

Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name?

Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid

Dries Verlet

Studiedienst van de Vlaamse Regering

Vlaamse overheid



**Good governance, corporate governance,
government governance: what's in a name?**

**Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk
Beleid**

Dries Verlet



Samenstelling
Diensten voor het Algemeen
Regeringsbeleid
Studiedienst van de Vlaamse Regering

Dries Verlet

Leescomité
Marc Callens, Ann Carton, Josée Lemaître
Filip Delos, Gijs Martens, Ivo Van den Bossche

Verantwoordelijke uitgever
Josée Lemaître
Administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 - bus 23
1000 Brussel

Lay-out cover
Diensten voor het Algemeen
Regeringsbeleid
Communicatie
Patricia Van Dichel

Druk
Acco Drukkerij

Depotnummer
D/2008/3241/295

Bestellingen
<http://publicaties.vlaanderen.be>

INHOUDSTAFEL

1.	Inleiding	1
2.	Begripsomschrijving	3
3.	“Good governance” in Vlaanderen: op naar een Beter Bestuurlijk Beleid?.....	8
3.1.	Basisprincipes BBB.....	9
3.2.	Na de theorie, de praktijk	12
3.3.	De structurele, procesmatige en culturele dimensie eigen aan “good governance”	14
4.	Aspecten eigen aan “good governance” in Vlaanderen.....	15
4.1.	Situering.....	15
4.2.	De structurele dimensie: een algemeen raamwerk voor “government governance”	15
4.3.	De procesmatige dimensie: instrumenten inzake “good governance”	19
4.4.	De culturele dimensie: normatieve principes voor deugdelijk bestuur	21
5.	Aandachtspunten in de verdere analyse van “good governance”	22
5.1.	Op naar een code voor “good governance” in Vlaanderen?.....	22
5.2.	Normatief karakter.....	26
5.3.	Het verband tussen “good governance” en de “performance” van een organisatie.....	27
5.4.	Op grond van welke data kunnen we een beeld krijgen van de mate van “good governance”?	28
6.	Besluit	32
	Bibliografie	33
	Lijst met figuren	39

1. Inleiding

De publieke sector in Vlaanderen komt, net zoals elders in Europa, meer en meer onder druk om met minder middelen/mensen, een betere dienstverlening te verstrekken. De burger en andere belanghebbenden willen waar voor hun geld. Daarbij dient de overheid zowel het algemene belang te behartigen als de individuele rechten van de burgers te beschermen, dit alles in een relatief complexe staatsstructuur. In het kader van de groeiende complexiteit van de beleidsomgeving en in het licht van toenemende verantwoordingsvragen streven beleidsmakers naar “evidence-based policy” dat een (indruk van) hoge “return on public investment” moet garanderen. In datzelfde discours valt bij regelmaat ook de notie “good governance” of deugdelijk bestuur.

De voorbije decennia zijn er dan ook aanzienlijke veranderingen in de publieke dienstverlening onder impuls van grondige veranderingen in het publieke management waar te nemen. Cornforth (2003, referentie gevonden in Spanhove & Verhoest, 2007), is van oordeel dat twee hervormingen cruciaal zijn in deze trend. In eerste instantie is er een toenemend aantal (quasi-)autonome overheidsbedrijven dat instaat voor publieke dienstverlening. Daarnaast is er de introductie van marktmechanismen bij publieke dienstverlening en bij deze ook de introductie van elementen zoals competitie, efficiëntie en effectiviteit (Spanhove & Verhoest, 2007; Verhoest & Spanhove, 2007). Deze hervormingen laten zich gewillig samenvatten onder de noemers “corporate governance”, “government governance”, “good governance” en in de Vlaamse context: beter bestuurlijk beleid. Maar waar slaan deze globale termen op?

Met deze nota gaan we in op de notie behoorlijk bestuur, “good governance” zo men wil. Dit thema kreeg het voorbije decennium meer en meer aandacht bij zowel de verschillende overheden als binnen de academische wereld. Deze toenemende aandacht is zeker geen louter Vlaams gegeven, overal in de westerse wereld is de aandacht groeiende.

Het streven naar een beter bestuurlijk beleid kunnen we situeren in een meer algemene tendens van het New Public Management (NPM). Dit NPM kunnen we omschrijven als de verzamelnaam voor het gedachtegoed dat ervan uitgaat dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening gebaat is bij heldere doelen en afspraken, bij duidelijke afspraken met betrekking tot verantwoordelijkheden, meetbare prestaties en het afleggen van verantwoording.¹ In zekere zin streeft men met het New Public Management naar een scheiding van de allocatie en de bedrijfsvoering. De politiek bepaalt wat men overheeft voor de verschillende taken (allocatie) en wat men met deze taken wil bereiken enerzijds, terwijl de professionele ambtenaren naar eigen inzichten zorgen dat die resultaten worden bereikt op grond van de afgesproken middelen anderzijds (Bordewijk, 2005). Kortom, het gaat hier over het onderscheid dat men maakt tussen “policy”, het uitstippelen van het beleid enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds. Daarnaast moeten we opmerken dat er een zekere variatie is in de manier waarop de hervormingen onder impuls van het New Public Management vorm kregen. Voor een overzicht wat dit betreft, kunnen we onder meer verwijzen naar het werk van Hood (1996) en Pollitt & Bouckaert (2004). Dit New Public Management-discours is eveneens ideologisch geladen en lokt dan ook in deze context debatten uit. In de concrete uitwerking van de NPM-instrumenten zien we een toepassing van diverse ideeën en technieken uit de private sector die men dan gaat toepassen in de publieke sector. Een veel gehoorde kritiek is dat men voorbijgaat aan de eigenheid van de publieke sector en dat bij de toepassing ervan neveneffecten en zelfs perverse neveneffecten opduiken. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar de moeilijkheid om de kwaliteit van publieke dienstverlening in kaart te brengen bij efficiëntie- en effectiviteitsmetingen (Verlet, 2007). In zijn analyse (waarbij hij prestatiebesturing, het publiceren van prestatiegegevens en persoonsgebonden budgetten bestudeerde) komt Pestman (2007) evenwel tot de vaststelling dat de neveneffecten veelal uitblijven of in belangrijke mate kunnen worden bestreden. Hij

¹ Deze definitie is gebaseerd op het werk van Hood, 1991; Pollitt, 1993 en Kickert, 1993. Referentie gevonden in Pestman, 2007, 104.

roept in deze dan ook op om het ideologische debat te begraven² en zich voornamelijk te focussen op de vraag in welke situaties en onder welke voorwaarden diverse instrumenten zinvol toe te passen zijn.

In de context van de Vlaamse overheid, kreeg het streven naar behoorlijk bestuur vorm met Beter Bestuurlijk Beleid, al even gekend door het letterwoord BBB. Het is onder deze noemer dat de Vlaamse overheid een belangrijke gedaantewisseling heeft ondergaan en ondergaat. Met deze nota hebben we aandacht voor de invulling van het concept behoorlijk bestuur of “good governance” (§2). Natuurlijk staan we ook stil bij de notie “Beter Bestuurlijk Beleid” en hoe dit binnen de Vlaamse context gestalte kreeg (§3). Dit streven naar een “Beter Bestuurlijk Beleid” plaatsen we evenwel in de bredere context van “good governance” (§4). De literatuurstudie en een analyse van een aantal “best practices” moet ons in staat stellen om een beeld te schetsen van wat nu de essentiële elementen zijn van een deugdelijk bestuur, teneinde in een verdere fase te kunnen komen tot een concrete operationalisering. In paragraaf 5 staan we dan ook stil bij een aantal aandachtspunten in de meting en de analyse van de mate van deugdelijk bestuur. Afronden doen we met een besluit.

² Dit is natuurlijk op zich een ideologische stellingname.

2. Begripsomschrijving

Het begrip “good governance” definiëren is niet evident. Het spreekt voor zich dat we in eerste instantie een goed beeld van dit concept moeten hebben vooraleer we gaan zoeken naar indicatoren voor dit concept. Deze logica wordt niet steeds gevolgd. Zo gaat men soms onmiddellijk over tot de operationalisering waaruit dan maar de invulling van het concept moet blijken.

Daarnaast stellen we vast dat de term “governance” op zich in heel diverse contexten wordt gebruikt. Of om het met de woorden van Björk en Johansson (2000, citaat gevonden in Bressers en Kuks, 2001, 78) te zeggen: *‘There are almost as many ideas of governance as there are researchers in the field’*. Niettemin kunnen we een aantal algemene lijnen vinden in het gebruik en de invulling die men geeft aan de term “governance”. Rhodes (1997, 47) maakt in zijn analyse melding van zes contexten waarin die term opduikt. Meer specifiek maakt hij melding van het gebruik van de term “governance” als *‘the minimal state, as corporate governance, as the new public management, as ‘good governance’, as a socio-cybernetic system and as self-organizing networks’*. Het spreekt voor zich dat we in deze nota de term “governance” gebruiken in de context van “good governance”. Binnen deze context kunnen we overigens een verdere opdeling maken tussen drie invalshoeken of niveaus. Meer specifiek heeft Leftwich (1993) het onderscheid gemaakt tussen een systeembenadering, een politieke benadering en een administratieve benadering. Hij plaatst ze op een continuüm gaande van meest omvattend naar meer specifiek. Binnen de systeembenadering van het concept heeft men het over het maatschappelijke niveau, waarbij naast het politieke subsysteem, er ook aandacht is voor onder meer het economische subsysteem. Het is duidelijk dat dit een heel brede benadering is van governance. De politieke benadering beperkt zich tot het politieke subsysteem en heeft oog voor de staatsstructuur met onder meer de verdeling tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. De meest specifieke benadering is deze waarbij de focus ligt op het administratieve. Dit onderscheid tussen de verschillende benaderingen van “good governance” is verhelderend wanneer we de specifieke invullingen van het concept “good governance” onder de loep nemen. In het kader van deze nota ligt de nadruk op een eerder administratieve benadering. Al is natuurlijk het onderscheid tussen de drie genoemde niveaus enkel in theorie glashelder te maken.

Het idee van “good governance” kreeg in eerste instantie vorm binnen het bedrijfsleven. Men noemde het “corporate governance”. Onder meer onder impuls van het New Public Management-denken vond dit gedachtengoed ook ingang binnen de publieke sector. Al gauw bleek dat deze principes niet zomaar om te zetten zijn van de private naar de publieke sector. Binnen de publieke sector hanteerde men dan ook al gauw een andere term, met name “government governance”. Een overzicht van de verschillen tussen “government governance” en “corporate governance” vinden we in het volgende overzicht van de Directie Accountancy Rijksoverheid.

Figuur 1 Overzicht van de verschillen tussen government governance en corporate governance

Belangrijke verschillen tussen government governance en corporate governance		
	government governance	corporate governance
allocatie van goederen en diensten	politieke besluitvorming	markt
doelstellingen	maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> • winstmaximalisatie • waarde onderneming • continuïteit
aard doelstellingen	niet altijd tastbaar; kwalitatief; veranderlijk	helder; kwantitatief; vast
randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • rechtmatigheid • efficiency • effectiviteit • tijdigheid • integriteit • doorzichtigheid • uitvoerbaarheid • controleerbaarheid 	maatschappelijke factoren
gerichtheid toezicht	voorschriften, structuren, processen gericht op het operationaliseren van doelstellingen	doelstellingen
gerichtheid bestuurders	'plan and do'	'check and action'

Bron: Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000, 9

Edwards en Clough (2005, 2) definiëren “corporate governance” als volgt: *‘I generally define corporate governance to encompass how an organisation is managed, its corporate and other structures, its culture, its policies and strategies, and the ways in which it deals with its various stakeholders.’*³ (Barrett 2002, 2). Corporate governance omvat naar hun mening twee dimensies: “performance” en “conformance”. “Performance” omvat de monitoring van performantie, strategie (doeleinden formuleren en strategie om ze te realiseren), het responsief zijn voor een veranderende omgeving en het risicomanagement. Dit is op zich een heel ruime omschrijving, maar niettemin staat de performantie centraal. Met “conformance” doelt men op de instemming met regelgeving en diverse standaarden alsook de “accountability” t.o.v. stakeholders.

Vervolgens staan we stil bij de definitie en invulling die men geeft aan het concept “good governance” als dusdanig. Wat verstaat men onder dit begrip en welke accenten legt men? Een bruikbare definitie vinden we terug bij de Wereldbank: *‘...the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services’* (Worldbank, 2007). Het is duidelijk dat men hier opteert voor wat Leftwich (1993) een politieke benadering van het begrip noemt.

Naar aanleiding van hun studie omtrent indicatoren van governance werd deze definitie specifieker gemaakt : *“...the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic*

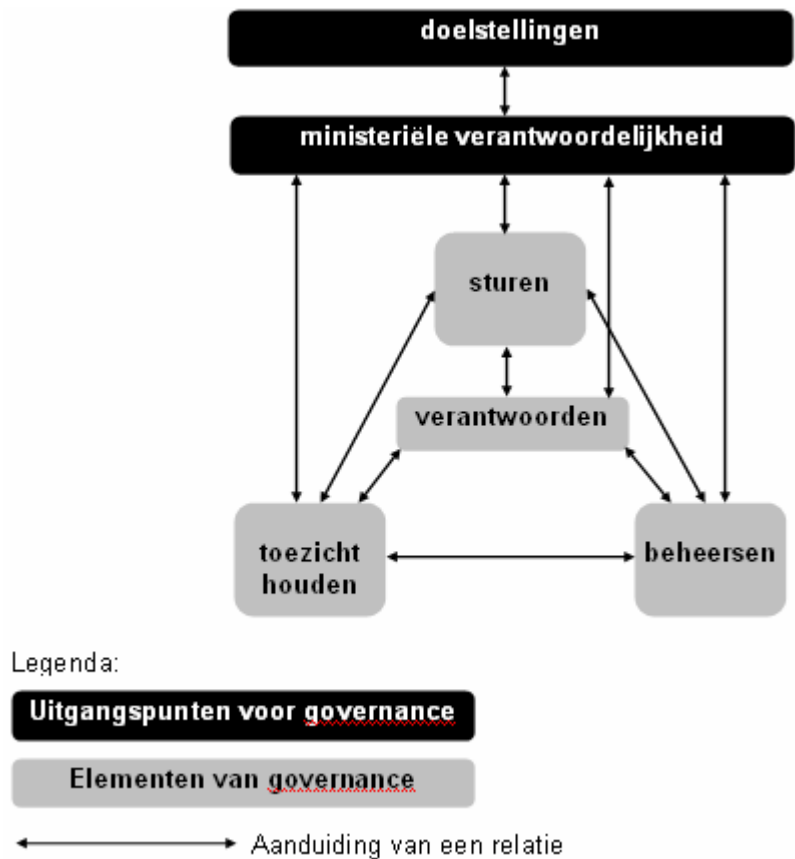
³ Public sector stakeholders include: clients, ministers, local communities, inter-government agencies, other levels of government, business/industry representatives, NGOs, community and private partnership agencies, private contractors and academics.

and social interactions among them". In deze omschrijving zien we overigens een duidelijke verwijzing naar het structurele.

Huther en Shah (2005, 40) omschrijven governance ruim en verbreden de term naar de (gepercipieerde) kwaliteit van het leven: *'Governance is a multifaceted concept encompassing all aspects of the exercise of authority through formal and informal institutions in the management of the resource endowment of a state. The quality of governance is thus determined by the impact of this exercise of power on the quality of life enjoyed by its citizens. There is growing awareness in the development community that a comprehensive look at the enabling environment of institutions (World Bank 1992, 1994; Picciotto 1995; Hansen 1996; Huther, Roberts, and Shah 1997; Shah 1994, 1995, 1998a, 1998b); interests; and policies is needed in determining the net impact of the state on the well-being of its citizens'*. Ons lijkt deze omschrijving en vooral de link met het subjectief welzijn van burgers net te ambitieus. Men veronderstelt in deze omschrijving immers dat de overheid een (belangrijke) impact heeft op het subjectief welzijn of de gepercipieerde kwaliteit van het leven. Dit kan men sterk betwijfelen (zie bijvoorbeeld Verlet & Devos, 2008). Niettemin zien we een duidelijke gerichtheid op de outcome, de maatschappelijke effecten die men beoogt. Daarenboven zien we in deze specifieke invulling een gerichtheid op het macroniveau, met name wat men als globale overheid wil bereiken. Deze invulling van het concept "good governance" kunnen we samen met Leftwich (1993) catalogeren onder de noemer systeembenadering.

Niettemin, ook binnen de administratieve benadering van het concept "governance" vinden we tal van voorbeelden. Een meer dan verdienstelijke omschrijving vinden we terug bij de Directie Accountancy Rijksoverheid in Nederland die governance in relatie brengt met het voeren van beleid: *'Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.'* (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000, 8). Het doel van het deugdelijk beheer/"good governance" bestaat er dus in om toe te zien op de realisatie van de doelstellingen van een overheid. Om dit te realiseren is er nood aan sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. In diezelfde publicatie worden de cruciale elementen van governance ook duidelijk grafisch weergegeven. Men heeft het over "government governance", i.e. governance binnen de publieke sector. In deze invulling van het concept ligt de nadruk niet zozeer op de output of outcome, maar wel op de wijze waarop de besluitvorming en ruimer de beleidsvoering dient te gebeuren teneinde te voldoen aan de criteria van "good governance". Hier zien we dus een duidelijke nadruk op processen, het structurele, net zoals de invulling die de Wereldbank geeft aan dit concept.

