

Steunpunt beleidsrelevant onderzoek

BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN

EDITORIAAL

"Steunpunten is een werkwoord."

Het Steunpunt is geen ding maar een werkwoord, een complex werkwoord dat zich vervoegt: ik steunpunt, jij steunpunt, wij steunpunten.

Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) is opgestart eind 2001 en loopt tot eind 2006. Dit betekent dat we bijna halfweg zitten en dat een tussentijdse evaluatie van het Steunpunt nuttig kan zijn.

Het is goed om de doelstellingen van het SBOV nog even in herinnering te brengen.

Het Steunpunt is opgezet voor het verzamelen, analyseren en ontsluiten van gegevens met betrekking tot overheden, voor het uitvoeren van probleemgericht wetenschappelijk onderzoek, voor het uitvoeren van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, en voor het verlenen van wetenschappelijke dienstverlening. Meer specifiek zijn de doelstellingen het geven van onafhankelijk advies met betrekking tot de modernisering van bestuur en beleid, het geven van gespecialiseerd advies over het toepassen van bepaalde beleids- en beheersinstrumenten in de besturen en de samenhang tussen de diverse instrumenten, het verrichten van toegepast ondersteunend onderzoek en wetenschappelijk advies in het kader van fundamentele bestuurlijke keuzen, en het wetenschappelijk ondersteunen bij de ontwikkeling van monitoring-systemen en indicatoren (zowel kwalitatief als kwantitatief) die de prestaties van de diverse besturen in Vlaanderen meten.

Het instrument dat hiervoor werd ontwikkeld, is een consortium van de beste en de beschikbare expertise aan drie Vlaamse universiteiten en een hogeschool. De keuze voor het poolen van expertise, het concentreren van kennis, het in netwerk plaatsen van onderzoekers is een noodzaak, niet enkel voor Vlaanderen, maar meer nog in een Europese context. Een cultuur van samenwerking is traditioneel nooit sterk geweest in Vlaanderen. Met het aantal partners stijgt natuurlijk ook de coördinatiekost. Maar het academisch platform is een realiteit geworden waardoor de bestuurskundige expertise zichtbaarder is geworden.

Het Steunpunt is een complex antwoord op een complexe vraagstelling. Het is inhoudelijk complex. De verschillende inhoudelijke sporen laten toe om zowel aparte dimensies uit te diepen als om ze in synergie te plaatsen. De vraag van de synergie is een leerproces en de herschikking van een aantal sporen is hiervan een duidelijke expressie. Ook de expliciete aandacht voor het lokale bestuur als een horizontaal thema binnen het Steunpunt is een indicatie voor het synergetische.

Het Steunpunt is complex naar actoren toe. De driehoek van politiek, administratie en academie is noodzakelijk en nuttig, en moet het geheel in evenwicht houden. Ook hier is er een leerproces geweest voor alle partijen. De bekommernis om een winwinsituatie te scheppen is een goed vertrekpunt en een goed eindpunt.

Er is de complexiteit van de interactie van beleidsondersteunend, toegepast en fundamenteel onderzoek met de hiermee samenhangende typologie van outputs: adviezen, artikelen, tot en met doctoraten. Ook hier moet permanent een evenwicht worden betracht dat enkel zinvol is vanuit een kruisbestuiving tussen deze outputs.

Er is de complexiteit van het langetermijndenken over trends en de kortetermijnproductie voor concrete acties waarbij valorisatie of utilisatie kernbegrippen zijn. Ook hier bestaat de uitdaging om dit samen te denken en te doen. Dit vergt een discipline van alle actoren.

Hierdoor is het Steunpunt een actief werkwoord geworden dat moet worden vervoegd in de tegenwoordige, maar nog meer in de toekomstige tijd. Het Steunpunt anticipeert immers in zijn functioneren ook op de toekomstige werking van de administraties (meervoud) in Vlaanderen, van lokale besturen, over provincies tot Vlaamse Gemeenschap en verder.

In de tweede helft, en tot eind 2006, zullen we dit complex werkwoord verder vervoegen. Vanuit dat perspectief is deze innovatie meer en meer ingeburgerd. Steunpunten is van een nieuw en onregelmatig naar een vertrouwd en regelmatig werkwoord geëvolueerd.

