) de Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid en (4) andere instellingen

4.1 De Copernicushervorming

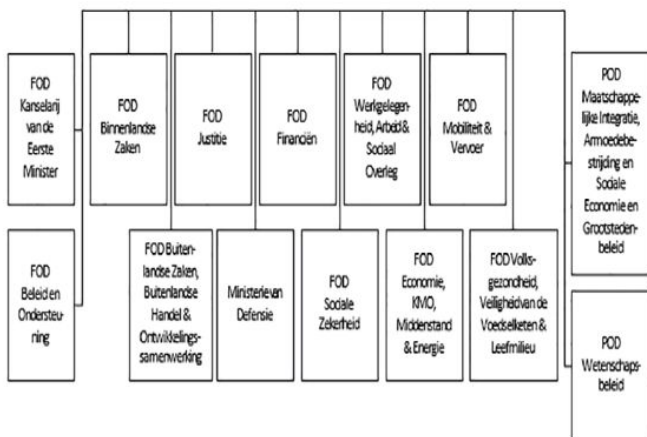
- gestart in 1999, werkt door tot nu en leidt tot een complex en gedifferentieerd veranderingsproces
- met deze hervorming wou de regering aanknopen bij het NPM: 'radicaal' omdat men wou breken met traditionele manier van organiseren en werken, 'integraal' omdat men veranderingen wou op verschillende terreinen: structuren, processen, personeel en organisatiecultuur
 - structuren: homogenere beleidsdomeinen en één op één, versterking van de beleidscapaciteit van ambtenaren, reductie kabinetten en invoering matrixstructuur

- managementcultuur: responsabilisering (mandaat, meer verantwoordelijkheid, beter loon)
- personeel (HRM-beleid): inzetten op competenties, weging van functies en evaluatie
- processen: e-government en BPR (business process re-engineering)
- Copernicushervorming had een duidelijke visie op modernisering en was gestoeld op NPM-principes

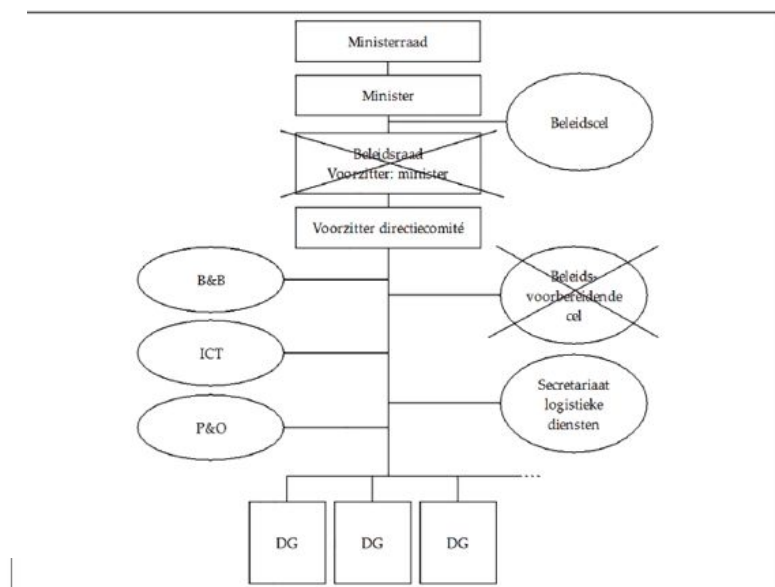
4.2 De Federale en Programmatorische Overheidsdiensten

- onderscheid tussen horizontale en verticale FOD's
 - horizontale FOD's: 1 voor minister, 3 die diensten leveren voor de andere FOD's
 - verticale FOD's: bevoegd voor een specifiek beleidsdomein (bv. justitie, financiën)
- FOD's worden aangevuld met POD's: zij werken rond maatschappelijke thema's die verschillende FOD's doorkruisen, zoals armoedebestrijding
- theoretisch model: de praktijk is anders: beleidsraad en beleidsvoorbereidende cel nadien afgevoerd wegens een vereiste wijziging van de politiek-ambtelijke verhoudingen
- de aansturing van FOD's en POD's gebeurt d.m.v. bestuursovereenkomsten (impact NPM)

Figuur 2: Organogram federale overheid



Figuur 3: Interne structuur van een FOD



4.3 De Federale Wetenschappelijke Instellingen

- door de federale overheid gefinancierde wetenschappelijke of culturele instellingen die niet geregionaliseerd zijn (bv. Koninklijke Musea, Rijksarchief, KMI, Koninklijke Sterrenwacht)

4.4 De Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid

- één van de grote verworvenheden van de naoorlogse welvaartsstaat: van sociale verzekeringen naar sociale zekerheid dankzij het Sociaal Pact van 1944

- 7 pijlers: (1) ziekte- en invaliditeitsverzekering, (2) arbeidsongevallenverzekering, (3) beroepsziekteverzekering, (4) rust- en overlevingspensioenen, (5) jaarlijkse vakantie, (6) gezinsbijslag en (7) werkloosheid
- vorm van paritair medebeheer van publieke taken door het middenveld: werkgevers en werknemers betalen en beheren mee deze openbare instellingen van sociale zekerheid
- vorm van functionele decentralisatie: extern verzelfstandigde entiteiten van de federale overheid met een eigen rechtspersoonlijkheid, vermogen, budget en raad van bestuur
- belangrijke vernieuwing in bestuur van deze instellingen: invoering van bestuursovereenkomsten in 1997 (impact NPM) onder de coördinatie van de FOD Sociale Zekerheid
- Vanthemsche, G. (2014). *De beginjaren van de sociale zekerheid in België. 1944-1963*. VUBPress
 - lange voorgeschiedenis van de sociale zekerheid die doorwerkt tot nu
 - interessante spanningen over de organisatie van de sociale zekerheid
 - tussen vrij initiatief (mutualiteiten en vakbonden) en de rol van de staat (steeds sterker, pensioenen, verplichte aansluiting, kaders voor het beheer van de SZ)
 - tussen katholiek en socialistisch; vrij initiatief en onderlinge concurrentie/macht
 - tussen werknemers (vakorganisaties, werkloosheid en werkgevers (kinderbijslag)
 - laatste decennia: tussen federaal en regionaal
 - al die evenwichten vormen ons bestuurlijk systeem van en voor de sociale zekerheid

4.5 Andere openbare instellingen

- Myria (Federaal Migratiecentrum), Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Planbureau, de Regie der Gebouwen, Federaal Agentschap voor de opvang van Asielzoekers, Unia

5. De federale overheidsbedrijven

- wet van 1991 gaf aan 4 instellingen van openbaar nut het statuut van autonoom overheidsbedrijf naar aanleiding van de liberalisering en commercialisering van de dienstverlening
 - 3 NV's van publiek recht: NMBS, Bpost, Proximus en 1 autonoom overheidsbedrijf: Belgocontrol
- Belgische overheid koos voor dubbele aanpak: enerzijds krijgen overheidsbedrijven ruime autonomie en anderzijds voeren ze zowel publieke als commerciële taken uit
- beheersautonomie is niet absoluut (responsabilisering!): regels en voorwaarden worden vastgelegd in een beheerscontract dat afgesloten wordt tussen staat en overheidsbedrijf (contract: NPM)
- wet introduceert ook nieuwe relatie met de burger waarbij de burger de rol van de klant op zich neemt; meest zichtbare uiting zijn ombudsdiensten (klantgericht: NPM)

5.1 De NMBS-groep

- aanvankelijk: private maatschappijen baten spoorlijnen uit, waarna de staat de lijnen geleidelijk over nam
- eerst: Ministerie van het spoorwezen
- 1926: oprichting van de NMBS
- 1991: autonoom overheidsbedrijf (beheerscontracten)
- 2005: van een drieledige structuur naar een tweeledige
 - van NMBS-holding, NMBS en infrabel (3 NV's van publiek recht)
 - naar NMBS en Infrabel (infrastructuurbeheerder) vanaf 1 januari 2014
 - 1970: 60 000 werknemers (nu 20 000, loonkost 1.185.396.000 euro per jaar)

5.2 Bpost

- 1830: de post was een klassieke staatsdienst (ministerie)
- 1971: Regie van de Post (al wat meer autonomie, interne deconcentratie)
- 1992: federaal overheidsbedrijf en beheerscontracten (semi-overheid)
- 2000: omvorming tot NV van publiek recht (volledig eigendom van overheid)
- 2006: intrede van een privaat consortium
- 2013: eerste beursgang (overheid bezit nog 50,01%, gedeeltelijke privatisering)
- vanaf 1998: geen statutair personeel meer
- in 2000: 43.500 personeelsleden
- in 2015: winst van 328 miljoen euro

5.3 Proximus

- aanvankelijk alleen private aanbieders van telefoon
- 1896: alle telefonie is in handen van de overheid
- 1930: oprichting van de RTT (Regie voor Telegrafie en Telefonie)
- 1984: Groenboek van de Europese Commissie
- 1991: autonoom overheidsbedrijf
- 1996: privaat consortium treedt in (staat bezit 50,1% aandelen)
- 2004: Belgacom naar de beurs
- 2014: 654 miljoen euro winst; in 2016 119 miljoen euro winst

5.4 Belgocontrol

- opvolger van de Regie der Luchtwegen; autonoom overheidsbedrijf vanaf 1998
 - veiligheid luchtverkeer, bewegingen controleren, inlichting bezorgen, weerkundige informatie verschaffen en telecommunicatie i.v.m. voormelde activiteiten

6. Het leger

- impact van internationale ontwikkelingen: einde koude oorlog en minder financiële en personele middelen drongen een herstructurering van Defensie
- de kernopdrachten van Defensie worden beschreven rond 3 thema's
 - bijdragen aan de nationale veiligheid en de noodhulp aan de bevolking
 - beschermen van de integriteit van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten
 - bijdragen aan de internationale stabiliteit, in samenwerking met internationale partners
- om deze kerntaken te vervullen werd een nieuwe structuur geïntroduceerd: de eenheidsstructuur met componenten (vorige 'machten'; landmacht, luchtmacht,...)
- Chef Defensie is de hoogste autoriteit in het leger; hij ressorteert rechtstreeks onder de minister

7. De federale politie

- voordien bestonden de Rijkswacht, gerechtelijke politie en lokale politiekorpsen als aparte organisaties
- door de politiehervorming werd een geïntegreerde politiedienst opgericht die gestructureerd is op 2 niveaus: de lokale politie (H7) en de federale politie
 - deze twee politieniveaus werken autonoom en hangen elk af van hun eigen overheden
- op federaal niveau vervult de federale politie gespecialiseerde opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie; ze verzekert 'bovenlokale opdrachten' en steunt de lokale politie
 - gerechtelijk politie: criminaliteit tegen personen, goederen, financiële delinquentie
 - bestuurlijke politie: politie op autosnelwegen, scheepvaart-, spoorweg- en luchtvaartpolitie
 - operationele steun: verschaffen van steun aan bestuurlijke overheden en lokale politiediensten
- voorbereiding nationaal veiligheidsplan en uitvoering van politiebeleid bepaald door minister van Binnenlandse Zaken en Justitie - hier speelt ook de federale politieraad een rol als adviesorgaan
 - deze raad geeft advies over ontwerp van nationaal veiligheidsplan en is belast met de globale evaluatie van de werking en organisatie van de federale politie en de lokale politiediensten

8. Justitie

- rechterlijke macht wordt volgens de Grondwet uitgeoefend door de gewone hoven en rechtbanken
- zittende magistratuur (rechtbanken en hoven) en staande magistratuur (Openbaar Ministerie)
 - hervormingen van Justitie (2013) hadden op beide betrekking
 - van 27 gerechtelijke arrondissementen naar 12 (ongeveer per provincie)
 - openbaar ministerie: al verder gevorderd m.b.t. modern management (bv. werklustmeting)
 - beiden hebben een eigen administratie (griffie en parketsecretariaat): naar meer beheersverantwoordelijkheid door de hervorming van Justitie

- hertekening van het gerechtelijk landschap: schaalvergroting en vergroten van de beheersautonomie van de gerechtelijke organisaties (verzelfstandiging)
 - bij verzelfstandiging moet onderscheid gemaakt worden tussen macro- en microniveau
 - macroniveau: relatie tussen uitvoerende en rechterlijke macht (middelen)
 - microniveau: beheersautonomie van de gerechtelijke organisaties zelf

9. Personeels- en financiële middelen van de federale overheid

9.1 Personeel

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

9.2 Financiën

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

- beperkte marge van de federale overheid: de totale ontvangsten bedragen 107,8 miljard euro maar 61,7% daarvan zijn overdrachten naar sociale zekerheid en naar gewesten en gemeenschappen
- ongeveer 44 miljard blijft over: daarvan moet jaarlijkse terugbetaling van de schuld nog worden betaald

- dalend belang van de federale overheid, stijgend belang van de regio's, dalend belang van de federale sociale zekerheid (overdracht van kinderbijslag als gevolg van de 6de staatshervorming)

H7: De regionale overheid: Vlaamse overheid

1. Inleiding

2. Historisch overzicht: Vlaanderen in de staatshervorming

- 1ste staatshervorming (1970): legt de basis voor de oprichting van gemeenschappen en gewesten, enkel de gemeenschappen hadden beperkte bevoegdheden (rond cultuur)
- 2de staatshervorming (1980): bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten worden uitgebreid
- 3de staatshervorming (1988): de creatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de overheveling van onderwijs naar de gemeenschappen en de bijzondere financieringswet van 1989
- 4de staatshervorming (1993): rechtstreekse verkiezingen, constitutionele autonomie en splitsing van de provincie Brabant (1995: 1ste rechtstreeks verkiezing Vlaams Parlement)
- 5de staatshervorming (2001): regionalisering van de provincie- en gemeentewet, Lombardakkoord voorziet maatregelen rond de financiering van de gemeenschappen
- 6de staatshervorming of Vlinderakkoord (2011)
 - de Senaat werd een 'Senaat van de deelstaten' vanaf 2014 (met beperkte bevoegdheid)
 - BHV en Brussel: splitsing van de kieskring en splitsing van het gerechtelijke arrondissement BHV
 - Hoofdstedelijke Gemeenschap Brussel, hervorming van de Brusselse instellingen
 - nieuwe bevoegdheden voor de deelstaten rond activeringsbeleid, gezondheidszorg, kinderbijslag en woonfiscaliteit, hervorming van de financieringswet