Figuur 2 Cruciale elementen van governance



Bron: Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000, 8

Governance gaat over de wijze waarop een organisatie wordt gemanaged. Maar “governing” en “managing” is niet hetzelfde. Globaal genomen kunnen we stellen dat governance betrekking heeft op de systemen en processen die het management van een organisatie vorm geeft, mogelijk maakt en overziet. Management van zijn kant heeft vooral betrekking op het doen, het coördineren en toezien op het dagdagelijkse beheer. Tussen de lijnen door zien we hier dus een verwijzing naar het onderscheid tussen het macroniveau en het meso-/microniveau. Governance heeft dus vooral betrekking op het strategische, terwijl het management zich meer concentreert op het operationele. Ondanks het theoretische onderscheid tussen beiden, kan het onderscheid in de praktijk onpraktisch, inefficiënt of gewoon irrelevant zijn. Dit is vooral het geval bij kleinere organisaties. Overigens stelt men vast dat binnen de publieke sector vaak dezelfde mensen verantwoordelijk zijn voor zowel “governance” als “management” (Edwards & Clough, 2005).

In de toelichting bij het kaderdecreet Beter Bestuurslijk Beleid, vinden we een omschrijving van wat de Vlaamse overheid verstaat onder deugdelijk overheidsbestuur of “government governance”: *‘Het overheidsoptreden moet rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (de drie R’s) garanderen in combinatie met de principes van zuinigheid (economy), efficiëntie, effectiviteit en ethiek (de vier E’s). Government governance of deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat een overheidsoptreden, gedragen door de drie R’s en de vier E’s, gepaard gaat met een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening tussen de betrokken actoren (parlement, regering, administratie en burger) en met het transparant verschaffen van verantwoordingsinformatie over het bereiken van de beleidsdoelstellingen zowel t.a.v. de overheid zelf als t.a.v. de burger. Deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat in de beleids- en beheerscyclus (d.i. de cyclus van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsopvolging en beleids-evaluatie) de activiteiten op het vlak van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht worden ingevuld.’* (kaderdecreet Beter Bestuurslijk Beleid, 2003, 12-

13). We merken dat hier de notie van het “goede” zijn intrede heeft gemaakt in termen van principes die men hanteert. Hiermee wordt de normatieve dimensie geïntroduceerd. Men dient immers aan te geven wat “governance” nu “goed” maakt. Onvermijdelijk schuift men bij die omschrijving een aantal waardegeladen criteria naar voor (zie ook §5.2).

In de context van de invulling van het concept “good governance” is het aangewezen om ook even te kijken naar de studie van de Audit Commission (UK). De invulling van het concept gebeurt er op basis van de principes van integriteit, openheid en accountability. De letterlijke definitie luidt als volgt: *‘The framework of accountability to users, stakeholders and the wider community, within which organisations take decisions, and lead and control their functions, to achieve their objectives.’* (Audit Commission, 2003, 4). Eigen aan deze studie is dat men het heeft over “corporate governance”, terwijl het hier wel degelijk gaat over een toepassing binnen de publieke sector. Hierbij moeten we erop wijzen dat corporate governance in de UK ook wordt gebruikt indien men het heeft over de publieke sector (Bossert, 2002).

Bij hun invulling van “good corporate governance” voorziet men ook de combinatie van “harde” factoren (zoals structuren en processen) samen met “zachte” factoren zoals leiderschap en gedragsnormen of de culturele dimensie meer in het algemeen.⁴ Belangrijk hierbij is dat het onderscheid tussen de structurele, de procesmatige en de culturele dimensie van het deugdelijk bestuur opduikt.

De Audit Commission benadrukt eveneens de interne organisatorische zijde van “corporate governance” alsook de externe dimensie. Uit de omschrijving en verdere invulling van het concept “corporate governance”, kunnen we afleiden dat men zich vooral focust op effectieve besluitvorming. *‘The quality of corporate governance is often reflected in the quality of decision making. Public sector bodies must combine reliable information produced by ‘hard’ systems and processes with the ‘softer’ issues of openness and integrity to inform their judgement on key decisions. The more open and honest organisations are with themselves about their performance, the more open and honest they can be with service users and the public. This honesty is the foundation for deciding appropriate action to remedy poor performance. Better quality services are then more likely; improved performance and being more open will increase public trust.’* (Audit Commission, 2003, 9).

Dat besluitvorming een wezenlijk onderdeel is van het functioneren van de publieke sector, zal niemand betwisten, al kunnen we argumenteren dat het goed bestuurlijk beheer binnen de publieke sector meer is dan enkel en alleen besluitvorming. Zo zijn er de meer uitvoerende taken binnen de overheid; de dienstverlening aan burgers, organisaties en bedrijven; de verhoudingen tussen overheid en andere maatschappelijke actoren (het belanghebbendenmanagement zo men wil), et cetera. De accenten die de Audit Commission legt zijn enigszins te begrijpen gezien het gaat over een auditorgaan. Men geeft dan ook aan dat men opteert voor een risicogebaseerde benadering van governance (Audit Commission, 2003). Risicomanagement is voor hen dan ook een belangrijk gegeven in effectieve besluitvorming. Deze aandacht voor risicomanagement (binnen het kader van deugdelijk bestuur) vinden we ook terug bij het opzet van Interne Audit van de Vlaamse Administratie (<http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>).

Het lijkt ons belangrijk om ook nog even stil te staan bij het ultieme doel van “good governance”. De finaliteit ligt in het waarmaken van de vooropgestelde doelstellingen en strategieën, door middel van bestuursstructuren en processen die toelaten om dit (onder meer) op een efficiënte, transparante en objectiveerbare manier te doen. Op die manier is deugdelijk bestuur geen doel op zich en handelt het over de juiste dingen doen en de dingen juist doen (Van den Berghe e.a., 2007). Hiermee kunnen we een duidelijke link leggen naar

⁴ Hierbij heeft men het over het zoeken naar een evenwicht qua prioriteiten en verschillende leiderschapsstijlen. Diverse elementen liggen in de balans: handelen op korte termijn versus langere termijn, centrale sturing versus lokale autonomie, et cetera. Daarnaast is er eveneens het behouden van een externe klantengerichte focus, een cultuur van accountability en het bewerkstelligen van goede verhoudingen tussen leidinggevendenden (Audit Commission, 2003, 33-41).

het (populaire) debat inzake efficiëntie (de dingen goed doen) en effectiviteit (de goede dingen doen).

Het is duidelijk dat het niet makkelijk is om te komen tot een eenduidige definitie van de termen “good governance”, “government governance” en “corporate governance”. Besluitend kunnen we stellen dat “governance” binnen de administratieve benadering van het concept betrekking heeft op de besluitvorming binnen en de werking van instellingen. De term “good governance” van zijn kant slaat op een ideaalbeeld. “Government governance” betreft het toepassen van “good governance” in de publieke sector, terwijl “corporate governance” slaat op het deugdelijk bestuur binnen de private sector. De aandacht voor verschillende principes bij de invulling van de concepten illustreert het inherent normatief karakter van “good governance” (cf. §5.2.). Naast deze normatieve dimensie komen nog een aantal aspecten duidelijk naar voor wat de invulling van het concept “good governance” betreft. Meer specifiek stellen we vast dat een aantal auteurs zich bij de invulling van deze concepten richt op de output en outcome, terwijl anderen dan weer de nadruk leggen op het procesmatige en structurele om te komen tot “good governance”. In een aantal definities komen ook de verschillende analyseniveaus (macro/meso/micro) naar voor, terwijl nog anderen wijzen op het onderscheid tussen het structurele en het culturele. Met dit laatste element zijn we dan opnieuw dicht bij de normatieve dimensie. Het uiteindelijke doel van good governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen, i.v. beleidsdoelstellingen. Het bestuur is verantwoordelijk en ook aanspreekbaar voor het realiseren van deze doelstellingen. Kortom, het betreft het primaat van de politiek (Bossert, 2002). Hiermee is meteen een belangrijk element van het Beter Bestuurlijk Beleid aangestipt. De basisprincipes en een verkennende evaluatie komen in de volgende paragraaf aan bod.

3. “Good governance” in Vlaanderen: op naar een Beter Bestuurlijk Beleid?

Het is op zich niet de bedoeling om in deze nota een grondige analyse van de implementatie van het Beter Bestuurlijk Beleid te maken. Hiervoor is het nog te vroeg en het proces is nog lopende.⁵ Sporadisch werden wel al enkele deelaspecten bestudeerd. Zo is er een analyse van de mate waarin in beleidsnota’s aandacht is besteed aan BBB en de rol van politieke actoren bij BBB (Conings e.a., 2005; Ruyters e.a., 2005). Dat zegt natuurlijk nog weinig over de mate waarin BBB daadwerkelijk vorm kreeg.

Beter Bestuurlijk Beleid, oftewel BBB, is een koepel van maatregelen met als doel de Vlaamse overheid grondig te hervormen. Deze nood werd eind de jaren 1990 door verschillende instanties geuit. Naast diverse resoluties van het Vlaams Parlement, werd er in de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van juni 1999 gepleit voor een zogenaamde New Public Management-benadering steunend op de principes van “good governance”. Dit wil evenwel niet zeggen dat alle principes waarop BBB is gebaseerd, hun oorsprong vinden binnen het New Public Management. Zo is de aandacht voor coördinatie eerder typerend voor de stroming die volgt op het New Public Management, namelijk (Public) Governance (BGI, 2006).

Het startschot voor BBB is de Verklaring van Leuven (19 februari 2000) waarin de uitgangspunten van BBB en het nieuwe organisatiemodel worden uitgetekend.

⁵ Hierbij kunnen we verwijzen naar de evaluatie die loopt binnen de Vlaamse overheid zelf en naar studies van het Steunpunt Bestuurlijk Onderzoek Vlaanderen (SBOV) over (aspecten van) het Beter Bestuurlijk Beleid.

3.1. Basisprincipes BBB⁶

De theorie achter BBB is gebaseerd op tien basisprincipes die hier kort worden besproken.

1. Het primaat van de politiek

Dit primaat beoogt een duidelijke taakverdeling tussen politici, administratie en het middenveld. Vertrekpunt hier is dat het bepalen van het overheidsbeleid toekomt aan de democratisch verkozenen, de politici. Gezien het gebrek aan rechtstreekse democratische legitimering is het niet aan andere actoren om het beleid te bepalen. Het is aan de regering, in samenspraak en onder auspiciën van het Vlaams Parlement, om het beleid te bepalen. De regering stuurt de uitvoering van het beleid aan en oefent er toezicht op uit. De Vlaamse administratie ondersteunt de regering bij haar taken (door beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie), maar neemt geen beleidsbeslissingen. Het (georganiseerde?) middenveld wordt actief betrokken bij de voorbereiding, invulling en uitvoering van het beleid, zonder evenwel beslissingsrecht te hebben.

2. Transparantie

De transparantie moet er mede voor zorgen dat de klantgerichte overheid de burgers en bedrijven efficiënt bedient. Deze transparantie is een kernelement in BBB en valt op te delen in een drieluik:

- A. Een eenvoudige regelgeving
- B. E-government
- C. Een duidelijke structuur voor de Vlaamse administratie

Elk van deze aspecten verdient wat meer uitleg.

A. Met de vereenvoudiging van de regelgeving volgt men drie sporen: een administratieve lastenverlichting (minder informatieverplichtingen voor burgers, bedrijven e.a.); een juridisch technische vereenvoudiging van de wetgeving (meer toegankelijke, duidelijke en beter geordende wetgeving) en een reguleringssimpactanalyse (RIA).

B. Met E-government wil men een geïntegreerd overheidsloket creëren. Dit digitaal loket stelt de diversiteit aan actoren in staat in vertrouwen interactief te communiceren met zijn of haar overheid. Het bewerkstelligt ook de samenwerking tussen alle overheden in Vlaanderen teneinde een efficiënte dienstverlening aan te bieden.

C. Een duidelijke structuur wordt beoogd op grond van de volgende uitgangspunten:

- 13 homogene beleidsdomeinen. Deze homogeniteit is gestoeld vanuit het oogpunt van de burger en het beleid en omvat een herkenbaar en samenhangend geheel.
- per beleidsdomein is slechts één minister bevoegd (hoewel één minister verschillende beleidsdomeinen kan aansturen en opvolgen). In een beleidsraad is er regelmatig overleg tussen de minister en de topambtenaren van zijn beleidsdomein.
- alle beleidsdomeinen krijgen een identieke structuur. Departementen zijn de plaats waar de beleidsondersteunende taken worden gegroepeerd. Agentschappen staan in voor beleidsuitvoerende taken. Ze staan verder af van de minister, maar worden wel door de minister gestuurd, opgevolgd en geëvalueerd. Wat de agentschappen betreft, kan men een onderscheid maken tussen intern verzelfstandigde agentschappen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) en extern verzelfstandigde agentschappen.

Het in het leven roepen van intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's), ligt geheel in de lijn van de primaat van de politiek. In deze filosofie geniet de interne verzelfstandiging de voorkeur op de externe evenknie. Niettemin werd er ook besloten om te voorzien in extern

⁶ Hiertoe baseerde ik mij op het bronnenmateriaal dat te vinden is op de officiële BBB-website: <http://www2.vlaanderen.be/bbb/>

verzelfstandigde agentschappen. Een belangrijk verschil, naast de rechtspersoon, is gelegen in de verhouding ten aanzien van de betrokken minister en bij uitbreiding de Vlaamse Regering. Bij interne verzelfstandiging blijft de volle politieke verantwoordelijkheid liggen bij de minister en blijft er een (zij het gemoduleerde) hiërarchische relatie bestaan tussen de minister en de top van de organisatie. Bij externe verzelfstandiging worden de activiteiten in een organisatie geplaatst buiten “het ministerie” en is er geen hiërarchische relatie meer tussen de top van de organisatie en de minister. Daartegenover staat wel dat bij externe verzelfstandiging de minister de politieke eindverantwoordelijkheid blijft behouden (Van Garse, 2008). De hiërarchische relatie wordt vervangen door een wettelijk omschreven toezichtsrelatie (Verscheure & Verhoest, 2008).

3. Deugdelijk bestuur

Onder deze noemer verwijst men expliciet naar de principes van deugdelijk bestuur of “good governance” in privébedrijven. Bij de overheid – zo is men van oordeel – omvat deugdelijk bestuur de 3 R’s en de 3 E’s. Zo moet een overheid rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid waarborgen en dient de werking van de overheid gekenmerkt te worden door zuinigheid (economy), efficiëntie en effectiviteit. Als vierde E vermeldt men ook ethiek. Deze principes worden ook concreet vertaald in:

- de nood aan een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren (parlement, regering, administratie en burger);
- de overheid dient overzichtelijke informatie te geven over bereikte resultaten en moet daar verantwoording over afleggen;
- afslanking van de kabinetten.

4. Een duidelijke verdeling van de kerntaken tussen de verschillende overheden

Dit luik omvat het kerntakendebat tussen de Vlaamse, provinciale en lokale overheid waarin een antwoord wordt gezocht op de vragen “wat” (wat zijn de taken van een overheid en wat niet), “hoe” (op welke manier wordt het publieke belang het best gediend) en “wie doet wat” (op welk bestuursniveau).

5. Beter afgelijnde verantwoordelijkheden binnen de Vlaamse overheid

Dit basisprincipe is een afgeleide en volgt logischerwijze uit de principes van deugdelijk bestuur en het primaat van de politiek. Het betreft de taakverdeling tussen politiek en administratie, binnen de administratie en tussen de administratie en andere actoren. Het betreft de verantwoordelijkheden van de minister, het departement, de IVA/EVA’s, de strategische adviesraad per beleidsdomein en tijdelijke/ad hoc adviesraden. In deze context wijst men ook op de nood aan een controleomgeving, met diverse controlemechanismen: interne controle door het lijnmanagement, interne audit, het toezicht door de minister, de externe controle door het Rekenhof en – indien nodig – een externe audit.

6. Een nieuwe organisatiecultuur

De na te streven organisatiecultuur dient er één te zijn van ‘respect voor ieders taak en rol en moet gericht zijn op onderlinge samenwerking met het oog op de realisatie van gemeenschappelijke doelstellingen’ (<http://www2.vlaanderen.be/bbb/krachtlijnen/basisprincipes/orgstruct.htm>). Essentiële elementen zijn de volgende: korte hiërarchische lijnen, open communicatie, rechtstreekse aanspreekbaarheid van interne deskundigheid en verantwoordelijkheidszin. Deze nieuwe organisatiecultuur wordt aangezwengeld door een vernieuwd personeelsbeleid met daarin een raamstatuut, een managementcode en een nieuw beloningsbeleid.

7. Een betere beleidsafstemming over de grenzen van de beleidsdomeinen heen

Binnen elk beleidsdomein is er beleidsafstemming tussen de top van de administratie en de minister via de beleidsraad en het managementcomité. Deze afstemming over de grenzen van de beleidsdomeinen heen is niet generiek te regelen, waardoor geval per geval instrumenten en mechanismen moeten worden gekozen.