Geert Bouckaert



Op donderdag 11 december 2003 ontving Geert Bouckaert in Maastricht de sinds 1987 ingestelde tweejaarlijkse Alexis de Tocqueville-Prijs. Deze wordt toegekend door de Board of Governors van het European Institute of Public Administration. Hij ontving deze prijs samen met Neil Kinnock, Vice-President van de Europese Commissie. De prijs wordt toegekend aan topambtenaren en academici die baanbrekende bijdragen hebben geleverd aan de praktijk of het onderzoek van het bestuur en het beleid binnen de Europese Unie.

Actuele informatie vindt u op onze website

WWW.STEUNPUNTBOV.BE

PROGRAMMASTRUCTUUR

1. SPOOR: BESTUURLIJKE RELATIES
 - 1.1. Europeanisering van het Vlaamse bestuurlijke systeem
 - 1.2. Interorganisatorische relaties rond gebiedsgerichte beleidsproblematieken
 - 1.3. De verzelfstandiging en sturing van overheidsorganisaties
 - 1.4. Evaluatief onderzoek omtrent de noodzaak tot vermaatschappelijking en professionalisering van het lokale beleidsniveau
2. SPOOR: BELEID
 - 2.1. Onderzoek naar de capaciteit van professionele beleidsontwikkeling bij de Vlaamse overheid in een klimaat van vermaatschappelijking
 - 2.2. Onderzoek naar de inhoud en methodologie van informatiesystemen voor het algemeen regeringsbeleid
 - 2.3. Organisatorische aspecten van een studiedienst voor het algemeen regeringsbeleid
3. SPOOR: HRM & VERANDERINGSMANAGEMENT
 - 3.1. Deregulering en decentralisering als katalysatoren voor een modern en flexibel personeelsmanagement
 - 3.2. Wetenschappelijke ondersteuning van HRM-beleid, in het bijzonder m.b.t. instroom, doorstroom, uitstroom van overheidspersoneel
 - 3.3. Hervormingen m.b.t. deregulering & administratieve vereenvoudiging
 - 3.4. Hervormingen inzake management en organisatie
4. SPOOR: FINANCIËEL MANAGEMENT & MONITORING
 - 4.1. Modernisering van de financiële cyclus
 - 4.2. Modernisering van de beleids- en beheerscyclus
 - 4.3. Het systeemniveau: vooruitgang in monitoringsystemen
5. SPOOR: EGOVERNMENT
 - 5.1. eGovernment in een interbestuurlijke context
 - 5.2. eGovernment in een intrabestuurlijke context
 - 5.3. eGovernment in een extrabestuurlijke context
6. SPOOR: FISCALITEIT
 - 6.1. Welvaarts- en verdelingseffecten van het fiscaal beleid
 - 6.2. Tax compliance bij vastgoedfiscaliteit
 - 6.3. Tax en mobiliteit
7. B-PROJECTEN & ADVIESVERLENING
 - 7.1. Financiële meerjarenplanning in gemeenten (2002)
 - 7.2. Draagvlakanalyse van het nieuw gemeentedecreet (2002)
 - 7.3. Gemeentelijke fiscaliteit: de impact van bovenbestuurlijke beslissingen op de lokale fiscaliteit (2003)
 - 7.4. Beheersovereenkomsten (2003)
 - 7.5. Naar een adequate implementatie van een monitoring-systeem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen (2003)
 - 7.6. Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse administratie (2004)
 - 7.7. De ontwikkeling van een geïntegreerd platform voor monitoring en ondersteuning van lokale besturen (2004)
 - 7.8. De ontwikkeling van indicatoren in het kader van de beleids- en beheerscyclus, de contractcyclus en de financiële cyclus (2004)

CONSULTATIECODES VOOR BELEIDSAMBTENAREN: EEN INTERNATIONALE VERKENNING

In het jaarplan van het onderzoeksproject 'Professionalisering van de beleidsontwikkeling in Vlaanderen in het licht van vermaatschappelijking' werd op vraag van de stuurgroep een deelproject over consultatiecodes voor ambtenaren ingeschreven, dit om de beleidsvorming en de discussies in het kader van de operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) te voeden met een reflecterende analyse over bestaande codes in het buitenland.

