

2011
2012

BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
*master in de toegepaste economische wetenschappen:
accountancy en financiering*

Masterproef
Governance in openbare instellingen

Promotor :
Prof. dr. Marie-Antoinette TORFS

Copromotor :
Prof. dr. Wim VORDECKERS

Umut Yildirim
*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste
economische wetenschappen , afstudeerrichting accountancy en financiering*

2011
2012

BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

*master in de toegepaste economische wetenschappen:
accountancy en financiering*

Masterproef

Governance in openbare instellingen

Promotor :
Prof. dr. Marie-Antoinette TORFS

Copromotor :
Prof. dr. Wim VORDECKERS

Umut Yildirim

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen, afstudeerrichting accountancy en financiering

Woord vooraf

Deze masterproef is het sluitstuk van mijn opleiding in de Toegepaste Economische Wetenschappen aan Universiteit Hasselt. Bij de realisatie van deze masterproef kon ik rekenen op de hulp en steun van verschillende personen aan wie ik graag mijn oprechte dank zou willen betuigen.

Vooreerst zou ik mijn dankwoord willen richten tot mijn promotor Prof. Dr. Nan Torfs en mijn co-promotor Prof. Dr. Wim Voordeckers. Hun deskundig en kritisch advies, alsook hun steun waren onmisbaar in de verwezenlijking van deze eindverhandeling. Verder gaat mijn dank naar alle bevoorrechte getuigen voor het vrijmaken van hun kostbare tijd in het kader van mijn praktijkonderzoek en naar alle personen die informatie hebben verstrekt om deze masterproef tot een goed eind te brengen. Hierbij wil ik vooral Dhr. Jo Briers, Dhr. Jeffrey Sprockeels, Dhr. Staf Mariën, Dhr. François Mentens en Dhr. Felix Maes bedanken voor hun medewerking.

Tot slot wens ik mijn dankwoord te richten tot mijn familie en kennissen. Ik ben mijn ouders zeer dankbaar voor de unieke kansen die ze mij hebben geboden. Zonder hun financiële, maar vooral morele ondersteuning zou ik mijn studieloopbaan onmogelijk voltooid hebben. Mijn overige familieleden en kennissen wil ik voorts danken voor de motivatie en de inspiratie die zij mij gedurende het schrijven van deze masterproef hebben verleend.

Samenvatting

Deze masterproef heeft tot doel te onderzoeken hoe deugdelijk bestuur, dat haar oorsprong vindt in het bedrijfsleven, wordt ingevuld in openbare instellingen behorend tot de publieke sector. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "*Hoe wordt deugdelijk bestuur ingevuld in openbare instellingen die maatschappelijke waardecreatie als maatstaf hanteren?*". De centrale onderzoeksvraag is vervolgens opgedeeld in vijf deelvragen die de centrale vraag verder specificeren. De eindverhandeling bestaat enerzijds uit een uitgebreide literatuurstudie en anderzijds uit de resultaten van een kwalitatieve praktijkstudie naar vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) als relevante actoren binnen het overheidslandschap.

Het eerste deel van deze masterproef vormt de onderzoeksopzet. In hoofdstuk één wordt het praktijkprobleem beschreven waarbij vooral wordt benadrukt dat deugdelijk bestuur als een gedachtegoed uit het bedrijfsleven ook aan belang wint in een overheidsomgeving. Vanuit dit praktijkprobleem wordt de centrale onderzoeksvraag opgesteld. Hierbij wensten wij te achterhalen welke betekenis deugdelijk bestuur krijgt in openbare instellingen zonder een winstoogmerk. Uit de centrale onderzoeksvraag zijn vervolgens vijf deelvragen gesteld die doorheen deze masterproef dienen beantwoord te worden. In het tweede hoofdstuk wordt de doelstelling en kadering van het onderzoek toegelicht. Het omvat naast een uitgebreide toelichting over het centraal doel tevens een motivering van de keuze voor het OCMW als onderzoekseenheid.

Het tweede deel betreft de wetenschappelijke literatuurstudie bestaande uit vier hoofdstukken. In het derde hoofdstuk wordt ten eerste ingegaan op het begrip 'governance'. Naast algemene definities wordt governance verklaard vanuit het bedrijfsleven waar het begrip haar oorsprong heeft gevonden onder de naam corporate governance. Het is cruciaal om een grondig inzicht te krijgen in het gedachtegoed vooraleer het te plaatsen in een overheidsomgeving. Twee belangrijke theoretische raamwerken worden in dit verband besproken: de principaal-agent theorie en de stakeholder theorie. Beide theorieën verklaren waarom corporate governance aan aandacht won als een nieuwe manier van besturen in ondernemingen met aandacht voor integriteit, verantwoording en transparantie. Hierbij is telkens de geldigheid van deze theorieën in openbare instellingen nagegaan. Naast het in kaart brengen van belangrijke internationale ontwikkelingen in het kader van corporate governance, zijn voorts de bijdragen in eigen land besproken.