8. Een afslanking van de kabinetten

Door het doorschuiven van beleidsvoorbereiding, -evaluatie en -voortgang – aldus BBB – van de ministeriële kabinetten naar de ministeriële departementen, voorziet BBB in het afslanken van de ministeriële kabinetten. Ook onder de noemer deugdelijk bestuur kwam deze afslanking ter sprake (cf. supra).

9. Meer autonomie voor de managers van de administratie

Met BBB kregen de hoofden van departementen en agentschappen meer (operationele) autonomie. Daartegenover staat hun verantwoordelijkheid voor resultaten die zich onder meer vertaalt in mandaatfuncties voor zes jaar. Daarnaast is er geen hiërarchische relatie tussen het hoofd van een departement en hoofden van IVA's en EVA's.

10. Gedeeltelijke keuzevrijheid inzake managementondersteunende diensten

Conform met de grotere autonomie voor managers van de administratie, werd met BBB voor de meeste managementondersteunende diensten het principe van de “vrije winkelnering” ingevoerd. Gezien de vrijheid om de werking van hun dienst te organiseren, is men ook zo vrij om de managementondersteunendendienstverlening af te nemen waar en hoe men dat wil (binnen de vooropgestelde krijtlijnen).

De vernieuwingsoperatie BBB werd verankerd in de volgende drie decreten.

1. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid

Hierin werd het nieuwe organisatorisch/administratieve kader vastgelegd op grond van de bovengenoemde basisprincipes.

2. Het Comptabiliteitsdecreet

Dit decreet zorgt voor een regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle m.b.t. subsidies en de controle door het Rekenhof. Dit decreet is te zien als de spiegel van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. De comptabiliteitsregels zijn immers sterk bepalend voor alle procedures met enige financiële weerslag en dus ook voor de vrijheden/beperkingen binnen deze procedures.

3. Het kaderdecreet Strategische Adviesraden

Hier worden de algemene krijtlijnen m.b.t. adviesverlening over beleidsaangelegenheden vastgelegd. De generieke regels voor de strategische adviesraden zijn eveneens opgenomen in dit decreet.

3.2. Na de theorie, de praktijk

De praktijk leert ons dat deze hervorming nog niet afgerond is. Dit is op zich niet verwonderlijk gezien de omvang van het hervormingsproces. De nieuwe structuur kreeg intussen wel vorm, maar bijvoorbeeld het comptabiliteitsdecreet is nog niet van kracht.⁷ Het doorvoeren van BBB ligt evenwel niet stil. Zo is er het recente voorontwerp van decreet wat de aanpassingen aan het kaderdecreet Bestuurlijk beleid betreft.⁸ Daarnaast wordt er ook vanuit het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) gepleit voor het voort bouwen op de geleverde inspanningen omtrent BBB. Naar aanleiding van het debat over efficiëntie en effectiviteit vragen ze aandacht voor de uitvoering van alle basisprincipes van BBB: de afslanking van de kabinetten, de beleidsdomeinoverstijgende samenwerking, het comptabiliteitsdecreet en het kerntakendebat. Daarnaast vraagt men ook aandacht voor verdere implementatie zoals de optimalisering van de organisatie van de MOD-dienstverlening en de criteria voor de minimale kritische massa voor de oprichting van agentschappen (Vlaamse overheid, 2007; Stroobants, 2008).

Vanuit de academische wereld worden eerste aanzetten tot evaluatie gemaakt. Een aantal van deze kritieken ligt politiek wat gevoelig (bv. de afslanking van de kabinetten). De kritieken zijn vaak veel breder dan de focus op één maatregel. Zo stelt De Rynck (2007, 4) zich openlijk de vraag wat er *'eigenlijk overblijft van alle intenties van BBB en welke in de papieren zijn blijven steken'*. Een aantal kritische bedenkingen vinden we ook terug in het werk van Weekers (2008) die een stand van zaken van het BBB opmaakte anno 31 december 2007.⁹ Het laat ons toe om een actuele stand van zaken op te maken inzake de implementatie van het Beter Bestuurlijk Beleid bijna vijf jaar nadat de reorganisatie werd opgestart. In zijn analyse zit zowel een sectorale als een zogenaamde transversale analyse vervat.

In de transversale analyse hekelt de auteur onder meer het ontbreken van eenduidigheid in de rechtspositieregeling voor het Vlaams overheidspersoneel. Verder betreurt hij de onmacht om het Vlaams overheidsoptreden louter te laten vatten in vier categorieën rechtspersonen van bestuurlijk beleid. In zijn analyse is hij evenwel niet één en al negatief. Een positieve vaststelling die hij naar voor schuift, is dat er eindelijk enige stabiliteit is. Weekers spreekt van een *'operationele "bestuurlijk beleid"-kern'* (Weekers, 2008, 84). Hij doelt op de vaststelling dat de dertien beleidsdomeinen zich steeds duidelijker aftekenen en komen vast te liggen.¹⁰ Het idee om de Vlaamse Gemeenschap op te delen in 13 homogene beleidsdomeinen met een één-op-één-relatie met beleidsverantwoordelijken werd ingevoerd met als doel de homogeniteit, de transparantie, de herkenbaarheid alsook de efficiëntie en effectiviteit te verhogen (Spanhove & Verhoest, 2007). Op grond van de sectorale analyse komt Wekers (2008) evenwel tot de vaststelling dat de vooropgestelde één-op-één-relatie tussen het beleidsmatige en administratieve indeling de mist is ingegaan. De afstemming tussen de administratieve organisatie (met dertien beleidsdomeinen) en de politieke organisatie (het verdelen van vierendertig beleidsvelden tussen tien ministers) loopt niet al te vlot. Slechts bij vijf van de dertien beleidsdomeinen is er één bevoegde minister per beleidsdomein.¹¹ Voor de andere domeinen is dit niet gelukt. In een aantal gevallen (bijvoorbeeld Bestuurszaken) is het beleidsdomein wel administratiefrechterlijk homogeen,

⁷ Hoewel het decreet al is goedgekeurd is het tot op de dag van vandaag niet in werking getreden. Dit wil echter niet zeggen dat geen enkele van deze bepalingen in voege zijn. Zo is een aantal bepalingen uit het comptabiliteitsdecreet opgenomen in de bepalingen wat de beheersovereenkomsten van agentschappen betreft.

⁸ Meer specifiek keurde de Vlaamse Regering op 18 januari 2008 een voorontwerp van decreet principieel goed waarin een aantal wijzigingen zijn omtrent het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Deze veranderingen hebben betrekking op de langere overgangperiode voor de huidige beheersovereenkomsten, het niet langer vereist zijn van een operationeel plan en op interne controle en interne audit.

⁹ Ook anno 1 januari 2007 maakte hij een stand van zaken op (zie: Weekers, 2007).

¹⁰ Al zou – aldus de auteur – het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie als grootste knelpunt over blijven.

¹¹ Meer specifiek gaat het over: Financiën en Begroting; Onderwijs en Vorming; Economie, Wetenschap en Innovatie; Welzijn Volksgezondheid en Gezin en Landbouw en Visserij.

maar werd deze homogeniteit niet gerespecteerd bij de politieke bevoegdheidsverdeling tussen de ministers. In andere gevallen is er de heterogeniteit van de beleidsdomeinen zelf. In een aantal gevallen kan men stellen dat deze heterogeniteit onafwendbaar is (zo zijn er bijvoorbeeld acht beleidsbrieven voor het algemeen regeringsbeleid), in andere is de reden te vinden in het weinig homogene karakter van de samenstellende delen. Weekers is in deze niet te vinden voor het uitbreiden van het aantal beleidsdomeinen, al lijkt het hem wenselijk dat er evenveel ministers als beleidsdomeinen zouden zijn.

Verder heeft Weekers (2008) het over de moeizame omslag naar strategische adviesverlening. Terwijl het streefdoel van BBB was om per beleidsdomein één strategische adviesraad in te richten, moeten we vaststellen dat deze doelstelling verre van bereikt is. Anno 31 december 2007 waren er zeven beleidsdomeinen zonder een operationele strategische adviesraad, één beleidsdomein heeft er dan weer twee en nog twee andere hebben dan weer een strategische adviesraad zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Ook de implementatie van de beheersovereenkomsten voor de agentschappen hinkt achterop. Zo telde Weekers slechts acht beleidsovereenkomsten, terwijl er zevenenvijftig agentschappen zijn.

Niettemin werpt de hervormingsoperatie BBB zijn vruchten af. Niet alleen is er de *operationele "bestuurlijk beleid"-kern* die zich aftekent (cf. supra). In de analyse van de OESO zien we duidelijk dat de Vlaamse overheid dankzij het Beter Bestuurlijk Beleid vooruitgang boekt. Ze komen tot deze vaststelling in hun analyse van het Human Resource Management bij de diverse overheden in België (OESO/OECD, 2007).

In de genoemde studie focust de OESO zich op het Human Resource Management, wat op zich maar één onderdeel is van goed bestuur. Niettemin, in hun rapport staat dat de Vlaamse overheid, in vergelijking met de andere overheden in België, het goed doet op een diversiteit aan terreinen. Meer specifiek is men van oordeel dat de Vlaamse overheid een consistente set van managementhervormingen heeft doorgevoerd. De onderzoekers van de OESO zijn ook van oordeel dat de implementatie van die hervormingen al in een mature fase is: *'The Flemish Government (...) developed a somewhat more consistent set of management reforms, including the systematic use of a coherent cascade of performance targets and incentives, a certain degree of delegation of decision-making, and a consistent organizational structure'* (OESO/OECD, 2007, 13).

Uit hun analyse komt ook naar voor dat de Vlaamse overheid een belangrijke aanzet heeft gegeven inzake prestatiegericht personeelsmanagement door het introduceren van een mandaatsysteem voor leidinggevend en het toekennen van meer (operationele) autonomie aan de hoofden van departementen en agentschappen (OESO/OECD, 2007, 21-22). De rol van het topmanagement werd ook geherdefinieerd teneinde de schakel te vormen tussen het politieke en de administratie. Om het prestatiegericht werken te realiseren, werden al enige tijd instrumenten geïntroduceerd wat strategische personeelsplanning en toewijzing betreft, zoals Process Improvement Plan- Personnel Evaluation, PIP/PEP. Op grond van dit instrument kan een dienst personeelsbehoeften plannen op basis van procesbeschrijvingen, interne verbeteringen en externe trends en op die manier bijdragen tot een efficiënter bestuur. Daarnaast zijn er eveneens de maatregelen inzake de personeelstevredenheidsmetingen en BUE.¹² PLOEG¹³ zorgt er dan weer voor dat elke ambtenaar een functiebeschrijving krijgt, regelmatig opgevolgd/geëvalueerd wordt en bij goede prestaties beloond wordt.

Hoewel de OESO ook de grootte van de ministeriële kabinetten op de korrel neemt, ziet men ook daar veranderingen in een positieve richting. Tegelijkertijd wijst men erop dat er meer duidelijkheid nodig is over de rol en de verantwoordelijkheid van zowel kabinetten als het topmanagement van de Vlaamse overheid. In hun analyse onderkennen ze ook de inspanningen van de Vlaamse overheid om te komen tot een meer coherent geheel van

¹² BUE Bottom Up Evaluatie. Dit is een instrument om de leidinggevend en van het top- en middenkader binnen de Vlaamse overheid te beoordelen. <http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/bue/index.htm>

¹³ PLOEG staat voor Planning, Leidinggeven, Opvolgen, Evalueren en Gewaardeerd worden. Het is in eerste instantie een managementinstrument om kwaliteitsvol leiding te geven én te krijgen. <http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/ploeg/index.htm>

waarden. Wel benadrukken ze het belang van een ondersteunende omgeving voor deze waarden door het verder vorm geven aan formele management tools (OESO/OECD, 2007, 24-25). Niettemin is men met BBB erin geslaagd om een significante cultuurverandering in gang te zetten. Dat er wat moeilijkheden zijn omtrent het doorvoeren van het BBB is volgens de OESO niet zo verwonderlijk en komt overeen met gelijkaardige ervaringen in andere OESO-landen. Tot slot geeft men ook het volgende mee: *'The government difficulties with BBB are maybe less due to the BBB per se but maybe more to the mismatch between old governance procedures and habits and the new governance paradigm'* (OESO/OECD, 2007, 89).

Uit de commentaren op de toepassing van BBB onthouden we dat er al veel inspanningen zijn geleverd, maar ook dat er nog werk op de plank is wat het doorvoeren van alle aspecten van een beter bestuurlijk beleid betreft. De omvang van deze verandering en de implicaties die dat heeft, mogen dan ook niet over het hoofd worden gezien. Het is eveneens duidelijk dat in BBB enkele principes aan bod komen die ons een ideaaltypisch beeld geven van wat men verstaat onder goed of deugdelijk bestuur in de Vlaamse context.

3.3. De structurele, procesmatige en culturele dimensie eigen aan "good governance"

In omschrijvingen van wat de verschillende auteurs verstaan onder het concept "good governance" kunnen we een onderscheid maken tussen een eerder structurele, procesmatige dan wel culturele dimensie. Het lijkt ons belangrijk om, gegeven de bevindingen in de Vlaamse context, dit onderscheid verder uit te werken. Cultuur en structuur worden als een essentiële tweeledigheid beschouwd binnen de organisatieleer.

De organisatiestructuur kunnen we conform met de definitie van Robbins (2002) definiëren als *'de formele structuur op basis waarvan taken worden verdeeld, gegroepeerd en gecoördineerd.'* (citaat uit Desmidt & Heene, 2005, 222). In essentie gaat het dus over het verdelen van taken en verantwoordelijkheden enerzijds en – na het verdelen – over het coördineren anderzijds. Net zoals bij de organisatiecultuur kunnen we hier een onderscheid maken tussen een eerder formele en een eerder informele component. De formele structuur is deze zoals we ze terugvinden in het organigram. De informele dimensie of de zogenaamde "schaduworganisatiestructuur" ontstaat parallel aan de formele structuur en geeft de officieuze, maar vaak doorslaggevend werkrelaties weer tussen entiteiten en personen in een organisatie (Desmidt & Heene, 2005). Daarnaast kunnen we het structurele op zich nog plaatsen naast het procesmatige. Terwijl bij het structurele de nadruk ligt op de verdeling van rollen en taken van diverse actoren, omvatten de processen de nodige instrumenten die "good governance" mogelijk maken.

De wetenschappelijke aandacht voor de culturele dimensie groeide pas na de Tweede Wereldoorlog. Voorlopers terzake zijn Blau en Scott. Ze benadrukten dat het onmogelijk is om de werking van een gehele organisatie te begrijpen zonder een gedegen kennis van het informele karakter van die organisatie. Voor een omschrijving over wat organisatiecultuur is, kunnen we gebruik maken van de definitie van Schein: *'a pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be thought to new members as the way to perceive, think, and feel in relation to those problems'* (1992, citaat gevonden in Desmidt en Heene, 2005, 153). Kortom, een organisatiecultuur omvat een verzameling van bewust en onbewust gedeelde ideeën, veronderstellingen en overtuigingen over dat deel van de werkelijkheid dat relevant is voor de organisatie. De functies van deze cultuur zijn, aldus Schein, gelegen in de rol die ze spelen zowel bij de interne integratie als bij de externe aanpassing. Deze cultuur is richtinggevend voor het gedrag en bepalend voor de mate waarin specifiek gedrag verwerpelijk, acceptabel, correct of wenselijk is. Hierbij maakt men ook een onderscheid tussen wat men noemt een expliciete en impliciete cultuurcomponent. Dit doet men om het onderscheid te maken tussen respectievelijk wat aan de buitenkant waarneembaar is en achterliggende waarden (Desmidt & Heene, 2005, 152).

Binnen het globale concept “good governance” vinden we dus een indeling in een eerder structurele en een eerder culturele dimensie. Het structurele vinden we terug in het aspect “governance” op zich. In essentie gaat governance over het besturen, beheersen, verantwoording, toezicht en controle (cf. supra). Hierbij kunnen we ook het procesmatige plaatsen. Meer specifiek gaat het hier over de instrumenten die besturen, beheersen, verantwoording, toezicht en controle mogelijk maken. De culturele dimensie vinden we terug in het “goede”. Dit komt tot uiting in de eerder normatieve dimensie zoals deze onder meer tot uiting komt in de verschillende principes die men situeert onder de noemer “good governance”.

Als we kijken naar de implementatie van BBB tot dusver, zien we vooral veranderingen inzake de structuren en processen. Veel minder kwam de aandacht te liggen op de culturele dimensie. Die aandacht voor het culturele was er wel vóór het lanceren van BBB met de discussie en het discours omtrent de zogenaamde Nieuwe Politieke Cultuur.¹⁴ Wat het culturele betreft, blijken de beoogde veranderingen wat stroever te verlopen (cf. supra). De organisatiecultuur aanpassen is een bijzonder tijdrovend en moeizaam proces. Zelden vloeien fundamentele veranderingen in de cultuur voort uit een nieuw logo of een nieuwe schikking van de werkplek. Bij een dergelijke verandering moet men zich richten tot de dieperliggende waarden en normen. Hieraan sleutelen roept overigens vaak wrevel en ongenoegen op binnen een organisatie. Men raakt er immers aan de waarden en normen op grond waarvan werknemers hun organisatie en hun relatie tot die organisatie definieert. Het is duidelijk, sleutelen aan de organisatiecultuur is geen evidentie, maar daarom niet minder belangrijk.¹⁵

4. Aspecten eigen aan “good governance” in Vlaanderen

4.1. Situering

Hoe kunnen we dit BBB-verhaal plaatsen in de context van “good governance”, het internationale forum en in vergelijking met de privésector?