Binnen BBB worden immers een aantal beleidsondersteunende taken herverdeeld tussen overheidsinterne actoren (ministerieel kabinet & administraties uit het MVG & VOI's). Daarbij zouden de departementen centra voor beleidsondersteuning worden – verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, opvolging en evaluatie – en zouden de ministeriële kabinetten afslanken tot een soort politiek secretariaat. Logischerwijze zouden ambtenaren er dan een aantal beleidsondersteunende taken bij krijgen, waaronder mogelijks het consulteren van andere administraties, doel- en belangengroepen. Dit zal naast geheel andere competenties, ook nieuwe verantwoordingskaders ten opzichte van de beleidsbepaler vereisen. Consultatiecodes kunnen daarin een belangrijke rol spelen. In dergelijke codes wordt (al dan niet bindend) vastgelegd wat beleidsambtenaren kunnen en mogen doen op consultatievlak en welke standaarden, gedragsregels en procedures ze daarbij in acht moeten nemen.

Doel van deze studie was om enkele buitenlandse codes kritisch te analyseren en er lessen en beslispunten voor de Vlaamse overheid uit af te leiden. We bestudeerden codes en/of gedragsregels uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Het rapport is als volgt opgebouwd.

In het eerste inleidend hoofdstuk gaan we nader in op het begrip consultatie en op consultatieprocessen in de beleidscyclus. Daarna schetsen we de consultatieproblematiek in het huidige en toekomstige Vlaams politiek-administratieve landschap. We eindigen het hoofdstuk met een lijst van onderzoeksvragen.

In de daaropvolgende hoofdstukken komen de codes uit de diverse landen aan bod. We hanteren daarbij telkens dezelfde, driedelige opbouw.

Voor elk onderzocht land schetsen we eerst de politiek-ambtelijke structurering en de beleidsrol van de ambtenarij. Elke code kan immers pas zinvol geanalyseerd worden als ze duidelijk gesitueerd wordt binnen het bestaande 'beleidstakenpakket' voor ambtenaren.

Vervolgens beschrijven we telkens de aard en de inbedding van de codes. We hebben immers vastgesteld dat niet elk land een officiële en aparte consultatiecode heeft. In dat geval zijn we dan ook in andere codes en documenten op zoek moeten gaan naar relevante gedragsregels.

Ten slotte wordt elke code geanalyseerd op het vlak van ontstaan, bereik en inhoud.

In het vierde en afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek samen en formuleren we enkele aanbevelingen en beslispunten voor de Vlaamse overheid.

VANCOPPENOLLE Diederik, BRANS Marleen (november 2003).
Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning. 74 p.

DE MYTHE VAN HET STATUUT VOORBIJ? DE NIEUWE OVERHEIDSWERKNEMER IS OPGESTAAN!



Het spanningsveld tussen de statutaire en de contractuele tewerkstelling in de publieke sector is nog nooit zo groot geweest. Deze vaststelling is op zich een aanzet om de klassieke argumentatie voor de principiële statutaire tewerkstelling te relativeren en zelfs in vraag te stellen.

De praktijk wijst uit dat meer dan de helft van het personeel op het plaatselijke en provinciale bestuursniveau via arbeidsovereenkomst is aangeworven. Niettemin houdt men in de voorontwerpen van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet en van het Provinciedecreet nog steeds de statutaire tewerkstellingswijze aan als regel. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de betrokken actoren – HRBB, VVSG, VVP en vakbonden – pleiten voor een eenvormige rechtspositieregeling. Ook vanuit het streven naar een modern personeelsmanagement zijn er nog bijkomende motieven die de invoering van een uniforme rechtspositieregeling schragen, zodat een einde komt aan het actuele tweesporenbeleid. Een respectabel aantal andere Europese landen is Vlaanderen trouwens voorgegaan in de tendens tot 'vermarkting' van de individuele arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

