

Steunpunt beleidsrelevant onderzoek

BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN

EDITORIAAL

De voorbije 20 jaar heeft de werking van de overheid heel wat kritiek te verduren gekregen. Het bureaucratie-model, dat op het einde van de 19e eeuw werd ingevoerd om de efficiëntie van de administratie te verhogen, kreeg het verwijt te proceduregericht te zijn, te log, te traag, en te veel een doel op zichzelf. Het private ondernemingsmodel werd naar voor geschoven als het alternatief: burgers werden klanten, marktprincipes werden geïntroduceerd in de overheid, ambtenaren werden ondernemers. De overheid moest dus niet alleen enkele technieken van het privé-management overnemen, maar ook zijn waarden. Theoretisch werd deze hervorming van de overheid gevoed vanuit het New Public Management-denken (NPM) en aanverwante theorieën. Ondertussen worden een aantal disfuncties van het New Public Management echter duidelijk. Daar waar het NPM gestart is vanuit een strijd tegen de bureaucratie, dreigen moderne sturings- en controlemechanismen de bureaucratie meer dan ooit te vergroten. Naast de burger als klant dringt meer en meer het besef door dat de burger ook een partner is van de overheid (cf. het governance-denken). Ook is er de vaststelling dat niet alle relaties in de samenleving kunnen gereduceerd worden tot 'contractrelaties' gebaseerd op eigenbelang. Het NPM heeft de 'ziel' van de overheid aangetast en dit laat zich voelen o.m. in de motivatie van het personeel.

In de Amerikaanse literatuur duiken meer en meer artikelen op die het NPM-denken contesteren. Sommigen doen reeds een

poging om een alternatief te formuleren, zoals Denhardt met zijn 'New Public Service'. De gebeurtenissen van de voorbije jaren zijn daar niet vreemd aan. Na 11 september zijn de nieuwe helden in de USA immers de brandweerlui en de politie, en sedert schandalen zoals Enron en WorldCom heeft de zogenaamde superioriteit van de privé-sector over de publieke sector een flinke deuk gekregen.

Ook in Europa duiken sporen op van deze nieuwe beweging. Een congres in Lausanne eind 2002 had als titel 'Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIe siècle'. Hier werd de these verdedigd dat de publieke tewerkstelling een voorsprong heeft op de private tewerkstelling omwille van een aantal waarden, zoals transparantie, objectiviteit, rechtvaardigheid, evenwicht tussen werk en privé. Werken voor het algemeen belang en de burgers vanuit een houding van sociale verantwoordelijkheid maakt van de publieke tewerkstelling een passionerende uitdaging. Zingeving kan immers niet gereduceerd worden tot meetbare objectieven en instrumenten, maar veronderstelt een hoger doel. Dergelijke stellingen werden niet verdedigd door verloren gelopen academici, maar door onderzoekers en ambtenaren die met hun twee benen in de werkelijkheid staan.

Na 20 jaar New Public Management-overheersing is het een verademing om eens een ander geluid te horen. De uitdaging voor bestuurlijk Vlaanderen bestaat erin om kritisch na te denken over hetgeen waarmee we bezig zijn en open te staan voor nieuwe inzichten en visies. We mogen echter niet de fout maken om het kind met het badwater weg te gooien. Zowel in de oude bureaucratie als in het New Public Management zitten er goede elementen, maar misschien wordt het stilaan tijd voor een nieuwe synthese.



Annie Hondeghem,
Coördinator SBOV
K.U. Leuven

HIERBIJ NODIGEN WIJ U ALVAST UIT
OP EEN OFFICIELE VOORSTELLING VAN
HET JAARBOEK 2002 OP DINSDAG
17 JUNI 2003 (BRUSSEL).
ACTUELE INFORMATIE VINDT U
OP ONZE WEBSITE

WWW.STEUNPUNTBVOV.BE

FINANCIËLE MEERJARENPLANNING IN GEMEENTEN

RELEVANTIE

De gemeenten dienen jaarlijks een begroting op te stellen. De gemeentebegroting is het juridisch document dat de financiële weergave bevat van het beleid dat de gemeente het komend financieel dienstjaar zal voeren. Aangezien de begroting slechts betrekking heeft op één dienstjaar, komen de werkelijke financiële toestand van de gemeente en de verwachte financiële stromen erin slechts in beperkte mate tot uiting. Daarom dienen de gemeenten als bijlage bij de gemeentebegroting een meerjarig financieel beleidsplan toe te voegen. Het beleidsplan schetst de verwachte financiële ontwikkeling van de gemeente gedurende die periode. Bijgevolg dienen de opeenvolgende gemeentebegrotingen en begrotingsrekeningen nauw aan te sluiten bij dit plan; zij dienen in feite de afgeleiden te zijn van het beleidsplan.

DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoeksproject is tweërlei. Enerzijds wordt nagegaan in welke mate de gemeentebegrotingen en als verlengstuk van de gemeentebegrotingen de begrotingsrekeningen afgeleid zijn van het meerjarig financieel beleidsplan. De bedoeling van deze analyse is de voorspellende kracht van het beleidsplan in kaart te brengen. Anderzijds wordt, op basis van de resultaten van voorgaande analyse, een verbeteringsstrategie uitgewerkt naar de gemeenten toe. De bedoeling is de gemeenten in staat te stellen hun toekomstige inkomsten en uitgaven beter te onderkennen en also een meerjarenplan op te stellen dat nauwer aansluit bij de werkelijkheid en een betere ondersteuning van het financieel beleid en beheer toelaat.

METHODOLOGIE

Teneinde de voorspellende kracht van het beleidsplan te bepalen, werd een verschillenanalyse voor de steden Genk, Gent en Leuven uitgevoerd en dit voor de dienstjaren 1999, 2000 en 2001. Deze analyse heeft tot doel de bedragen die opgenomen zijn in de opeenvolgende meerjarige financiële beleidsplannen onderling te vergelijken alsook ze te vergelijken met de bedragen ingeschreven in de begroting, de begroting na laatste begrotingswijziging en de begrotingsrekening. Aangezien de beleidsplannen enkel economisch ingedeeld zijn, kon de verschillenanalyse enkel uitgevoerd worden op het niveau van de economische groepen en subgroepen onderscheiden in het meerjarenplan.

RESULTATEN

Deze verschillenanalyse leidde tot opmerkelijke resultaten. Het verschil tussen de raming opgenomen in de financiële meerjarenplannen en het bedrag ingeschreven in de rekening kan oplopen tot meer dan 200 %. Deze gigantische verschillen betref-

fen weliswaar economische subgroepen waarvan het gewicht in de totale ontvangsten/uitgaven relatief beperkt is (i.e. sociaal impulsfonds, creditrenten aan financiële instellingen, debetrenten aan financiële instellingen en overige schulduitgaven). De verschillen voor de economische subgroepen die een belangrijk gewicht innemen in de totale ontvangsten/uitgaven mogen evenwel niet onderschat worden. Zo schommelt het maximale verschil van de opcentiemen op de onroerende voorheffing berekend per dienstjaar en per stad (in absolute waarde) tussen 6 % en 65 % en van de werkingstoelage aan het OCMW tussen de 4 % en 47 %. Verwacht werd dat de ramingen nauwkeuriger zouden worden naarmate de tijdspanne tussen de raming en de rekening kleiner werd. Deze verwachting bleek echter vaak niet op te gaan. De belangrijkste oorzaak bleek het voorzichtigheidsbeginsel te zijn, dat gehanteerd wordt bij de opmaak van de begroting en de begroting na begrotingswijziging. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de werkingskosten. Teneinde een vlotte werking van de administratie te verzekeren, worden deze ruimschoots overschat in de begroting en de begroting na begrotingswijziging. In het financieel meerjarenplan kan dit in rekening gebracht worden door uit te gaan van een constante realisatiegraad¹ of door het principe van de ophaalkracht². Daarnaast worden soms opbrengsten constant gehouden met als achterliggende redenering dat men niet kan vooruitlopen op toekomstige beslissingen (i.e. overige belastingen). Zo'n uitgangspositie illustreert duidelijk de waarde die gehecht wordt aan het financieel meerjarenplan.

Teneinde inzicht te krijgen in de gebruiks- en nutswaarde van het financieel meerjarenplan, werd een telefonische bevraging van 58 gemeenteontvangers georganiseerd. Uit deze bevraging blijkt dat het merendeel van de Vlaamse gemeenten het financieel meerjarenplan niet hanteren als een beleidsinstrument.

In de meeste gemeenten start de begrotingscyclus met de opmaak van de begroting. Het financieel meerjarenplan vloeit hieruit voort en wordt louter beschouwd als een wettelijk verplichte bijlage. Bijgevolg is het meerjarenplan gebaseerd op een ongewijzigde beleidssituatie en is het enkel een extrapolatie van de gegevens van de begroting. Het enige doel van het plan is het beheersen van de financiële positie van de gemeente op langere termijn. Daartoe worden de prognoses en groeivoeten zodanig gemanipuleerd dat een evenwicht wordt bekomen op lange termijn. Kortom, de opmaak van het meerjarenplan wordt herleid tot een wiskundige oefening, waarin weinig of geen ruimte is voor reflectie over de toekomstige uitgaven en ontvangsten. Deze stelling wordt ondersteund door het feit dat in ruim 60 % van de bevraagde gemeenten enkel de financiële dienst betrokken is bij de opstelling van het meerjarenplan. Anderzijds leidt de analyse van de financiële meerjarenplannen tot dezelfde vaststelling. Bovendien dient opgemerkt te worden dat

het financieel meerjarenplan enkel naar kostensoorten gegroepeerd wordt.