Uit de omschrijving van wat we onder “good governance” kunnen verstaan, kwamen diverse aspecten naar voor. Deze worden hier wat verder uitgewerkt. In het kader van dit onderzoek is er al een aantal publicaties verspreid waarin er een raamwerk wordt geboden voor het onderzoek m.b.t. deugdelijk bestuur binnen de Vlaamse publieke sector (Spanhove & Verhoest, 2007).

4.2. De structurele dimensie: een algemeen raamwerk voor “government governance”

Een belangrijke vaststelling is dat de inzichten inzake “good governance” uit de private sector niet zomaar kunnen worden toegepast op de publieke sector. Binnen de private sector gaat “good governance” of “corporate governance” vooral over de verhoudingen tussen de aandeelhouders, het management en de raad van bestuur. Het is een weinig verrassende conclusie dat er fundamentele verschillen zijn wat het deugdelijk bestuur in de private (gecommercialiseerde) sector betreft in vergelijking met de publieke sector. Diverse elementen kunnen in deze context naar voor worden geschoven zoals de politiek-administratieve context met zijn focus op “checks and balances”, waardesystemen gebaseerd op ethiek en gedragscodes en de meerledige structuur. Op grond van deze vaststelling

¹⁴We kunnen evenwel opmerken dat dit slechts één aspect van de organisatiecultuur betreft. Er is namelijk afstemming nodig tussen diverse culturen, met name de administratieve cultuur en de civieke cultuur, naast de politieke cultuur (Bouckaert, 1997). Daarnaast kunnen we opmerken dat de vooropgestelde Nieuwe Politieke Cultuur een amalgaam was van inhouden (Loobuyck, 2000).

¹⁵Voor een overzicht van verschillende strategieën en aandachtspunten bij het aansturen op een cultuurverandering kunnen we onder meer verwijzen naar het werk van Desmidt en Heene (2005).

komen Spanhove en Verhoest (2007), samen met vele anderen, tot de vaststelling dat er binnen de publieke sector nood is aan een multidimensionaal government-governanceraamwerk. Hierbij kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden. Spanhove en Verhoest – bij wijze van illustratie – vertrekken vanuit een onderverdeling in 3 niveaus (micro, meso en macro), met telkens 4 processen (sturen, beheersen, toezicht houden en communiceren/verantwoorden). Deze processen zijn gestoeld op een aantal principes die dan weer uitvoerbaar zijn door middel van instrumenten binnen de drie cycli (beleidscyclus, beheer- en contractcyclus en financiële cyclus).

Wat de niveaus betreft, kunnen we een onderscheid maken tussen het niveau van de individuele organisatie (micro), het niveau van een beleidsdomein (meso) of de gehele publieke sector (macro). Dit onderscheid is een belangrijk gegeven. De bestaande literatuur, die hoofdzakelijk afkomstig is uit de ervaring in de private sector, is immers hoofdzakelijk begaan met het micromeetniveau. Met dit onderscheid kan ook de nodige aandacht worden geschonken aan de beleids- en bestuursverhoudingen tussen de niveaus en de structurele elementen op macroniveau.

De processen die men onderscheidt zijn afgeleid uit de omschrijving van governance zoals het Ministerie van Financiën in Nederland heeft omschreven: *‘Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.’* (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000, 5). Deze vier processen zijn essentieel in het streven naar een deugdelijk bestuur. Het spreekt voor zich dat deze niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Sturen omvat, aldus de Directie Accountancy Rijksoverheid (2000), het strategisch richting geven aan het realiseren van organisatiedoelstellingen, door het inrichten van de organisatie en het vormgeven aan processen. Het is duidelijk dat dit sturen te situeren is op het strategische beleidsniveau, dat per definitie gericht is op een langere termijn en in essentie toebehoort tot de bestuurders, los van het management als dusdanig (cf. supra).

Beheersen wordt op zijn beurt beschreven als het voorzien en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders zekerheid krijgen dat de organisatie de goede kant opgaat. Dit beheersen omvat dus het interne management dat erop moet toezien dat de strategie op korte termijn wordt geïmplementeerd. Dit beheersen heeft zowel betrekking op de organisatiekenmerken als op het personeel. Als essentiële elementen van het beheersingsproces heeft men het over risicomanagement en interne controle.

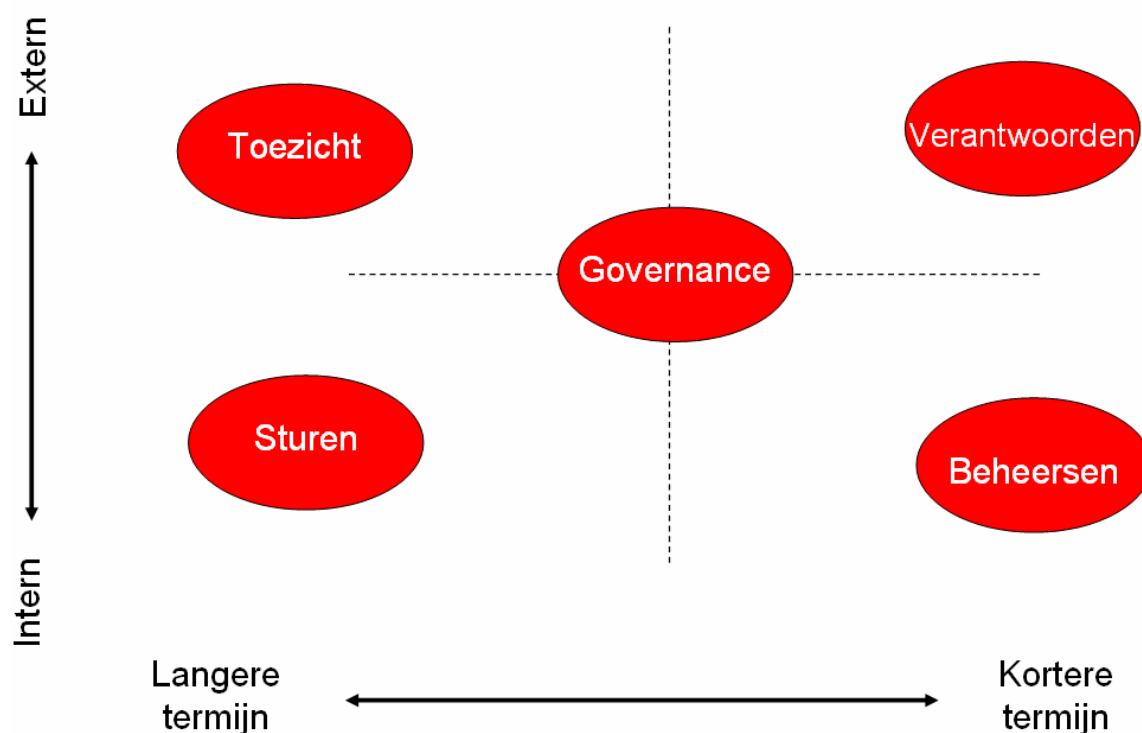
Toezicht houden heeft betrekking op het controleren in welke mate de vooropgestelde doelstellingen worden gehaald, zodat kan worden bijgestuurd indien nodig. Dit toezicht houden omvat ook het nagaan of de “inrichting” van de organisatie voldoet aan de eisen van de belanghebbenden. Spanhove en Verhoest geven aan dat toezicht zowel extern als door interne audit kan plaatsvinden en zowel verticaal als horizontaal kan zijn. Bij het toezicht en handhaven van de naleving van principes inzake deugdelijk bestuur, kan de interne audit, naast andere actoren, een belangrijke rol spelen.¹⁶

Verantwoorden dient te gebeuren op alle niveaus en kan formeel plaatsvinden door middel van rapportering of hoorzittingen. Het is een proces gericht op de korte termijn, kan zowel extern als intern gericht zijn en kan zowel verticaal als horizontaal gebeuren.

In zijn analyse geeft Bossert (2002) aan de vier bovengenoemde deelprocessen van “governance” te verdelen zijn in een tweetal oriëntatierichtingen: interne versus externe organisatie enerzijds en korte versus langere termijn anderzijds. Op die manier kan men een schema opstellen met vier kwadranten. In elk van deze kwadranten kan men één deelproces plaatsen. Zo is het toezicht meer extern en op de langere termijn gericht. Het verantwoorden van zijn kant is eveneens meer extern, maar dan op de kortere termijn. Het sturen en het beheersen is eerder intern gericht, waarbij de focus van het sturen op de langere termijn ligt, terwijl het beheersen eerder de kortere termijn als focus heeft.

¹⁶Voor meer toelichting bij deze rol van de interne audit, inclusief een case-study onder meer met betrekking tot de VDAB, kunnen we verwijzen naar Berckmans, e.a., 2007.

Figuur 3 Deelprocessen van governance en hun oriëntatie



Bron: Vrij naar Bossert, 2002, 246 en eigen bewerking

Bij zijn analyse van praktijkvoorbeelden komt Bossert tot de belangrijke vaststelling dat de aandacht veelal uitgaat naar de deelprocessen van toezicht en verantwoorden, gevolgd door het sturen. Opvallend is dat de aandacht voor het deelproces “beheersen” veelal achterblijft. Hij wijt het aan de staatkundige traditie waar het accent van oudsher ligt op toezicht, verantwoording en sturen. In deze is de beheersing de zwakste schakel inzake governance; cf. de implementatie indien we het over de beleidscyclus hebben (Bossert, 2002, 246-247). Cruciaal hierbij is het management, de beheersing dus (cf. supra).

Zoals aangegeven is er een onderscheid te maken tussen drie bestuursniveaus. Zo is in een democratie het parlement de actor die instaat voor de wetgevende macht en controle uitoefent op de uitvoerende macht, de regering die op zijn beurt cruciaal is voor het besturen van het gehele administratief systeem, naast het voorbereiden van wetgevende initiatieven. De regering formuleert meer specifiek de strategische beleidsdoelstellingen en beoogt – bij instemming van de wetgevende macht – de implementatie door het administratieve systeem te besturen. In deze taak wordt de regering bijgestaan door de kabinetten en de administratie. Dit proces vindt vooral plaats op het macroniveau. Het deugdelijk bestuur zal hier vooral betrekking hebben op de gehele publieke sector en de verhoudingen tussen parlement, regering en administratie.

Voor elk beleidsdomein is – in principe – één minister verantwoordelijk die het strategische beleid operationaliseert door middel van sectorspecifieke doelstellingen. Het is duidelijk dat we ons hier begeven op het mesoniveau. De implementatie van deze doelstellingen vereist op zijn beurt inspanningen van de verschillende afdelingen, agentschappen en eventuele andere actoren (zoals bv. de private sector). Het deugdelijk bestuur heeft hier vooral betrekking op de mate waarin de processen bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de bevoegde minister.

Op het microniveau zijn er de afzonderlijke departementen of agentschappen. Hun doelstellingen zijn logischerwijze ingebed in en verbonden met de “hogere” regeringsdoelstellingen. Het spreekt voor zich dat een deugdelijk bestuur op dit niveau essentieel is voor het welslagen van datzelfde bestuur op het meso- en macroniveau. Een

optimale afstemming tussen de drie niveaus is dan ook een absolute voorwaarde voor het welslagen van een deugdelijk bestuur.

Alle niveaus verdienen sturing, beheersing, toezicht en verantwoording en dit binnen een geïntegreerd geheel (per niveau en tussen de niveaus). De manier waarop concreet vorm wordt gegeven aan het deugdelijk bestuur moet dan ook optimaal afgestemd zijn op de structuur van de organisatie.

Spanhove en Verhoest (2007) merken, samen met anderen, een duidelijke tendens op naar een verbreding van het concept “government governance” naar het meso- en macrovlak. Terwijl aanvankelijk de aandacht vooral uitging naar de performantie van individuele overheidsorganisaties, verschuift de aandacht naar een meer algemene zogenaamde “whole-of-government”-benadering (Christensen & Laegreid, 2007). Halligan (2007) spreekt – wat de Australische context betreft – over “cross-agence governance”.

De drie thematische cycli van bestuur en beheersing in het overheidsbeleid – en vooral de afstemming van deze drie op elkaar – is een cruciaal element in het kader dat men uittekent voor het deugdelijk bestuur. Deze drie thematische cycli zijn: de beleidscyclus, de beheer- en contractcyclus en de financiële cyclus. Wat verstaat men onder deze drie cycli?

1. Beleidscyclus: betreft de beleidsdoelstellingen en “goal-setting”, controle en evaluatie van het overheidsbeleid.
2. Beheer-en contractcyclus: betreft organisatiedoelstellingen en “goal-setting”, controle en audit van de prestaties van de organisatie.
3. Financiële cyclus: betreft de cyclus van budgettering, verantwoording en financiële rapportage en audit.

De integratie en coördinatie van deze drie cycli zijn volgens de auteurs cruciaal voor het realiseren van een deugdelijk bestuur. Om dit te bereiken kunnen diverse instrumenten worden gehanteerd. Onder meer Verhoest en collega’s hebben deze uitgebreid besproken (De Smedt e.a., 2004; Verhoest & Bouckaert, 2004).

Binnen de beleidscyclus zijn de volgende instrumenten de voornaamste: het regeringsprogramma, de beleidsnota’s van de verschillende ministers, de beleidsbrief en de beleidseffectenrapportage (zoals aangekondigd in het comptabiliteitsdecreet).¹⁷

Binnen de contractcyclus worden de beleidsdoelstellingen van de ministers en de regering vertaald in de beheersovereenkomst van de agentschappen. Daarnaast zijn er eveneens de plannen, tussentijdse rapporten, jaarrapporten en het eindrapport over de realisatie van de beheersovereenkomst die met een agentschap is afgesloten.

De meerjarenbegroting en de jaarlijkse begroting zijn instrumenten in de financiële cyclus. Idealiter vinden we hiervan de weerslag terug in resp. de beleidsnota en beleidsbrief (Spanhove & Verhoest, 2007, 62).

De theorie wat deze cycli en de bijhorende instrumenten betreft, is op zich vrij eenvoudig. De praktijk leert evenwel dat de integratie van deze cycli geen sinecure is. Niettemin, indien hier is aan voldaan, kunnen beleidsverantwoordelijken de uitvoering van hun beslissingen sturen, beheersen, verantwoorden en onder toezicht houden (Spanhove & Verhoest, 2007, 62).

¹⁷ Van een algemene toepassing van beleidseffectenrapportage is er vooralsnog geen sprake. Wel is dit principe fragmentair van toepassing, bijvoorbeeld in het kader van beheersovereenkomsten. Daarnaast is een dergelijke rapportage in een aantal gevallen decretaal vastgelegd (bv. MINA-rapport).

4.3. De procesmatige dimensie: instrumenten inzake “good governance”

In hun verkennende analyse hebben Verhoest en Spanhove het eveneens over instrumenten die deugdelijk bestuur kunnen bevorderen. Deze instrumenten deelt men op in vier groepen: 1) gedragsnormen, 2) organisatorische structuren en processen, 3) risicomanagement en controle en 4) verantwoording/rapportering en openbaarheid. Het is meteen duidelijk dat deze nauw aanleunen bij de vermelde principes en eveneens voor verwarring kunnen zorgen met betrekking tot de genoemde instrumenten ter ondersteuning en integratie van de drie cycli (cf. supra). In figuur 4 geven we een overzicht van instrumenten die werden gegroepeerd per categorie.

Figuur 4 Elementen van "government governance" en instrumenten

Gedragsnormen		
<ul style="list-style-type: none"> • Ethisch gedrag <ul style="list-style-type: none"> - Persoonlijke kwaliteiten - Leiderschap d.m.v. voorbeeldgedrag - Integriteit, eerlijkheid en objectiviteit - Openheid en accountability - Onbaatzuchtigheid en omgaan met belangenconflicten • Gedragscodes 		
Organisatorische structuren en processen	Risicomanagement en controle	Verantwoording, rapportering en openbaarheid
<ul style="list-style-type: none"> • Accountability m.b.t. regulering • Accountability m.b.t. overheidsmiddelen • Communicatie met betrokkenen partijen • Rollen en verantwoordelijkheden: <ul style="list-style-type: none"> - Raad van bestuur - Voorzitter - Niet-uitvoerende leden - Uitvoerend management - Personeels- en verloningsbeleid - Vorming personeel 	<ul style="list-style-type: none"> • Interne controle • Risicomanagement • Interne audit • Audit comité • Externe audit • Budgettering en financieel management 	<ul style="list-style-type: none"> • Interne rapportering • Externe rapportering • Gebruik van geschikte boekhoudprincipes en standaarden • Performantiemetingen

Bron: Spanhove & Verhoest, 2007, 64

Bij deze reeks van instrumenten maken de auteurs zelf een aantal kanttekeningen. Eerst wijzen ze erop dat het onmogelijk is om een instrument te ontwikkelen dat de gehele waaiër aan principes, cycli en niveaus omvat. Tal van de genoemde instrumenten hebben betrekking op slechts een beperkt radertje in het ruimere geheel. Een afstemming van de verschillende instrumenten is dan ook een must.

