

Steunpunt beleidsrelevant onderzoek

BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN

EDITORIAAL

Medewerkers van het SBOV waren in mei 2003 aanwezig bij de oprichting van een 'Centre for Democratic Network Governance' in Denemarken. Dat centrum beoogt het bundelen van de internationale wetenschappelijke kennis over netwerken tussen overheden, marktactoren en maatschappelijk middenveld op lokaal, centraal en internationaal niveau. In juli 2003 ging het wereldcongres van de ruimtelijke planners in Leuven door: een week lang kwamen honderden papers aan bod rond het thema 'The Network Society: The New Context For Planning'.

Dit zijn maar twee van de vele voorbeelden uit de wetenschappelijke wereld die illustreren dat zich tussen de sturing door de overheid en de sturing door de markt een brede categorie van meer complexe vormen van sturing bevindt. Het klassieke ideologische debat (overheid of markt) is voorbijgestreefd en ongebruanceerd. Aan de orde zijn nu vooral de manieren waarop interacties tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke organisaties vorm krijgen. Wat in die interacties gebeurt op het vlak van communicatie, afspraken, conflictregeling, taakverdeling, samenwerking, enz. bepaalt de reële beleidsvoering zoals de burger die ervaart. De netwerken van organisaties zijn de eenheden van sturing.

Vlaanderen heeft op dit vlak al een rijke traditie: met een zeer dicht net van overheden, met intense politieke en ambtelijke relaties tussen de overheidsniveaus, met een sterk uitgebouwd maatschappelijk middenveld dat via duizenden instellingen en diensten nauw met de overheid 'genetwerkt' is. We moeten het begrip netwerken dus niet meer uitvinden en we hebben op dat vlak wellicht zelfs een strategische voorsprong op andere landen. Maar net als in andere landen is het nog geen gewoonte om over sturing en beleidsvoering in netwerkvormen na te denken. Het ontbreekt nochtans niet aan actuele dossiers waarin dat bijzonder relevant is: voor de complexe organisatie rond de mobiliteitsbeheersing in het Antwerpse, voor het integraal waterbeheer, voor de Publiek-Private Samenwerking inzake stadsvernieuwing, voor de realisatie van ruimtelijke structuurplannen, enz. Vanuit dit perspectief is het kerntakendebat tussen de Vlaamse, provinciale en lokale overheden nog maar pas begonnen. De vraag waarin elk overheidsniveau sterk is, is natuurlijk relevant maar de daaropvolgende vraag is nog relevanter: op welke manier zullen zij dan die sterktes koppelen, hoe zullen zij

onderhandelen met elkaar en met het maatschappelijk middenveld om tot een gemeenschappelijke aanpak en een draagvlak voor de beleidsvoering te komen?

De interne organisatie van overheden (Beter Bestuurlijk Beleid, Copernicus, het Gemeentedecreet, enz.) krijgt, uiteraard en volkomen terecht, veel aandacht. Het interne perspectief wordt echter nog interessanter als de interbestuurlijke en interorganisatorische relaties mee in de focus betrokken worden. Dat laatste is wellicht zelfs een noodzaak voor een goede sturing van de interne hervormingen. Dan worden de noodzakelijke processen van interne modernisering immers niet alleen bekeken vanuit interne agenda's, maar worden ze ook getoetst vanuit criteria die te maken hebben met de noodzaak tot samenwerking met andere overheden en met maatschappelijke actoren. Wat is dan de beste organisatie van de Vlaamse overheid om met steden over een geïntegreerd stadsbeleid te onderhandelen, wat brengt het integraal waterbeheer in de stroombekkens mee voor de organisatie van de Vlaamse overheid, hoe kan Vlaanderen zich het best organiseren om in de mobiliteitsproblematiek rond Antwerpen zo effectief mogelijk te functioneren?

