

## Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties

door Geert BOUCKAERT

Hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Leuven

De bezorgdheid voor een verbetering van de relatieve concurrentiële capaciteit van onze Westerse landen in een wereldcontext, heeft de modernisering van onze samenleving hoog op de agenda geplaatst. Het slagkrachtiger maken van onze politieke, economische en administratieve systemen wordt dan ook een belangrijke prioriteit binnen heel wat EU- en OESO-landen. De politieke modernisering probeert zowel schaalvergroting (van de Europese instellingen tot de Nederlandse herindelingen op lokaal vlak), als schaalverkleining (van federalisering van centrale staten tot binnengemeentelijke democratie). De economische modernisering betreft o.a. de productgamma's (diensten- en informatie-economie), de productieprocessen (inclusief sociale en milieu-kosten) als de structurering (met virtuele organisaties).

De modernisering van het overheidsapparaat in de Westerse landen verloopt volgens verschillende waarnemers tamelijk parallel. Een OESO-enquête in het begin van de jaren negentig verwijst hierbij naar aandacht voor kwaliteit en klan-ten, het budgetteren volgens resultaten, een sterkere aandacht voor de menselijke middelen, de invoering van nieuwe technologieën, deregulering, aandacht voor de controle, en de evaluatie van resultaten en vooruitgang.<sup>1</sup> Deze tendensen werden bevestigd in de opvolgingsenquêtes in de loop van de jaren negentig.<sup>2</sup>

Daar waar de overheid met haar instellingen, als incarnatie van de staat, tot voor kort boven de andere actoren stond, is er een tendens om dezelfde overheid, ondanks haar sturende en controlerende functie, omwille van de omvang van haar producerende en dienstverlenende activiteiten, naast andere actoren te plaatsen. De overheid wordt, naast de non-profit organisaties en de privé-sector, een belangrijke actor in de totale maatschappelijke dienstverlening. Centraal hierbij staat het begrip 'resultaatssturing' ('performance governance'). Hiermee is een band gelegd tussen maatschappelijke macro-sturing met verschillende actoren ('governance') en maatschappelijke micro-sturing op privé, non-profit, en overheidsniveau ('management').<sup>3</sup>

Deze algemene maatschappelijke sturing in de richting van resultaten, die een belangrijk onderdeel van de legitimiteit van de overheid wordt, moet een antwoord geven op een drietal vragen:

- Wat moet de omvang van de overheid in de samenleving zijn? Dit heeft een onmiddellijk impact op budgettair beslag en besparingen;

1 OECD, *Public Management Developments, Survey 1990*. Parijs, 1991. G. BOUCKAERT, *De Overheidsmanager: Noodzakelijke of Voldoende Voorwaarde*. G. BOUCKAERT, A. HONDEHEM, R. MAES (Red.), *De Overheidsmanager, Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*. VCOB, Leuven, 1994, p. 43-64.

2 OECD, *Public Management Developments, Survey 1993* en *Public Management Developments, Survey 1995*. Parijs, 1994 en 1995.

3 J. KOOIMAN (Red.), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Londen, 1993.

- Hoe moet de overheid zich positioneren ten aanzien van andere actoren om een maatschappelijk gewenste dienstverlening te garanderen? Dit heeft een belang voor de relatiepatronen tussen politici, burgers als gebruikers van overheidsdiensten, bedrijfsleiders, en overheidsmanagers. Dit moet leiden tot resultaatgerichte netwerken, partnerschappen, en andere interacties tussen deze actoren;

- Hoe moet de overheid zichzelf organiseren en structureren om datgene wat tot haar (kern)taken behoort, binnen de maatschappelijke enveloppe, zo goed mogelijk te realiseren? Dit is de problematiek van het resultaatgerichte overheidsmanagement ('performance management'). Dit resultaatgericht management richt zich zowel op betere resultaten, beter afgelegde verantwoording omtrent opgenomen verantwoordelijkheden en loutere besparingen.

De concrete invulling van bovenstaande thema's, met een toetsing aan de Vlaamse lokale besturen, is het voorwerp van deze bijdrage.<sup>4</sup>

In een eerste deel wordt nagegaan hoe de basistrends voor de modernisering van de overheid verlopen in de pilootlanden van de OESO. Hierbij wordt melding gemaakt van een aantal convergerende instrumenten die deze processen ondersteunen.

In een tweede deel wordt nagegaan of deze basistrends terug te vinden zijn in onze lokale besturen.

In een derde deel wordt ingegaan op één type van instrumentarium dat cruciaal is om deze trends te ondersteunen. Zijn er convergerende en ondersteunende instrumenten, in het bijzonder financiële instrumenten aanwezig in onze lokale besturen om deze processen te ondersteunen?

In een laatste deel worden enkele methodologische opmerkingen gemaakt en wordt nagegaan welke theorieën er beschikbaar zijn om deze evoluties te beschrijven, te verklaren en zo mogelijk te voorspellen. Ook worden een aantal conclusies aangereikt na het confronteren van de lokale besturen met de OESO-evoluties.

## **I. Organisatie van overheidsdienstverlening: Basisevoluties in pilootlanden van de OESO**

Er treden een viertal basisevoluties op binnen pilootlanden van de OESO voor wat betreft hun organisatie van diensten, hun sturing, en hun beleidsontwikkeling.<sup>5</sup>

Vooreerst worden administraties omgeturnd tot management-eenheden. Dat deze transformatie meer moet zijn dan een semantisch modeverschijnsel komt tot uiting in het ontwikkelen van bedrijfsplannen ('corporate planning'), kwantitatieve doelformuleringen, verzelfstandiging van het middelenbeheer door o.a. enveloppe-systemen, opvolgings- en rapporteringssystemen voor prestaties ('performance monitoring and reporting') en regelmatige evaluaties door vergelijking met beste-praktijk-voorbeelden uit de overheid of de privé-sector in binnen- en buitenland ('benchmarking'). De bedoeling van deze instrumenten is om

<sup>4</sup> G. BOUCKAERT, Vlaamse Besturen in een OESO-context. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1996(1), 2, p. 20-24.

<sup>5</sup> G. BOUCKAERT, Overview and Synthesis. in: OECD, *In Search of Results, Performance Management Practices in 10 OECD Countries*. Parijs, 1997, p. 7-33 (in druk).