Ten tweede wijzen ze erop dat de genoemde instrumenten een middel dienen te zijn en geen doel op zich. In deze context verwijzen we naar de vrees voor “herbureaucratisering” onder impuls van het deugdelijk bestuur.

Een derde kanttekening heeft betrekking op de meetbaarheid van de principes.

Wat de Vlaamse overheid betreft, vinden we een overzicht van diverse instrumenten terug in de Leidraad voor Interne Controle-Organisatiebeheersing. Deze leidraad werd ontwikkeld door de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) (Vlaamse overheid, 2008). Deze leidraad Interne Controle - Organisatiebeheersing is verschenen in een uitgebreide gids waarin vele tips en richtlijnen worden gegeven over hoe men een performant controlesysteem binnen de organisatie kan opzetten en alert houden. Men vindt er een instrumentarium in terug wat het deugdelijk bestuur betreft.

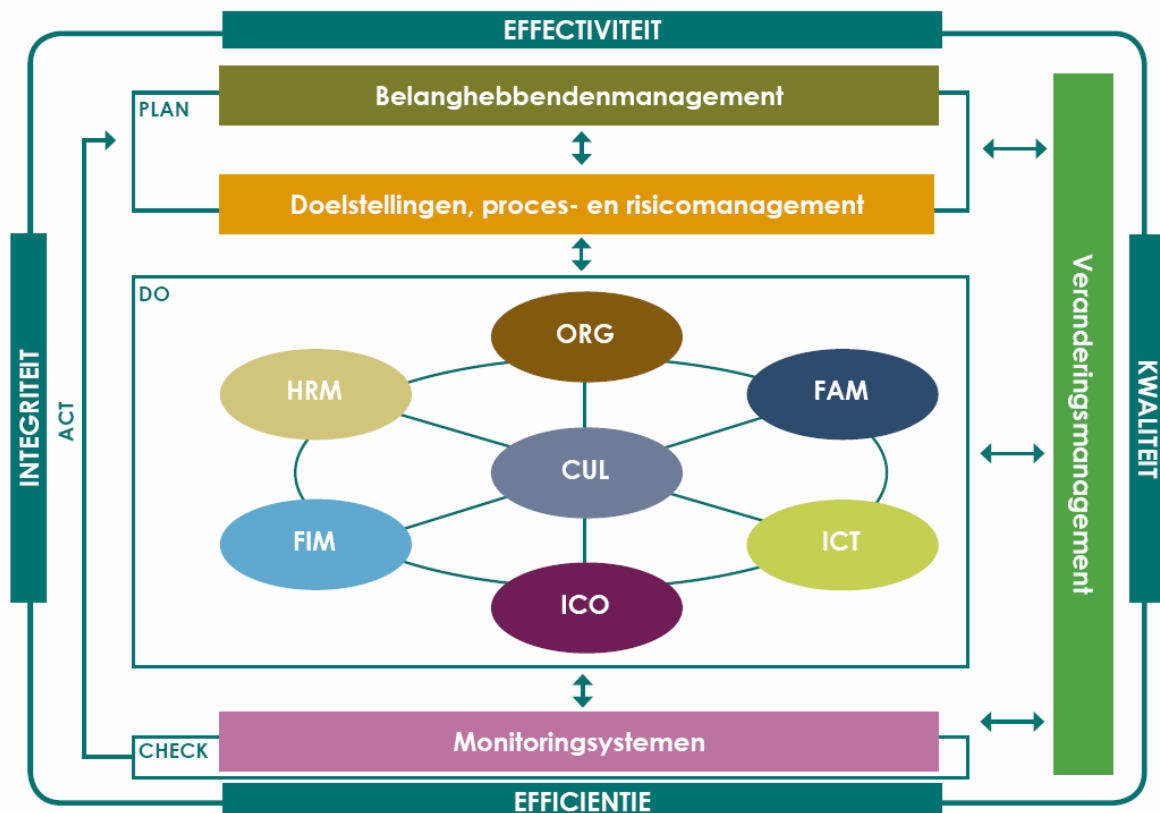
Het begrip organisatiebeheersing wordt in de leidraad benaderd vanuit elf verschillende thema's. Deze thema's zijn gebaseerd op het COSO/ERM-model en de principes van deugdelijk overheidsbestuur. Deze elf thema's zijn de volgende:

- doelstellingen, proces- en risicomanagement (DPR)
- belanghebbendenmanagement (BHM)
- monitoring (MON)
- organisatiestructuur (ORG)
- human resources management (HRM)
- organisatiecultuur (CUL)
- informatie en communicatie (ICO)
- financieel management (FIM)
- facility management (FAM)
- informatie- en communicatietechnologie (ICT)
- veranderingsmanagement (VER)

Voor een specifieke invulling van deze concepten verwijzen we naar de Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing (Vlaamse overheid, 2008).

Schematisch kan het model voor organisatiebeheersing als volgt worden weergegeven.

Figuur 5 Model voor organisatiebeheersing



Bron: Vlaamse overheid, 2008, 14

In dit schema komt duidelijk naar voor dat efficiëntie, effectiviteit, integriteit en kwaliteit worden beschouwd als toetstenen voor een goede organisatiebeheersing. Dus ook hier vinden we een duidelijk verwijzing naar principes die deel uitmaken van het streven naar "good governance". Binnen de leidraad zelf, worden deze principes evenwel vrij minimaal beschreven. We vinden in het overzicht ook niet alle principes terug die werden opgenomen in de context van BBB.

4.4. De culturele dimensie: normatieve principes voor deugdelijk bestuur

Zoals aangegeven: “good governance” is per definitie een normatief gegeven. Dit normatieve komt tot uiting in het formuleren en naar voor schuiven van een aantal principes voor deugdelijk bestuur. Deze principes slaan voornamelijk op de culturele dimensie, maar moeten mee vorm geven aan de structuren en deelprocessen teneinde het deugdelijk bestuur waar te maken.

Bij de invulling van het concept “good governance” schuift men een diversiteit aan principes naar voor. Zo is er het meetinstrument dat de Wereldbank ontwikkelde in het Worldwide Governance Indicators (WGI) onderzoeksproject. In dat project brengt men zes dimensies van “good governance” naar voor (Kaufmann e.a., 2007):

1. “Voice” en “accountability”
2. Politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld
3. Effectiviteit van de overheid
4. Kwaliteit van de regelgeving
5. Rechtstaat
6. Controle over corruptie

In een andere studie van de Wereldbank over (good) governance geven Huther en Shah (2005, 40) vier dimensies van governance: “citizen voice and exit”, “government orientation”, “social development” en “economic management”. In hun index voor governance neemt men indicatoren op die een beeld geven over de mate waarin de overheid:

1. Politieke transparantie en “een stem” kan geven aan alle burgers
2. Efficiënt en effectief is wat betreft de dienstverlening
3. De gezondheid en het subjectief welzijn van zijn inwoners bevordert
4. Een gunstig klimaat creëert voor economische groei.

Uit deze dimensies kunnen we overigens afleiden dat de auteurs in kwestie eerder opteren voor een systeembenadering van “good governance” (cf. Leftwich, 1993). Hun aandacht gaat verder dan het louter administratieve en politieke.

Edwards en Clough (2005, 5) stellen dat doorgaans een drietal principes of elementen van goed bestuur toepasbaar zijn in zowel de private als de publieke sector. Deze drie principes zijn:

- accountability: zowel intern als extern
- transparantie/openheid
- herkenning van de rechten van stakeholders/shareholders

Andere elementen die soms worden opgenomen zijn: efficiëntie, integriteit, “stewardship”, leiderschap, de nadruk op zowel performantie als “compliance” en stakeholder participatie of “inclusiveness”.

In hun analyse maken Spanhove en Verhoest (2007) een onderscheid tussen een aantal hoofd- en subprincipes. De vijf hoofdprincipes zijn de volgende: accountability, transparantie, efficiëntie, effectiviteit en het ethisch handelen. Daarnaast onderscheiden ze zes subprincipes: rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, integriteit, stewardship en leiderschap.

Een aantal principes verdient meer verduidelijking.

“Accountability” of “rekenschap/verantwoording” betreft de mate waarin een organisatie of personen actief in deze organisatie verantwoording afleggen voor hun daden (of gebrek eraan) t.o.v. de organisatie of andere belanghebbenden. Deze verantwoording kan dus zowel intern als extern zijn. Het spreekt voor zich dat het duidelijk moet zijn wie welke verantwoordelijkheden draagt. Accountability vereist eveneens de beschikbaarheid van betrouwbare informatie. Binnen het concept van accountability is er zowel een “verticale” als een “horizontale” component. Zo is er de “verticale” verantwoording t.o.v. leidinggevende ambtenaren en de minister, naast de “horizontale” verantwoording t.o.v. burgers en belangengroepen. Hier doet zich mogelijkerwijze een spanningsveld voor en kan er discussie

zijn over welke vorm moet worden benadrukt.¹⁸ Het is duidelijk, het betreft een breed concept, net zoals overigens de andere principes die men naar voor brengt.

Met rechtmatigheid doelt men op de Engelse term “compliance” of het volgen van de regels. Tal van principes hebben evenwel een eerder informeel karakter, waardoor ze niet steeds gemakkelijk afdwingbaar zijn. Bij het principe van rechtszekerheid is er wel een legale verankering.

“Stewardship” is eigen aan de publieke sector. Dit principe omvat namelijk het dienen van het algemeen belang in functie van de publieke overheid.

Als we teruggrijpen naar het Beter Bestuurlijk Beleid dat door de Vlaamse overheid wordt vooropgesteld, zien we dat de verschillende principes die in de context van “good governance” worden geformuleerd, ook wel – direct of indirect – terug te vinden zijn in de basisprincipes van BBB. Een aantal principes is herkenbaar door hun formeel karakter (bv. verplichte rapportering) en in die zin gemakkelijk te meten. Edwards en Clough (2005) noemen ze de “hard attributes of governance”. Ook de zogenaamde “soft attributes” zijn onmisbaar. In deze context denken we bijvoorbeeld aan interpersoonlijke verhoudingen tussen diverse actoren binnen de administratie of de heersende cultuur. Dergelijke elementen zijn minder formeel en in deze ook minder gemakkelijk meetbaar. Indien we het deugdelijk bestuur willen bestuderen, dan is het belangrijk om ook deze elementen in rekening te brengen en zo goed als mogelijk in kaart te brengen (cf. supra).

5. Aandachtspunten in de verdere analyse van “good governance”

5.1. Op naar een code voor “good governance” in Vlaanderen?

In hun analyse hebben Spanhove en Verhoest het eveneens over het formaliseren van het deugdelijk bestuur in codes en charters. Het is immers de vraag hoe men een deugdelijk bestuur het best invoert. Eén van de mogelijkheden om dit te doen, zijn codes/charters waarin de criteria voor een deugdelijk bestuur scherper worden gesteld en verankerd worden. Over de afdwingbaarheid ervan, valt er te discussiëren, maar het is alvast een goede start. In de zoektocht naar een omschrijving van wat een charter is, komen twee elementen naar voor: het morele aspect en het kwaliteitsaspect. In die zin trachten charters op *‘een juridisch zelden afdwingbare manier (morele aspect) zo goed mogelijk de relatie tussen partijen te regelen (kwaliteitsaspect)’* (Van Roosbroek e.a., 2006, 8).

Het hanteren van codes, charters of handvesten is een beproefd middel, zo blijkt uit een analyse van overheden uit andere OESO-landen. In de Vlaamse context zijn er diverse charters die specifiek handelen over de dienstverlening. Met dergelijke charters wil men een impuls geven om de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren. Het gebruik van charters komt overeen met een meer klantgerichte oriëntatie van overheden die meer en meer ingang vond naar aanleiding van New Public Management-hervormingen: *‘Het werken met charters waarin de rechten van de burger als gebruiker van overheidsdiensten worden omschreven, past binnen die gewijzigde rol van de burger in de samenleving en de doelstelling om het vertrouwen van de burger in de overheid te verhogen.’* (Van Roosbroek, e.a. 2006, 9).

Men kan een onderscheid maken tussen charters die extern gericht zijn en charters die intern gericht zijn. Een voorbeeld van een intern gericht charter is het “Charter van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap” dat in 1993 werd goedgekeurd door het College van secretarissen-generaal van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Dit charter is afkomstig van ambtenaren en heeft ook de ambtenaren als doelpubliek. Het geeft aan welke waarden de Vlaamse ambtenaren dienen te beantwoorden. In dezelfde context kunnen we verwijzen naar de deontologische code waarin staat uitgelegd welke regels de ambtenaren moeten volgen inzake loyaliteit, correctheid, klantvriendelijkheid, objectiviteit en

¹⁸ Voor een discussie kunnen we verwijzen naar Verhoest, e.a., 2005.

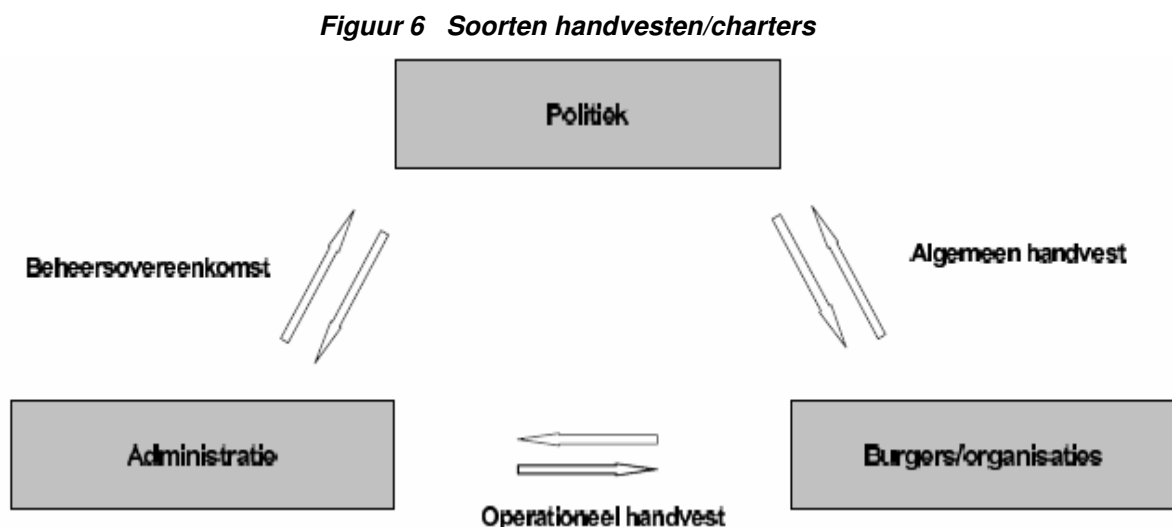
spreekrecht/-plicht.¹⁹ Ook in de personeelscode is er sprake van vier waardegebonden competenties (voortdurend verbeteren, klantgerichtheid, samenwerken en betrouwbaarheid).²⁰

Eerder extern gericht is dan weer het algemene dienstverleningscharter van de Vlaamse overheid. Om aan de burger een kwaliteitsvolle dienstverlening te garanderen, werden de algemene principes van dienstverlening vastgelegd in een algemeen dienstverleningscharter. Dit werd beslist door de Vlaamse Regering op 15 december 2006.²¹ Een dienstverleningscharter duidt concreet aan op welke dienstverlening de burger recht heeft, wat hij van de betrokken dienst mag verwachten (en wat niet), wanneer en binnen welke termijnen.

In een algemeen dienstverleningscharter worden algemene principes van goede dienstverlening opgenomen. Op basis daarvan worden per dienstverleningspakket operationele dienstverleningscharters opgesteld en bekendgemaakt aan de te bereiken doelgroep.²² Ieder agentschap wordt aangemoedigd een dergelijk charter op te stellen.

Het onderscheid tussen interne dan wel externe gerichtheid van charters, codes en handvesten is enigszins kunstmatig, gezien veelal dezelfde waarden en kwaliteitseisen zijn opgenomen. Wel is het waarschijnlijk dat intern gerichte charters iets uitgebreider zijn gezien deze vaak ook bepalingen omvatten omtrent het algemeen waardekader van de organisatie die moeilijk te waarborgen zijn met een extern charter (bv. over pesten en geweld op het werk) (Van Roosbroek e.a., 2006).

Daarnaast maakte Bouckaert binnen de groep van extern gerichte charters een onderscheid naargelang van de relatie tussen burgers/organisaties, politiek en administratie. In figuur 6 wordt daarvan een overzicht gegeven.



Bron: Van Roosbroek e.a., 2006, 10

¹⁹ Deze deontologische code is te vinden op:

http://www2.vlaanderen.be/personeel/statuten/omzendbrieven_dienstorders/omzendbrieven/2006/OMZ_DVO_2006_6.pdf

²⁰ Deze competenties zijn terug te vinden in het competentiewoordenboek.