Het vierde hoofdstuk bespreekt het onderscheid tussen private en publieke organisaties. Vooreerst wordt het Belgisch overheidslandschap in kaart gebracht. Dit is wenselijk, aangezien de publieke sector een grote diversiteit aan entiteiten kent. Zo is het mogelijk om tot een duidelijke begripsomschrijving te komen voor een openbare instelling in de lijn van dit onderzoek. Daarna wordt specifiek ingegaan op de fundamentele verschillen tussen private en publieke instellingen. Hierbij wordt het niet-winstgevend karakter van openbare instellingen en de belangrijkste implicaties op de werking besproken. Ook worden een aantal criteria uit de literatuur toegelicht ten einde te bepalen in hoeverre een organisatie publiek of privaat is.

Hierbij worden verschillende modellen toegelicht, waaronder één-, twee- en meerdimensionale modellen die beide organisatietypes op een continuüm plaatsen. Tenslotte volgt een bespreking van het Nieuw Publiek Management (NPM)-denken die eind jaren '90 een grote invloed heeft gehad op de werking van overheidsinstellingen. Dit gedachtegoed pleit voor een bedrijfsmatige manier van werken in de overheid en wordt daarom als de belangrijkste drijfveer beschouwd van de stijgende nood aan deugdelijk bestuur in het managen van openbare instellingen. Toch is het cruciaal om hierbij rekening te houden met de eigenheid van de publieke sector die bijgevolg een andere invulling vraagt van deugdelijk bestuur in een overheidsomgeving.

Hoe deugdelijk bestuur concreet een betekenis krijgt op het niveau van openbare instellingen, wordt in het vijfde hoofdstuk uitgediept. Het betreft eerst de vermelding van een aantal stromingen en denkwijzen die het belang van goed bestuur in openbare instellingen aanduiden. Ontwikkelingen zoals privatisering, meer autonomie aan overheidsmedewerkers, vermaatschappelijking, het introduceren van marktmechanismen en bedrijfsmanagementtechnieken (cf. NPM) hebben de nood aan meer transparantie, integriteit in het overheidsoptreden en aan de verantwoording daarover versterkt. Vervolgens wordt deugdelijk bestuur in de context van openbare instellingen besproken met definities uit de literatuur, alsook aan de hand van relevante buitenlandse en internationale bijdragen. Hoewel in België geen echte codes of aanbevelingen zijn voorzien, geniet het idee aan aandacht op zowel nationaal, als op Vlaams niveau. Op basis van deze bevindingen komen wij uiteindelijk tot de conclusie dat een eenduidige benadering van deugdelijk bestuur in openbare instellingen onmogelijk blijkt door de grote diversiteit van de publieke sector. Doch worden de drie hoofdprincipes van deugdelijk bestuur integriteit, verantwoording en transparantie globaal aangereikt als de drie grote pijlers waarop deugdelijk bestuur steunt. Daarom is dieper ingegaan op deze hoofdprincipes waarbij naast een uitvoerige beschrijving een vertaalslag wordt gemaakt naar een overheidsomgeving.

De drie besproken principes hebben ons inzicht verleend in wat hoort te zijn, maar boden ons verder geen kader om onze praktijkstudie uit te voeren. Er was immers nood aan een instrumentarium dat aangeeft hoe openbare instellingen concreet vorm kunnen geven aan hun deelprocessen en structuren ten einde tot deugdelijk bestuur te komen. Het bestaand IFAC-raamwerk (2001) vertaalde de principes naar vier procesmatige dimensies op basis waarvan een raamwerk voor deugdelijk bestuur is opgesteld. Een integriteitsbeleid, organisationele structuren en procedures, controle en tenslotte rapportering en openbaarheid vormen de dimensies van ons raamwerk in hoofdstuk zes. Bij elk van deze thema's zijn tot slot relevante toepassingen en aanbevelingen uit de literatuur besproken en werd de relatie met deugdelijk bestuur benadrukt.

Het volgend deel van deze masterproef betreft onze praktijkstudie en start met hoofdstuk zeven over de onderzoeksmethodiek die gehanteerd werd om het praktijkonderzoek uit te voeren. Er zijn in dit verband diepte-interviews afgenomen bij secretarissen van vijf Vlaamse OCMW's aan de hand van een gestructureerde vragenlijst (cf. bijlage). In hoofdstuk acht worden de onderzoeksresultaten per besproken dimensie uit de literatuurstudie weergegeven op basis van de belangrijkste bevindingen en wordt een vergelijking gemaakt met de theoretische inzichten. Tot slot omvat het laatste deel van deze eindverhandeling de algemene conclusies en eventuele kritische bedenkingen of aanbevelingen.