3. Bevoegdheden van de Vlaamse overheid

- toegewezen bevoegdheden: bevoegd om die aangelegenheden geregeld in de Grondwet
- oefent haar bevoegdheden autonoom uit volgens principe van federale loyaliteit
- de gemeenschapsbevoegdheden zijn persoonsgebonden aangelegenheden: culturele materies (kunst, toerisme,...), welzijn (welzijnszorg en kinderopvang), onderwijs en gebruik van talen
- gewestelijke bevoegdheden hebben betrekking op economische en plaatsgebonden materies (ruimtelijke ordening, milieu, energie, tewerkstelling, economie)
- gemeenschapsbevoegdheden staan opgesomd in de grondwet, terwijl gewestelijke bevoegdheden opgelijst staan in de bijzondere meerderheidswet

3.3 De bedrieglijke eenvoud van het onderscheid

- het onderscheid is niet eenvoudig: de staatshervorming is complex en de bevoegdheidspakketten zijn niet homogeen of lopen parallel (zie voorbeeld inzake indexering van de huurprijzen, p. 216)
 - vaak bij usurperende of fantoombevoegdheden: bevoegdheden waarvoor de regionale overheid bevoegd is, maar de federale staat ook beleid voert en de rekening betaalt

4. De politiek-bestuurlijke instellingen

- de federale staat België kent 3 machten (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke) maar de Vlaamse deelstaat kent slechts 2 machten (wetgevende en uitvoerende)
 - dit omdat de rechterlijke macht geregeld wordt door justitie (een federale bevoegdheid)
 - Vlaanderen is wel bevoegd voor eerstelijns juridische hulp (justitiehuizen) en beschikt over administratieve rechtscolleges (geen onderdeel van rechterlijke macht weliswaar)

4.1 Wetgevende macht

- wordt uitgeoefend door het parlement (slechts één kamer) en de regering
- Vlaams Parlement heeft verschillende organen: de plenaire vergadering (voltallige parlement, hoogste orgaan), het Uitgebreide Bureau en commissies
- het parlement heeft een driedelige opdracht
 1. het uitvaardigen van wetten (decreten)
 2. het benoemen van de Vlaamse Regering (regeerakkoord, beleidsnota's voor de legislatuur en beleidsbrieven per jaar)
 3. het controleren van de regering, het controleren van de begroting (middelen- en uitgavenbegroting) en stemmen van programmadecreet om begroting te kunnen uitvoeren
 - het programmadecreet omvat maatregelen en regelgeving die de uitvoering van de begroting mogelijk moet maken

4.2 Uitvoerende macht

4.2.1 De Vlaamse Regering

- '*government making power*': de ministers van de Vlaamse Regering worden aangewezen en benoemd door de volksvertegenwoordigers van het Vlaams Parlement
- de Vlaamse Regering is een collegiaal orgaan, d.w.z. dat elke beslissing door de voltallige regering wordt genomen bij consensus (BVR en MB)
- de rol van de minister-president

- hoofd van de Vlaamse Regering, verzorgt de correcte uitvoering van het regeerakkoord, is verantwoordelijk voor algemeen beleid van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest en wordt ondersteund door viceminister-presidenten
- kernkabinet (minister-president en vice-minister presidenten) en ministerraad

4.2.2 De kabinetten

- groep van persoonlijke medewerkers van de minister: stafmedewerkers, adviseurs,...
- speelt een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding (IKW's)
- kabinetten werden afgeslankt (van 500 naar 250 kabinetards) in het kader van de bestuurlijke hervorming Beter Bestuurlijk Beleid omdat hun sterke positie de besluitvorming gesloten maakte
 - dit werkt ook door in de beleidsprocessen: kabinetten moeten meer beroep doen op de administratie, maar de IKW's blijven echter het hart van de besluitvorming in Vlaanderen
 - besturen blijft een *ménage à trois*: politieke kabinetten, agentschappen en departementen

5. De Vlaamse financiële middelen

- verklaring van hoe de Vlaamse overheid middelen conform de financieringswet verwerft en een overzicht van de belangrijkste uitgavenkredieten per beleidsdomein

5.1 De inkomsten

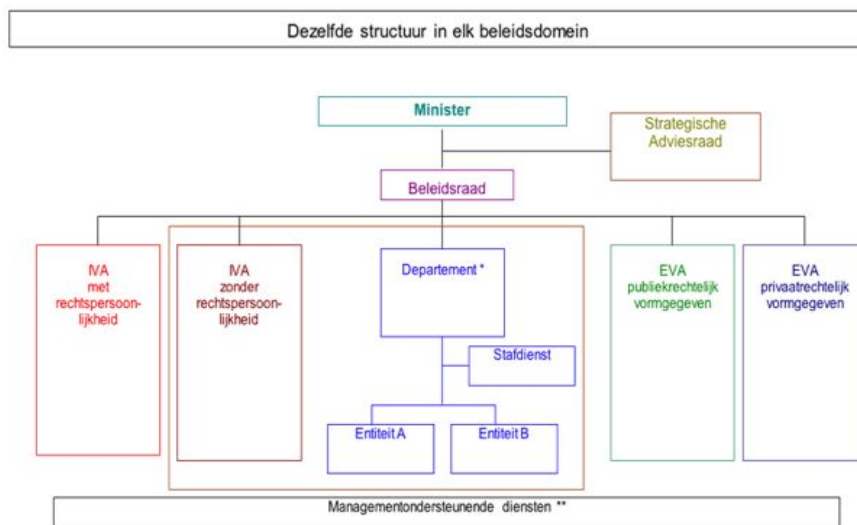
- de Vlaamse overheid verkrijgt haar middelen enerzijds uit belastingen die ze zelf kan innen en anderzijds uit middelen en dotaties verkregen van de federale overheid
- grootste deel van de inkomsten: gedeelde belastingen (gaan naar de gemeenschappen) en samengevoegde belastingen (gaan naar de gewesten) gehoffen door de federale overheid
- dotaties komen ook van de federale overheid en zijn er voor de uitvoering van een bepaalde beleidsmaatregel; het geld mag enkel voor die specifieke doeleinden gebruikt worden
- enkel het Vlaams Gewest kan belastingen innen, de Vlaamse Gemeenschap niet
 - belangrijkste belastingen: registratierechten, successierechten en verkeersbelasting
 - de 6de staatshervorming bepaalde dat de Vlaamse overheid ook opcentiemen mag heffen op de federale personenbelastingen om de fiscale autonomie te vergroten

5.2 De uitgaven

- grootste uitgaven: onderwijs & vorming, welzijn & volksgezondheid en financiën & begroting
- de 6de staatshervorming bracht wel enige verschuiving in de uitgaven teweeg wegens de overheveling van bevoegdheden inzake gezinsbijslag en arbeidsmarkt

6. Administratieve instellingen

- de administratie staat de politieke vertegenwoordigers bij in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie; de Vlaamse overheid bestaat uit 11 beleidsdomeinen
- administratief organisatiemodel steunt op taakverdeling tussen departementen en agentschappen
 - departementen: strategische rol, staan in voor beleidsvoorbereiding en -evaluatie
 - agentschappen: operationele taak, staan in voor de beleidsuitvoering



* Het departement en de intern verzelfstandige agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vormen samen het Vlaams Ministerie van het beleidsdomein.

** De concrete invulling van de Managementondersteunende diensten zal in een latere fase gebeuren.

6.1 Departementen

- elk beleidsdomein telt 1 departement onder hiërarchisch gezag van de functioneel bevoegde minister
 - deze departementen = kernoverheid waarbinnen taken van eigen beheer worden behartigd
 - aan het hoofd van een departement staat een leidend ambtenaar met mandaat van 6 jaar
 - 11 departementen: 2 horizontale (leveren diensten aan andere departementen) en 9 verticale of lijndepartementen (hebben inhoudelijke bevoegdheden bv. onderwijs, mobiliteit,...)

6.2 Agentschappen

- verzelfstandigde organisaties binnen de Vlaamse overheid
 - voordelen: deskundigheid, professionalisering, klantgerichtheid, effectiviteit en efficiëntie
 - nadelen: democratische controle via hiërarchie kan verzwakken, slechte coördinatie

6.2.1 Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA)

- vorm van deconcentratie of spreiding van bevoegdheden van een openbare dienst onder meerdere hiërarchische ondergeschikte diensten of ambtenaren
- IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en IVA's met rechtspersoonlijkheid
 - IVA zonder: maakt deel uit van het Vlaamse ministerie, samen met het departement en handelt steeds in naam van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest
 - IVA met: behoort niet tot het ministerie, maar wel tot het beleidsdomein en kan eigen contracten afsluiten (door de eigen rechtspersoonlijkheid, bv. Kind en Gezin)

6.2.2 Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA)

- overheidsinstellingen die opgericht worden om uitvoeringstaken van publiek belang uit te voeren (vorm van functionele decentralisatie)
- ze treedt op in eigen naam, is geen deel van het ministerie van een bepaald beleidsdomein en er is geen direct hiërarchische band met de minister: hij is enkel politiek eindverantwoordelijke
- beheersovereenkomst wordt niet gesloten tussen minister en EVA, maar met de raad van bestuur en krijgt sedert 2015 vorm in ondernemingsplannen
 - sturing, opvolging en controle van het EVA gebeurt door de Vlaamse Regering
- EVA's met publiekrechtelijk rechtspersoon en EVA's met privaatrechtelijk rechtspersoon
 - EVA's met publiekrechtelijk rechtspersoon
 - opgericht door het Vlaams parlement bij decreet (de vorm zit helemaal vervat in het decreet), overeenkomst wordt gesloten met de minister
 - geen deel van het ministerie: eigen rechtspersoonlijkheid (met raad van bestuur)
 - minister stuurt via beheersovereenkomst
 - verregaande autonomie en onafhankelijkheid in uitvoering (bv. VDAB, De Lijn)
 - EVA's met privaatrechtelijk rechtspersoon
 - opgericht door de Vlaamse regering met decretale toestemming van het parlement
 - geen deel van het ministerie: volledig conform met het privaat (vzw, NV) (bv. VRT)
 - sturing en controle gebeurt d.m.v. aandeelhouderschap, mandaten in de raad van de bestuur, financiering of overeenkomsten
 - de minister sluit een samenwerkingsovereenkomst af met de krachtlijnen van de beleidsuitvoering; afspraken over middelen, infrastructuur en personeel
 - personeel zijn geen ambtenaren, ze vallen onder private personeelsstatuut

6.3 Andere Vlaamse instellingen

- de bestuurlijke hervorming Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) trachtte homogene beleidsdomeinen op te richten, bestaande uit kerndepartementen en agentschappen
 - maar niet alle overheidsorganisaties werden meegenomen in deze hervorming; een aantal agentschappen hebben een ander en eigen statuut

6.3.1 Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)

- is een vennootschap van publiek recht
- de Vlaamse Gemeenschap (vertegenwoordigd door het Vlaamse Parlement en de Vlaamse Regering) is aandeelhouder, en afhankelijk van zijn rol treedt ze op als Algemene Vergadering of toezichthouder
- bestuursstructuur: enerzijds directiecomité met aan het hoofd de gedelegeerd bestuurder, anderzijds de raad van bestuur (12 leden aangewezen door de Vlaamse Regering)
- in de beheersovereenkomst worden de belangrijkste afspraken voor 5 jaar vastgelegd (doelen, middelen,...): meer slagkracht voor de VRT in een veranderend medialandschap
- het overgrote deel van de inkomsten van de openbare omroep bestaat uit overheidsdotatie

6.3.2 Nog enkele andere instellingen

- Kunsthuis: fusie van de Vlaamse Opera en het Koninklijk Ballet Vlaanderen
- de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)
- Universitair Ziekenhuis Gent
 - de personeelsaantallen van deze instellingen zijn niet in de totalen meegerekend

6.4 Sturingselementen

- tot 2015: sluiten van beheersovereenkomst tussen ministers en agentschappen
- vanaf 2015: jaarlijkse ondernemingsplannen
- beleidsnota (belangrijkste ambities aan start van regeertermijn) en beleidsbrief (de actualisatie ervan) worden vertaald in de ondernemingsplannen
- nog wel beheersovereenkomsten (met grote organisaties zoals VRT, De Lijn,... omdat in hun oprichtingsdecreet staat dat een beheersovereenkomst vereist is) en samenwerkingsovereenkomsten met privaatrechtelijke agentschappen

6.5 De beleidsraad

- bestaat uit de minister en de topambtenaren van het departement en de agentschappen
- beleidsintegrerend en -coördinerend platform: politici en ambtenaren debatteren over de strategische en operationele doelstellingen van het betreffende beleidsdomein

6.6 Het managementcomité

- bestaat enkel uit de topambtenaren van een beleidsdomein
- staat in voor de voorbereiding en opvolging van de beleidsraad en beoogt netwerking tussen managers van het beleidsdomein en integratie en coördinatie van de beleidsondersteuning en beleidsuitvoering

6.7 Het voorzitterscollege

- bestaat uit de voorzitters van de verschillende managementcomités; is de verbinding tussen de Vlaamse Regering en ambtenaren, en een verbinding tussen de beleidsdomeinen

6.8 Het adviesstelsel en de strategische adviesraden

- een strategische adviesraad heeft een eigen rechtspersoonlijkheid, geeft advies aan de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement of de individuele ministers en is samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, soms aangevuld met onafhankelijke deskundigen
- het Vlaamse adviesstelsel werd geherstructureerd: verminderingen en samenvoegingen

7. Personeelsmiddelen van de Vlaamse overheid

8. De Vlaamse administratie: de holding Vlaanderen

- rond eeuwwisseling: hervorming van de Vlaamse overheid met de naam Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) in analogie met het NPM; een efficiëntere en effectievere overheid
- krachtlijnen van BBB
 1. het primaat van de politiek: scheiding van beleidsvoorbereiding (departement) en beleidsuitvoering (agentschappen)
 2. 13 homogene beleidsdomeinen: aanpakken van verkokering
 3. autonomie en responsabilisering: topambtenaren krijgen meer beheersautonomie en de beheersovereenkomst wordt gebruikt als sturingsinstrument
 4. vereenvoudiging van het adviesstelsel: één strategische adviesraad per beleidsdomein
 5. modern personeelsbeleid: nieuw raamstatuut (Vlaams Personeelsstatuut of VPS), introductie van het mandaatsysteem voor topambtenaren binnen de Vlaamse overheid
 6. modernisering van de financiële cyclus
- BBB: 2003 tot nu
 - probleemveld politiek-administratie
 - kabinetten werden afgeslankt maar zijn nog steeds sterk (IKW)
 - agentschappen zijn nog steeds sterk en dominant, ook in de beleidsvoorbereiding
 - een-op-eenrelatie tussen minister en zijn administratie werd niet gerealiseerd