Klassieke termen uit de bestuurskunde krijgen in een perspectief van sturing in en door netwerken nieuwe betekenissen. De gevolgen daarvan onderzoeken en nagaan wat dit betekent voor bestuurlijk Vlaanderen is één van de doelstellingen van het SBOV. Beleid, management, effectiviteit, decentralisatie, de verhouding tussen politici en ambtenaren: in situaties waarbij de sturing vorm krijgt doorheen onderhandelingen tussen overheden en maatschappelijke organisaties krijgen deze begrippen nieuwe ladingen. Nieuwe en nog overwegend onderbelichte vragen duiken op: het congres in Leuven behandelde de vraag hoe ruimtelijke en economische planning doorheen de netwerken vorm krijgt en wat het begrip planning dan betekent. Hoe 'managen' we complexe stelsels van actoren, wat is het profiel van netwerkmanagers, wat betekent effectiviteit in die context (wiens effectiviteit?), wie stuurt dergelijke stelsels aan en wie controleert de managers van deze samenwerkingsverbanden?

Niet toevallig draagt het nieuwe centrum in Denemarken de naam van 'Democratic Network Governance'. Het werken in en door netwerken sluit helemaal aan bij de verschuiving naar een onderhandelingshuishouding en het denken in termen van 'governance'. Eenzijdige hiërarchie werkt niet voor complexe pro-

Actuele informatie vindt u op onze website www.steunpuntbov.be

WWW.STEUNPUNTBOV.BE

blematieken die altijd gekenmerkt worden door uiteenlopende inzichten in problemen en oplossingen en door verspreide bevoegdheden en middelen. Onze representatiedemocratie is evenwel gebouwd op systemen van controle die gebonden zijn aan vast omschreven schalen, een eigen pakket bevoegdheden en eigen budgetten. Als we ervan uitgaan dat de som meer is dan de delen, en dat is altijd toch de bedoeling van sturing door netwerking, wie controleert dan de som? Als we ervan uitgaan dat het zo al moeilijk is om burgers bij het eigen gemeentebestuur of bij de Vlaamse overheid te betrekken, wat betekent dit dan voor betrokkenheid bij netwerkachtige vormen van bestuur die per definitie, zo lijkt het toch, complexer en moeilijker te overzien zijn? Het is mogelijk dat de antwoorden niet liggen in restauratie van oude werkvormen maar in de ontwikkeling van nieuwe methodes die aan begrippen als representatie, controle en verantwoording nieuwe inhoud geven. Een niet eenvoudige maar wel bijzonder prikkelende agenda voor het SBOV en voor de Vlaamse overheden.

Filip De Rynck,
Coördinator SBOV
Hogeschool Gent



PRESTATIES METEN IN DE VLAAMSE OVERHEID: EEN VERKENNENDE STUDIE

De publieke sector zit in een transitieperiode. De capaciteit om naast input ook output en effect in kaart te brengen, zal voor de zich hervormende overheid een kerncompetentie worden. Het onderzoek naar prestatie-meetsystemen van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen brengt vraag en aanbod van prestatie-informatie in kaart aan de hand van een aantal conceptuele kaders, met name een input-outputmodel, een model van vraag en aanbod en een procesmatig model van prestatie-meting en gebruik van prestatie-informatie. De norm die het onderzoek zich hierbij stelt, is dat er moet worden gestreefd naar een goede afstemming van vraag en aanbod. Dit betekent dus niet noodzakelijk 'meer is beter', maar wel een stapsgewijze vooruitgang met aandacht voor zowel vraag- als aanbodzijde. Voor een succesvolle implementatie van de hervorming van de Vlaamse overheid zal deze vooruitgang van groot belang zijn.