Na een toetsing aan de hogere rechtsnormen en rekening houdende met de contouren van de federale wetgeving, wordt een nieuw concept ontwikkeld van 'rechtspositieregeling voor de overheidswerknemers op het provinciale en plaatselijke niveau', uitgaande van de contractuele tewerkstelling. Daarbij wordt nagegaan hoe op gepaste wijze een aanvullende regeling mogelijk is binnen de grenzen van het Belgische arbeids- en socialezekerheidsrecht. Daarnaast wordt gezocht naar mogelijkheden om relevante algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten toepasselijk te verklaren op de contractanten in overheidsdienst. Voorts wordt gewezen op de gevolgen voor de bevoegde rechtsmacht.

Tot slot wordt afgerond met een toekomstvisie op de wijze waarop – vertrekkende van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet en Provinciedecreet – deze voorstellen concrete vorm kunnen krijgen. Kortom, een programma van twintig punten dat

moet leiden tot een uitgebalanceerde nieuwe rechtspositieregeling voor een belangrijk deel van de Vlaamse overheidswerknemers.

JANVIER Ria & JANSSENS Kathleen (2003). *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerker is opgestaan!*
SBOV nr. 2. die Keure: Brugge. 375 p.

PRESTATIEMETING KWANTITATIEF ONDERZOCHT

Prestatiemeting gaat over het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de output en het effect van de overheidsactiviteit. Paradoxaal genoeg was het onderzoek van prestatiemeting tot nogtoe voornamelijk kwalitatief beschrijvend. Meestal betrof het cases en literatuurstudies. Het kwalitatieve onderzoek heeft een aantal stappenplannen en beschrijvingen in de diepte opgeleverd (Bouckaert, van Dooren & Sterck 2003; Bouckaert, Hoet & Ulens 2000; Bouckaert & Auwers 1999). Vandaag bogen we dit onderzoeksspoor aan te vullen met een analyse in de breedte. Daartoe werd een vragenlijst verstuurd naar alle afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en een zestigtal verzelfstandigde instellingen anderzijds.

De kwantitatieve benadering van de vragenlijst is complementair aan het kwalitatieve onderzoek op basis van interviews en documentenanalyse. De bedoeling van de vragenlijst is een weergave van de initiatieven rond prestatiemeting. Het is een helikopterzicht van het veld; het geeft een overzicht, maar met minder detail en nuance. Deze kwantitatieve aanpak zal het kwalitatieve onderzoek aan de hand van interviews en documentenanalyse dus niet kunnen vervangen. De resultaten van de bevraging kunnen echter wel het kwalitatief onderzoek aanvullen en sturen. Het kwantitatieve luik is dus een noodzakelijke voorwaarde om in de toekomst interessante cases te selecteren voor een analyse in de diepte.

De vragenlijst bevat vier onderdelen. Ten eerste vragen we de organisatie zich te identificeren. Dit maakt het mogelijk om organisatiekenmerken te koppelen aan praktijken van prestatiemeting. Vanzelfsprekend blijft de bevraging anoniem. De respondenten zullen niet identificeerbaar zijn. Ten tweede zijn er een aantal vragen die de meetpraktijken van de organisatie behandelen; in welke mate wordt er gemeten? De derde sectie behandelt het productieproces van de informatie; hoe komt de informatie tot stand? Ten slotte komt het gebruik van de prestatie-informatie aan bod.

De vragenlijst heeft zowel een wetenschappelijk als een praktijkgericht doel. Aan de hand van de vragenlijst kunnen organisaties zich positioneren ten opzichte van andere organisaties voor wat prestatiemeting betreft. Wat doen anderen (niet) en waarom (niet)? Hierbij is meer meten niet noodzakelijk beter. Het streefdoel moet een meetsysteem zijn dat ook gebruikt wordt. De resultaten van de bevraging zullen worden terugge-

koppeld naar de respondenten in de vorm van workshops en publicaties. We kijken er in ieder geval naar uit om de resultaten met u te bespreken.

Voor meer informatie over het project kan u terecht bij: Wouter VAN DOOREN - wouter.vandooren@soc.kuleuven.ac.be.