- probleemveld Ministerie
 - de verkokering is toegenomen ('Joined-Up Government' is nog groter probleem)
 - beleidsraden functioneren zeer wisselend
 - overeenkomsten met de minister worden gesloten omdat het moet, het heeft weinig meerwaarde en er wordt niet echt over onderhandeld
- probleemveld agentschappen
 - veel ad-hoc beslissingen en een toename van agentschappen i.p.v. vermindering
 - blijft een complex landschap met uiteenlopende statuten
 - onvoldoende kritische massa: een aantal agentschappen zijn te klein
 - overeenkomsten: moeizaam, weinig meerwaarde, directe sturing nog eerder praktijk
- probleemveld agentschappen tegenover departementen
 - de meeste capaciteit zit bij de agentschappen (beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering scheiden lukt niet, de uitvoering bevat veel kennis
 - beleidsvoorbereiding: gebrek aan capaciteit in departementen
- om tegemoet te komen aan bovenstaande dysfuncties, schetste de Vlaamse Regering in het Regeerakkoord 2014-2019 een aantal nieuwe principes
 - het idee van de holdingstructuur: de Vlaamse regering is de moedermaatschappij
 - moet een antwoord bieden op de verkokering
 - samenwerking en coördinatie verbeteren tussen politici en ambtenaren en tussen ambtenaren
 - creatie van managementcomités en het voorzitterscollege
 - beleidsdomeinen RWO en LNE worden gefusioneerd tot het beleidsdomein Omgeving
 - uitdunning van het adviesstelsel
 - rationalisering van management-ondersteunende diensten: clustering van activiteiten bij centrale dienstverleners en de overheidsorganisaties moeten voor de bedrijfsvoering zoveel mogelijk gebruik maken van de gemeenschappelijke basisinfrastructuur

H8: De lokale besturen

1. Inleiding

2. Lokale besturen in België

- Belgische gemeenten en provinciebesturen gecreëerd als administratieve structuren tijdens AR
- bij de oprichting van België in 1930 bevatte de Grondwet diverse principes: rechtstreekse verkiezingen van de leden van de raden, autonomie of open taakstelling, controle en recht om te belasten
 - deze principes zijn grondwettelijk verankerd, de staatshervorming veranderde daar niets aan
- 1ste Belgische gemeentewet en provinciewet kwam er in 1836 en onderging sindsdien veel wijzigingen
 - in 1988: 'nieuwe' gemeentewet die alle artikelen m.b.t. de gemeenten bundelde, maar deze is nu in het Vlaamse en Waalse gewest nog maar in beperkte mate in werking
 - want sinds de staatshervorming van 2001 zijn gewesten bevoegd voor de organisatie van de lokale besturen, en ze hebben dit benut om eigen wetgeving uit te vaardigen
 - Vlaams Gewest: Vlaams gemeentedecreet (2005)
 - Waals Gewest: Waals gemeentedecreet (2004)
 - de gewesten gaan dus met hun bevoegdheden hun eigen gang waardoor verschillen groeiden
 - Vlaams gemeente- en provinciedecreet meer aandacht voor NPM, Waalse decreten hebben meer aandacht voor de vernieuwing van de politieke structuren
 - ook gelijkenissen: doorheen staatshervormingen zijn Belgische tradities behouden
- gemeentedecreet van het betrokken gewest moet samen gelezen worden met de federaal gebleven bepalingen in de gemeentewet: sommige elementen gelden voor iedereen, anderen voor enkelen
 - bv. burgerlijke stand, brandweer en politie gelden voor alle Belgische gemeenten
- besturen op lokaal niveau is complex omdat binnen de nog steeds evoluerende staatshervorming met 2 centrale overheden moet rekening gehouden worden: federale en Vlaamse verandering hebben gevolgen

2.1 Lokale besturen en de staatshervorming

2.2 Aantal en soorten lokale besturen

- het aantal Belgische gemeenten verkleinde drastisch bij de grootschalige (en unieke) fusie van gemeenten en OCMW's: van 2.359 gemeenten naar 589 gemeenten
- waarom kon de fusie er komen?
 1. slechte toestand van de openbare financiën: druk om gemeenten bestuurskrachtiger te maken zodat ze economisch een sterkere rol konden spelen
 2. grote politieke partijen zagen voordeel omdat ze zo hun lokale machtsbasis konden vergroten
 3. er was een sterk leiderschap op het niveau van de minister
- partijpolitieke overwegingen bij de bepaling van de grenzen van nieuwe gemeenten zorgden voor onlogische fusies wat doorwerkt op het beleid van deze gemeenten

2.3 Lokale autonomie versus centraal toezicht

2.3.1 Autonomie en medebewind

- lokale besturen vervullen 2 soorten rollen en hebben 2 profielen
 1. lokale autonomie als krachtige historische waarde (keuren bewaard in belforten)
 - open huishouding, beleidsvrijheid
 - eigen initiatief (artikel 41 van de Grondwet): een rechtstreeks verkozen bestuur mag met belastinggeld vrij initiatief nemen, zolang een andere overheid dat niet verbiedt
 2. medebewind: lokale besturen als deel van het staatsapparaat; het zijn taken die gemeenten allemaal moeten uitvoeren in opdracht en de instructies van centrale overheid
 - beleidsruimte (ruimtelijke ordening, Vlaams) tot beperkt (burgerlijke stand, federaal)
 - bijzondere positie van de burgemeester: hij is *primus inter pares* op lokaal niveau maar moet ook politionele opdrachten vervullen voor de federale overheid

2.3.2 Toezicht

- lokale besturen zijn in letterlijke zin nooit helemaal autonoom: ze zijn onderworpen aan toezicht
 - in uiterste gevallen bestaat dwangtoezicht: op kosten van de gemeente worden medebewindstaken uitgevoerd die de gemeente weigert uit te voeren
 - algemeen toezicht: centrale rol van de gouverneur als ambtenaar van de Vlaamse overheid (bevoegd sedert 1993):
 - uiteindelijke toezichthouder = minister voor binnenlandse aangelegenheden
 - specifiek toezicht: vormen van toezicht geregeld per beleidsdomein

2.4 Lokale inkomsten en uitgaven

2.4.1 De inkomsten

- inkomsten uit dienstverlening (retributies, bv. boetes bibliotheek, tickets voor CC)

- fondsen van centrale overheden
 - Gemeentefonds: fonds dat zorgt voor een evenwicht in de gemeentelijke inkomsten door algemene belastingmiddelen ter beschikking te stellen (herverdeling & solidariteit)
- belastingen: opcentiemen op de onroerende voorheffing, aanvullende belasting op de personenbelasting (federale basisbelasting) en eigen gemeentelijke belastingen
- geormerkte subsidies: tussenkomsten van de centrale overheden die voor specifieke uitgaven dienen
- opbrengsten uit participaties en leningen

2.4.2 De uitgaven

- sommige opbrengsten zijn afhankelijk per gemeente, andere kosten zijn vast; weinig financiële ruimte

2.5 De provinciale besturen en de provinciale autonomie

- de geschiedenis werkt door: van beperkte macht naar versoepeling van het regime
- de gouverneur vervult op provinciaal niveau bijzondere functies
 - hij is geen politicus, maar een aangestelde ambtenaar (door de Vlaamse Regering)
 - hij vervult zowel opdrachten voor de Vlaamse overheid als de federale overheid
 - is een belangrijke schakel in de steeds toenemende gelijkschakeling tussen gemeentelijke en provinciale organisatie en werking
 - sinds jaren '70 neemt het debat over de provinciebesturen toe
 - fusies zorgen voor grotere gemeenten en staatshervormingen voor sterkere gemeenten: discussie over profiel en toekomst van de provinciebesturen
 - vanaf 1 januari 2018: welzijn en cultuur weg bij de provincies (met uitzonderingen); overdracht naar de gemeenten en de Vlaamse overheid

3. Politieke organisatie van de Vlaamse lokale besturen

3.1 De verkozen raden

- de gemeenteraad wordt om de 6 jaar rechtstreeks verkozen
 - aantal leden ligt vast in het gemeentedecreet en is afhankelijk van grootte van de gemeente
 - samenstelling: meer vrouwen, jongeren, allochtonen en ondernemers
- cumulering als basiskenmerk voor België: het combineren van een mandaat op centraal niveau met een lokaal mandaat
- de gemeenteraad vervult 3 basisrollen: (1) ze vertegenwoordigen het volk, (2) ze bepalen het beleid en (3) ze controleren ook het beleid dat door het college wordt uitgevoerd
- de voorzitter is niet automatisch de burgemeester (gemeentedecreet van 2005)
- het veranderingstraject dat door het gemeentedecreet werd opgezet, heeft maar beperkt succes

3.2 Uitvoerende macht

- het college van burgemeester en schepenen
 - de gemeenteraad kiest de schepenen, waarvan het aantal vastligt in het gemeentedecreet (vanaf 1 januari 2019: één schepen minder)
 - zij vormen, samen met de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen
 - 'college' = alle beslissingen moeten collegiaal, dus collectief, worden genomen
 - verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissingen van de gemeenteraad
- de burgemeester
 - verkozen gemeenteraadsleden stellen vanuit hun partij een burgemeester voor die uiteindelijk moet worden benoemt door de minister van binnenlandse aangelegenheden

4. De administratieve organisatie van de Vlaamse lokale besturen

4.1 De gemeentelijke ambtenaren en de ambtelijke organisatie

- ambtenaren werken voor de uitvoerende macht en worden aangestuurd door het college
- personeelsformatie, organogram en rechtspositieregeling worden vastgelegd door gemeenteraad
- lokale besturen hebben op vlak van opbouw en invulling van hun administratie een grote vrijheid
- decretale graden: secretaris (algemeen directeur nu) en financieel beheerder
- managementteam in elke gemeente en provincie (art. 96 gemeentedecreet); samengesteld uit de leidinggevendenden van de beleidsdepartementen en stafdepartementen
- het gemeentedecreet wou het dominante schepenenmodel vervangen door het managementteammodel waarbij de ambtenaren en het politieke college afspraken maken over onderlinge taakverdeling
 - schepenenmodel: traditie van sterke interventies van uitvoerende politici
 - New Public Management
 - model van managementteam als groep in relatie tot het college
 - algemeen directeur als centrale coach en manager
 - responsabilisering van de ambtenaren (budgethouderschap)
 - toename van verzelfstandiging en opname in netwerkverbanden

4.2 New Public Management op lokaal niveau

- op welke manier geeft de lokale overheid de samenwerking met private organisaties vorm?
- NPM is sterke voorstander van het verzelfstandigen van diensten: gebeurt lokaal ook sterk
- NPM pleit voor het invoeren van managementtechnieken in de dienstverlening

4.3 Beleids- en beheerscyclus

- een nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) die wordt ingevoerd op 1 januari 2014

- van een inputbegroting naar een prestatiebegroting
- de kerntakendiscussie wordt op lokaal niveau gekoppeld aan de besparingsproblematiek

4.4 Personeel en personeelsbeleid

- enorme stijging van personeelsleden in de laatste decennia
- sterke toename van contractuelen en geleidelijke uitdoving van statutaire benoemingen
- van personeelsbeheer naar personeelsmanagement dankzij de Rechtspositieregeling (2007)

4.5 Gemeenten in netwerkverbanden

- de evolutie naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden opgericht door door de Vlaamse of provinciale overheid zorgt ervoor dat de lokale besturen steeds meer in een netwerkvorm met veel verzelfstandigde organisaties moeten functioneren
 - ‘problematiek van de 4de bestuurslaag’: lokale besturen anno 2019 zijn in toenemende mate gevat in een netwerk van samenwerkingsverbanden

5. Andere lokale actoren

5.1 OCMW's

- evenveel OCMW's als gemeenten, maar dit hoeft niet: organieke wet op de OCMW's
- OCMW-raad wordt indirect samengesteld door de gemeenteraad, daarna kiest deze OCMW-raad zijn voorzitter, die de uitvoerende macht is van het OCMW
- vanaf 1 januari 2013: verplicht om OCMW-voorzitter als schepen in het college op te nemen
 - in het kader van een meer geïntegreerd sociaal beleid tussen het OCMW en de gemeente
- federale wetgeving (OCMW-wet van 1976) en eigen Vlaams decreet (2008)
- vanaf 1 januari 2019: integratie van de OCMW's in de gemeenten (afschaffing OCMW-raad als afzonderlijk orgaan, valt nu samen met de gemeenteraad)

5.2 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

- gemeenten verenigen zich om taken van lokaal belang uit te voeren met andere lokale besturen
 - vaak nodig om voldoende schaalgrootte te bereiken en om samen te doen wat één gemeente alleen niet kan realiseren (bv. een crematorium, afvalverwerking,...)
- Vlaams decreet op intergemeentelijke samenwerking (2001) bevat 3 vernieuwende principes
 1. verruimen en diversifiëren van de bestaande vormen van samenwerking
 2. democratische controle op de intergemeentelijke samenwerking
 3. zuivere intergemeentelijke samenwerking: private organisaties mogen niet langer bestuursverantwoordelijkheid dragen en moeten in dat geval uit de samenwerking treden

5.3 Politiezones en hulpverleningszones

- politiezones
 - de lokale politie als deel van de geïntegreerde politie (geen gemeentepolitie meer)
 - eengemeentezones en meergemeentezones
 - eengemeentezone: geen aparte rechtspersoonlijkheid, valt onder de rechtspersoonlijkheid van de gemeente en zijn beslissingsorganen
 - meergemeentezones: beschikken over politiebestuur (politieraad en politiecollege) met eigen rechtspersoonlijkheid met eigen beslissingsorganen
 - aan het hoofd staat een korpschef (leiding, organisatie en taakverdeling)
 - mandaat van 5 jaar (NPM, ook planningscyclus), benoeming door Koning
- hulpverleningszones (brandweer en civiele bescherming)
 - van 165 brandweerkorpsen naar 20 zones
 - zoneraad (met alle burgemeesters) en zonecollege (met enkele burgemeesters)
- schaalvergroting, verzelfstandiging, gebaseerd op lokale besturen en eigen rechtspersoonlijkheid