Het rapport 'Prestaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie' is de neerslag van een onderzoek naar prestatie-meting in de Vlaamse overheid. Op basis van gesprekken met ambtenaren enerzijds en documentenanalyses anderzijds wordt een conceptueel kader besproken om het veelzijdige onderwerp prestatie-meting te vatten. Hiertoe worden processen van vraag en aanbod onder de loep genomen. Vragen naar de oorzaak en

de aanleiding, de implementatie, de afbakening van het meet-object, de indicatorenontwikkeling, de dataverzameling, de data-analyse, de rapportage en de kwaliteit van prestatie-informatie worden geconfronteerd met Vlaamse praktijken. Daarnaast wordt ook het gebruik van prestatie-informatie in de beleids- en beheerscyclus, in de financiële cyclus en in sturings- en verantwoordingsrelaties besproken in zowel een Vlaamse als een internationale context.

Geert BOUCKAERT, Wouter VAN DOOREN & Miekatrien STERCK (2003), *Prestaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie*, 115 p.

AGENTSCHAPPEN IN VLAANDEREN: EEN BESCHRIJVENDE ANALYSE

In een volgend nummer wordt dieper ingegaan op deze publicatie. Ondertussen kan het rapport via de website <http://www.steunpuntbov.be> geconsulteerd worden of aangevraagd worden via het secretariaat van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) (016/32.36.10 of sbov@soc.kuleuven.ac.be).

Geert BOUCKAERT, Koen VERHOEST & Bram VERSCHUEREN (2003), *Agentschappen in Vlaanderen: een beschrijvende analyse*, 172 p.

BETER BESTUURLIJK BELEID: VERANDERINGEN ALS ONDERZOEKSOBJECT

Met het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering in 1999 werd in de schoot van de regering het akkoord gesloten om de Vlaamse overheid te moderniseren tot één van de koplopers binnen de OESO-omgeving. In het regeerakkoord werd de basis gelegd voor de herstructurering van de Vlaamse overheid, wat later Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) gedoopt zou worden. Naar aanleiding van dit initiatief werd binnen het spoor veranderingsmanagement een project opgesteld met een driedelige onderzoeksvraag: wat zijn de gevolgen voor de coördinatie van het beleid; wat zijn de gevolgen voor de politiek-ambtelijke verhoudingen en tot slot hoe wordt het veranderingsproces gemanaged? Op basis van een uitgewerkt theoretisch kader werden empirie en theorie aan elkaar getoetst om van hieruit aanbevelingen te kunnen doen naar de Vlaamse overheid.

METHODOLOGIE

Als theoretische onderbouwing van het begrip coördinatie werd een beroep gedaan op het hiërarchie-markt-netwerkdelen. Daarnaast werd ook een ruime waaier van theoretische modellen die politiek-ambtelijke verhoudingen conceptualiseren losgelaten op het hervormingsplan. Als achtergrond voor het ma-

nagement van veranderingen werd, op basis van wetenschappelijke literatuur, een kader voor veranderingsmanagement uitgetekend¹.

COÖRDINATIE EN HET GEVAAR VOOR VERKOKERING

Door de veranderingen binnen Beter Bestuurlijk Beleid zien we een versterking van de coördinatie binnen de homogene beleidsdomeinen. Een overlegplatform zal de noodzakelijke link maken tussen beleidsuitvoering en beleidsvoorbereiding. Daarnaast zien we binnen ieder beleidsdomein een netwerk ontstaan tussen de ambtenaren. Ook de nieuw op te richten beleidsraad past binnen deze evolutie. De relatie tussen politici en ambtenaren wordt structureel verankerd. Dit ontbrak in het verleden te vaak.