Bijna 95 % van de bevroegde gemeenten past het financieel meerjarenplan enkel aan bij een begrotingswijziging. Deze aanpassing is beperkt tot de overzichtstabel van de financiële ontwikkeling en heeft als doel ervoor te zorgen dat het evenwicht op lange termijn gehandhaafd blijft. Er kan dus gesteld worden dat de evolutie van de gemeentefinanciën niet opgevolgd wordt.

In ruim 75 % van de bevroegde gemeenten wordt de opstelling en de opvolging van het financieel meerjarenplan toevertrouwd aan één of twee personen. In bijna alle gemeenten is één van de betrokken personen de gemeenteontvanger. Als er een andere persoon bij betrokken is, is het meestal een medewerker van de financiële dienst. De totale tijd die besteed wordt aan de opstelling en de opvolging van het financieel meerjarenplan bedraagt voor 60 % van de gemeenten minder dan één week.

De toekomstige uitdagingen en de verslechterde economische situatie van vele gemeenten hebben er echter toe geleid dat meer en meer gemeenteontvangers het nut en de belangrijkheid van het financieel meerjarenplan erkennen en er werk van wensen te maken. Tot op heden werd de opstelling van het meerjarenplan maar al te vaak beschouwd als een noodzakelijk kwaad, of een opgelegde formaliteit. Het Gemeentedecreet speelt in op deze tendens en voorziet in planmatig besturen met verantwoordelijkheid voor de budgethouders (Titel IV - Planning en financieel beheer: artikel 159 - artikel 196 van het Gemeentedecreet). De nadruk wordt dus gelegd op enerzijds meerjarige beleidsplanning en een transparant financieel beheer en anderzijds een soepeler interne organisatie en een grotere responsabilisering van de gemeentelijke ambtenaren in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het Gemeentedecreet schetst evenwel enkel de grote lijnen.

De praktische uitwerking van het concept planmatig besturen met verantwoordelijkheid voor budgethouders dient echter nog te gebeuren. Deze studie kan hier een goede insteek geven.

Elke Andriessens (K.U. Leuven)
Prof. dr. Geert Bouckaert (K.U. Leuven)

¹ Stad 1 veronderstelt dat de begrotingscijfers voor de werkingskosten met minstens 10 % overschat zijn (omwille van het voorzichtigheidsbeginsel). Daarom voert zij een correctie door in het financieel meerjarenplan: zij stelt prognose X vavat in het financieel meerjarenplan behorende bij begroting X gelijk aan 90 % van de raming ingeschreven in de begroting.

² Stad 2 constateert dat de begrotingscijfers voor de werkingskosten ieder jaar met enkele honderden miljoenen BEF overschat zijn (omwille van het voorzichtigheidsbeginsel). Daarom voert zij een correctie door in het financieel meerjarenplan: prognose X stemt overeen met de raming ingeschreven in de begroting verminderd met respectievelijk 150 miljoen BEF (financieel meerjarenplan 1999) en 200 miljoen BEF (financieel meerjarenplan 2000 en 2001).

VERZELFSTANDIGING EN STURING VAN UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN: EEN DOCTORAATSONDERZOEK

Het proefschrift "*Resultaatgericht verzelfstandigen: een analyse vanuit een verruimd principaal-agent-perspectief. De invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties*" richt zich op de vraag hoe een overheid zijn uitvoerende agentschappen kan aansturen opdat deze agentschappen op een performante wijze de doelstellingen van de overheid nastreven. Meer bepaald tracht het na te gaan of de, in het New Public Management gangbare, veronderstelling klopt, m.n. dat een uitvoerend agentschap betere resultaten levert indien dit agentschap meer beheersautonomie op het vlak van financieel en personeelsmanagement krijgt én tegelijkertijd strakker gestuurd wordt op resultaten en geprikkeld wordt door financiële sancties en competitie. Het empirisch onderzoek richt zich op enerzijds de sturing van de Vlaamse overheid t.a.v. de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) in de periode 1992-1999 in het algemeen en t.a.v. bepaalde VOI's in het bijzonder. De bevindingen zijn relevant en actueel gezien het belang van verzelfstandiging in de huidige hervormingen op Vlaams niveau (Beter Bestuurlijk Beleid) en op andere beleidsniveaus (cf. voorontwerpen van het nieuw Gemeentedecreet en van het nieuw Provinciedecreet; bestuursovereenkomsten bij de instellingen van sociale zekerheid en bij de autonome overheidsbedrijven op federaal niveau).

● Voor meer informatie omtrent het doctoraat¹ kan contact opgenomen worden met de auteur:

e-mail: koen.verhoest@soc.kuleuven.ac.be, telefonisch: 016/32 32 70 of per fax: 016/32 32 67.