6. De lokale besturen in het binnenlands bestuur

6.1 Het lokaal bestuurssysteem in Vlaanderen

- uit verschillende typologieën (Angelsaksische type, Duitse type, Frans type,...) kunnen we kenmerken halen die typisch zijn voor ons lokaal bestuurssysteem
 - noordelijke landen: lokale besturen als bestuurskrachtige, efficiënte besturen die kwaliteitsvolle diensten aanbieden, fusies als regulier instrument
 - zuidelijke landen: democratische opvattingen zijn dominant, lokaal bestuur moet een herkenbare gemeenschap zijn waar burgers hun bestuurders kennen en er vat op hebben
- we zien dezelfde ambiguïteit op het vlak van invoering van managementtechnieken
- *“in Flanders/Belgium all politics is local”*
 - verstrengeling tussen lokale en centrale niveau als erfenis uit ons ‘Franse’ verleden
 - de cumulering van mandaten is de beste indicator van die verwevenheid
 - de invloed van lokale bestuurders en van de lokale politiek doordeesemt heel ons politiek systeem en weegt ook sterk door in de beslissingen van de Vlaamse overheid

6.2 Centralisatie versus decentralisatie

- omdat de lokale besturen bijna op alle beleidsdomeinen actief zijn, is de beleidsruimte (medebewind) en de beleidsvrijheid (autonomie) constant aan verandering onderhevig

- de interbestuurlijke verhoudingen en de reële positie van de lokale besturen zijn op die manier het voorwerp van complexe vormen van verwevenheid (multi-level governance)
- het klassieke debat over centralisatie versus decentralisatie gaat over verdeling van verantwoordelijkheden en over responsabilisering: 3 lijnen met argumenten voor decentralisatie
 1. economisch argument: overheid wordt efficiënter bij decentralisatie
 2. bestuurskundig argument: lokaal bestuur is beter in staat om maatwerk te leveren
 3. politiek argument: democratische controle is directer op lokaal niveau
- taakverdeling (responsabilisering en democratische controle) versus samenwerking en netwerking (multi-level governance)

H8: De lokale besturen

1. Inleiding

2. Lokale besturen in België

- Belgische gemeenten en provinciebesturen gecreëerd als administratieve structuren tijdens AR
- bij de oprichting van België in 1930 bevatte de Grondwet diverse principes: rechtstreekse verkiezingen van de leden van de raden, autonomie of open taakstelling, controle en recht om te belasten
 - deze principes zijn grondwettelijk verankerd, de staatshervorming veranderde daar niets aan
- 1ste Belgische gemeentewet en provinciewet kwam er in 1836 en onderging sindsdien veel wijzigingen
 - in 1988: 'nieuwe' gemeentewet die alle artikelen m.b.t. de gemeenten bundelde, maar deze is nu in het Vlaamse en Waalse gewest nog maar in beperkte mate in werking
 - want sinds de staatshervorming van 2001 zijn gewesten bevoegd voor de organisatie van de lokale besturen, en ze hebben dit benut om eigen wetgeving uit te vaardigen
 - Vlaams Gewest: Vlaams gemeentedecreet (2005)
 - Waals Gewest: Waals gemeentedecreet (2004)
 - de gewesten gaan dus met hun bevoegdheden hun eigen gang waardoor verschillen groeiden
 - Vlaams gemeente- en provinciedecreet meer aandacht voor NPM, Waalse decreten hebben meer aandacht voor de vernieuwing van de politieke structuren
 - ook gelijkenissen: doorheen staatshervormingen zijn Belgische tradities behouden
- gemeentedecreet van het betrokken gewest moet samen gelezen worden met de federaal gebleven bepalingen in de gemeentewet: sommige elementen gelden voor iedereen, anderen voor enkelen
 - bv. burgerlijke stand, brandweer en politie gelden voor alle Belgische gemeenten
- besturen op lokaal niveau is complex omdat binnen de nog steeds evoluerende staatshervorming met 2 centrale overheden moet rekening gehouden worden: federale en Vlaamse verandering hebben gevolgen

2.1 Lokale besturen en de staatshervorming

2.2 Aantal en soorten lokale besturen

- het aantal Belgische gemeenten verkleinde drastisch bij de grootschalige (en unieke) fusie van gemeenten en OCMW's: van 2.359 gemeenten naar 589 gemeenten
- waarom kon de fusie er komen?
 1. slechte toestand van de openbare financiën: druk om gemeenten bestuurskrachtiger te maken zodat ze economisch een sterkere rol konden spelen
 2. grote politieke partijen zagen voordeel omdat ze zo hun lokale machtsbasis konden vergroten
 3. er was een sterk leiderschap op het niveau van de minister
- partijpolitieke overwegingen bij de bepaling van de grenzen van nieuwe gemeenten zorgden voor onlogische fusies wat doorwerkt op het beleid van deze gemeenten

2.3 Lokale autonomie versus centraal toezicht

2.3.1 Autonomie en medebewind

- lokale besturen vervullen 2 soorten rollen en hebben 2 profielen
 1. lokale autonomie als krachtige historische waarde (keuren bewaard in belforten)
 - open huishouding, beleidsvrijheid
 - eigen initiatief (artikel 41 van de Grondwet): een rechtstreeks verkozen bestuur mag met belastinggeld vrij initiatief nemen, zolang een andere overheid dat niet verbiedt
 2. medebewind: lokale besturen als deel van het staatsapparaat; het zijn taken die gemeenten allemaal moeten uitvoeren in opdracht en de instructies van centrale overheid
 - beleidsruimte (ruimtelijke ordening, Vlaams) tot beperkt (burgerlijke stand, federaal)
 - bijzondere positie van de burgemeester: hij is *primus inter pares* op lokaal niveau maar moet ook politionele opdrachten vervullen voor de federale overheid

2.3.2 Toezicht

- lokale besturen zijn in letterlijke zin nooit helemaal autonoom: ze zijn onderworpen aan toezicht
 - in uiterste gevallen bestaat dwangtoezicht: op kosten van de gemeente worden medebewindstaken uitgevoerd die de gemeente weigert uit te voeren
 - algemeen toezicht: centrale rol van de gouverneur als ambtenaar van de Vlaamse overheid (bevoegd sedert 1993):
 - uiteindelijke toezichthouder = minister voor binnenlandse aangelegenheden
 - specifiek toezicht: vormen van toezicht geregeld per beleidsdomein

2.4 Lokale inkomsten en uitgaven

2.4.1 De inkomsten

- inkomsten uit dienstverlening (retributies, bv. boetes bibliotheek, tickets voor CC)
- fondsen van centrale overheden
 - Gemeentefonds: fonds dat zorgt voor een evenwicht in de gemeentelijke inkomsten door algemene belastingmiddelen ter beschikking te stellen (herverdeling & solidariteit)
- belastingen: opcentiemen op de onroerende voorheffing, aanvullende belasting op de personenbelasting (federale basisbelasting) en eigen gemeentelijke belastingen
- geoormerkte subsidies: tussenkomsten van de centrale overheden die voor specifieke uitgaven dienen
- opbrengsten uit participaties en leningen

2.4.2 De uitgaven

- sommige opbrengsten zijn afhankelijk per gemeente, andere kosten zijn vast; weinig financiële ruimte

2.5 De provinciale besturen en de provinciale autonomie

- de geschiedenis werkt door: van beperkte macht naar versoepeling van het regime
- de gouverneur vervult op provinciaal niveau bijzondere functies
 - hij is geen politicus, maar een aangestelde ambtenaar (door de Vlaamse Regering)
 - hij vervult zowel opdrachten voor de Vlaamse overheid als de federale overheid
 - is een belangrijke schakel in de steeds toenemende gelijkschakeling tussen gemeentelijke en provinciale organisatie en werking
 - sinds jaren '70 neemt het debat over de provinciebesturen toe
 - fusies zorgen voor grotere gemeenten en staatshervormingen voor sterkere gemeenten: discussie over profiel en toekomst van de provinciebesturen
 - vanaf 1 januari 2018: welzijn en cultuur weg bij de provincies (met uitzonderingen); overdracht naar de gemeenten en de Vlaamse overheid

3. Politieke organisatie van de Vlaamse lokale besturen

3.1 De verkozen raden

- de gemeenteraad wordt om de 6 jaar rechtstreeks verkozen
 - aantal leden ligt vast in het gemeentedecreet en is afhankelijk van grootte van de gemeente
 - samenstelling: meer vrouwen, jongeren, allochtonen en ondernemers
- cumulering als basiskenmerk voor België: het combineren van een mandaat op centraal niveau met een lokaal mandaat
- de gemeenteraad vervult 3 basisrollen: (1) ze vertegenwoordigen het volk, (2) ze bepalen het beleid en (3) ze controleren ook het beleid dat door het college wordt uitgevoerd
- de voorzitter is niet automatisch de burgemeester (gemeentedecreet van 2005)
- het veranderingstraject dat door het gemeentedecreet werd opgezet, heeft maar beperkt succes

3.2 Uitvoerende macht

- het college van burgemeester en schepenen
 - de gemeenteraad kiest de schepenen, waarvan het aantal vastligt in het gemeentedecreet (vanaf 1 januari 2019: één schepen minder)
 - zij vormen, samen met de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen
 - 'college' = alle beslissingen moeten collegiaal, dus collectief, worden genomen
 - verantwoordelijk voor de uitvoering van de beslissingen van de gemeenteraad
- de burgemeester
 - verkozen gemeenteraadsleden stellen vanuit hun partij een burgemeester voor die uiteindelijk moet worden benoemt door de minister van binnenlandse aangelegenheden

4. De administratieve organisatie van de Vlaamse lokale besturen

4.1 De gemeentelijke ambtenaren en de ambtelijke organisatie

- ambtenaren werken voor de uitvoerende macht en worden aangestuurd door het college
- personeelsformatie, organogram en rechtspositieregeling worden vastgelegd door gemeenteraad
- lokale besturen hebben op vlak van opbouw en invulling van hun administratie een grote vrijheid
- decretale graden: secretaris (algemeen directeur nu) en financieel beheerder
- managementteam in elke gemeente en provincie (art. 96 gemeentedecreet); samengesteld uit de leidinggevendenden van de beleidsdepartementen en stafdepartementen
- het gemeentedecreet wou het dominante schepenenmodel vervangen door het managementteammodel waarbij de ambtenaren en het politieke college afspraken maken over onderlinge taakverdeling
 - schepenenmodel: traditie van sterke interventies van uitvoerende politici
 - New Public Management
 - model van managementteam als groep in relatie tot het college
 - algemeen directeur als centrale coach en manager
 - responsabilisering van de ambtenaren (budgethouderschap)
 - toename van verzelfstandiging en opname in netwerkverbanden

4.2 New Public Management op lokaal niveau

- op welke manier geeft de lokale overheid de samenwerking met private organisaties vorm?
- NPM is sterke voorstander van het verzelfstandigen van diensten: gebeurt lokaal ook sterk
- NPM pleit voor het invoeren van managementtechnieken in de dienstverlening

4.3 Beleids- en beheerscyclus

- een nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) die wordt ingevoerd op 1 januari 2014
- van een inputbegroting naar een prestatiebegroting
- de kerntakendiscussie wordt op lokaal niveau gekoppeld aan de besparingsproblematiek

4.4 Personeel en personeelsbeleid

- enorme stijging van personeelsleden in de laatste decennia
- sterke toename van contractuelen en geleidelijke uitdoving van statutaire benoemingen
- van personeelsbeheer naar personeelsmanagement dankzij de Rechtspositieregeling (2007)

4.5 Gemeenten in netwerkverbanden

- de evolutie naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden opgericht door door de Vlaamse of provinciale overheid zorgt ervoor dat de lokale besturen steeds meer in een netwerkvorm met veel verzelfstandigde organisaties moeten functioneren
 - ‘problematiek van de 4de bestuurslaag’: lokale besturen anno 2019 zijn in toenemende mate gevat in een netwerk van samenwerkingsverbanden

5. Andere lokale actoren

5.1 OCMW's

- evenveel OCMW's als gemeenten, maar dit hoeft niet: organieke wet op de OCMW's
- OCMW-raad wordt indirect samengesteld door de gemeenteraad, daarna kiest deze OCMW-raad zijn voorzitter, die de uitvoerende macht is van het OCMW
- vanaf 1 januari 2013: verplicht om OCMW-voorzitter als schepen in het college op te nemen
 - in het kader van een meer geïntegreerd sociaal beleid tussen het OCMW en de gemeente
- federale wetgeving (OCMW-wet van 1976) en eigen Vlaams decreet (2008)
- vanaf 1 januari 2019: integratie van de OCMW's in de gemeenten (afschaffing OCMW-raad als afzonderlijk orgaan, valt nu samen met de gemeenteraad)

5.2 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

- gemeenten verenigen zich om taken van lokaal belang uit te voeren met andere lokale besturen
 - vaak nodig om voldoende schaalgrootte te bereiken en om samen te doen wat één gemeente alleen niet kan realiseren (bv. een crematorium, afvalverwerking,...)
- Vlaams decreet op intergemeentelijke samenwerking (2001) bevat 3 vernieuwende principes
 1. verruimen en diversifiëren van de bestaande vormen van samenwerking
 2. democratische controle op de intergemeentelijke samenwerking

3. zuivere intergemeentelijke samenwerking: private organisaties mogen niet langer bestuursverantwoordelijkheid dragen en moeten in dat geval uit de samenwerking treden

5.3 Politiezones en hulpverleningszones

- politiezones
 - de lokale politie als deel van de geïntegreerde politie (geen gemeentepolitie meer)
 - eengemeentezones en meergemeentezones
 - eengemeentezone: geen aparte rechtspersoonlijkheid, valt onder de rechtspersoonlijkheid van de gemeente en zijn beslissingsorganen
 - meergemeentezones: beschikken over politiebesteding (politieraad en politiecollege) met eigen rechtspersoonlijkheid met eigen beslissingsorganen
 - aan het hoofd staat een korpschef (leiding, organisatie en taakverdeling)
 - mandaat van 5 jaar (NPM, ook planningscyclus), benoeming door Koning
- hulpverleningszones (brandweer en civiele bescherming)
 - van 165 brandweerkorpsen naar 20 zones
 - zoneraad (met alle burgemeesters) en zonecollege (met enkele burgemeesters)
- schaalvergroting, verzelfstandiging, gebaseerd op lokale besturen en eigen rechtspersoonlijkheid