Problematischer zal evenwel de coördinatie over de verschillende beleidsdomeinen heen worden. BBB ontbindt de structurele ambtelijke netwerken (matrixstructuur; College van secretarissen-generaal). Iedere vorm van ambtelijke coördinatie zal bijgevolg gebeuren door ad-hoccomités of informele contacten. Deze evolutie zou kunnen leiden tot een verkokering van de verschillende ministeries. Mede hierdoor kunnen we een versterking van het politiek niveau verwachten op coördinatievlak, doordat ze het enige structureel interdepartementaal netwerk zal vormen. Contradictorisch met deze evolutie is de tendens om de ministeriële kabinetten af te slanken. Een toename van het aantal kabinetsleden in de toekomst kan dan ook verwacht worden. Een initiatief dat ambtelijke netwerken op beleidsvlak creëert, kan een antwoord bieden op de noodzaak aan interdepartementale coördinatie en een groei van de ministeriële kabinetten tegengaan.

POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN: MOGELIJKHEDEN IN VERANDERING

In het onderzoek werd getracht om de gevolgen van het Beter Bestuurlijk Beleid te bepalen op het vlak van de politiek-ambtelijke verhoudingen, enerzijds algemeen en anderzijds binnen de beleidsraad. De relatie tussen politici en ambtenaren lijkt doorheen het Beter Bestuurlijk Beleid in positieve zin te evolueren. Binnen het Beter Bestuurlijk Beleid zou men kunnen stellen dat het kader wordt geschapen om een goede samenwerking tussen politici en ambtenaren mogelijk te maken. Doch, de analyses op basis van de wetenschappelijke modellen tonen dat veel afhankelijk zal zijn van de manier waarop de verschillende actoren hun rol interpreteren.

(1) Het kader voor veranderingsmanagement werd samen met het project 'leiderschap in verandering' ontwikkeld (M. Andriessen, T. Steen en A. Hondeghem, *Leiderschap vanuit verandering, Case study 'La Relève'*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2003, 59 p.). Het uitgewerkte kader werd tevens gepubliceerd in M. Andriessen, C. Pelgrims & T. Steen, "Aandachtspunten in het veranderingsproces. Methodologie om de roep om verandering te beantwoorden", *V.T.O.M.* 2003/8, 21-28.

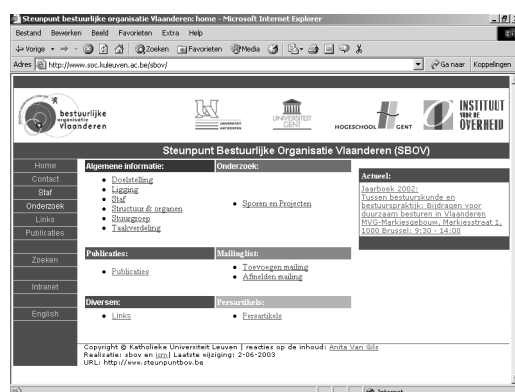
UITDAGINGEN VOOR HET VERANDERINGSPROCES

Ten slotte werd gefocust op het management van de veranderingen. In tegenstelling tot vorige veranderingen, die voornamelijk gebeurden in de schoot van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, wordt door Beter Bestuurlijk Beleid de Vlaamse overheid in zijn totaliteit voorwerp van de verandering. Een ander verschilpunt met vorige veranderingen is het karakter van de veranderingen. De vorige veranderingen waren voornamelijk ambtelijke projecten, daar waar BBB hoofdzakelijk een politiek project te noemen is.

Uit het onderzoek bleek onder meer dat de communicatie doorheen het proces veel te wensen overliet. Vooral de aanvangsfase werd veeleer gekenmerkt door non-communicatie. Nadien bleek de potentie aanwezig om het communicatiebeleid op een meer actieve manier te benaderen. Er dient opgemerkt te worden dat de communicatie hoofdzakelijk gekenmerkt wordt door een top-down benadering en vooral gericht is op het doorgeven van informatie. De communicatie wordt bijgevolg niet gebruikt om medezeggenschap onder de medewerkers te creëren of een bottom-up dynamiek te ontwikkelen. Door de enge benadering van de communicatie wordt er niet gewerkt aan een draagvlak onder de personeelsleden, wat leidt tot heel wat onzekerheden. Op deze manier is het moeilijk om het eigenaarschap van de veranderingen over te dragen, wat de slaagkansen van het veranderingsproject doet dalen. Een overdracht van eigenaarschap zou evenwel een voortgang van BBB bevorderen. Uit het onderzoek bleek namelijk dat tijdsbewaking een cruciale factor zal worden in de implementatiefase van het Beter Bestuurlijk Beleid.