¹ VERHOEST, Koen (2002), *Resultaatgericht verzelfstandigen: een analyse vanuit een verruimd principaal-agent-perspectief. De invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties*, Proefschrift, K.U. Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen. 352 p. + bijlagen.

VERZELFSTANDIGING EN STURING VAN UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN: EEN STUDIEDAG

Op 27 mei 2003 organiseert het Instituut voor de Overheid i.s.m. het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen een studiedag rond de problematiek van verzelfstandigde agentschappen en hun aansturing. De studiedag sluit aan bij het actuele belang van verzelfstandiging in de hervormingen op Vlaams niveau in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid, op het lokale en provinciale niveau (voorontwerp van Gemeente- en Provinciedecreet) en op het federale niveau (bestuursovereenkomsten voor instellingen van sociale zekerheid). De studiedag

richt zich dan ook naar geïnteresseerden vanuit de politiek, ambtenarij en verzelfstandigde organisaties op de verschillende beleidsniveaus.

Het dagprogramma omvat twee gedeelten. In de voormiddag worden eerst de resultaten voorgesteld van twee recente onderzoeken door het Instituut voor de Overheid rond verzelfstandiging in Vlaanderen. Meer bepaald worden de resultaten van een grootschalige survey bij de verzelfstandigde overheidsorganisaties op Vlaams niveau en de bevindingen van een doctoraatsonderzoek voorgesteld. Vervolgens geven twee buitenlandse sprekers meer inzicht over bepaalde aspecten van verzelfstandiging en sturing in internationaal perspectief.

In de namiddag worden een viertal workshops georganiseerd die elk aan de hand van twee sprekers en een discussie dieper ingaan op een actueel thema binnen de verzelfstandigingsdiscussie. De verschillende thema's zijn de volgende:

- de beslissingscriteria voor verzelfstandiging: op basis van welke criteria kan beslist worden om een bepaalde taak intern of extern te verzelfstandigen (met of zonder een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid)?
- de verschuiving van ex ante- naar ex post-toezicht: heeft de regeringscommissaris als uitvoerder van het algemeen toezicht nog een rol te spelen en indien niet, hoe kan een rechtmatige en efficiënte werking van het agentschap worden gewaarborgd?
- de rol van de raad van bestuur: moet de raad van bestuur aansprakelijk gesteld worden voor de resultaten van het agentschap t.a.v. het politieke niveau of is de raad van bestuur eerder een toezichthouder *naast* het politieke niveau?
- de rol van het agentschap in de beleidsontwikkeling: mag het verzelfstandigde agentschap een rol spelen in de beleidsvoorbereiding, en zo ja, welke is de taakverdeling tussen het kernministerie en het agentschap terzake?

Op basis van de stellingen die vanuit de vier workshops geponeerd worden, wordt aansluitend een plenaire paneldiscussie gehouden tussen politieke verantwoordelijken, ambtenaren en hoofden van verzelfstandigde agentschappen.

● *Actuele informatie vindt u op de website van het Instituut voor de Overheid: www.overheidsmanagement.be.*

Ook inschrijven kan via deze website of per e-mail: io@soc.kuleuven.ac.be.

ENKELE RECENTE PUBLICATIES

BOUCKAERT, G., SCHEERS, B., STERCK, M. & VAN REETH, W. (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de financiële cyclus en de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. SBOV, pp. 339.

BRYNS, B., Hogeschool Gent (2002). *De hervorming van de registratierechten: Wetgeving en (potentiële) effecten m.b.t. particuliere investeringen in onroerend goed in Vlaanderen*. Gent: SBOV, pp. 19.

PLEES, Y. & DE LEEMANS K. (2002), 'The glass cage: the institutional structure around the position of municipal CEO', in: DAHLER-LARSEN, P. (ed.), *Social bonds to city hall*. Odense, Odense University Press, p. 21-29.

VANDENABEELE, W. & HONDEGHEM, A. m.m.v. STEEN, T. & PARYS, M. (2002), *De roep van de Vlaamse overheid - Arbeidsoriëntaties van hogeschoolden in Vlaanderen en het imago van de overheid*, Overheidsmanagement nr. 14, Brugge, die Keure, 256 p.



Prof. dr. Annie Hondeghem



Prof. dr. Hans Waeye



Prof. dr. Ria Janvier



Prof. dr. Filip De Rynek

Algemeen coördinator:

Prof. dr. Geert BOUCKAERT

Instituut voor de Overheid - E. Van Evenstraat 2a - 3000 Leuven

Algemeen secretariaat

Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN

E. Van Evenstraat 2c - 3000 Leuven - BELGIE

Tel.: 0032 16 32 36 10 - Fax: 0032 16 32 36 11

E-mail: sbov@soc.kuleuven.ac.be - Website: www.steunpuntbov.be