6. De lokale besturen in het binnenlands bestuur

6.1 Het lokaal bestuurssysteem in Vlaanderen

- uit verschillende typologieën (Angelsaksische type, Duitse type, Frans type,...) kunnen we kenmerken halen die typisch zijn voor ons lokaal bestuurssysteem
 - noordelijke landen: lokale besturen als bestuurskrachtige, efficiënte besturen die kwaliteitsvolle diensten aanbieden, fusies als regulier instrument
 - zuidelijke landen: democratische opvattingen zijn dominant, lokaal bestuur moet een herkenbare gemeenschap zijn waar burgers hun bestuurders kennen en er vat op hebben
- we zien dezelfde ambiguïteit op het vlak van invoering van managementtechnieken
- *“in Flanders/Belgium all politics is local”*
 - verstrengeling tussen lokale en centrale niveau als erfenis uit ons ‘Franse’ verleden
 - de cumulering van mandaten is de beste indicator van die verwevenheid
 - de invloed van lokale bestuurders en van de lokale politiek doordeesemt heel ons politiek systeem en weegt ook sterk door in de beslissingen van de Vlaamse overheid

6.2 Centralisatie versus decentralisatie

- omdat de lokale besturen bijna op alle beleidsdomeinen actief zijn, is de beleidsruimte (medebewind) en de beleidsvrijheid (autonomie) constant aan verandering onderhevig
 - de interbestuurlijke verhoudingen en de reële positie van de lokale besturen zijn op die manier het voorwerp van complexe vormen van verwevenheid (multi-level governance)
- het klassieke debat over centralisatie versus decentralisatie gaat over verdeling van verantwoordelijkheden en over responsabilisering: 3 lijnen met argumenten voor decentralisatie
 1. economisch argument: overheid wordt efficiënter bij decentralisatie
 2. bestuurskundig argument: lokaal bestuur is beter in staat om maatwerk te leveren
 3. politiek argument: democratische controle is directer op lokaal niveau
- taakverdeling (responsabilisering en democratische controle) versus samenwerking en netwerking (multi-level governance)

H9: Regulering

1. Inleiding

- het NATO-model (Howlett et al., 2009)
 - nodality: het verspreiden van informatie om zo de burger te overtuigen zich op een bepaalde manier te gedragen (communicatie)
 - authority: het gebruiken van autoriteit om andere actoren aan te zetten om op een bepaalde manier te handelen (regulering)
 - treasure: het geven van financiële stimulering om een gedragswijziging te bekomen
 - organization: het zelf op zich nemen van een aantal taken
- de regulerende staat gaat niet meer zelf produceren, maar beperkt zich tot het opleggen van regels, het controleren en eventueel sanctioneren van de private sector

2. Het concept regulering

2.1 Definities van regulering

- sturen en beïnvloeden van gedrag van andere actoren door het opleggen en afdwingen van regels
- klassieke definitie van Selznick (1985): regulering betreft een overheidsorganisatie die een permanente invloed wil uitoefenen om bepaalde waarden/doelstellingen te beschermen
- klassieke 'command and control' regulering: 4 verschillende activiteiten
 1. het vastleggen van normen en omzetten in specifieke criteria en standaarden
 2. het toepassen van de regels op individuele gevallen
 3. het controleren van de regels (via inspecties, controles, audits, evaluaties,...)
 4. afdwingen en sanctioneren

2.2 Waarom reguleren?

2.2.1 Economische motieven

- de overheid moet spelregels opleggen voor een betere werking van private markten want ongecontroleerde markten zouden falen, dit kan door verschillende redenen:
 - monopolies doorbreken: competitie creëren, prijsregulering of verplichtingen opleggen aan natuurlijke monopolisten (bv. universele dienstverlening)
 - externe effecten tegengaan (bv. milieuvervuiling, global warming, plegen van misdrijven)
 - asymmetrische informatie counteren: consumenten beschermen (bv. de overheid verplicht een producent om prijsetiketten met productinformatie te voorzien)
 - anticompetitief gedrag vermijden: competitieregels opleggen (bv. geen kartelvorming)

2.2.2 'Public interest' motieven

- regulering om bepaalde collectieve waarden, het 'algemeen belang' te beschermen of om maatschappelijke en/of politieke waarden te realiseren (bv. erfgoed, vrije meningsuiting)
- universele dienstverlening als mogelijke oplossing voor marktfalen: de zwakste belangen en de zwakste groepen beschermen door de private markt aan bepaalde verplichtingen te binden

2.2.3 Positivistische economische theorie

- volgens deze benadering creëert regulering zelf nieuwe problemen
 - regulering brengt extra kosten met zich mee
 - 'regulatory capture' kan optreden: belangen zetten de regulering naar hun hand waardoor de regulatoren door belangen worden beheerst en het algemeen belang niet gediend wordt
- het zou beter zijn om niet tussen te komen d.m.v. regulering: het zou beter zijn om de vrije markt te laten spelen, die ook tot marktfalen kan leiden, maar die tegelijkertijd zelfcorrigerend is

2.3 Reguleren voor en door verschillende actoren

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

1. command and control

- klassieke regulering d.m.v. strikte regels ('force of law') met alle nadelen van regelgeving: te veel regelgeving, *legalism* (regulatoren beschrijven ongewenste gedrag tot in de details), weinig flexibiliteit, 'blinde vlekken' (niet genoeg controle)

2. zelfregulering

- de sectoren reguleren zichzelf om te verhinderen dat één partij te veel marktmacht heeft
- voordelen: meer informatie, meer expertise, betere veldkennis, interessant voor overheid
- nadelen: risico op *capture* omwille van kartelvorming
- tussenvorm: geconditioneerde zelfregulering (meta-regulering): de overheid houdt toezicht op de zelfregulerende systemen (bv. FAVV, ordes van...)

3. 'slimme' regulering

- is erop gericht om de kwaliteit van regulering geproduceerd door de overheid te verhogen
- regulering slimmer maken zodat het gericht gedrag kan beïnvloeden
- risicoanalyses (gerichte controles op de meest kritische punten) en
- handhavingspiramide: handavingsinstrument inzake regulering waarbij naarmate het aantal inbreuken stijgt, ook de sterkte van de sanctionering toeneemt

2.5 Evaluatie van de werking

- focus op de economische evaluatie: een kosten-batenanalyse
 - ex ante evaluatie: enkel verwachte kosten en beoogde doelen, geen effectieve impact
 - ex post evaluatie: kosten en baten meten, kan enkel zeggen of het het waard was
- kosten: reguleringskosten gedragen door de gereguleerden of marktspelers & administratieve kosten gemaakt door de publieke diensten om regulering te implementeren
- baten zijn moeilijker te berekenen en moeten per sector bekeken worden, rekening houdend met de doelstellingen van de regulering

3. Evoluties in economische regulering

3.1 De regulerende staat

- in grote lijnen kan de overheid 5 rollen op zich nemen
 - beleidsmaker: overheid bepaalt het doel van de markt: wat verwachten we van de markt?
 - opdrachtgever: overheid vraagt private actor een goed/dienst te produceren en aan te bieden
 - toezichthouder: vrijwaren van collectieve belangen

- marktmeester: markt reguleren zodat deze competitief is en blijft
- eigenaar: overheidsbedrijven leveren publieke goederen en diensten
- de regulerende staat verving de welvaartsstaat gedeeltelijk of volledig: de staat neemt nu meer rollen op als toezichthouder en marktmeester in combinatie met klassieke regulering
- in de post-regulerende staat kan de (nationale) overheid het niet alleen: regulering van de overheid moet daarom aangevuld worden met andere vormen van sturing, zoals zelfregulering

3.2 Privatisering en liberalisering

- markten zijn slechts competitief als ze aan een aantal voorwaarden voldoen: homogene producten (of onderling inwisselbare producten), geen barrières, voldoende informatie en geen externe effecten
- liberalisering: de overheid stelt zich tot doel om de competitie op de markt te verhogen door meer competitie toe te laten d.m.v. een periode van deregulering en herregulering
- privatisering: de overheid beslist dat ze niet langer wil instaan als rechtstreekse producent van goederen en diensten, ze draagt de activiteit over aan de private markt (overname, uitbesteding, PPS)

4. Regulerende agentschappen en regulerende constellaties

4.1 Regulerende agentschappen

4.1.1 Ontstaan

- de centrale administraties zijn niet langer verantwoordelijk voor de regulering, deze wordt gedelegeerd aan onafhankelijke agentschappen: regulerende agentschappen
- er zijn steeds meer onafhankelijke regulatoren: steeds meer nood aan regelgeving door de overheid, op steeds meer domeinen; delegatie naar agentschappen wordt klassiek uitgelegd a.d.h.v. 3 mechanismen
 - historische verklaringen: toename van regulerende agentschappen vanuit landen met een traditie en een andere opvatting over de staat; regulerende agentschappen i.p.v. ministeries)
 - sociologische verklaringen: toename door de promotie ervan door internationale instellingen

4.1.2 Economische motieven

- gebruik van onafhankelijke regulerende agentschappen heeft 2 voordelen
 1. regulering is geloofwaardiger indien ze uitgevoerd wordt door dit soort organisaties omdat regulerende agentschappen niet onderhevig zijn aan de cyclus van verkiezingen (politici wel)
 2. de creatie van agentschappen zorgt ervoor dat kennis gecentraliseerd wordt in één organisatie, zodat het evenwicht hersteld wordt

4.1.3 Kritiek

1. gebrek aan democratische controle: in welke mate zijn beslissingen van niet-verkozenen legitiem?
2. 'regulatory capture': de regulator raakt gedomineerd door de belangen van de marktspelers

- onafhankelijkheid op politiek niveau leidt op deze manier naar onafhankelijkheid van de private sector

4.2 Multiactor regulering en regulerende constellaties

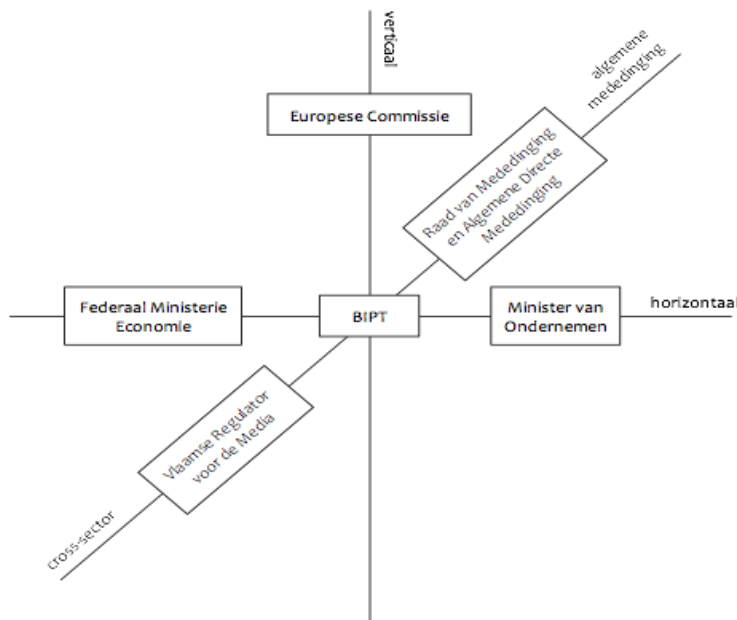
- regulerende constellatie: het geheel van regulerende agentschappen en andere publieke actoren die actief zijn binnen dezelfde sector

4.2.1 Vier assen van coördinatie

1. horizontaal: relaties met organisaties op hetzelfde administratieve niveau
2. verticaal: relaties met organisaties op hogere en lagere administratieve niveaus
3. diagonaal: relaties met regulatoren van verschillende sectoren
4. 4de as (economische regulering): de relatie tussen sectorregulatoren en algemene mededingsautoriteit
5. (5de as: de relatie met de gereguleerden)
6. (6de as: de relatie met de burgers)

4.2.2 Competitie of samenwerking tussen actoren

- vormen van coördinatie in een regulerende constellatie
 - hiërarchie: minder relevant voor een regulerende constellatie
 - marktmechanisme: coördinatie wordt verzekerd door competitie tussen actoren
 - netwerkmechanisme: benadrukt de samenwerking
- competitie tussen regulerende actoren
 - voordelen
 - zou zorgen voor efficiëntiewinsten en lagere kosten
 - meest efficiënte regels overleven en de andere verdwijnen
 - nadelen
 - competitie leidt niet noodzakelijk tot betere regulering, maar meer waarschijnlijk tot mindere regulering, om meer klanten aan te trekken
 - het bestaan van vele verschillende regulatoren kan ertoe leiden dat regulering overlapt waardoor gereguleerden zwaarder zullen worden belast
- samenwerking tussen regulerende actoren
 - voordelen
 - door samenwerking is het mogelijk om kosten te vermijden
 - er wordt optimaal gebruikt gemaakt van de beschikbare middelen
 - nadelen
 - het is moeilijk om tot samenwerking te komen



H10:

Politiek-ambtelijke verhoudingen

1. Inleiding

2. Klassieke dichotomie: vaak het uitgangspunt en de norm

2.1 Wilson en Weber

- het scheidingsmodel tussen politieke en ambtelijke sfeer wordt meestal vereenzelvigd met de inzichten van Woodrow Wilson (USA) en Max Weber (Europa)
 - opvattingen van Wilson
 - de politiek en administratie kunnen en moeten ook gescheiden worden
 - de administratie is een neutraal instrument dat ten goede of ten kwade ingezet kan worden door hetzij alleenheersers, hetzij vertegenwoordigers van het volk
 - ambtenaren moeten ruimte krijgen om vanuit hun professionaliteit te werken
 - *'There is no republican way to build a road'*: politici moeten strategische beslissingen nemen en de uitvoering ervan mogen ze overlaten aan professionele ambtenaren
 - opvattingen van Max Weber
 - *Politik als Beruf*, 1919: verdere uitwerking van de rol van politici
 - politici moeten de beslissingen nemen, want daarvoor zijn zij via verkiezingen gelegitimeerd; bovendien moeten ze ambtenaren bevelen en controleren
 - ambtenaren moeten hun werk in alle objectiviteit doen ('kleurenblind'); vandaar dat de objectieve aanwerving van ambtenaren voor Weber zo belangrijk is