<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/competentiemanagement/info/02.htm>

²¹ Vlaamse overheid, Vlaamse dienstverleningscharter, 2006, 2p.

http://www2.vlaanderen.be/integriteit/_documentatie/Vlaamse%20dienstverleningscharter.pdf

²² <http://www2.vlaanderen.be/integriteit/dienstverleningscharter.htm>

Beheersovereenkomsten worden afgesloten tussen de administratie en de politieke verantwoordelijken. Op die manier krijgt het agentschap binnen dat geheel de ruimte om binnen bepaalde krijtlijnen haar organisatie te beheren. Als voorbeelden zijn er de beheersovereenkomsten van de IVA's en EVA's.

De algemene handvesten regelen op een globaal niveau de relatie tussen burgers en bestuurders. Bouckaert merkt op dat ze door dat algemene karakter ook vaker worden beïnvloed door ideologische en culturele verschillen tussen landen. Als voorbeeld kunnen we het Vlaams dienstverleningscharter vermelden.

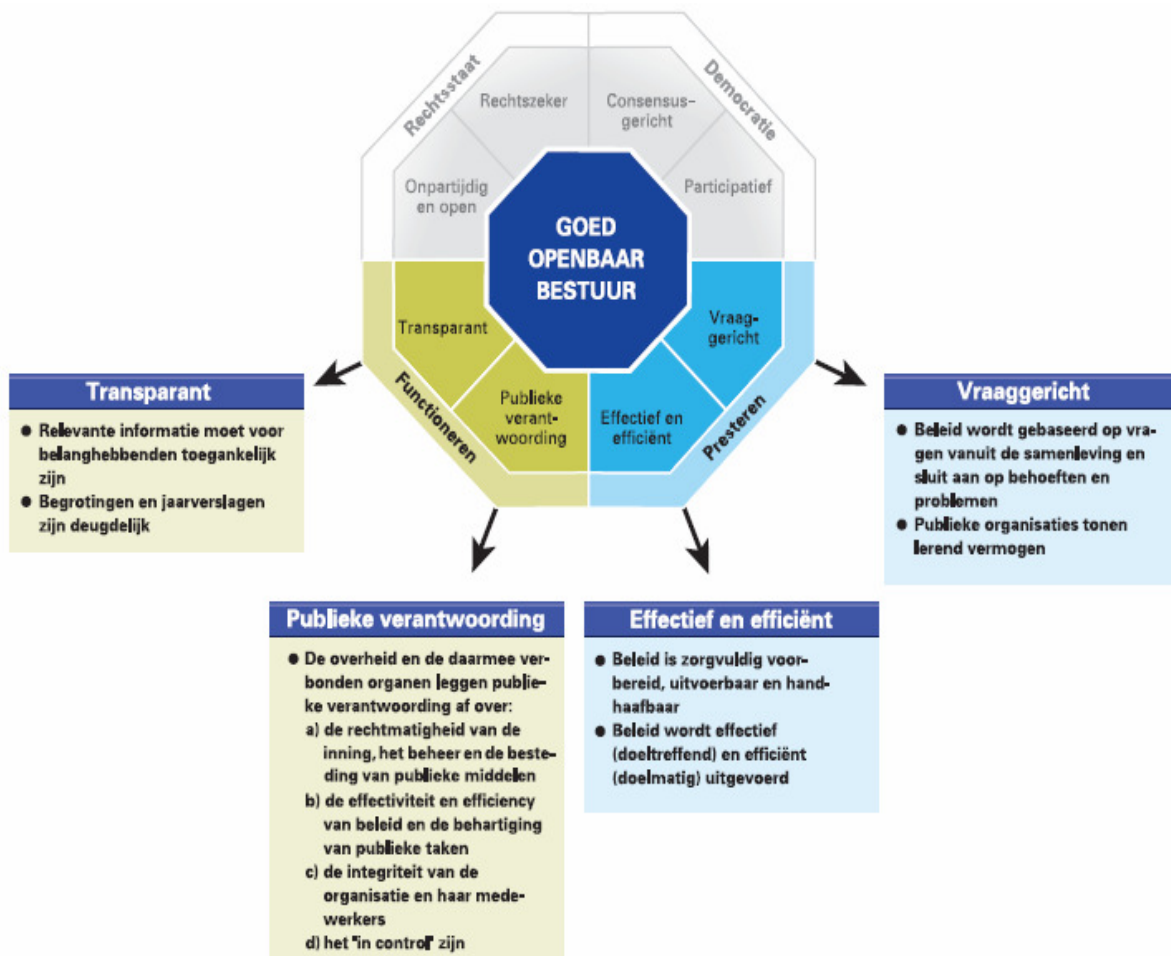
In de vorm van operationele handvesten worden de algemene handvesten specifiek ingevuld. Op die manier kan vermeden worden dat de vage intenties in algemene handvesten dode letter blijven. In die zin kunnen operationele handvesten worden beschouwd als een concretisering van algemene handvesten op het microniveau. Zo kan men in een operationeel handvest concrete kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren over de te verwachten dienstverlening opnemen (Van Roosbroek e.a., 2006, 10-11).

Op Vlaams niveau zijn er een aantal initiatieven die in de lijn liggen naar een waarachtige code/charter voor deugdelijk bestuur. Deze initiatieven zijn evenwel partieel en versnipperd, maar kunnen niettemin worden gezien als een eerste aanzet. Zo is er de nota "De "generieke elementen" van de beheersovereenkomsten in de Vlaamse overheid" die de regering op 1 september 2006 goedkeurde (Vlaamse overheid, 2006).²³ Daarnaast zijn er initiatieven van het Rekenhof en een werkgroep omtrent het begrip "financiële controle" opgericht door SOFI (Strategisch Overleg Financiën). Spanhove en Verhoest beschouwen al deze initiatieven als een belangrijke aanzet tot een verdere discussie over "government governance" binnen de Vlaamse overheid (Spanhove & Verhoest, 2007). Hetzelfde geldt voor de Leidraad voor Interne Controle-Organisatiebeheersing (cf. supra).

De vraag is of er nog andere voorbeelden bestaan van dergelijke charters of codes voor goed bestuur op macroniveau. We staan niet alleen met deze vraag. In het kader van een project van het Steunpunt voor Bestuurlijk Onderzoek Vlaanderen (SBOV) werd alvast een databank opgesteld met een bundeling van dergelijke codes (<http://soc.kuleuven.be/sbov/government-governance/>). In Nederland vinden we alvast een voorbeeld van een code voor goed bestuur. De Algemene Rekenkamer in Nederland anno 2005 baseerde zich op kenmerken van goed openbaar bestuur die de Verenigde Naties vooropstelde teneinde te komen tot hun "Essentialia van goed bestuur". Hierbij focuste men zich vooral op het functioneren en presteren van het openbaar bestuur. Dit zijn de twee pijlers in hun strategie naar een goed (of beter) bestuur. Een eerste pijler gaat over het functioneren van de overheid. Dit komt tot uiting in de aandacht voor verantwoording en toezicht. De tweede pijler handelt over het presteren van de overheid. In hun strategie focust men zich op de aansluiting van beleid en uitvoering. De vier kenmerken van goed openbaar bestuur die daarmee samenhangen (op grond van die pijlers) zijn transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit, efficiëntie en vraaggerichtheid (responsiviteit). De essentialia die men puurt uit deze pijlers, geeft men weer in de volgende figuur.

²³ Handleiding bij de opmaak (en de opvolging) van een beheersovereenkomst. Nota aan de Vlaamse regering. Brussel, 18p.
http://www2.vlaanderen.be/snelfinfo/documenten/20060901_handleiding_beheersovereenkomst.pdf Met daarin: de "generieke elementen" van de beheersovereenkomsten in de Vlaamse overheid.

Figuur 7 De essentialia van goed openbaar bestuur



Bron: Algemene Rekenkamer, 2005, 5

Aarts (2007) bestudeerde de essentialia die de Algemene Rekenkamer vooropstelt. Hij wijst erop dat deze principes van goed openbaar bestuur nog niet zijn doorgedrongen en "omarmd" binnen publieke organisaties. In dit opzicht is er dus een duidelijke parallel te trekken met het streven naar "good governance" in de Vlaamse context. Daarnaast is Aarts zijn kritiek dat -wat de situatie in Nederland betreft- te veel van de maatregelen instrumenteel van aard zijn. Een essentieel probleem terzake zijn de "fixaties" die leven binnen verschillende geledingen van de publieke sector. Deze fixaties kunnen zowel cognitief als sociaal zijn. Met de cognitieve dimensie wijst men het over het niet willen veranderen, terwijl de sociale dimensie wijst op de obstakels die er zijn in de omgangsvormen, de organisatiecultuur zo men wil. In zijn bijdrage heeft hij het vooral over de verschillen tussen de leefwerelden van diegenen uit de lijn- dan wel de stafdiensten. Het uitgelezen middel om deze fixaties te overwinnen en te komen tot een meer gedeelde (perceptie op de) werkelijkheid is interactie. Dus ook in dat opzicht stuit het streven naar "good governance" op de moeilijkheid inzake de culturele dimensie.

Natuurlijk kan men zich ook de vraag stellen of er werkelijk behoefte is aan nog een extra code. Het is aan te bevelen de al bestaande instrumenten te integreren en/of duidelijk te positioneren ten opzichte van een algemene code. Men kan zich de vraag stellen in welke mate de documenten inzake BBB te beschouwen zijn als een charter of code. Ze worden alvast niet zo behandeld. Mogelijkerwijze kan het herlanceren van BBB in de vorm van zo'n charter het hervormingsproces nieuw leven inblazen. In deze context lijkt het aangewezen om de principes inzake good governance verder te expliciteren, zoals bij de genoemde "essentialia van goed openbaar bestuur".

5.2 Normatief karakter

“Good governance” omvat in essentie een evaluatie van het functioneren van het overheidsapparaat. Deze evaluatie berust op een diversiteit aan criteria, die onvermijdelijk normatief geladen zijn (Van de Walle, 2005). De criteria voor een dergelijk oordeel vinden hun oorsprong in verschillende bronnen, zoals grondwetten, verklaringen inzake mensenrechten, maar veelal rusten deze ook op een aantal populaire overtuigingen. Dit omvat zowel het oordeel van het overheidssysteem door “insiders” (bv. ambtenaren) als door “outsiders” (bv. academici en drukkinggroepen). Het veranderen van de criteria bij deze evaluatie leidt natuurlijk tot een verandering in de mate waarin er “good governance” is. Een traditionele conceptualisering van “good governance” geeft dan ook in zekere zin aan hoe een ideale overheid zou moeten werken.

De waardegeladenheid van de veranderingen in het kader van het New Public Management, wordt soms over het hoofd gezien. Hervormingen in het kader van New Public Management genereren nu eenmaal potentiële conflicten tussen “moderne hervormingswaarden” en “klassieke publieke waarden”. Het New Public Management haalt nu immers zijn inspiratie bij de private sector, het neo-liberalisme en een eerder individualistische kijk op de mensheid en de politiek (Jorgensen, 2006, 510). Deze waardegeladenheid is dan ook essentieel om rekening mee te houden wanneer we het hebben over het toepassen van criteria inzake “good governance” in bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking. Ondanks de goede intenties, zijn de typisch westerse modellen en waarden niet noodzakelijk compatibel met de lokale politieke culturen (Jorgensen, 2006, 511).

Maar over welke waarden gaat dit nu? In zijn analyse komt Jorgensen (2006) alvast tot de vaststelling dat er een 70-tal publieke waarden te onderscheiden zijn. Hoewel deze op het eerste gezicht wat chaotisch overkomen, is er volgens deze auteur een aantal clusters te onderscheiden. Een aantal van deze waardeclusters heeft betrekking op het overheidspersoneel (vb. integriteit), de interne organisatie (vb. efficiëntie), de administratieve omgeving (vb. transparantie), de burger (vb. vraaggerichtheid), et cetera. Niet al deze waarden zijn altijd even belangrijk en er is een zekere hiërarchie van waarden. Daarnaast kunnen waarden contradictorisch zijn. Bij het voeren van beleid is het balanceren tussen potentieel conflicterende waarden en doelstellingen veelal essentieel. Zo durven democratische overwegingen en deze inzake efficiëntie wel eens botsen (Van de Zande & Strikwerda, 2008).

Jorgensen (2006, 519-520) maakt verder een onderscheid tussen vier types van governance: hiërarchisch, clan, netwerk en markt governance. Hiërarchisch government komt tot uiting in de representatieve democratie en de parlementaire “chain of command”. Een waarde die hier thuishoort is loyaliteit. In deze invulling van governance zijn verticale lijnen in de organisatie belangrijk en is er veel aandacht voor autoriteit.

In “clan governance” staan onafhankelijke professionele standaarden centraal. Hier is gedrevenheid in het goed/professioneel werken belangrijk, ondanks bijvoorbeeld de kostprijs en de politieke prioriteiten.

Netwerk-governance van zijn kant vindt dan weer zijn oorsprong in een pluralistische traditie, waarbij consensus, compromis en politieke stabiliteit hoog op het prioriteitenlijstjes prijken. Bij markt-governance is het dan weer vooral de klant die koning is. Centrale waarden hier zijn efficiëntie en vraaggerichtheid.

Daarnaast merkt Jorgensen (2006) op dat waarden niet los te zien zijn van de functionele netwerken van politieke actoren. Met deze netwerken doelt hij op de contexten waarin men als actor opereert. Deze context ziet hij binnen een organisatie als functionele netwerken, met name stabiele gedragspatronen rond een aantal kwesties, bv. hoe omgaan met “klanten”, hoe de dagdagelijkse activiteiten plannen, hoe omgaan met het middenveld, et cetera. Zo maakt hij een onderscheid tussen politieke, administratieve, professionele en corporatieve netwerken, naast wat hij noemt het “daily production network” en het “user network”. Binnen elk van deze netwerken zijn ook specifieke waarden dominant. Bij een “deugdelijk bestuur” is het dan ook essentieel om de verschillende opduikende problemen te plaatsen in het juiste functionele netwerk, wat inhoudt dat specifieke waarden worden aangesproken in specifieke omstandigheden.

Een belangrijke uitdaging bestaat in de integratie van de diversiteit aan principes in een ruimer geheel. In deze context kunnen we verwijzen naar de drie types waarden die Hood onderscheidt: sigma-, theta- en lambda-values (Desmidt & Heene, 2005, 50-51). Bij de sigma-waarden staan efficiëntie en effectiviteit centraal, met als kern *'keep it lean and purposeful'*. Theta-waarden hebben dan weer het volgende als centraal kenmerk: *'keep it honest and fair'*, terwijl bij de lambda-waarden de nadruk komt te liggen op duurzaamheid onder het motto *'keep it robust and resilient'* (Dijkstra, 2008).

Samen met Dijkstra (2008) kunnen we hier de link leggen met de drie niveaus waarop actie kan worden ondernomen zoals Kiser & Ostrom ze benoemen in hun "Three worlds of action". Deze drie niveaus noemen ze respectievelijk het operationele, het collectieve en het constitutionele keuzeniveau. Op het operationele niveau staat het gedrag van individuele ambtenaren centraal, het collectieve niveau handelt over managementsystemen (prestatie metingen), terwijl het constitutionele niveau waarden en de institutionele inbedding omvat.

Nog los van de diversiteit aan waarden binnen een overheidsorganisatie, kan er eveneens een verschillende interpretatie worden gegeven aan specifieke waarden. Neem nu effectiviteit. Globaal genomen betreft effectiviteit de mate waarin men met de output zekere effecten (outcome) bereikt, los van de manier waarop dit wordt bereikt. Nu kan de invulling die men geeft aan deze term nogal verschillen. Zo kan men al dan niet rekening houden met de mate waarin er gevolgen zijn voor andere waarden bij het nastreven van effectiviteit. Stel dat men bij "de manier waarop" ook rekening houdt met andere waarden, wordt "effectiviteit" een soort van superwaarde, die meerdere andere waarden omvat. Het spreekt voor zich dat het dan ook essentieel is om klaarheid te scheppen omtrent de waarden die men vooropstelt en hun draagwijdte (Jorgensen, 2006, 526-527).

Conflicten tussen waarden zijn onvermijdelijk en daarom niet rampzalig. Zo kan men in het publieke management omgaan met deze conflicten door een hiërarchie eraan toe te kennen, door het ontwikkelen van fora/instituten waarin het debat kan worden gevoerd of door een gebalanceerde organisatorische scheiding van conflicterende waarden te ontwerpen waardoor zowel dynamische waardediscussies alsook de performantie van een organisatie naast elkaar verder bestaan (Jorgensen, 2006). Bij het verder doorvoeren van het "Beter Bestuurlijk Beleid" is het essentieel om ook rekening te houden met de waardegeladenheid van hervormingen.

5.3. Het verband tussen "good governance" en de "performance" van een organisatie

Het is natuurlijk niet voldoende om principes over deugdelijk bestuur op te zetten. Essentieel is ook dat dergelijke principes – zij het door proxies – meetbaar worden gemaakt, met aandacht voor zowel "softe" als harde indicatoren. Idealiter worden dergelijke metingen geïntegreerd met een performantiemeting, al is de meting in de publieke sector op zich al niet evident (Pollitt e.a., 2007).