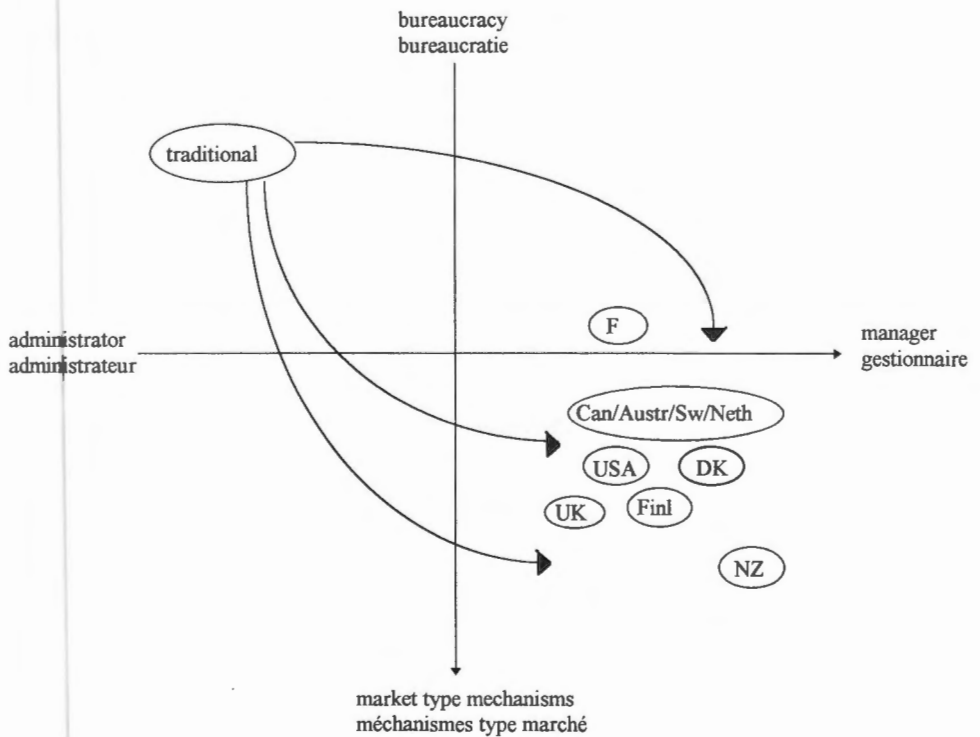
ambtenaren aan te zetten om meer in termen van beleid en beheer te denken en te handelen, en om er derhalve overheidsmanagers van te maken.

Een tweede belangrijke tendens is om af te stappen van een bureaucratische sturing van organisaties en om meer beroep te doen op de markt en mechanismen die de werking van de markt goed benaderen ('market-type-mechanisms' of MTM). Hierdoor worden er meer aanbestedingen uitgeschreven voor uitbesteding van dienstverlening of (logistieke) ondersteuning van eigen dienstverlening. Het aanzetten van eigen diensten om deel te nemen aan deze aanbestedingen zet hen onder druk om prikkels in termen van kosten en kwaliteit en hoeveelheid van dienstverlening ernstig te nemen. Het aanpassen van boekhoudkundige systemen laat toe om accurater kosten te berekenen en de vergelijkbaarheid van eigen en externe dienstverlening te vergroten. Het construeren van quasi-markten met concurrentie tussen overheid en privé of tussen overheidsdiensten wordt hierdoor een strategie om management toe te laten in een budgettaire omgeving.

Dit komt tot uiting in figuur I. Alle landen evolueren van het traditionele kwadrant waar ambtenaren werken in bureaucratieën naar een toestand waar overheidsmanagers werken in een markt-geïoriënteerde omgeving. De ingang tot deze vierde kwadrant is verschillend volgens de ambtelijke en politieke cultuur, en vol-

FIGUUR I

Bureaucratie en Markt, Ambtenaar en Manager: Verschuiving van landen.



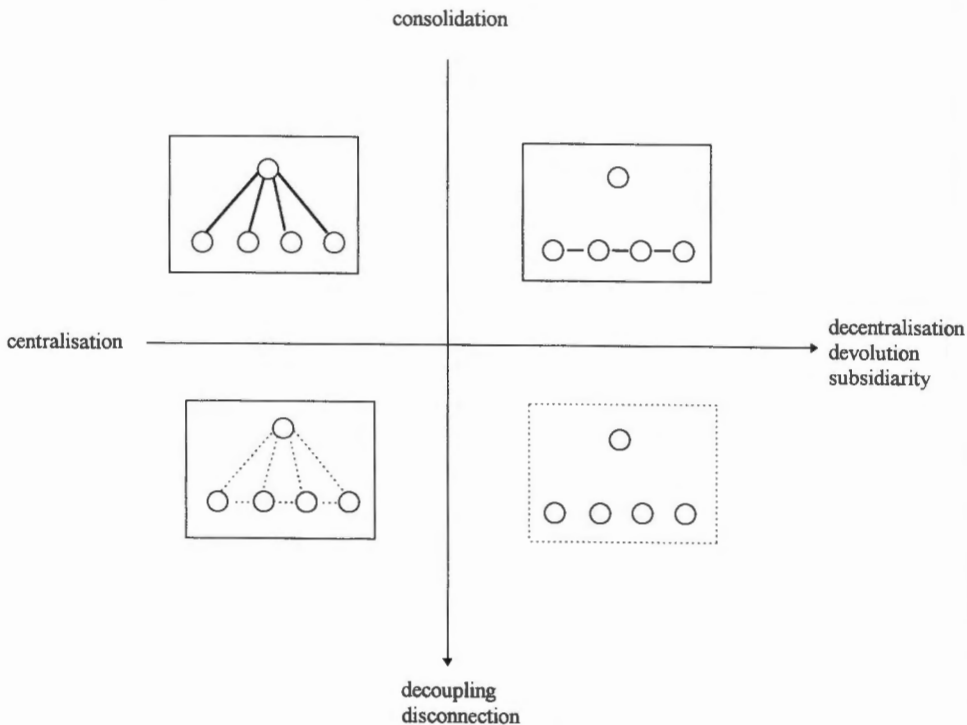
gens de ideologische conjunctuur. Er kan een nadruk liggen op de markt (UK en Nieuw Zeeland), op de interne verbeteringen (Frankrijk) of op combinaties van beide.