- conclusie: er is een politieke sfeer en een ambtelijke sfeer: beide hebben elkaar nodig, maar ze zijn beide verantwoordelijk op een ander niveau en werken in aparte sferen
 - politici: verkozen om beleid te bepalen en moeten verantwoording afleggen aan kiezer
 - beleid: resultante van politieke strijd en emotionele betrokkenheid in maatschappij
 - ambtenaren: staan buiten het politieke spel en moeten loyaal en neutraal uitvoeren
 - administratie: is waarde vrij en louter instrumenteel, geen politieke inmenging
- het dichotome model is nooit echt weggeweest: het NPM is bv. gebouwd op de dichotomie
- Bovens, 't Hart et al. verfijnden deze dichotomie door er eigenschappen aan toe te voegen

Politiek	Ambtenaren
Strijd	Volgzaamheid
Partijbelang	Algemeen belang
Emotie	Ratio
Doelen	Middelen
Voorbereiding	Uitvoering
Beleid	Beheer
Representatie	Deskundigheid
Amateurs	Professionals
Heersers	Helpers
Democratie	Bureaucratie
Conflict	Loyaliteit
Macht	Recht
Grote lijnen	Technische details

2.2 Voorbij de

dichotomie

- samenleving en overheid zijn sterk veranderd: beeld van dichotomie is niet meer toereikend
- de administratie heeft aan belang gewonnen: oorzaken van de verschuivende relatie
 - de overheid is morfologisch grondig veranderd: groei van de omvang
 - de overheid is complexer en hybrider geworden: bestuursvormen als verzelfstandiging, PPS etc. zorgen voor meer horizontale verhoudingen tussen politici en administratie
 - de overheidstaken zijn complexer: toename van de scholingsgraad van ambtenaren en hun sterke professionalisering zorgt voor grote verwevenheid en interactie met de politici
 - door de groei van de overheid staan steeds meer ambtenaren in rechtstreeks contact met burgers (zogenaamde frontlijn-ambtenaren, bv. jeugdwerkers, bibliothecarissen,...); de driehoeksverhouding (politici, ambtenaren en burgers) verstoort de dichotomie
- het model van de dichotomie werd ook bekritiseerd vanuit de wetenschap
 - economische kritieken
 - public choice: publieke actoren, ook ambtenaren, gebruiken de publieke sector voor hun eigenbelang
 - principal-agent theorie: agents (ambtenaren) stellen zich autonoom op tegenover de principals en kunnen hun informatievoorsprong strategisch gebruiken
 - sociologische kritieken

- ambtenaren kunnen eigen machtsstrategieën hanteren, zowel binnen de bureaucratie als in de relatie met politici (Crozier)
- het sociologisch institutionalisme toonde aan dat informele waarden en normen zijn sterker dan formele regels (*Tennessee Valley Authority*, Selznick, 1957)
- beleidskundige kritieken
 - ambtenaren maken zowel in de fase van de beleidsvorming als in de beleidsuitvoering keuzes en hebben impact op de aard en het verloop van beleidsprocessen

3. Politiek-ambtelijke verhoudingen in België in de praktijk

3.1 Hoe wordt men ambtenaar?

- er zijn 2 fundamenteel verschillende tewerkstellingsregimes in de publieke sector
 - klassieke ambtenaren die onder een *statuut* vallen (vast-benoemde ambtenaren)
 - contracten aangenomen met een *arbeidsovereenkomst*
- aanwerving van ambtenaren
 - aanwerving van een statutaire ambtenaar: vergelijkend wervingsexamen
 - aanwerving van een contractant: verloopt flexibeler met meer mogelijkheden
 - aanwerving van topambtenaren: na controle van managementervaring, testen en interviews door een commissie en een gesprek met de politieke opdrachtgevers (mandaat van 6 jaar)
- discussie over het spanningsveld tussen statutairen en contracten: misschien beter 'eenheidsstatuut'; een eenvormige rechtspositieregeling voor het hele overheidspersoneel (rechtvaardiger en billijker)
- Public Service Motivation
 - (idealistische) motivaties en profiel van/voor werken in de publieke sector
 - onderzoek naar PSM focust op 3 aspecten; PSM als
 - incidence: bestaat er zoiets als PSM, voor het algemeen belang willen werken?
 - cause: de oorzaken van PSM (aangeboren of aangeleerd?)
 - consequence: de gevolgen van PSM voor gedragingen van mensen

3.2 Politieke benoemingen

- er zijn verschillende interpretaties van wat een politieke benoeming nu juist is
 - ook duidelijk maken of het al dan niet over topambtenaren gaat: dat belangt ons in dit hoofdstuk aan omdat net deze politieke topbenoemingen de dichotomie verstoren
- theoretisch kunnen we onderscheid maken tussen *merit* principe en het representativiteitsprincipe
 - merit-systeem: aanwerving of promotie op basis van expertise en bekwaamheid
 - 'representative bureaucracy': ambtenaren zijn toch niet neutraal, dan representeert de ambtenarij best de diversiteit van de samenleving

- klassieke invulling: representativiteit als de sterkte van politieke partijen
 - moderne invulling: afspiegeling van gender, herkomst, of andersvaliden
- in de praktijk was representativiteit van politieke stromingen niet het hoofddoel
 - de praktijk van politieke benoemingen maakte deel uit van de pacificatiepolitiek tussen de grote machtsblokken en was een onderdeel van een cliëntelistisch systeem
- benoemingen van lagere ambtenaren zijn veel meer geobjectiveerd, de politieke inmenging richt zich vooral op topmanagers; waarom zijn politieke topbenoemingen zo problematisch?
 - kan de ambtenaar zijn partijpolitieke preferenties wegcijferen in zijn dagelijks werk?
 - en indien hij dit kan, schept dit dan voldoende vertrouwen met een minister van andere partij?
- de politisering van de administratie verklaart mee de opkomst van kabinetten
 - geconfronteerd met wantrouwen in ambtenaren van een andere politieke kleur, zullen ministers zich omringen met vertrouwelingen, die hem niet alleen beleidsadvies geven, maar ook de administratie aansturen, opvolgen en controleren
- in de VS: *career civil service* (merit system) versus *political appointees* (spoils system)
- België als een hybride gepolitiseerd systeem (Matheson et al., 2007)

3.3 Ministeriële Kabinetten

- een kabinet heeft formeel 6 taken/bevoegdheden
 1. advies verlenen over de functionele bevoegdheden van de minister
 2. advies verlenen over aspecten waarover collegiaal beslist wordt
 3. advies verlenen over inhoudelijke voorstellen van de administratie op vlak van beleidsondersteuning en op vlak van aansturing en opvolging van beleidsuitvoering
 4. adviseren over aangelegenheden die invloed kunnen uitoefenen op het algemeen beleid of op de werkzaamheden van het Vlaams Parlement
 5. verzorgen van het secretariaat van de minister en persoonlijke briefwisseling
 6. instaan voor het woordvoerschap van de minister
- met deze taken spelen ministeriële kabinetten een sleutelrol in de besluitvorming (IKW's)
- 'detachering van ambtenaren': kabinetsmedewerkers worden 'uitgeleend' aan een kabinet en wanneer hun kabinetswerk stopt, keren ze gewoon terug naar de administratie
- kabinetten worden vaak bekritiseerd
 1. ze zouden de administratie uitsluiten in beleids- en besluitvorming
 2. verwijt van inefficiëntie omdat kabinetten het werk van ambtenaren overdoen
 3. kabinetten zouden de macht van het parlement uithollen
 4. kabinetten zorgen mee voor de politisering van de administratie

- kabinetten blijven echter overeind door het belang van kabinetten voor de politieke partijen
 1. beleidskweekschool voor jonge politici
 2. verdeckte partijfinanciering
 3. aanspreekpunt voor kiezers uit de kieskring van de minister
 4. wachtheuvel voor niet-(her)verkozen politici
 5. springplank naar ambtelijke topposities
 6. instrument van politieke controle
- kabinetten zijn in de laatste jaren wel afgeslankt maar ze blijven een sterke positie bekleden in het politieke kaderwerk; het afschaffen zou gevolgen hebben voor ambtenaren, die zouden intenser voor en met de politici moeten werken

4. Theoretische modellen in de bestuurskunde

- Peters en Pierre (2001) onderscheiden 2 stromingen in de literatuur die probeert om beter de werkelijke relaties tussen politiek en administratie kunnen vatten
 - roltheoretische stromingen: opgebouwd vanuit het gedrag en attitudes van de ambtenaren en politici (Aberbach et al. en Svara)
 - structurele relatie-stroming: focust op de impact van structuren en systeemkenmerken op de interactie en machtsverhouding tussen politici en ambtenaren (Peters)
 - Public Service Bargain benadering: combineert kenmerken van beide stromingen en bekijkt de verhoudingen tussen ambtenaren en politici als een dynamisch proces van interactie

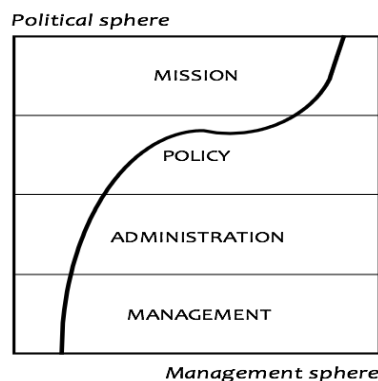
4.1 Aberbach, Putnam en Rockman: Beelden van politiek-ambtelijke relaties

- onderzochten hoe ambtenaren en politici als 'policymakers' verschillen van elkaar
- elke rol, elk beeld (image) veronderstelt een andere bijdrage in de beleidsvoorbereiding
 - image 1: policy versus administration (klassieke dichotomie model)
 - politici staan in voor de beleidsuitwerking, ambtenaren voor de uitwerking
 - image 2: facts versus interests
 - ambtenaren brengen enkel feiten en kennis in het beleidsproces, terwijl politici waarden en belangen (ambtelijke versus politieke rationaliteit)
 - image 3: energy versus equilibrium
 - politici en ambtenaren brengen elk eigen waarden in maar de aard van de belangen verschilt: energie en vernieuwing (politici) versus evenwicht en behoud (ambtenaren)
 - image 4: hybrid

- er bestaat geen scheiding meer tussen ambtelijke en politieke rollen;
bureaucratisering van de politiek en een politisering van de bureaucratie

4.2 Svava: Roltyperingen

- Svava herinterpreteert de klassieke dichotomie door de rollen van beide actoren te situeren in 4 lagen van beleidsvorming; *mission*, *policy*, *administration* en *management*
 - het dichotomy-duality model: er is een dichotomie bij de extremen (*mission* is politiek en *management* is administratief) en een dualiteit in de middenvelden (*policy* en *administration* veronderstellen een gedeelde verantwoordelijkheid van politici en ambtenaren)
- zowel ambtenaren als politici spelen in elke laag een rol, maar het aandeel van elke actor verschilt naargelang de laag (in missiebepaling is de rol van politici groter dan die van de ambtenaren)
- de analyse van de politiek-ambtelijke verhoudingen is echter wel contextgebonden



4.3

Peeters: Systeemtyperingen

- onderscheidt 5 interactiemodellen van politiek-ambtelijke verhoudingen gebaseerd op de mate en de aard van de samenwerking en machtsverhouding tussen ambtelijke en politieke elites
 - formal legal: gaat uit van een politieke dominantie in een gezagsrelatie, leunt het sterkst aan bij de klassieke dichotomie waarbij politiek bepaalt en administratie uitvoert
 - village life: steunt op wederzijdse coöperatie in het kader van gedeelde waarden en een gedeeld belang ten opzichte van externe actoren
 - functional village life: gaat uit van samenwerking die steunt op een gedeelde expertise en gedeelde sectorbelangen
 - adversarial: gaat uit van een permanente strijd tussen politieke en administratieve elites, waarbij de winnaar van het conflict kan fluctueren
 - administrative state: stelt dat de besluitvorming gedomineerd wordt door ambtenaren omdat politici slechts *birds of passage* zijn die niet kunnen wegen op de administratie

4.4 Public Service Bargain (PSB)

- model dat de dynamiek in politiek-ambtelijke verhoudingen vat

- relatie tussen politici en ambtenaren steunt op ruil (bargain): afspraken over wat elk geeft en krijgt
- PSB bevat 3 basiselementen, nl. beloning (reward), capaciteiten (competency) en loyaliteit of verantwoordelijkheid (loyalty or responsibility); maken deel uit van de ruil als onderdeel van 'bargain'
- Hood (2006) maakt een onderscheid tussen 2 grote groepen: trustee-bargain en agency-bargain
 - trustee-bargain: ambtenaren hebben een apart statuut en verdedigen het algemeen belang
 - agency-bargain: ambtenaren zijn directe agenten van politici en voeren uit wat zij willen
 - evolutie naar een *managerial bargain* of NPM: topambtenaren krijgen meer autonomie en verantwoordelijkheid in ruil voor een toegenomen verantwoording (contractualisering, prestatiegerichtheid, mandaat)

5. Politiek-ambtelijke verhoudingen: de contextuele factoren

5.1 Kenmerken van politieke systemen

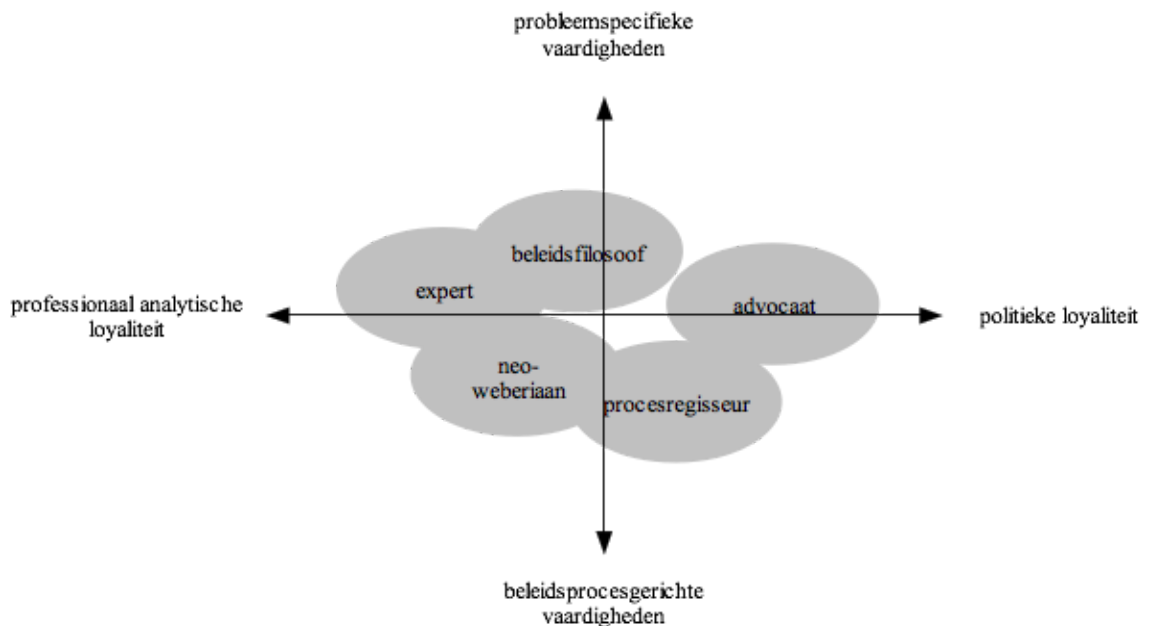
- electorale cyclus en politieke stabiliteit: hoe korter het verblijf van politici, hoe groter de macht en de impact van de administratie
- politieke cultuur en impact van de partijpolitisering
- structuur van de ambtelijke organisatie
- organisaties van de administratie in relatie tot politici
- lokale versus centrale organisatie