Christophe PELGRIMS, Annie HONDEGHEM & Trui STEEN (2003), *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 94 p.

WWW.STEUNPUNTBOV.BE: SITE VAN DE WEEK



In Trends (week 10 juli 2003) werd de website www.steunpuntbov.be uitgeroepen tot website van de week. We citeren: "alle informatie op de site is makkelijk terug te vinden en biedt inzicht in de doelstellingen en werking van het SBOV. Bovendien kunt u makkelijk contact opnemen met de onderzoekers en tussen de vrij beschikbare publicaties vindt u al heel wat boeiend materiaal".

Het opzoeken van publicaties is ondertussen geoptimaliseerd met een onderliggende databank. Naast het verkrijgen van een overzicht met de recente publicaties kan men voortaan op een eenvoudige wijze opzoeken op auteur, titel, trefwoord en/of onderzoeksdomein. Mede op deze wijze kan het steunpunt uitgroeien tot een kenniscentrum voor overheidsinformatie.

ENKELE RECENTE PUBLICATIES

ANDRIESEN, M., STEEN, T. & HONDEGHEM, A. (2003), *Leiderschap vanuit verandering, Case study "La Relève"*, 62 p.

BOUCKAERT, G. & VAN DOOREN, W. (2003). "Chapter 8: Performance management in public sector organisations", in: LÖFFLER & BOIVARD, *Public Management and Governance: An Introductory Text*, London, Routledge, 13 p.

BOUCKAERT, G., VERHOEST, K. & VERSCHUERE, B. (2003), *Agentschappen in Vlaanderen: een beschrijvende analyse*, 172 p.

BRANS, M. (2003), "Comparative Public Administration: from general theory to general framework", in PETERS, B.G. & PIERRE, J. *Handbook of comparative public administration*, London, Sage.

BRYN, B. (2003), *Belastingen op particuliere investeringen in onroerend goed in de Europese Unie*, 45 p.

BRYN, B. (2003), *De conjunctuurgevoeligheid van de registratierechten in Vlaanderen: een econometrische analyse*, 8 p.

BURSENS, P., HELSEN, S. & VAN REYBROECK, E. (2003), "De geringe Europeanisering van de Vlaamse politieke elites", *Oikos*, 1 (24), 47-61.

KAMPEN, J.K., JANSSEN, D., ROTTHIER, S. & SNIJKERS, K. (2003), *De praktijk van e-Government in zeven landen van de OECD*, 239 p.

PELGRIMS, C. (2003), "Het ministerieel kabinet als rotatiepunt en meerwaarde in de loopbaan van de kabinetsleden. Een onderzoek binnen de kabinetten van de Vlaamse Regering", *T.B.P.*

PELGRIMS, C., HONDEGHEM, A. & STEEN, T. (2003), *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, 94 p.

VAN DOOREN, W. & VAN DE WALLE, S. (2003), "Self-promotion by self-assessment? A study of the motives underlying the use of the Common Assessment Framework (CAF) in Belgian public agencies", in LÖFFLER, BOIVARD & PARRADO DIEZ, *Public Management and Governance: An Introductory Text*, 17 p.

VAN REYBROECK, E. (2003), *Europeanisering van het Vlaamse milieu- en onderwijsbeleid: een onderzoek naar de institutionele aanpassing en haar verklaringen. Politicogenetmaal*, Dordrecht (Nederland), 24 p.



Prof. dr. Annie Hondeghem



Prof. dr. Hans Waeye



Prof. dr. Ria Janvier



Prof. dr. Filip De Rynck

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