Het verband tussen "good governance" en performantie is gelegen in het multidimensioneel karakter van "good governance". Eng geïnterpreteerd betreft "good governance" het verzekeren van inwilliging van (legaal vastgelegde) verplichtingen en de bescherming van shareholders tegen het falen van de organisatie. Kortom, "good governance" minimaliseert de mogelijkheden voor een zwakke performance van de organisatie. Een belangrijke rol is weggelegd voor het strategisch management. Dit strategisch management omvat namelijk niet alleen monitoring en het beschermen, maar dient ook mogelijkheden te exploreren. Maar welke elementen van governance hebben nu een meerwaarde voor de performantie van een organisatie en vooral, hoe kunnen we dit meten (Edwards & Clough, 2005, 4-5)? Een sluitend antwoord vinden we alvast niet op deze vraag bij de studie waarin ze gesteld wordt. Niettemin wordt een aantal elementen aangeraakt. Zo wijst men op het belang van "maatwerk". De implementatie van elementen/principes van "good governance" moeten optimaal rekening houden met de eigenheid van de organisatie. Een "one-fit-all" oplossing is niet realistisch (Edwards & Clough, 2005, 25). Alleen al bij één specifiek aspect van

deugdelijk bestuur, met name accountability, stelde men vast dat er geen algemene oplossingen en strategieën te ontwikkelen zijn (Kruijff & Mol, 2006), laat staan dat dit wel mogelijk zou zijn voor een breder geheel aan maatregelen in het kader van “good governance”. In deze context kunnen we ons de vraag stellen of het aangewezen is om op het niveau van de gehele Vlaamse overheid voor de dag te komen met een raamwerk voor het verder doorvoeren van “good governance” teneinde onder meer de performantie te optimaliseren. Men kan argumenteren dat de noden/behoefte/opdrachten van de verschillende geledingen binnen de Vlaamse overheid daar veel te divers voor zijn. Daarnaast moet men ook vermijden dat het toepassen van criteria van “good governance” vervalt in een “ticking a box”-oefening. Beleidsverantwoordelijken/overheidsmanagers dienen zich te bezinnen over de mate waarin men tegemoet komt of afwijkt van de gestelde normen inzake “good governance”. Een niet onbelangrijk gegeven bij het implementeren van “good governance” is een cultuur die daarvoor open dient te staan. Een succesvolle implementatie vereist immers een cultuur waarin er een expliciet en gedeeld begrip is van ‘*how and why we do things in this way*’ (Edwards & Clough, 2005, 26).

Ook in het kader van het nastreven van optimale performantie zijn de “softe” indicatoren van governance cruciaal. Zo benadrukken Edwards en Clough (2005) in hun analyse de verstandhouding tussen diverse actoren in het besluitvormingsproces en de impact die dit heeft/kan hebben op de performantie in de publieke sector.

Over de vraag in welke mate een deugdelijk bestuur bijdraagt tot een hogere of betere performantie, is alvast weinig empirisch materiaal beschikbaar. Uit een analyse in de private sector kwam men alvast tot de vaststelling dat de mate van “corporate governance” een lage verklarende waarde had voor de performantie van een organisatie (Larcker e.a., 2004). Maar andere studies beweren dan weer het tegendeel (Brown & Caylor, 2004). Wat de publieke sector betreft, is er een studie van de Audit Commission (2003, 26-32) waarin men de link tussen de aandacht voor “corporate governance” en de kwaliteit van de dienstverlening empirisch kan onderbouwen. Hun onderzoek heeft betrekking op lokale dienstverlening en is mogelijk door de periodieke monitoring die voorzien is in het zogenaamde CPA (Comprehensive Performance Assessment) bij de lokale actoren. Men stelt er vast dat het naleven van de principes inzake “good governance” wel degelijk bijdraagt tot een meer performante organisatie.

5.4. Op grond van welke data kunnen we een beeld krijgen van de mate van “good governance”?

De Audit Commission (2003, 8) stelde voorop dat het vertrouwen in de publieke organen hoofdzakelijk beïnvloed wordt door twee elementen: de kwaliteit van de dienstverlening dat individuen en hun directe omgeving ervaren en de openheid/eerlijkheid van de organisaties wat hun performantie betreft (inclusief de bereidheid om te leren van hun fouten). Groot was hun verbazing dat ze in hun eigen empirische studie vaststelden dat meer wantrouwen gepaard kon gaan met meer openheid, net zoals meer klachten gepaard gaan met een duidelijke klachtenregeling en een organisatiecultuur dat de burger hierin ondersteunt.

Het is nog maar de vraag op grond van welke indicatoren men een beeld kan krijgen van “good governance”. Leidt men de mate van “good governance” af uit de tevredenheid en het vertrouwen van burgers of maakt men beter gebruik van een aantal meer objectieve standaarden terzake? Beiden vallen immers niet noodzakelijk samen. De tevredenheid en het vertrouwen van burgers staat immers in zekere zin los van het optreden van de overheid (cf. Verlet e.a., 2003 en 2005). In die zin kunnen we ons ook de vraag stellen welke overheid we willen. Willen we een overheid die zich in eerste instantie focust op bijvoorbeeld het realiseren van een hogere tevredenheid bij de burgers (cf. concept van de DJ-overheid, zie Reynaert e.a., 2006)?

Vertrouwen- en tevredenheidsparameters zeggen ons wel iets over de perceptie van een overheid (wat op zich een belangrijk gegeven is), maar daarom nog niets over het eigenlijke

functioneren (cf. supra). Een aantal andere verschillen werd door Van de Walle (2005) weergegeven in het volgende overzicht.

Figuur 8 De verschillen tussen vertrouwen in de overheid en "good governance"

	Trust in government	Good Governance
Type of criteria	Subjective criteria. Concept of trust is changing. Criteria determining trust are only stable up to a certain extent.	Objectivated criteria, more or less stable concept and criteria to determine level of good governance
Focus	Internally defined (only those inside the system can express trust)	Externally defined (assessments of the <i>goodness</i> of governance can also be done by actors outside the system. Criteria are then as such applicable to all systems)
Features	Congruence between actual situation and criteria for trust is determined individually, or rather intersubjectively. Criteria used for trust depend on an intersubjective process and both choice of criteria and assessment of the congruence are socially influenced (i.e. no objectivated choice of criteria nor objective evaluation of the actual situation)	Experts determine criteria for good governance. Choice of criteria is partly intersubjective relying on 'what ought to be' and not so much on perception of 'what is'

Bron: Van de Walle, 2005

Daarnaast wijst Van de Walle ook op een aantal contradicties in de houding van burgers tegenover de overheid. Zo wenst men enerzijds een overheid die proactief te werk gaat op een diversiteit aan domeinen, zonder dat deze evenwel raakt aan onze privacy. Verder vraagt men de overheid om op steeds meer domeinen van het dagelijks leven tussen te komen, terwijl men anderzijds huivert bij het idee van een steeds groter wordende overheid. Van de Walle besluit dan ook met: *'In the evolution towards an integrated governance, measuring how well the public sector is doing, and evaluating how citizens evaluate their public services, be they public or private, is becoming increasingly difficult.'* (Van de Walle, 2005, 12).

Een diversiteit aan bronnen kan worden aangewend om de mate van "good governance" te meten. Meer specifiek hebben we hier aandacht voor de manier waarop we de mate van "good governance" als resultaat beoordelen.²⁴ Eén van de mogelijke databronnen zijn zogenaamde harde of "objectieve" data, zoals budgettaire volatiliteit, aantal werknemers in de publieke sector, et cetera. Dergelijke indicatoren zijn evenwel niet vrij van problemen. Naast het feit dat er veel discussie mogelijk is omtrent de invulling en meting van diverse concepten, is er ook de veronderstelling dat men de juiste prioriteiten stelt in datgene wat men meet, teneinde te meten wat men wil meten (i.c. "good governance"). Een alternatief dat sommigen suggereren is niet te kijken naar de output van de publieke sector, maar naar de outcome (Van Roosbroek, 2007). Een bevredigende oplossing is dit niet. Ook hier stelt zich het probleem omtrent de subjectiviteit in de selectie van de indicatoren. Daarbij komt nog dat het een moeilijke oefening blijft om veranderingen (of een gebrek eraan) in de outcome toe te schrijven aan één specifieke actor zoals de overheid.

Als alternatieven om de mate van "good governance" te meten zijn er de metingen door experts en surveys. We kunnen ons hierbij de vraag stellen wiens visie men in rekening moet brengen teneinde een beeld te krijgen van "good governance". Is het aangewezen om experts als dusdanig te raadplegen of bevragen we beter de burger/bedrijven?

²⁴ Daarnaast kunnen we "good governance" eerder als een proces zien. Dit aspect kwam evenwel aan bod wanneer we het onder meer hadden over instrumenten inzake good governance (cf. §4.3.).

Het peilen naar de mening van experts heeft alvast het voordeel dat de kostprijs van een dergelijke meting lager is. Het biedt ook meer mogelijkheden inzake de vergelijking tussen regio's en landen. Voor specifieke aspecten van governance zijn ze uitgelezen bronnen. Zo heeft het bijvoorbeeld weinig zin om aan een doorsnee burger te vragen hoe de boekhouding in elkaar steekt.

De bevraging van experts heeft evenwel een aantal nadelen. Zo kunnen verschillende experts uiteenlopende meningen hebben over dezelfde aspecten van governance. Ook het omgekeerde kan een probleem zijn: hun ratings kunnen ook te sterk correleren. Dit kan het geval zijn wanneer experts zich vooral baseren op de mening/gegevens van andere experts. Daarnaast zijn ook experts niet vrij van vertekeningen, op grond van hun sociaaleconomische achtergrond, de sector waarin ze tewerkgesteld zijn, et cetera. In diezelfde context kunnen we verwijzen naar de sterke ideologische profilering van een aantal organisaties waarin experts werkzaam zijn (Manheim e.a., 2002).

Een survey bij burgers heeft op zijn beurt het voordeel dat dit de mening weergeeft van diegenen waarvoor het goed bestuur ultiem bedoeld is: de burger. Een gelijkaardige redenering kunnen we volgen wanneer we gebruik maken van een bevraging van bedrijven. De manier waarop het bestuur ervaren wordt, is op die manier op een directe wijze gemeten. Surveys bij burgers kunnen eveneens grotere binnenlandse politieke geloofwaardigheid genieten. Het is immers niet gemakkelijk om de mening van grote delen van de bevolking te negeren.

Er valt evenwel ook bij deze methode een aantal nadelen te vermelden. Zo is er methodologisch een brede waaier aan potentiële problemen eigen aan het (oneigenlijk) gebruik van survey, bv. steekproeftrekking, non-response, ... Inhoudelijk kunnen de antwoorden op vragen uit surveys m.b.t. "good governance" heel vaag en voor interpretatie vatbaar zijn. Hier kunnen we natuurlijk opmerken dat het aan de onderzoekers is om goede vragen en zinvolle antwoordmogelijkheden te formuleren. Daarnaast werd er reeds gewezen op het feit dat de perceptie van de mate van "good governance" bij burgers en bedrijven hooguit een partieel beeld geven van de eigenlijke werking van de overheid. "Perception is reality" kan men stellen, het is evenwel slechts een – zij het niet onbelangrijk – deel van die realiteit. Bij vergelijking tussen regio's of landen moet men eveneens rekening houden met culturele vertekeningen (Burnham e.a., 2004). Normen over wat goed bestuur is, kunnen nu eenmaal sterk variëren. Dit is evenwel een argument dat we ook binnen regio's en landen kunnen doortrekken: het is waarschijnlijk dat de houding en invulling van "goed bestuur" nogal durft te verschillen naargelang van de socio-culturele en -economische achtergrond van iemand.

Beide methodes hebben alvast hun eigen sterktes en zwaktes. Afhankelijk van de concrete onderzoeksvraag, dient de voorkeur te gaan naar één of meerdere specifieke bronnen. Geen van beide bronnen is superieur in alle omstandigheden. In het kader van de meting van "good governance" kunnen we de mening Kaufman en Kraay (2007) delen dat beide nodig zijn.

Interessant in deze context is ook het onderscheid dat Kaufman en Kraay (2007) maken tussen "rules-based" of *de jure* indicatoren van governance en "outcome-based" of *de facto* indicatoren. Kort samengevat: het gaat in essentie over het al dan niet op papier aanwezig zijn van een diversiteit aan governance aspecten enerzijds en de praktijk anderzijds. In hun studie plaatsen Kaufman en Kraay beide naast elkaar, met die nuance dat ze eerder uitersten op een continuüm zijn, gezien in de realiteit het onderscheid soms moeilijk te maken is. Dit onderscheid leunt overigens aan bij het onderscheid dat we kunnen maken tussen "good governance" als proces (cf. rule-based) dan wel als resultaat (cf. outcome-based).

Rules-based governance indicators

Het voordeel van dergelijke indicatoren ligt vooral in hun duidelijkheid. Het is bijvoorbeeld duidelijk of er al dan niet een interne audit is binnen een bepaald openbaar bestuur. Daarentegen zijn er een drietal nadelen te vermelden. Eerst is er het gevaar dat men de

duidelijkheid en objectiviteit van dergelijke indicatoren overschat. Subjectieve beoordeling is immers onvermijdelijk bij de interpretatie van regelgeving. Daarnaast is het niet evident om de link te leggen tussen regelgeving enerzijds en de praktijk (“outcomes” aldus de auteurs).²⁵ Daarnaast zijn dergelijke indicatoren heel beschrijvend en op zich weinig normatief geladen, terwijl het wel een indicatie zou moeten geven van “goed” of “deugdelijk” bestuur. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat dergelijke indicatoren geheel waarde vrij zijn. Bijkomend zijn er enkele problemen wat het opnemen van dergelijke indicatoren om hervormingen te meten betreft (Kaufmann & Kraay, 2007).

Outcome-based governance indicators

Het grootste voordeel van dergelijke indicatoren is dat ze op een directe wijze een beeld geven van de visie van relevante stakeholders, die hun handelen mede baseren op deze visie. Door te peilen naar de mening van stakeholders, krijgen we directe informatie over de *de facto* outcome van hoe de *de jure* regelgeving is geïmplementeerd. Er zijn evenwel ook enkele nadelen eigen aan dergelijke indicatoren. Ook hier is er het probleem dat het bijzonder moeilijk is om veranderingen in de outcome toe te schrijven aan de handelingen van een specifieke actor. Dit argument werd eveneens weergegeven bij de rules-based indicatoren, het is immers een argument dat in beide richtingen kan worden gebruikt. Een ander probleem heeft te maken met het interpreteren van de eenheden waarin outcome wordt gemeten. Dergelijke indicatoren worden namelijk vaak gemeten aan de hand van arbitraire indicatoren. Niettemin, een vergelijkend perspectief, een goede operationalisering en documentatie kunnen al veel problemen verhelpen. Zo is het onder meer essentieel om aandacht te hebben voor de mate waarin men objectieve en subjectieve indicatoren met elkaar combineert. Een interessante illustratie hiervan vinden we in een recente analyse van de Nationale Bank van België (Eugène, 2008). In deze studie wordt de performantie van veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs internationaal vergeleken. Men geeft in deze analyse een illustratie van het effect dat de keuze van objectieve dan wel subjectieve indicatoren kan hebben.

Tot slot is het aangewezen om zich niet te beperken tot het bevragen van actoren buiten de organisatie (zoals bedrijven en burgers). Het lijkt ons immers essentieel om ook aandacht te hebben voor de mening van de mensen binnen de organisatie, i.c. de Vlaamse overheid. Het welslagen van “good governance” hangt immers in belangrijke mate af van de mate waarin dit ook wordt gedragen door de organisatie. Binnen de Vlaamse overheid kunnen we in deze context onder meer verwijzen naar de personeelspeilingen, waarbij men op grote schaal de lijnmanagers als het overige personeel aan een uitgebreide bevraging onderwerpt (<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/personeelspeiling/>).

Indien we een beeld willen krijgen van de mate van “good governance” is het, net zoals bij de meting van efficiëntie en effectiviteit of performantie meer in het algemeen, cruciaal om over een soort van management informatie systeem (MIS) te beschikken. Wil een overheid op korte of langere termijn maatregelen nemen inzake “good governance” in het algemeen, laat een dergelijk MIS toe om na te gaan wat de impact daarvan is op bijvoorbeeld de efficiëntie en effectiviteit van een organisatie of de performantie meer in het algemeen.

²⁵ Hoewel de auteurs spreken over “outcome”, lijkt ons de term “output” correcter. Niettemin, we volgen hier de terminologie van de auteurs in kwestie.

6. Besluit

In het kader van het onderzoek naar “good governance” en de toepassing ervan in de publieke sector, verwijst men vaak naar de principes voor “corporate governance” die de OESO naar voor schuift. Deze principes zijn evenwel expliciet niet gericht op de publieke sector (OESO/OECD, 2004, 11). Toch zien we uit de vergelijking tussen de private en de publieke sector een aantal overeenkomstige principes terug komen. Zo is er in beide contexten aandacht voor bv. transparantie, “accountability”,... Daarnaast kunnen deze principes ook inspirerend werken bij het uitzetten van de bakens van het goed bestuur bij specifieke overheidsorganisaties. Maar het vertalen van principes inzake “corporate governance” naar de overheid is geen evidentie (Lieten, 2007).