5.2 Settings

- Noordegraaf (2004) onderscheidt 4 types van settings die de aard van het werk van ambtenaren tegenover politici moet beschrijven
 - ambtenaar in een bedrijfsmatige setting: de ambtenaar moet vooral als manager optreden in een dominant economische omgeving (bv. directeur van een zwembad)
 - ambtenaar in een professionele bureaucratie: de ambtenaar geeft leiding aan sterk geprofessionaliseerde organisaties (bv. ziekenhuizen)
 - ambtenaar in een complex project: de ambtenaar moet lastige afwegingen maken, moeilijke beslissingen nemen en veel compromissen sluiten (bv. Oosterweelverbinding)
 - ambtenaar in crisissituaties: de ambtenaar staat de politicus bij in urgente en risicovolle momenten waarbij onder stress belangrijke beslissingen moeten worden genomen (bv. aanslag)
- naarmate men evolueert van setting 1 naar 4 wordt de verhouding tussen politici en ambtenaren steeds meer ambigu en kunnen rollen minder goed worden onderscheiden en gescheiden
- de setting verschilt ook naargelang het bestuursniveau: contacten op lokaal niveau zijn persoonlijker en intenser dan op het Vlaams of federaal niveau (ook wegens kabinetten)

5.3 Beroepsbeelden en persoonlijke eigenschappen

- Hoppe (1996) besteedt aandacht voor de manier waarop ambtenaren naar zichzelf en hun rol kijken en naar de capaciteiten die ze daarbij ontwikkelen
- de focus valt hier op de ambtenaar als persoon met eigen karaktertrekken en eigenschappen



5.4 Beleidsuitvoerders maken keuzes

- beleidsvorming en beleidsuitvoering zijn niet te scheiden: vaak komt beleid pas tot stand in de 'uitvoering' en altijd moeten tijdens de uitvoering nog veel keuzes worden gemaakt is en daarin spelen ambtenaren een cruciale rol
- bottom-up benadering van beleidsuitvoering door Lipsky
 - spreekt over 'street-level bureaucrats'
 - zij ontwikkelen in vaak moeilijke omstandigheden bepaalde routines en strategieën om met cliënten om te gaan waardoor ze het werk werkbaar maken
 - zij hebben steeds een bepaalde discretionaire ruimte om beleid te interpreteren
 - wilt weg van de hiërarchische kijk op organisaties waarbij de top de basis stuurt (top-down)
 - want uitvoerders vormen een eigen wereld met een eigen ruimte om te beslissen: vandaar dat we beter van beneden naar boven zouden kijken

H11: Bestuur en burger

1. Inleiding

2. Burger en bestuur: zich op een complexe relatie

2.1 Vertrouwen

- een politiek systeem en de werking van de overheid moet steunen op vertrouwen bij burgers
- nauw verwant met vertrouwen is legitimiteit: dit betekent dat beslissingen aanvaard worden en dat de burgers bereid zijn de output (beslissingen) van het politieke systeem te respecteren
 - als het vertrouwen afneemt, neemt ook de legitimiteit van de overheid af
- legitimiteit van de overheid betekent dat op een gerechtvaardigde en door burgers aanvaarde manier macht wordt uitgeoefend; dit concept is niet ééndimensionaal
 - inputlegitimiteit: de mate waarin alle burgers/belanghebbenden bij de besluitvorming betrokken worden (inclusiviteit en representativiteit)
 - throughputlegitimiteit: de mate waarin de voorkeuren van burgers/belanghebbenden worden omgezet in beleidsbeslissingen en de besluitvorming volgens wettelijke en transparante regels verloopt

- outputlegitimiteit: de mate waarin de beleidsresultaten beantwoorden aan de wensen van de burgers/belanghebbenden

2.2 Exit, voice en loyalty

- het *exit-voice-loyalty* kader werd ontwikkeld door Hirschman (1970)
- a.d.h. hiervan kunnen interacties tussen burgers en (semi-)publieke diensten worden geduid
- voice: de burger stuurt een signaal naar het bestuur door zich uit te spreken: dit kan individueel of collectief (bv. door een petitie te starten of actiecomité op te richten) gebeuren
- exit: de burger stuurt een signaal door te vertrekken: de band met de publieke organisatie wordt doorgeknipt (bv. veranderen van kinderopvang, eigen onderwijs oprichten)
 - het is een relatief zwak signaal dat enkel sterk wordt als het cumuleert
 - bijzondere vorm: Tibout exit = geografische exit
- loyalty: de loyaliteit bepaalt voice (of de burger zich laat horen) en exit (of de burger vertrekt)
 - de band met de overheid kan dankzij loyalty behouden blijven, ookal is er onvrede
 - threat of exit: dreigement om over te gaan tot *exit*, in feite is het een vorm van *voice*
 - boycot: tijdelijke *exit* gericht op het veranderen van het beleid van de organisatie

2.3 Maatschappelijke trends: individualisering en informalisering

- een aantal trends bieden een verklaring voor de meer kritische houding van burgers
 - cognitieve mobilisatie: de toename in scholingsniveau, de spreiding van kennis en de grote beschikbaarheid van informatie wordt ingezet om bestuur kritisch te begrijpen en bekijken
 - individualisering: *de-alignment* van burgers (ontzuiling en secularisering) zorgen ervoor dat burgers minder ingekapseld zitten in zuilgebonden organisaties en politieke partijen
 - informalisering: niet langer formele hiërarchische structuren maar een evolutie naar een directe één-op-één relatie met de overheid waarin snelle actie mogelijk is (bv. Gele Hesjes)
- informatisering als de drager van deze ontwikkelingen

3. Nieuwe rollen voor de burger

- burgers zijn mondiger geworden, durven autoriteit in twijfel trekken, stellen hogere eisen en hebben zelf kennis en deskundigheid: dit heeft gevolgen voor de relatie tussen de burger en het bestuur

3.1 De burger in verschillende rollen

- naast rol van kiezer, rechtsonderhorige en belastingbetaler neemt de burger ook andere rollen op
 - als klant van publieke diensten, als controleur van de overheid, als coproductent van publieke diensten, als participant in beleidsprocessen, als activist

- er is ook een andere kant aan de relatie tussen burger en bestuur: de machtsrelatie
 - de overheid heeft een geweldsmonopolie
 - burgers kunnen niet kiezen of ze een relatie met de overheid willen
 - mensen beperken hun relatie met het bestuur tot het absoluut minimum

3.2 Politieke opvattingen over burgerrollen

- discussie over burgerrollen is deels ideologisch
 - het NPM reduceerde de burger tot individuele klant
 - individualisering van de relatie tussen burger en bestuur
- als gevolg van neoliberale stromingen in de politiek is er nu veel aandacht voor het versterken van de verantwoordelijkheid van de burgers; 'de participatiemaatschappij'
 - de burger als coproductent, meer responsabilisering van burgers, meer burgerinitiatieven in combinatie met een terugtrekkende overheid

4. Burgers als klanten

4.1 Klagende klanten

- van cliëntelisme (tussenkomen van een politicus op een individueel dossier als dienstbetoon) naar klachtenbehandeling (rechtstreeks met betrokken overheidsdienst) en ombudsdiensten
- ook informele mogelijkheden: lezersbrief naar krant, sociale mediapagina's, recensies,...

4.2 Kiezende klanten

- marktwerking laat in toenemende mate toe dat ontevreden burgers kunnen overstappen op basis van openbare prestatie- en prijsinformatie (bv. ziekenhuizen)

5. Rechts- en belangenbescherming

- openbaar onderzoek en de openbaarheid van bestuur zijn instrumenten die de burger de mogelijkheid geeft om hun rechten en belangen te beschermen
- (1) openbaar onderzoek en bezwaarschriften
 - Milieueffectenrapport (MER), Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) en omgevingsvergunning
 - tijdens een openbaar onderzoek krijgt elke betrokkene de mogelijkheid zich te informeren over het dossier en om bezwaar te tekenen d.m.v. het indienen van een bezwaarschrift
 - kritiek: 'hindermacht' van burgers vertraagt de doorlooptijd van projecten
- (2) openbaarheid van bestuur
 - men wilde breken met de traditionele beslotenheid en geheimhouding van de beleidsvoering die mee zorgde voor de democratische kloof

- actie openbaarheid: gaat uit van het bestuur en bestaat erin het publiek uit eigen beweging op een systematische, correcte en tijdige wijze in te lichten over beleidsaspecten
- passieve openbaarheid: legt de focus op de burger die een actieve rol moet opnemen
- voordelen: democratische meerwaarde, betere rechtsbescherming, betere beleidsondersteuning, meer rationeel en efficiënt handelen van de overheid
- nadelen: te veel of complexe informatie, kost tijd en geld, gevaar voor beleidsvoering doordat men er zich kan voor hoeden om nog informatie beschikbaar te stellen
- informatieveiligheid als nieuw thema: zowel in het belang van het bestuur als de burger

6. Burgers als adviseurs, participanten en co-creanten

6.1 Een participatieladder

- instrument om de participatie van burgers te classificeren: hoe hoger op de ladder, hoe sterker de impact van de burger in de beleidsvorming is en hoe meer de burger autonoom kan beslissen
- zie de ladder van Pröpper en Steenbeek (1998 en de ladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), geïnspireerd op het model van Arnstein (1969)

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 verschaft hierover informatie	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input
Gesloten autoritaire stijl	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie	Geen

6.2 De adviesraden

- probleem van representatie omdat adviesraden heel afhankelijk zijn van het bestuur
- probleem van vermenging van advies en belangenverdediging doordat adviesraden zijn samengesteld uit organisaties die hun eigen belangen verdedigen
- voordelen: permanent orgaan, cumuleren na een tijd veel kennis over een specifiek domein

6.3 Referendum en volksraadpleging

- in een referendum wordt een geplande of reeds besliste beleidsmaatregel voorgelegd aan kiezers waarop zij met ja of nee kunnen antwoorden
 - de uitspraak van een referendum is bindend, die van een volksraadpleging niet
 - een volksraadpleging op initiatief van burgers heet een volksinitiatief

6.4 Cocreatie en autonome burgerinitiatieven

- dit zijn de meest verregaande vormen van participatie op de participatieladder

- als de overheid actief en direct is betrokken spreken we van cocreatie
- als de overheid passief en indirect is betrokken spreken we over een autonoom burgerinitiatief

6.4.1 Cocreatie

- kenmerken van coproductie
 - productie van publieke goederen of diensten die maatschappelijk waardevol zijn
 - waarbij zowel burgers, coproductanten als de overheid als 'professionals' samenwerken
 - met als doel de kwaliteit en kwantiteit van de publieke goederen/diensten te verbeteren
- coproductie kan complementair zijn, volledig zijn of gericht op implementatie

6.4.2 Autonome burgerinitiatieven

- bv. wijkbeheer, beheer van zelf opgerichte infrastructuur, coöperatieve voor windenergie,...
- overheid is wel betrokken, maar eerder als regelgever, facilitator of regulator
- discussie: leidt de opbouw van nieuwe vormen van micro-solidariteit tot de afbouw van de macro-solidariteit die via de sociale zekerheid wordt georganiseerd?
- vorm van omgekeerde participatie: de vraag is niet hoe burgers in het bestuur kunnen participeren, maar hoe het bestuur bij de burgers kan participeren

6.5 Enkele beschouwingen over participatie

- participatieparadox: hoe meer vormen van participatie er komen, hoe meer steeds weer dezelfde groepen burgers kansen krijgen om de beleidsvorming te beïnvloeden → Mattheüseffect

H12: Bestuur en maatschappelijk middenveld

1. Inleiding

2. Begripsbepaling

2.1 De verzuiling en de omvang van het maatschappelijk middenveld

- maatschappelijk middenveld is een belangrijke factor om rekening mee te houden omdat het zo uitgebreid is, zo veel invloed kan uitoefenen en zo veel taken van publieke dienstverlening uitvoert
- bevraging Vlaamse kabinetsmedewerkers en topambtenaren: er bestaat een zekere osmose tussen overheidsactoren en belangengroepen en de maatschappelijke arena is niet politiek neutraal
- verzuiling: van katholieke, socialistische en liberale netwerken, naar machtsblokken waarbij de politieke partijen fungeerden als vertegenwoordigers van de zuil en nu een zekere 'ontzuiling'
 - vandaag dus geen 'zuilen' meer, maar eerder 'politieke concerns': omvangrijke netwerken van organisaties waartussen tal van (personele en financiële) verbindingen bestaan

2.2 Het middenveld: een poging tot definitie

- maatschappelijke organisaties gesitueerd tussen burger en overheid; vandaar maatschappelijk *middenveld* of *civil society* (zie hoofdstuk 1, figuur 1)

3. Het middenveld 'ontrafeld': een huis met vele kamers

- soorten maatschappelijk middenveld: non-profit sector, ledenverenigingen, belangenverenigingen en autonome burgerinitiatieven rond concrete issues
 - gemeenschappelijke kenmerken: zijn privaat, vanuit de samenleving ontstaan en brengen mensen samen langsheen een bepaald doel (dienstverlening, belangen verdedigen,...)
- maatschappelijk middenveld: functies in een democratie
 - (1) sociaal kapitaal, (2) 'empowerment' van burgers, (3) bundeling van vragen en beleidsvorming, (4) politisering in de relatie met de overheid en de markt

3.1 De non-profit sector

- vooral dienstverlenende publieke taken (onderwijs, gezondheid- en welzijnszorg)
- vaak private rechtspersoon (vooral vzw's) die subsidies ontvangen van de overheid
- bewegen zich in de driehoek richting overheid

3.2 Ledenverenigingen

- vaak gebaseerd op lidmaatschap, werken met vrijwilligers en brengen mensen samen in hun vrije tijd (bv. jeugdbewegingen, sportclubs, amateuristische kunstverenigingen)
- bewegen zich in de driehoek richting gemeenschappen ('sociaal kapitaal')

3.3 Belangenorganisaties

- traditionele belangenverenigingen: mutualiteiten en vakbonden
- nieuwe belangenverenigingen: natuurbescherming, armoedeverenigingen, allochtonenorganisaties, organisaties actie in ontwikkelingssamenwerking (Damiaanactie, SOS Kinderdorpen,...)
 - focussen dus meer op belangenverdediging inzake problematieken die minder werden opgepikt door het traditionele zuilgebonden middenveld i.p.v. dienstverlening
- bewegen zowel richting de gemeenschappen (engagement vanuit een gedeeld belang) als richting de overheid (deze organisaties maken de overheid attent op bepaalde maatschappelijke kwesties)

3.4 Nieuwe burgerinitiatieven

- groeien van onderuit en brengen burgers samen rond bepaalde concrete doelen (bv. stadslandbouwprojecten, lokale energiecoöperaties)
- bewegen in de richting van de gemeenschappen (engagement vanuit gedeeld belang), maar soms ook in de richting van de overheid (wat mag de burger en wat niet?)