Een derde evolutie betreft het concreet structureren van activiteiten in organisaties. Hier wordt er gedecentraliseerd en verzelfstandigd. De subsidiariteit speelt ten volle. In een centralistische organisatie is er een hiërarchie (van lijn of functie) tussen het centrum en de periferie. In het maximale geval is er een stricte en gedetailleerde controle over de middelen en over de beleidsmateries. In een toestand van decentralisatie is er een ruime autonomie voor de aanwending van de middelen en voor de uitvoering van het afgesproken beleid. Veel van deze gedecentraliseerde organisaties zijn bovendien kleiner van schaal en bevatten meer homogene takenpakketten.

Dit wordt gekoppeld aan een vierde evolutie. Het beleid, zowel de elementen van een beleidscyclus (voorbereiding, beslissing, implementatie, evaluatie) als de delen van een beleidsveld, worden ontkoppeld. In een toestand van consolidatie van beleidscycli wordt de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie in één hand gehouden, met respect voor bepaalde scheidingen van bevoegdheden van

FIGUUR II

Geïntegreerd en ontkoppeld beleid,  
en gecentraliseerde en gedecentraliseerde organisaties



uit controlevereisten. In het andere geval wordt de voorbereiding van het contract en de enveloppe in een centraal ministerie voorbereid, komt de uitvoering in de privé-sector of bij een verzelfstandigd 'agentschap' en gebeurt de evaluatie door een financieel departement en/of een rekenhof. Men evolueert van een geïntegreerd naar een ontkoppeld beleid.

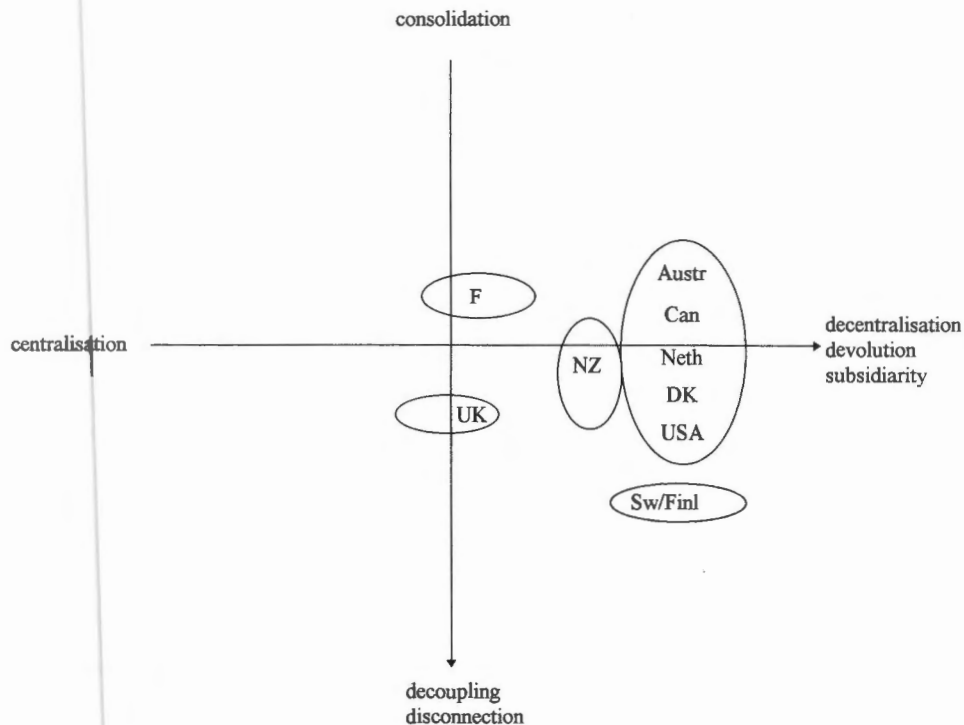
Deze twee tendensen kunnen worden gekoppeld tot vier kwadranten zoals weergegeven, eerst principieel in figuur II, en reëel in figuur III.

Al deze landen hebben de volgende kenmerken gemeenschappelijk:

- er is een algemene strategische visie die vooraf wordt afgesproken eerder dan een stricte ex ante controle;
- er is een autonomie voor de operationele uitvoering waarop de verantwoordelijken worden aangesproken, eerder dan een centrale organisatie die vanaf het centrum controleert;

FIGUUR III

Geïntegreerd en ontkoppeld beleid,  
en gecentraliseerde en gedecentraliseerde organisaties in tien OESO-landen



- er is een autonome periferie die verantwoordelijkheid opneemt en verantwoording aflegt voor bereikte resultaten, eerder dan een centrale organisatie die opvolgt of en in welke mate regels worden gevolgd;
- er is een contractgestuurde en resultaatgerichte invulling van activiteiten, eerder dan een sturing op basis van input en regelgeving.

Centrale instrumenten in deze management-filosofie zijn prestatiebegroting, kostprijsboekhouding, prestatie-evaluatie en prestatie-audits, 'benchmarking' en prestatie-meetsystemen met aangepaste rapportagetechnieken.

De ruggegraat van het prestatie-management in de overheid is het prestatie-informatie-systeem. Dit bevat data en informatie die voorwerp is van een audit en die gekoppeld wordt aan een beleids- en beheerscyclus.

Een dergelijk informatiesysteem bevat elementen omtrent middelen, activiteiten, geleverde diensten en producten, effecten, omgevingskenmerken en doelstellingen. Dit alles in zowel kwantitatieve (fysieke en monetaire) als kwalitatieve termen.

Dit moet voorwerp zijn van een permanent nazicht. Een recurrente audit van prestatie-data en informatie is een essentiële stap in de productie van bruikbare prestatie-informatie. Deze audit kan betrekking hebben op de keuze van de maatstaven en indicatoren (relevantie en validiteit), de procedures voor het verwerken van deze data (betrouwbaarheid), de kwaliteit van de informatie (accuraatheid en volledigheid), de normen en standaarden voor de evaluatie, de interpretatie en uitleg van de resultaten en de relevantie voor het nemen van beslissingen.

Nochtans is dit een moeilijke stap. Volgende moeilijkheden en problemen doen zich in alle landen voor:

- doelstellingen spinnen zich rond meetbare eerder dan rond belangrijke activiteiten;
- metingen gebeuren zonder veel voorbereiding;
- financiële maatstaven worden als belangrijker gezien dan bvb. kwalitatieve maatstaven;
- afwegingen tussen kwaliteit en kwantiteit zijn niet steeds duidelijk;
- algemene doelstellingen hebben niet steeds duidelijke indicatoren;
- het overbenadrukken van de te bereiken doelstellingen kan leiden tot doelafwendend gedrag;
- tijdsreeksen zijn dikwijls afwezig; en
- banden tussen middelen, activiteiten, verleende diensten, effecten en doelstellingen zijn niet systematisch.