Het is uiteraard een feit dat elke zichzelf respecterende overheid streeft naar een deugdelijk bestuur. Hoe men dit deugdelijk bestuur invult, is evenwel heel verschillend. Dit kan niet los worden gezien van de normatieve dimensie eigen aan het “goede” of “deugdelijke” van het bestuur. Deze invulling wordt mede bepaald door het heersende politieke klimaat en economische inzichten, maar ook de bredere culturele setting.²⁶ Bij het implementeren van diverse elementen eigen aan deugdelijk bestuur is het dan ook cruciaal om aandacht te besteden aan de specifieke context waarin deze elementen en principes moeten worden toegepast (Edwards & Clough, 2005, 15).

Hoe men het ook draait of keert: “good governance” is een sociale constructie. Net zoals vele concepten in de sociale wetenschappen is eensgezindheid omtrent de invulling ervan zoek. De interpretatie die men geeft aan het begrip “good governance” is – expliciet dan wel impliciet – gebaseerd op waarden. Dit wil daarom niet zeggen dat het geen zin heeft om dit te meten, alleen moeten we ons bewust zijn van de normatieve geladenheid. We willen immers het “goede” beschrijven en nastreven.

Indicatoren zoals tevredenheid over het beleid en het vertrouwen dat burgers hebben in de instellingen vormen op zich een belangrijke aanvulling bij het in kaart brengen van de mate van “good governance”. Ze mogen echter geen substituut zijn voor indicatoren voor deugdelijk bestuur. Gezien dit deugdelijk bestuur veel ruimer is, verdienen ook andere aspecten dan de tevredenheid en het vertrouwen onze aandacht. Dit blijkt onder meer uit de diverse principes die vervat zijn in de notie goed bestuur.

“Good governance” is een veelzijdig concept. Hierbij dienen we te wijzen op het onderscheid tussen de eerder structurele, de eerder procesmatige en de eerdere culturele dimensie, hoewel deze ook niet geheel los van elkaar zijn te zien. Binnen het kader van Beter Bestuurlijk Beleid vinden we wat de Vlaamse overheid betreft, het gedachtengoed inzake “good governance” terug. Wat de structurele en de procesmatige dimensie van “good governance” betreft, is er in Vlaanderen onder impuls van BBB al een belangrijke weg afgelegd. Zo onderkent onder meer de OESO dat met het Beter Bestuurlijk Beleid de Vlaamse overheid erin slaagde om een consistente set van managementhervormingen door te voeren. De culturele dimensie daarentegen blijkt wat weerbarstiger te zijn. Deze dimensie verdient dus de nodige aandacht. Of er daadwerkelijk behoefte is aan nog een extra code, is nog maar de vraag. Niettemin is een integratie en/of positionering van de al bestaande instrumenten aangewezen.

De Vlaamse overheid heeft er baat bij om werk te maken van een gedragen visie op wat het deugdelijk bestuur inhoudt. Op die manier kan men initiatieven, bijvoorbeeld inzake efficiëntie en effectiviteit, beter plaatsen in hun context.

²⁶ Zo heeft Auki Zondergeld-Hamer (2007) het over de rol van godsdienstige verwachtingen.

Bibliografie

Aarts, L. (2007). Interactie als smeerolie voor 'in control'. 'Als je doelen wilt bereiken, moet je in gesprek blijven'. In: *Tijdschrift voor public governance audit en control (TPC)*. *Public audit*, 5 (6), 36-39.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Audit Commission (2003). *Corporate Governance: Improvement and trust in local public services*. London: Audit Commission.

Berckmans, R., Sarens, G., Vandebussche, P. & Van Waesberghe, J. (2007). De rol van interne audit voor government governance. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 46-55.

BGI (2006). *Public Governance*. Positioning paper of the Belgian Governance Institute (BGI). Gevonden op: <http://www.guberna.be/files/Public%20Governance%20-%20position%20paper%20NL.doc>, laatst geraadpleegd op 16 oktober 2008.

Bressers, H. & Kuks, S. (2001). Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. In: *Beleidswetenschap*, 15 (1), 76-104.

Bordewijk, P. (2005). Wat komt er na NPM? In: *Overheidsmanagement*, 2005, 18 (6), 160-162.

Bossert, J. (2002). Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management. In: *Overheidsmanagement*, 15 (9), 244-248.

Bouckaert, G. (1997). Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement. In: Maes, R. (red.). *Democratie. Legitimiteit. Nieuwe politieke cultuur*. Leuven/Amersfoort: Acco, 107-120.

Burnham, P., Lutz, K.G., Grant W. & Layton-Henry, Z (2004). *Research Methods in Politics*. Houndsmill/New York, Pargrave Macmillan.

Brown, L. & Caylor, M (2004). *The correlation between Corporate Governance and Company Performance*. Institutional Shareholder Services, ISS.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. In: *Public Administration Review*, 67 (6) 2007, 1059-1065.

Conings V., Sterck M., Van Dooren W. & Bouckaert G. (2005). *Beleidsnota's versus Beter Bestuurlijk Beleid. Een toetsing van de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*. Leuven: Steunpunt voor Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

de Kruijf, J.A. & Mol, N.P. (2006). *Accountability in Dutch central government agencies*. Paper presented at the Leuven Conference: A performing public sector: the second Transatlantic Dialogue.

De Rynck, F. & Peeters, T. (2007). Wat Vlaanderen zelf doet, doet het niet altijd beter. In: *De Morgen*, 11 okt. 2007, 4.

De Smedt, J., Conings V., Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2004). *Beter Bestuurlijk Beleid. De integratie van de beleids-, contract- en financiële cyclus*. Het agentschapsperspectief: De managementsrapportage in de beheersovereenkomst in het kader van de koppeling van de cycli. Leuven: onderzoeksrapport SBOV.

Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tielt: Lannoo.

Dijkstra, G. (2008). Outputmeting van overheidspersoneel: een simpele prestatie? In: Bestuurswetenschappen, 62 (1), 54-68.

Directie Accountancy Rijksoverheid (2000). Handleiding government governance. Een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid. Den Haag: Directie Accountancy Rijksoverheid.

Edwards, M. & Clough, R. (2005), *Corporate Governance and Performance: An Exploration of the Connection in a Public Sector Context*. Issues paper 1.

Eugène, B. (2008). The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study. Brussel: Nationale Bank van België (working paper 138).

Florini, A. (2002). Increasing transparency in government. In: International Journal on World Peace, 19(3), 3-37.

Frederickson, H.G. (2005). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. In: Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt (ed.), *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press, 282-304.

Halligan, J. (2007). Governance geïmplementeerd in de Australische publieke sector. In: Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), 12 (4), 8-27.

Hood, C. (1996). Exploring variations in public management reform of the 1980s. In: Bekke, H., Perry, J. & Toonen, T., *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington/Indianapolis: Indiana University Press, 1996, 268-287.

<http://soc.kuleuven.be/sbov/government-governance/>, laatst geraadpleegd op 16 oktober 2008.

<http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/pr13.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530_00.html

Permanent URL for this page: <http://go.worldbank.org/MKOG258V0>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/essentialia.pdf>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper-03212007.pdf>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/bbb/>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/bbb/krachtlijnen/basisprincipes/orgstruct.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/integriteit/dienstverleningscharter.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/bue/index.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/competentiemanagement/info/02.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/personeelspeiling/>, laatst geraadpleegd op 16 oktober 2008.

<http://www2.vlaanderen.be/personeelsbeleid/ploeg/index.htm>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

http://www2.vlaanderen.be/snelinfo/documenten/20060901_handleiding_beheersovereenkomst.pdf, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

Huther, J. & Shah, A. (2005). A Simple Measure of Good Governance, In: Shah, A., (ed.), *Public Services Delivery*. Public Sector Governance and Accountability Series: Washington DC: World Bank, 39-62.

Jorgensen, T.B. (2006). Value consciousness and public management. In: *International journal of organization theory and behavior*, 9 (4), 510-536.

Kaufmann, D. & Kraay, A. (2007). *Governance indicators: where are we, where should we be going?* The World Bank, Policy Research Working Paper Series (nr. 4370).

Kaufmann, D, Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2007) *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series (nr. 4280).

Keerssemeeckers, M. & Kuijl, H. (2007). Naleving van governance bepalingen bij Nederlandse rijksge subsidieerde hbo-instellingen. Enkele aanbevelingen ten aanzien van 'good educational governance'. In: *Tijdschrift voor public governance audit en control (TPC)*, 5 (4), 40-45.

Kruijf, J.A. & Mol, N.P. (2006). Accountability in Dutch central government agencies. Paper presented at the Leuven Conference: A performing public sector: the second Transatlantic Dialogue.

Kurtz, M.J & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. In: *The Journal of Politics*, 69 (2), 538-554.

Larcker, D., Richardson, S. & Tuna, I. (2004). *Does Corporate Governance Really Matter?* Philadelphia: University of Pennsylvania/The Wharton School.

Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development in the Third World. In: *Third World Quarterly*, 14 (3), 605-624.

Loobuyck, P. (2000). Democratie en Nieuwe Politieke Cultuur. In: *Ethiek en maatschappij*, 3 (1), 21-39.

Manheim, J.B., Rich, R.C. & Willnat, L. (2002). *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science. Fifth edition*. New York: Longman.

OESO/OECD (2004). *Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD.

OESO/OECD (2007). *OECD Reviews of Human Resource Management in Government. Belgium*. Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region. Advance Copy, October 2007.

Pelgrims C., Hondeghem, A. & Steen, T. (2003). *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*. Leuven: Onderzoeksrapport Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Pestman, P. (2007). NMP-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing. In: *Bestuurskunde*, 4 (3), 104-114.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (2nd edition). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt C., Harrison, S., Bal, R. Dowswell, G. & Jerak, S. (2007). *Conceptualising the development of performance measurement systems*. Paper EGPA annual conference. Study Group: Performance and Quality. Spain: Madrid. 19-22 september 2007.
- Reynaert, H., Van de Walle, S. & Verlet, D. (red.) (2006). *Burgers en hun overheid. Naar een DJ-Overheid?* Brugge: Vanden Broele.
- Rhodes, R.A. (1997). The new governance: governing without Government. In: Rhodes, R.A., *Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 46-61.
- Ruyters, S., Hondeghem, A. & Pelgrims, C. (2006). De politieke actor in de Vlaamse administratieve hervormingen. Casestudie Beter Bestuurlijk Beleid. Leuven: Steunpunt voor Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Spanhove, J. & Verhoest, K. (2007). Analyse van government governance op verschillende niveaus: ontwikkeling van een normatief en analytisch raamwerk gebaseerd op principes, processen, instrumenten en cycli. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 56-71.
- Stroobants, E. (2008). De overheid uitgedaagd... 10 Sporen naar een efficiëntere en effectievere Vlaamse overheid. In: *Review*, Magazine van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, 2 (3), 32-34.
- Van den Berghe, L., Bellefroid, M.E. & Levrau, A. (2007). Deugdelijk bestuur in de private en publieke sector: een permanente kruisbestuiving. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 7-17.
- Van de Walle, S. (2005). *Making sense of governance: citizens and the evaluation of governance*. Paper presented at the conference on 'Integrated governance linking up government, business and civil society', Prato, Italy, 26-29 October 2005.
- Van de Zande, M. & Strikwerda, H. (2008). Balanceren tussen democratie en efficiency. In: *Overheidsmanagement*, 2008, 21 (2), 20-24.
- Van Garse, S. (2008). Verzelfstandiging en verzelfstandigde agentschappen in Vlaanderen. In: *Burger, bestuur & beleid*, 5 (1), 6-23.
- Van Roosbroek, S. (2007). *Rethinking governance indicators: What can quality management tell us about the debate on governance indicators?* Paper EGPA annual conference. Study Group: Performance and Quality. Spain: Madrid. 19-22 september 2007.
- Van Roosbroek, S., Thijs, N., Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2006). *Gebruikershandvesten en charters in internationaal perspectief: Aanbevelingen voor een Vlaams dienstverleningscharter*. Leuven: Steunpunt voor Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Verhoest, K, Verscheure, B, Meyers, F., e.a. (2005). *Self-perceived accountability of agencies in Flanders: The influence of "upwards" and "downwards" accountability arrangements*. Paper for the 9th International Research Symposium on Public Management, (IRSPM IX), 6-8 april 2005, Milaan.
- Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2004). *Beter Bestuurlijk Beleid. De integratie van de beleids-, contract- en financiële cyclus. Het macroperspectief: de koppeling van de cycli als de noodzakelijke volgende stap*. Leuven: Steunpunt voor Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Verhoest, K. & Spanhove, J. (2007). Inleiding tot het themanummer: Deugdelijk bestuur en government governance. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 12 (4), 2-6.

Verscheure, B & Verhoest, K. (2008). Verzelfstandiging en sturing van overheidsorganisaties: inzichten uit recent Vlaams wetenschappelijk onderzoek. In: *Burger, bestuur en beleid*, 2008, 5 (1), 24-45.

Verlet, D. (2007). *Efficiëntie en Effectiviteit van de publieke sector in Vlaanderen: een verkenning*. Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, ongepubliceerde nota.

Verlet, D. & Devos, C. (2008). The main determinants for subjective well-being: a quest for the Holy Grail? Can local governments enhance the perceived quality of life? In: Moller, V. & Huschka, D. (ed.). *Quality of Life and the Millennium Challenge. Advances in Quality-of-Life Studies, Theory and Research*. Social Indicators Research Series (volume 35). Springer, in press.

Verlet, D., Reynaert, H. & Devos, C. (2005). *Burgers in Vlaamse grootsteden. Tevredenheid, vertrouwen, veiligheidsgevoel en participatie in Gent, Brugge en Antwerpen*. Brugge: Vanden Broele.

Verlet, D., Reynaert, H., e.a. (2003). *Determinants of satisfaction and trust in local government in Flanders (case-studies: Ghent, Bruges and Antwerp)*. Quality, satisfaction and trust in government: reassessing trust in a reinvented government, Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), Oeiras, Portugal, 3-6 september 2003.

Vlaamse overheid (2005). *Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid: memorie van toelichting, artikelsgewijze bespreking, dispositief*. Kaderdecreet BB (goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21-02-2003).

Vlaamse overheid (2006a). *Deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse administratie*. Omzendbrief, PEBE/DVO/2006/6, 6 juli 2006.

Vlaamse overheid (2006b). *Handleiding bij de opmaak (en de opvolging) van een beheersovereenkomst*. Brussel, nota aan de Vlaamse regering.

Vlaamse overheid (2006c). *Vlaamse dienstverleningscharter*. Brussel, Vlaamse overheid.
http://www2.vlaanderen.be/integriteit/_documentatie/Vlaamse%20dienstverleningscharter.pdf

Vlaamse overheid (2007). *De overheid uitgedaagd... 10 Sporen naar een efficiëntere en effectievere Vlaamse overheid*. Brussel, ongepubliceerde nota College van Ambtenaren-Generaal.

Vlaamse overheid (2008). *Leidraad Interne Controle - Organisatiebeheersing*.
http://www2.vlaanderen.be/internecontrole/documenten/080114_leidraad_definitief.pdf,
laatst geraadpleegd op 7 juli 2008.

Vlaams Parlement (2005). Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie Vergadering van 22/02/2005. Vraag om uitleg van de heer Ludo Sannen tot de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, over deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheidsagentschappen. Verslag gevonden op: <http://jsp.vlaamsparlement.be/website/html/vrg/402868.html> (laatst geraadpleegd op 23 juli 2008).

Weekers, B. (2007). Beter bestuurlijk beleid: een stand van zaken op 1 januari 2007. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 62 (3), 151-158.

Weekers, B. (2008). Beter bestuurlijk beleid: een stand van zaken op 31 december 2007. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 63 (2), 79-87.

World Bank (2006). *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Paper gevonden op: <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/gacpaper.pdf>, laatst geraadpleegd op 30 juli 2008.

World Bank (2007). *Governance and Anti-Corruption. Ways to Enhance the World Bank's Impact*. Washington D.C.: Independent Evaluation Group (IEG) World Bank.

Zondergeld-Hamer, A. (2007). Een kwestie van goed bestuur. In: *Openbaar Bestuur*, 17 (10), 5-10.

Lijst met figuren

Figuur 1	Overzicht van de verschillen tussen government governance en corporate governance.....	4
Figuur 2	Cruciale elementen van governance	6
Figuur 3	Deelprocessen van governance en hun oriëntatie	17
Figuur 4	Elementen van "government governance" en instrumenten	19
Figuur 5	Model voor organisatiebeheersing	20
Figuur 6	Soorten handvesten/charters	23
Figuur 7	De essentialia van goed openbaar bestuur	25
Figuur 8	De verschillen tussen vertrouwen in de overheid en "good governance"	29



Studiedienst van de Vlaamse Regering
Boudewijnlaan 30 - bus 23
1000 BRUSSEL
<http://www4.vlaanderen.be/dar/svr>