Literatuurverwijzingen:

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

BOUCKAERT Geert, HOET Dieter & ULENS Wim (2000). *Prestatiemeetsystemen in de overheid: een verkennende studie*. die Keure: Brugge. 314 p.

BOUCKAERT Geert & AUWERS Tom (1999). *Prestaties meten in de overheid*. die Keure: Brugge. 205 p.

BEHEERSOVEREENKOMSTEN (B-PROJECT 2003)

In dit kortlopende project werd op basis van aanwezige expertise en kennis en een beperkt internationaal vergelijkend onderzoek gepoogd concrete suggesties en instrumenten aan te reiken met het oog op de uitwerking van een geïntegreerde en gedifferentieerde sturingsvisie inzake contractmanagement binnen de Vlaamse overheid. Een integrale visie houdt rekening met eisen inzake de inhoud van een contractsturingscyclus en de structuur, cultuur en systemen in de betrokken organisaties. De aanbevelingen van de onderzoeksgroep werden in drie handleidingen gegroepeerd:

- Handleiding 1. De contractcyclus: inhoud, taakverdeling en acties;
- Handleiding 2. Methoden en technieken voor het management van organisatiecontracten;
- Handleiding 3. Randvoorwaarden en het veranderingsmanagement.

Het onderzoeksmateriaal wordt omgezet in suggesties voor richtlijnen, die bruikbaar zijn bij het veralgemeend invoeren van beheersovereenkomsten. Een korte casevoorstelling is opge maakt voor de buitenlandse cases. De richtlijnen zijn afgewerkt

en worden ter toetsing voorgelegd begin 2004. Een studiedag wordt voorzien in mei-juni 2004 om de handleidingen aan de Vlaamse administratie voor te stellen.

VERHOEST Koen & LEGRAIN Amaury. *Handleiding voor contractmanagement binnen de Vlaamse overheid*. 250 p.

ANDERE RECENTE PUBLICATIES

• BURSENS Peter (2003). *National and transnational preference formation regarding the future of Europe: Belgium and the European Convention. Workshop on 'deciding the EU's future: preference formation and visions of Europe'*. Birkbeck College, University of London. 14-15 november 2003. 24 p.

• DE RYNCK Filip & VOETS Joris (2003). *Area-based policy arrangements in Flanders. The politics of space and place: re-negotiating territorial governance? International workshop on 'territorial governance in a multi-level environment: new forms of institutional action'*. Amsterdam. 14-15 november. 25 p.

• VERHOEST Koen & BOUCKAERT Geert (2003). *Machinery of government: Shifting from effectiveness of coordination to coordination of effectiveness. International workshop on state policy capacity*. Hong Kong. oktober 2003. 32 p.

• CAPEAU Bart, DECOSTER André & VERMEULEN Frederic (2003). *Het effect van de verlaging van de Vlaamse registratierechten: simulaties met een geordend logitmodel*. 21 p.

• JANSSEN Davy, KAMPEN Jarl K., ROTTHIER Sabine & SNIJKERS Kris (2003). *Internationale trends op het vlak van e-government*. 35 p.

• JANVIER Ria (2003). *Overzicht (gesubsidieerde) contractuele tewerkstelling. Statuut plaatselijke en provinciale besturen*. Mechelen. Kluwer. Actuele voorinformatie. oktober 2003, nr. 173.1 & *Nieuwsbrief werkgelegenheidsmaatregelen*. nr. 23.1 41 p.

• MACINTOSH Ann, PROSSER Alexander, JANSSEN Davy, JOHNSON Ian, ANNISON Dave, GRÖNLUND Åke, AHRENS Katharina, PAULSEN Birgitte, ROSTED Kirsten, ZALISOVA Irina (2003). *E-Forum E-Democracy, work group 4 - Initial results. On-linediscussieplatform door Kleurrijk Vlaanderen - e-Forum conferentie*. 15 en 16 september 2003. Valencia. 39 p.



Prof. dr. Ria Janvier



Prof. dr. Filip De Rynck



Prof. dr. Hans Waegel



Prof. dr. Annie Hondegheem



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