Dit betekent dat de voeding van begrotingen, boekhoudingen en evaluaties op een omzichtige manier moet gebeuren. Ook de gevolgen die aan deze informatie worden gekoppeld moeten omzichtig in de praktijk worden omgezet.

De informatie omtrent de prestatie-evaluatie wordt zowel gebruikt om de toekomstige budgettaire ruimte te behouden en te vergroten, als om de beperkingen te kanaliseren. Een tweede toepassingsveld is een bonus of een premie te geven aan de organisatie, aan bepaalde onderdelen, of aan bepaalde leden. Een derde prikkel om een kostenbewust en resultaatgericht werken te bevorderen is om meer flexibiliteit en autonomie te geven aan de betrokken organisatie.

Een keuze voor prestatie-management in de overheid betekent dat het financieel systeem drastisch wordt hervormd. Middelen-gestuurde begrotingen worden omgevormd tot prestatie-begrotingen, kasboekhoudingen worden omgevormd tot dubbele boekhoudingen met een analytische inkleddingsboekhouding en de traditionele audits worden aangevuld met evaluaties en prestatie-audits. Dit sluit aan bij de theorievorming omtrent begrotingen en met de trend dat begrotingen meer functies moeten opnemen dan enkel uitgaven te autoriseren.<sup>6</sup>

OESO-landen ontwikkelen een bepaald moderniseringsbeleid met het oog op het verbeteren van de resultaten van de ingezette middelen binnen een breed maatschappelijk veld. De vraag kan worden gesteld of een analoog moderniseringsbeleid wordt gevoerd in de Vlaamse lokale besturen.

## II. De structuren en relaties op lokaal niveau

De Belgische (en Vlaamse) lokale besturen hebben een grondige transformatie ondergaan die zich verder zal extrapoleren naar de toekomst.

De vier basisevoluties in de OESO-landen worden hier kort getoetst, waarbij de organisatorische evolutie vooral wordt beklemtoond. In een volgend punt wordt dit aangevuld met de beschrijving en de evaluatie van de evolutie van het financieel instrumentarium.

### A. Van ambtenaren naar managers

Alhoewel de lokale administrateurs niet noodzakelijk verschuiven naar gemeentelijke managers, worden administratieve functies wel omgebogen naar managementfuncties. De personeelsdienst met zijn personeelsbeheer krijgt nu personeelsmanagementfuncties te verwerken. In de retoriek krijgen de secretarissen de functies van de algemene manager met een verantwoordelijkheid voor het geheel en met een speciale verantwoordelijkheid voor het personeel en de organisatie. De ontvanger en de verantwoordelijken op de rekendiensten kennen zichzelf de functies van financiële managers toe. Het hoofd van de technische dienst wordt de logistieke manager van de gemeente. Samen met de diensthoofden vormen ze, in een ideaal geval, een managementteam. Hiervoor wordt de personeelsadministratie omgebogen tot een personeelsbeleid. De zgn. Kelchtermansrichtlijnen zijn hierin heel belangrijk geweest. De implementatie ervan wordt een grote uitdaging voor de lokale besturen.<sup>7</sup> De financiële modernisering wordt in een volgende punt nader onderzocht. Het informatiebeheer wordt een volgende belangrijke problematiek voor sturing, opvolging en evaluatie.

Een centrale bekommernis is om de bestuurs- en beleidscultuur af te stemmen op een manier van leiding geven binnen organisaties en tussen organisaties. De incongruentie van de invulling van het secretaris-ambt met de organisatiecultuur kan hier voor een chronisch probleem zorgen.<sup>8</sup>

6 I. RUBIN, (Red.), *New Directions in Budget Theory*. Albany, 1988  
J. RABIN, *Handbook of Public Budgeting*. New York, 1992.

7 J. DOUMEN, J. DE BIE, Krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid als basis voor de ontwikkeling van een nieuwe managementcultuur in lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 1 (ter perse).

8 Y. PLEES, K. DE LEEMANS, Gemeentelijke organisatie modellen en modelsecretarissen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 2, (ter perse).

### B. Toepassing van markt-type-mechanismen

Vanuit een kostenbewustzijn en een resultaatgerichtheid wordt de vanzelfsprekendheid waarmee diensten zelf worden aangeboden afgezwakt. Alhoewel een massaal beroep op de markt en op marktmechanismen nog niet aanwezig is, worden aanbestedingen, leasingsformules, uitbestedingen of kosten- en opbrengstvergelijkende financieringsformules meer en meer gebruikt. Hoge kostprijzen of hoge toekomstige investeringskosten hebben geleid tot een debat rond bepaalde regio's. Regio's, waarvan de taken niet tot het kerntakenpakket van gemeenten behoren zoals elektriciteitsdistributie, slachthuizen, waterwinning en -distributie, worden dan ook massaal gesloten of actief afgestoten.

De liberalisering van de bancaire markt heeft ook voor een aantal spectaculaire anekdoten gezorgd, maar een systematische reflectie over wat de kerntaken kunnen zijn en waar die moeten worden georganiseerd is op dit ogenblik nog niet permanent aan de orde.

### C. Verzelfstandiging en decentralisatie van organisaties

Een sterk in het oog springende evolutie is de organisatorische proliferatie van de structurering van de gemeentelijke dienstverlening.<sup>9</sup>

Deze werd oorspronkelijk geconcipeerd als een bipolair hiërarchisch netwerk. Van de twee polen, wordt de gemeente hiërarchisch boven de Commissie voor de Openbare Onderstand (C.O.O.) geplaatst, wat tot uiting komt in zowel de politieke, de beleidsmatige, als de (financieel) beheersmatige relaties. De C.O.O. heeft een afgeleide politieke samenstelling en is financieel afhankelijk van de gemeentelijke dotatie.

Dit evolueert in de eerste helft van de twintigste eeuw tot een multipolair netwerk dat bovendien een afgezwakte hiërarchie kent. De gemeente is nog steeds een belangrijk centrum in het lokale firmament, maar haar soortelijk gewicht vermindert naarmate de perifere organisaties meer middelen en beslissingsruimte verwerven.