4. Het middenveld: drie belangrijke maatschappelijke rollen

1. belangenverdediging en beleidsuitvoering

- ‘advocacy role’, ‘waakhond’ en radar-en signaalfunctie
- organisaties die rekening houden met eigen achterban vs organisaties die zich inzetten voor een belang dat veel breder wordt gedefinieerd
- gevaar van depolitisering van het maatschappelijk middenveld waarbij organisaties en verenigingen zich steeds vaker terughoudender opstellen en zich terugplooiën op hun ‘veilige’ dienstverlenende rol (‘don’t bite the hand that feeds you’)
- strategieën om ambities te realiseren: insider, outsider en collectieve strategieën
 - insider strategieën: geheel van directe contacten met relevante beleidsmakers
 - outsider strategieën: indirecte benadering en beïnvloeding van beleidsmakers
 - niet conflictueus: bespelen van de publieke opinie (media, campagnes,...)
 - conflictueus: protest of aanvechten beleidskeuzes via rechtbank
 - collectieve strategieën: organisaties/verenigingen werken samen omdat ze zelf over onvoldoende draagkracht of legitimiteit beschikken (bv. Beweging.net)

2. beleidsuitvoering: het leveren van publieke diensten

- non-profitorganisaties met een publieke taak: afwezigheid van een winstmotief, overheidssteun (subsidies, contractuele ondersteuning, derde betaler-systeem, giften)
- het NPM-paradigma stimuleert een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen social profit organisaties (bv. implementatie managementtechnieken)
- potentiële voordelen van dienstverlening door het middenveld
 - erkenning van zelforganisatie als ideologisch principe
 - expertise inschakelen: ervaringen en diensten op maat
 - meer vrije (ideologische) keuze voor burgers
 - goedkoper dan wanneer de overheid zelf voorziet
- potentiële nadelen van dienstverlening door het middenveld
 - verzwakt de sturingsmogelijkheden (enkel indirecte aansturing)
 - de overheid verliest het direct contact met burgers en wordt afhankelijk van de informatie van middenveldorganisaties
 - probleem bij verantwoording: wie is verantwoordelijk, zeker als het misloopt?

- hoe aansturen vanuit de overheid?: een delicaat evenwicht tussen de autonomie van de non-profitorganisaties en de overheidsdoelstellingen en inmengingen
- 3. medebeheer
 - belangengroepen maken structureel deel uit van de bestuurs- en beheersorganen
 - zie voorbeelden van de OISZ (federale overheid)
 - primaat van de politiek versus medebeheer (mate van verzelfstandiging)
 - rolconflicten: 'onverenigbare dubbele petten' of potentiële belangenconflicten die het gevolg zijn van rolcombinaties (bv. mutualiteiten)
- rollen verbonden aan de relatie tussen middenveldorganisaties en de overheid (Young, 2000)
 1. middenveldorganisaties als 'supplement' voor de overheid: ze zijn dienstverleners actief in die marktsegmenten die de overheid niet kan/wil bedienen
 2. middenveldorganisaties als 'complement' voor de overheid: ze worden ingeschakeld in publieke dienstverlening waardoor beide actoren elkaars voor- en nadelen compenseren (bv. onderwijs, gezondheidszorg en medebeheer)
 3. middenveldorganisaties als 'tegenstanders' van de overheid: ze treden op als spreekbuis voor de belangen van hun leden en de achterban (meer drukkingsgroepen)

H13: Goed bestuur

1. Inleiding

- bestuurskunde heeft zowel een analytische als een normatieve component
 - in dit hoofdstuk: het normatieve, wat goed bestuur zou moeten zijn
- belangrijk: de impliciete normenkaders herkennen, deze geven richting aan zowel de institutionele organisatie van de staat als aan de dagdagelijkse beslissingen van de 'street-level bureaucrat'

2. Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven

- Creating Public Value (Moore, 1995): goed openbaar bestuur levert bij tot een collectief nut, een collectieve meerwaarde en het algemeen belang
- bestuurskundige kwaliteit gaat dus over de kernwaarden in het openbaar bestuur

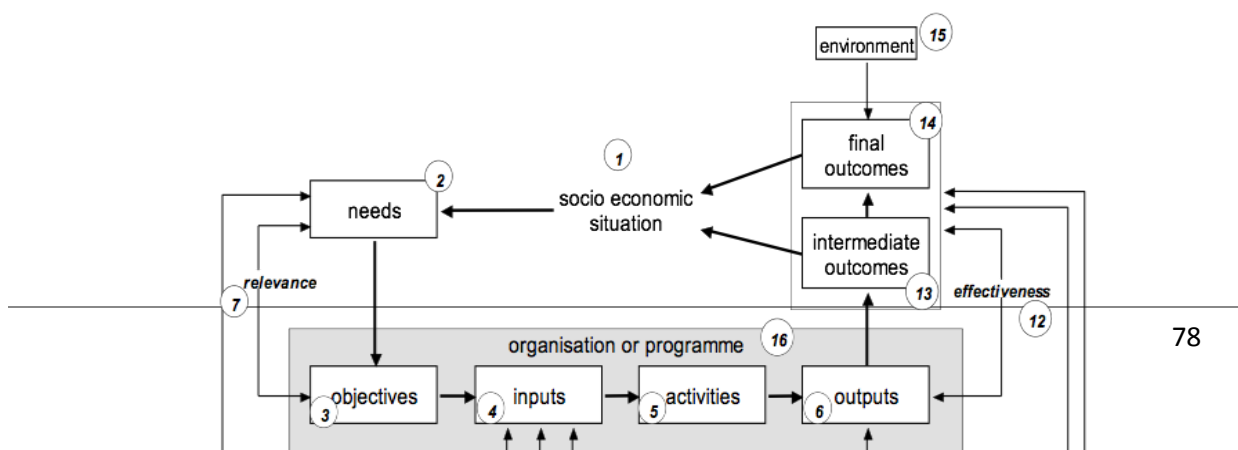
- Hood (1991) spreekt hierbij van 3 families: sigma, theta en lambda waarden
 - sigma waarden: economisch (EEE), keep it lean and purposeful
 - theta waarden: democratisch (RRR), keep it honest and fair
 - lambda waarden: systemisch, keep it robust and resilient

Tabel 1: Drie families van bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven

	Sigma type: "scherp en doelgericht"	Theta type: "eerlijk en rechtvaardig"	Lambda type: "robuust en veerkrachtig"
<i>Wat betekent succes?</i>	Meer met minder	Oprechtheid	Betrouwbaarheid Aanpassingsvermogen
<i>Wat betekent falen?</i>	Verspilling	Malversaties	Catastrofes
<i>Hoe wordt succes en falen uitgedrukt?</i>	Tijd en geld	Vertrouwen en legitimiteit	Veiligheid en zekerheid
<i>Concrete maatstaven</i>	Doelgericht Effectief Efficiënt Zuinig Gecoördineerd	Transparant Openbaar Inspraak Rechts- en belangenbescherming Verantwoording	Redundantie Diversiteit Robuustheid Geïntegreerd Lerend Innovatief

2.1 Sigma waarden: een scherpe en doelgerichte overheid

- definitie
 - middelen moeten nauw aansluiten bij de zo helder mogelijk geformuleerde taken en doelstellingen; zoveel mogelijk doen met zo weinig mogelijk middelen
- kwaliteitsmaatstaven
 1. doelgericht
 2. effectief (doelbereik)
 3. efficiënt (balans tussen kosten en baten)
 4. zuinig (spaarzaam en zo goedkoop mogelijk)
 5. bakent taken af (homogene taken en scherp omschreven verantwoordelijkheden), vervolgens coördinatie tussen de eenheden
- kijken naar de overheid door een Sigma-bril
 - belangrijk denkkader: het input-output model (zie hieronder) gebaseerd op het systeemmodel van o.a. David Easton
 - de evaluatie van overheidsorganisaties of beleidsprogramma's a.d.h.v. dit model is volledig doordrongen van doelgericht denken



- *Reinventing Government* (Osborne en Gaebler, 1992): een doelmatige overheid is een kleine overheid → nochtans kan ook een grote overheid ook scherp en doelgericht zijn

2.2 Theta waarden: een integere, rechtvaardige en democratische overheid

- definitie
 - streven naar integriteit, rechtvaardigheid, correctheid, billijkheid, burgerschap, legitimiteit, participatief, communicatief (dus eerder proceskwaliteiten)
 - gaan na *hoe* de overheid dingen realiseert (proces): de theta waarden in het openbaar bestuur zijn, nog meer dan de sigma waarden, geïnstitutionaliseerd (bv. beroepsmechanismen tegen overheidsbeslissingen; Raad van State)
- kwaliteitsmaatstaven
 1. transparant (openheid)
 2. openbaar (juridisch afdwingbaar)
 3. inspraak en participatie
 4. rechts- en belangenbescherming
 5. verantwoording (accountability)
- kijken naar de overheid door een Theta-bril
 - er zijn 2 toepassingen van Theta-waarden
 1. de drie R's
 - rechtmatigheid: elke actie moet een grond vinden in de wet
 - rechtsgelijkheid: elke burger wordt gelijk behandeld in gelijke situaties
 - rechtszekerheid: het bestuur moet stabiliteit van regelgeving garanderen
 - voorbeeld van spanning tussen sigma en theta waarden: GAS-boetes
 - kritiek: lokale besturen kunnen als rechter optreden waardoor de rechtmatigheid en rechtsgelijkheid in het gedrang komen
 - lokale besturen zeggen daarentegen dat het een effectief instrument is om overlast te bestrijden
 2. principes van behoorlijk bestuur
 - gedragscode die de overheid moet helpen om juist te handelen, vooral als de wet geen eenduidige antwoorden geeft of tegenstrijdig is
 - zorgvuldigheid, motiveringsbeginsel, redelijkheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, hoorplicht, onpartijdigheid, rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel, redelijketermijneis

2.3 Lambda waarden: een robuuste en dynamische overheid

- definitie
 - heeft te maken met betrouwbaarheid, robuustheid, uithoudingsvermogen, herstellings- en aanpassingsvermogen: een overheid die er staat en in staat is zich aan te passen
 - kwaliteitsmaatstaven verwijzen naar basisfuncties: veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs,...
- kwaliteitsmaatstaven
 1. redundantie: monopolies binnen de overheid vermijden
 2. diversiteit: verschillende soorten aanpak stimuleren
 - 'common mode failure' vermijden: het falen doordat iedereen op dezelfde manier werkt en denkt
 3. robuustheid: betrouwbaarheid, zekerheid bieden inzake basisvoorzieningen
 4. integratie: meerwaarde door verwevenheid
 5. leerfalen vermijden
 6. innovatief
- kijken naar de overheid door een Lambda-bril
 - aandacht voor risico's (bv. rampen), vandaar doen overheden vaak risicoanalyses
 - daarin gaat men twee zaken na: wat is de kans dat een bepaald incident zich voordoet en wat is de impact van de incidenten?
 - aandacht voor risico's wordt ook bekritiseerd: onze maatschappij is bijna obsessief bezeten met het beheersen van risico's en die tegen elke kost
 - 'een cultuur van angst die de sociale ruimte inpalmt' (F. Furedi, 2007)
 - het gevolg van deze angstobsessie zijn massale investeringen om risico's te dekken

3. Hoe verhouden kwaliteitsmaatstaven zich tot elkaar?

3.1 Kwaliteitsmaatstaven als complementen op het macroniveau

- de legitimiteit van het regime (lambda) is een noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van de procedures (theta), en die procedurele legitimiteit is op zijn beurt een noodzakelijke voorwaarde voor een functionele legitimiteit (sigma) → bepaalt verschillen tussen landen (tussen volwassen democratieën en ontwikkelings- of ontwikkelende landen)

3.2 Kwaliteitsmaatstaven in contradictie op microniveau

- mogelijke conflicten door de dominantie van bepaalde kernwaarden
 - sigma vs theta: te zeer inzetten op proceskwaliteit en integriteit (theta) kan doelmatigheid schaden (sigma)
 - te zeer inzetten op doelmatigheid ("audit explosion") kan proceskwaliteiten verdringen

- sigma vs lambda: doelmatigheid door privatisering (sigma) kan tot onbetrouwbaarheid van het systeem leiden en tot een dalende legitimiteit (lambda)
- theta vs lambda: openheid (theta) tast de betrouwbaarheid en de robuustheid van de overheid aan (lambda)

3.3 Contradictorisch of complementair? Een uitweg uit de paradox

- kwaliteitsverwachtingen zijn dynamisch en dus moeten ook de maatregelen die de overheid neemt zich aanpassen;
- kwaliteit hangt af van wat de omgeving verwacht van de overheid, vandaar dat verschillende waarden dominant kunnen zijn op verschillende momenten
- bestuurlijk beleid moet juist die maatregelen nemen die stroken met de dominante kwaliteitsverwachtingen