De intercommunales, de v.z.w.'s en de gemeentebedrijven waren een eerste generatie van satellieten waarvan veelvuldig gebruik gemaakt werd. De autonome gemeentebedrijven, met eventueel filialen waarin kan worden geparticipeerd, en de vennootschappen met sociaal oogmerk worden een tweede generatie van lokale satellieten. De druk om naar de toekomst een actief participatiebeleid te voeren in vennootschappen kan een derde generatie van satellieten betekenen. O.C.M.W.'s hebben hun eigen firmament gegenereerd in functie van specifieke diensten zoals o.a., bejaardentehuizen, ziekenhuizen en serviceflats. De rol van de gemeente als zwaartepunt voor het beleid en het beheer is hierin duidelijk verzwakt.

De oorzaken voor dit uitdeinend lokaal firmament zijn veelvuldig. Vooreerst is er de noodzaak om gepaste en flexibele structuren te ontwerpen om bepaalde gespecialiseerde dienstverlening aan te bieden. De toename van de zgn. gemeentelijke v.z.w.'s had te maken met de noodzaak om verschillende ideologische groepen bij het beleid te betrekken, met de facilitering om subsidies te kanaliseren en met de constatering dat een flexibel personeels- en financieel beleid mogelijk

<sup>9</sup> G. BOUCKAERT, J. LEROY, Lokale besturen in de eenentwintigste eeuw: Pleidooi voor een beheersmatige afstemming. *De Gemeente*, 1996, 10, p. 552-559.



was. De toenemende variëteit aan diensten leidde tot een uitwaaiing van de organisatie. Ook de complexiteit van de bovenliggende bestuurslagen noodzaakte soms tot het afzonderen van gemeentelijke dienstverlening. De staatsvorming met zijn gewesten, gemeenschappen en federale overheid zorgde voor bijkomende complexiteit. Het verkokerde beleid tussen ministeries versterkte ook een sectorale opdeling bij de lokale besturen. De dubbele regelgeving, waarbij voor bepaalde activiteiten zowel regels uit de privé-sector als de overheidssector gelden, komt daar nog bovenop.

Sterk doordenkend zou de gemeente een koepel kunnen vormen voor haar eigen diensten (eerste takenkring), voor (autonome) regieën van o.a. sport, cultuur, technische diensten, (regionale) politie, (regionale) brandweer, groendiensten en musea (tweede takenkring) en voor perifere organisaties als v.z.w.'s, intercommunales, kerkfabrieken, vennootschappen met sociaal oogmerk en bepaalde concessies (derde takenkring). De vierde takenkring wordt dan volledig uitbesteed of geprivatiseerd.

Een extrapolatie die een logische (entropische en daarom kwalitatieve) stap in dezelfde richting zet zorgt voor een organisatorisch veld met verschillende relatief autonome centra die contractueel met elkaar verbonden zijn: de contractuele polycentrische multi-organisatie. De gemeente verliest haar relatief overwicht en kan eventueel een 'primus inter pares organisatie' worden die het afsluiten van de contracten kan sturen, en deze kan opvolgen en evalueren, maar eenmaal de contracten zijn afgesloten niet meer kan interfereren in de implementatiefase. De contracten krijgen de kenmerken van prestatiecontracten. Dit betekent dat in ruil voor een bepaalde enveloppe een bepaalde hoeveelheid en kwaliteit van dienstverlening wordt afgeleverd aan burgers, inwoners, of organisaties. Dit type netwerk heeft zich nog niet gematerialiseerd, maar kondigt zich aan in de theorie en vindt aanzetten in de buitenlandse praktijken.

De principiële en operationele schema's van deze evolutie staan afgebeeld in figuur IV.

De ontkoppeling van beleidscycli en beleidsvelden wordt hier enkel pro memorie vermeld.

### III. Het financieel instrumentarium op lokaal niveau

De geschiedenis van het financieel instrumentarium op lokaal niveau geeft aan dat er een verschuiving is van de klemtoon op verschillende functies voor verschillende overheden.<sup>10</sup> Deze klemtonen zijn niet steeds verzoenbaar.

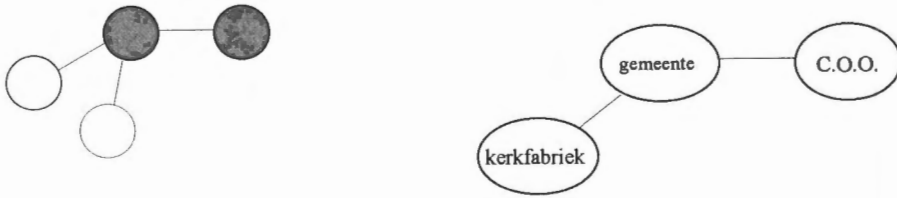
In eerste instantie was er een grote bekommernis tot controle door de centrale overheid van de middelen die zij, via groeiende gemeentefondsen, ter beschikking stelde van de lokale overheden. Er kwam daarom een standaardformattering die strict moest worden gevolgd om de aanwending van de middelen te kunnen nagaan. In een tweede periode, na de Tweede Wereldoorlog, kwam er een bijkomende aandacht voor de statistische functie van overheidsbegrotingen vanuit het perspectief van overheidsfinanciën. De invoering van de financieel-economische nomenclatuur maakte het mogelijk om overheidsuitgaven te aggre-

<sup>10</sup> G. BOUCKAERT, Hoe zal het financieel apparaat van de lokale besturen eruit zien in de 21ste eeuw? Een termijnvisie op de ontvangstfunctie. *De Gemeente*, 1994, 8-9, p. 362-375.

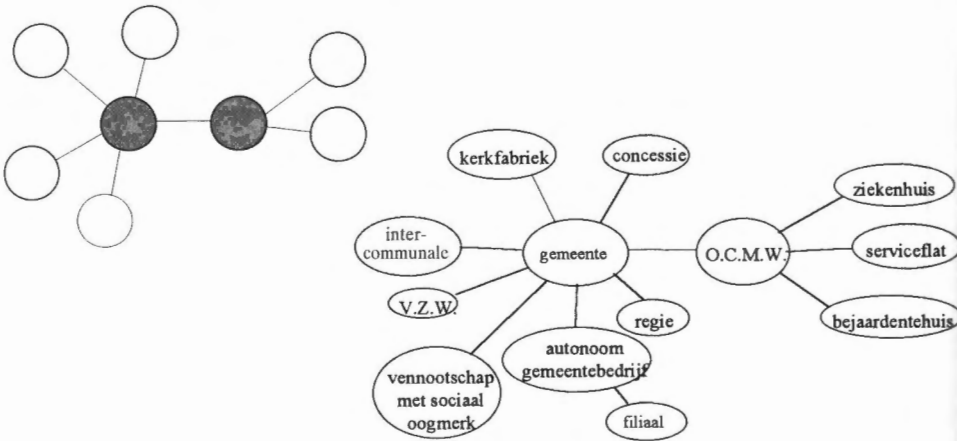
FIGUUR IV

Lokale besturen in Vlaanderen: van bipolair hiërarchisch netwerk naar multipolair afgezwakt hiërarchisch netwerk tot contractuele multi-organisatie

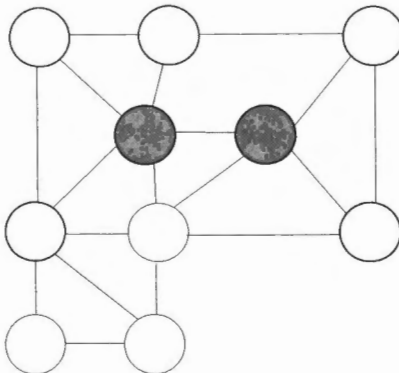
I. Bipolair Hiërarchisch Netwerk



II. Multipolair Afgezwakt Hiërarchisch Netwerk



III. Contractuele Polycentrische Multi-organisatie



geren over verschillende bestuurslagen, zonder tot dubbelstellingen te komen, en volgens zinvolle macro-economische categorieën. In een derde periode, die begon met de invoering van de nieuwe gemeentelijke boekhouding (1995), werd een expliciete motivering gegeven voor de verbetering van beleid en beheer en werd gestreefd naar een grotere transparantie ten behoeve van de burger. Hiermee werd tenslotte de nadruk op de beheers- en beleidsondersteunende capaciteit van het financieel systeem gelegd. Dit sluit aan bij de basistrend dat er aangepaste financiële instrumentaria beschikbaar moeten zijn om tot een gemoderniseerd overheidsmanagement te kunnen komen.

De consequente invoering van een kostenbewuste en resultaatgeoriënteerde beleids- en beheersvisie vereist drie vormen van congruentie van het globale financiële systeem van de lokale sector: vooreerst moeten de financiële instrumentaria opgebouwd zijn volgens een samenhangende filosofie omtrent begroting, boekhouding en audit; vervolgens moet dit gelden voor alle onderdelen van de lokale besturen apart en geconsolideerd; tenslotte moet dit aansluiten bij andere elementen van de modernisering zoals de verzelfstandiging van entiteiten of het gebruik van contracten.

Er is een evolutie van de financiële cyclus, d.i. van de onderdelen van begroting, boekhouding, en audit in een moderniseringsproces. Begrotingen tenderen naar prestatie-begrotingen. Boekhoudingen worden systemen van dubbele boekhouding met een kostenanalytisch onderdeel. Auditsystemen evolueren tot en met een prestatie-audit. Hierbij wordt dit financieel systeem gevoed door een set van data omtrent middelen, activiteiten, prestaties, effecten, omgevingskenmerken en operationele doelstellingen.

Op lokaal vlak zijn de gemeentelijke inputbegrotingen, volgens een functioneel/economische classificatie, nog niet geëvolueerd tot prestatie- (of produkt) begrotingen. De stad Leuven heeft als eerste, geïnspireerd door de Nederlandse ervaring, een belangrijke aanzet tot deze benadering gegeven.<sup>11</sup> De gemeentelijke boekhouding is sedert 1995 een dubbele boekhouding met een balans en een resultatenrekening. Er is echter nog geen kostenanalytische boekhouding waardoor de meerwaarde van de bedrijfsboekhouding sterk afneemt. Een auditcapaciteit binnen de lokale besturen ontbreekt volledig. De opdrachten van de ontvanger zijn, wat dit betreft, louter instrumenteel en mechanistisch te bepalen. Hierdoor is er geen instantie binnen de lokale besturen die op een kritische manier de courante werking van de organisaties bekijkt en voorstellen formuleert ter verbetering van de zuinigheid, de efficiëntie en de effectiviteit. Een externe audit, op het niveau van de toeziende (functionele en territoriale) overheden beperkt zich in feite tot een gebrekkige "financial and compliance" audit. Het ontbreken van een externe audit voor effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid is een ernstige lacune om tot een interne audit te komen. Hierdoor is de gemeentelijke cyclus niet gesloten en ontstaat er een juxtapositie van instrumenten waardoor de meerwaarde voor beleid en beheer significant afneemt. De analyse van de andere organisaties is zelfs nog flagranter. Als titel van voorbeeld worden gewoon enkele situaties opgesomd, zonder hierbij volledig te zijn. Zo heeft het O.C.M.W. nog steeds een kasboekhouding (gewestelijke materie) en hebben de ziekenhuizen een dubbele boekhouding (federale materie). De budgettaire en boekhoudingsregels voor de 'gemeentelijke' v.z.w.'s zijn onduidelijk. De regioën, die nochtans een integraal onderdeel van de gemeentelijke rechtspersoon vormen, ma-

11 P. HENNES, L. AERTS, F. HAEX, Een 'produkt-klant' organisatiemodel voor de stad Leuven. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1997(2), 1, (ter perse).

ken geen deel uit van de gemeentelijke balans en hebben ook onduidelijke boekhoudkundige regels. De antwoordmogelijkheid op de twee volgende vragen en voorwaarden zijn hiermee reeds drastisch ingeperkt.

De tweede voorwaarde zegt dat een samenhangende financiële cyclus voor alle onderdelen apart en geconsolideerd moet gelden. Om een overzicht van het geheel te hebben moeten alle organisatie-onderdelen een zelfde individuele kwaliteit van financiële informatie hebben. Zelfs dit blijkt niet het geval te zijn. De regels voor de opbouw van de financiële informatie, en deze voor de rapportage verschillen van organisatie tot organisatie. Dit heeft als gevolg dat er, zelfs technisch gezien, geen totaaloverzicht mogelijk is voor alle gemeentelijke organisaties. Gemeente, OCMW, ziekenhuizen, bejaardentehuizen, gemeentelijke vzw's, kerkfabrieken, regieën, autonome gemeentebedrijven, intercommunales en vennootschappen met een sociaal oogmerk gebruiken verschillende financiële instrumenten voor de begroting, de boekhouding (en de afwezige audit). Eens te meer wordt hierdoor een belangrijke voorwaarde niet vervuld waardoor de faalkansen van een modernisering van de lokale besturen sterk toeneemt.

De derde voorwaarde, die voortbouwt op de twee voorgaande, stelt dat de opbouw van de financiële systemen consistent moet zijn met de andere veranderingsprocessen. Bij de processen van verzelfstandiging, de oprichting van nieuwe types van organisatie en de verhoudingen tussen deze organisaties wordt in het beste geval onrechtstreeks verwezen naar basiselementen van een prestatie-management. Hierdoor wordt de vereiste om een band te leggen met gestandaardiseerde financiële cycli ook niet expliciet gesteld bij het uitbouwen van deze nieuwe organisaties. Daarom wordt de stuurloosheid van beleid en beheer geïnstitutionaliseerd.

Het gebrek aan coherentie van management-instrumenten binnen en tussen gemeentelijke organisaties is een uiting van het gebrek aan beleidsvisie omtrent de richting waarin het beleid en het beheer van onze lokale besturen moet gaan. Dit beheers- en beleidsdeficit van het instrumentarium is een cultureel en structureel probleem. Het is een cultureel probleem omdat de geesten niet bepaald worden door een kostenbewustzijn en een resultaatgerichtheid. Het is een structureel probleem omdat dit deficit geïnstitutionaliseerd is binnen en tussen gemeentelijke organisaties en bestendig wordt door toeziende overheden. Hierdoor lijken de faalkansen hoger dan de slaagkansen voor een lokaal moderniseringsbeleid.

#### **IV. Enkele methodologische en theoretische reflecties**

##### *A. Enkele methodologische bemerkingen*

De assumptie voor deze veranderingen in de hoger beschreven OESO-landen is dat het verzelfstandigen van organisaties of organisatie-onderdelen, van beleidsvelden, van onderdelen van beleidscycli, en dat het onder druk zetten van organisaties door marktmechanismen en door informatie die bepaalde instrumenten aanreiken, in causaal verband staan met verwachte en bedoelde verbeteringen. Dit betekent dat indien deze veranderingen worden doorgevoerd dat dan de kans op verbetering versterkt wordt, en dat indien deze veranderingen niet worden ingevoerd dat dan de kans op een beter resultaat niet versterkt. Deze niet getoetste veronderstelling sluit aan bij het impliciet normatieve karakter van heel wat bestuurskundige theorieën. Hier wordt dit concreet in de (aanvaarde)

dominantie van een Anglo-amerikaanse literatuur, van een economistische tijdsgeest, en van de veronderstelling dat een prestatie-gestuurde organisatie tot betere resultaten leidt dan een input-gestuurde entiteit.

Voor zover en in de mate men hierin 'gelooft', is het interessant om na te gaan of deze bestuurskundige evoluties zich ook in onze lokale besturen afspeelen.

Het wetenschappelijk toetsen van een dergelijke assumptie is moeilijk. Vooreerst zijn de piloot-landen, die als voorbeeld worden gesteld en als beste-praktijk worden aangekondigd, niet ad random gekozen. Er is dus in deze keuze een zelfvervullende selectie gebeurd waardoor de causale mechanismen tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen niet noodzakelijk opgaan. Het zou kunnen dat de probleemstelling en de oplossingen in de niet-case-study-landen anders is. Ten tweede is de tijdshorizon voor evaluatie van deze veranderingen nog te kort. Ten derde hebben weinig, om niet te zeggen geen, landen hun eigen veranderingsprocessen geëvalueerd of nul-metingen opgezet om tot een ex post evaluatie te kunnen overgaan.

Ook de loutere beschrijving en beoordeling van wat in de realiteit gebeurt is problematisch en wordt bepaald door praktische en theoretische problemen.

Het taalprobleem maakt dat er geen rechtstreekse toegang is tot documenten en tot informatie. Dikwijls is het ook moeilijk om een onderscheid te maken tussen de intenties en de feitelijk bereikte resultaten. De verhouding van de retorische en de materiële werkelijkheid is niet steeds duidelijk te bepalen.

Bovendien verschillen de percepties en de appreciaties van wat 'in werkelijkheid' is gebeurd naargelang de positie die men inneemt. Informatie van het ministerie van financiën, van het functioneel ministerie, van de verzelfstandigde eenheden of van het rekenhof is niet steeds gelijklopend. Hierbij kan men als onderzoeker zelf een knoop doorhakken en stellen, op basis van bepaalde indicaties, dat een bepaalde stelling vermoedelijk 'juister' is dan een andere stelling. Men kan ook een analyse maken van de gemeenschappelijke posities en de divergerende posities. Een derde onderzoekspositie is om de gemeenschappelijke visies als werkelijkheid te beschouwen en de divergerende, door middel van een quasi-Delphi-techniek, met elkaar te confronteren en te laten convergeren tot ze uiteindelijk gemeenschappelijk worden. Hier neemt men als onderzoeker een actieve positie in een beheersveld in. Daar een diagnose een onderdeel van een beleids- en beheerscyclus wordt, interfereert men als onderzoeker in de implementatie of in de ex ante of ex post evaluatie van een veranderingsproces. Dit is een verdedigbare positie die wel moet worden geëxpliciteerd.

Een vierde belangrijk onderzoeksprobleem is dat de perceptie zelf van deze werkelijkheid een impact heeft op de realiteit of wat als realiteit beschouwd wordt. Dit onzekerheidsprincipe dat in de fysica voor het eerst door Heisenberg werd beschreven, doet zich eveneens voor in de bestuurs- en beleidswetenschappen. Het opzetten van waarnemingssystemen omtrent prestaties heeft een invloed op de waar te nemen realiteit, m.n. de prestaties zelf of hun voorstelling.

### B. *Enkele theoretische reflecties*

Zijn onze wetenschappelijke disciplines en onze klassieke paradigma's in staat deze evoluties te beschrijven, te verklaren en eventueel te voorspellen?

De traditionele reële administratieve verbanden zijn verondersteld rationeel bepaald te zijn. De hiërarchieën zijn verticaal gedefinieerd en resulteren in afhankelijkheid, en horizontale contacten zijn geen regel. De stabiliteit wordt be-

paald door vastgelegde rechten en plichten, door het niet-gekend zijn van kosten en door veronderstelde informatiesymmetrie. De drie sleutelwoorden zijn hier afhankelijkheid, ingeperkte en gestandaardiseerde interactie en stabiliteit.

De traditionele rationale bureaucratie-theorieën gaan dan ook uit van afhankelijke en hiërarchische relaties die streven naar stabiliteit.

De nieuwe werkelijkheid lijkt meer te tenderen naar autonomie dan naar hiërarchische afhankelijkheid. Er lijkt ook meer nadruk te komen op diverse vormen van interacties eerder dan op gestandaardiseerde verticale en top-down bepaalde verbanden. Tenslotte blijkt de stabiliteit, die eerder omsloeg in rigiditeit, plaats te maken voor flexibiliteit. De drie sleuteltermen, autonomie, interactie en flexibiliteit, lijken evenveel theorieën te genereren die de nieuwe situaties proberen te beschrijven, te verklaren en te voorspellen. Het hersituëren van openbare besturen in termen van markten, hiërarchieën en netwerken blijkt een verrijkende theoretische piste te zijn.<sup>12</sup> Een viertal richtingen proberen aan te sluiten bij de evoluties van het nieuw overheidsmanagement.

De door de nieuwe biologische systeemtheorieën geïnspireerde zelfsturende auto-poïësis theorieën lijken de autonomie-gedachte van openbare besturen te ondersteunen.

De netwerktheorieën hebben duidelijke de interactieve processen van entiteiten proberen in kaart te brengen.<sup>13</sup>

De flexibiliteit in het organiseren van transacties van goederen, diensten en informatie lijkt meer en meer gebaseerd op een eigendomsvisie op processen, op het besef van de kosten van transacties en op het exploiteren van de feitelijkheid van de assymetrie van informatie. Het neo-institutionalisme in zijn diverse vormen (eigendomsrechtenbenadering, transactiekostenbenadering, principal-agentbenadering) lijken allen hierop in te spelen.<sup>14</sup>

De zogenaamde nieuwe wetenschappen, m.n. de chaostheorie, de quantumtheorie en de nieuwe evolutietheorieën blijken eveneens nuttig te zijn voor de bestuurskundige praktijk en theorie. Deze laatste groep van theorieën lijkt één zaak gemeenschappelijk te hebben: onzekerheid, ambiguïteit en paradoxen worden een integraal onderdeel van theorie omdat ze als een integraal onderdeel van de politieke, bestuurlijke en beleidspraktijk worden erkend.

## V. Enkele praktische conclusies

Uit de analyse van de evoluties van structurering, functionering en instrumentaria van onze lokale besturen blijkt o.a. dat:

- deze evoluties niet samenhangend zijn: de structurele proliferatie en de functionele divergentie worden niet opgevangen door de noodzakelijke nieuwe instrumentaria te installeren;

<sup>12</sup> G. THOMPSON, e.a., *Markets, Hierarchies & Networks, The Coordination of Social Life*. Londen, 1991.

<sup>13</sup> J. KOPPENJAN, J. DE BRUIJN, J. KICKERT (Red.), *Netwerkmanagement in het Openbaar Bestuur, Over de Mogelijkheden van Overheidssturing in Beleidsnetwerken*. 's Gravenhage, 1993.

<sup>14</sup> N. MOL, H. VERBON (Red.), *Institutionele Economie en Openbaar Bestuur, Perspectieven op de Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*. 's Gravenhage, 1993.

- de evoluties niet (uitsluitend) worden ingegeven door een bekommernis voor kosten en baten; en
- indien het beheers- en beleidsdeficit niet snel wordt gedicht met een prestatie-management voor de ganse lokale sector, de kans verhoogt op een georganiseerde bestuurloosheid.

Het zal daarom noodzakelijk zijn dat de lokale besturen naar de toekomst o.a.:

- oplossingen differentiëren. Het gaat niet meer op dat er uniforme oplossingen voor alle gemeenten worden uitgewerkt. "DE Vlaamse gemeente bestaat niet en differentiatie tussen gemeenten zal een steeds meer dominante trend worden in de bestuursorganisatie in Vlaanderen".<sup>15</sup> In deze geest moeten verschillende sturingsmodellen mogelijk zijn in functie van het type dienstverlening en de schaal van de entiteiten;
- een krachtig convergerend platform op gemeentelijk vlak gecreëerd wordt. De gemeente, als democratisch, financieel en organisatorisch zwaartepunt, moet een krachtig convergerend platform voor gemeentelijke organisaties vormen. Zelfs vanuit een 'primus inter pares' positie kan de gemeente deze rol opnemen;
- nieuwe instrumentaria worden ingevoerd. De produktbegroting, de kosten-analytische boekhouding, en een prestatie-audit, moeten gelden voor de deelorganisaties, als voor het geconsolideerde aspect van de gemeentelijke dienstverlening;
- dringend aan een ander type controle worden ontworpen door de toezien-de overheden, zowel de territoriaal toezien-de overheden (provincie, gewest, bin-nenlandse zaken), als de functioneel toezien-de overheden (diverse subsidiëren-de overheden); en
- dringend met een éénduidiger toezien-de overheid worden geconfronteerd. De federalisering moet consequenter doorgevoerd worden waarbij de gewesten en gemeenschappen centraal staan en de federale overheid minimaal en supple-tief wordt. Dan pas kan de Vlaamse overheid een coherent gemeentelijk beleid voeren.

### **Summary: Proliferation of local governments: policy and manage-ment implications**

*The shift toward performance management is a key trend in pilot OECD coun-tries. It implies that market type mechanisms are used, that managers appear inside administrations, that decentralisation results in more autonomy for or-ganisations and policies. Flemish local governments are also subject to some of these trends. In this article a special focus is on the organisational proliferation and the related difficulties to consolidate policies and management. The deve-lopment of financial instruments should facilitate this, but is not ready to cope with most of the conditions to integrate management and policies. This results in a structural problem and an element of failure for a sustainable moderni-sation*

<sup>15</sup> F. DE RYNCK, De Vlaamse Gemeenten: Is er nog ruimte voor territoriaal bestuur in Vlaanderen? *De Gemeente*, 1996, 8-9, p. 438-443.