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting

Inhoudsopgave

DEEL I: ONDERZOEKSOPZET

HOOFDSTUK 1: PROBLEEMSTELLING	- 1 -
1.1 Praktijkprobleem.....	- 1 -
1.2 Centrale onderzoeksvraag.....	- 3 -
HOOFDSTUK 2: DOELSTELLING EN KADERING VAN HET ONDERZOEK.....	- 5 -
2.1 Doelstelling van het onderzoek	- 5 -
2.2 Kadering van het onderzoek.....	- 5 -

DEEL II: LITERATUURSTUDIE

HOOFDSTUK 3: HET BEGRIIP 'GOVERNANCE'	- 7 -
3.1 Het begrip 'governance'	- 7 -
3.2 Governance in het bedrijfsleven: Corporate Governance	- 9 -
3.2.1 Definities en theoretische raamwerken	- 9 -
3.2.2 Internationale ontwikkelingen	- 12 -
3.2.3 Nationale ontwikkelingen	- 18 -
3.2.4 Een belangrijke nuance: <i>The stakeholder society</i>	- 20 -
3.3 Besluit.....	- 22 -
HOOFDSTUK 4: HET ONDERSCHIED PUBLIEK-PRIVAAT	- 23 -
4.1 Inleiding	- 23 -
4.2 De publieke sector	- 23 -
4.2.1 Openbare besturen en hun diensten	- 24 -
4.2.2 Zelfstandige overheidsorganisaties	- 24 -
4.2.3 Overheidsbedrijven	- 25 -
4.2.4 De virtuele overheidsdiensten en Publiek-Private Samenwerking (PPS)	- 25 -
4.3 De overheid en haar organisaties	- 25 -
4.4 De principaal-agent verhoudingen binnen ons overheidssysteem	- 26 -
4.4.1 Delegatie van burger naar ambtenaar.....	- 27 -
4.4.2 Verantwoording van ambtenaar naar burger.....	- 27 -
4.4.3 Agency-problemen in het overheidssysteem	- 28 -

4.5 Het onderscheid privaat-publiek.....	- 29 -
4.5.1 Inleiding	- 29 -
4.5.2 Maatschappelijke waarde als maatstaf voor openbare instellingen	- 30 -
4.5.3 Eendimensionaal model: het publiek-privaat continuüm	- 34 -
4.5.4 Meerdimensionale modellen.....	- 36 -
4.5.5 Besluit	- 38 -
4.6 New Public Management: 'governance' in de overheid	- 39 -
4.6.1 Van publieke administratie naar publiek management.....	- 39 -
4.6.2 Copernicushervormingen.....	- 41 -
4.6.3 Het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)	- 42 -
4.6.4 Het Nieuw OCMW-beleidsinstrumentarium (NOB)	- 44 -
4.6.5 Besluit	- 45 -
4.7 Een globaal overzicht.....	- 46 -
HOOFDSTUK 5: DEUGDELIJK BESTUUR IN OPENBARE INSTELLINGEN	- 49 -
5.1 Inleiding	- 49 -
5.2 Het belang van 'goed' bestuur in openbare instellingen	- 49 -
5.3 Deugdelijk bestuur in openbare instellingen.....	- 51 -
5.3.1 Van governance naar government governance.....	- 51 -
5.3.2 Internationale ontwikkelingen	- 53 -
5.3.3 Nationale ontwikkelingen	- 62 -
5.4 Integriteit, verantwoording & transparantie in openbare instellingen ..	- 68 -
5.4.1 Integriteit	- 68 -
5.4.2 Publieke verantwoording	- 70 -
5.4.3 Openheid & transparantie.....	- 74 -
5.5 Besluit	- 76 -
HOOFDSTUK 6: EEN RAAMWERK VOOR DEUGDELIJK BESTUUR IN OPENBARE INSTELLINGEN	- 77 -
6.1 Inleiding	- 77 -
6.2 Integriteitsbeleid.....	- 79 -
6.3 Organisationele structuren en procedures	- 83 -
6.4 Controle.....	- 84 -
6.5 Rapportering en openbaarheid	- 89 -
6.6 Besluit	- 90 -

DEEL III: PRAKTIJKSTUDIE

HOOFDSTUK 7: INLEIDING & ONDERZOEKSMETHODIEK	- 91 -
7.1 Inleiding	- 91 -
7.2 Methodiek	- 92 -
7.2.1 Diepte-interview	- 92 -
7.2.2 De vragenlijst	- 92 -
7.2.3 De onderzoekseenheden en respondenten	- 93 -
7.2.4 Het OCMW op het publiek-privaat continuüm	- 94 -
HOOFDSTUK 8: ONDERZOEKSRISULTATEN	- 97 -
8.1 Deugdelijk bestuur	- 97 -
8.2 Maatschappelijke waardecreatie	- 98 -
8.3 Rapportering en openbaarheid	- 99 -
8.4 Integriteit.....	- 101 -
8.5 Organisationele structuren & procedures	- 102 -
8.6 Controle.....	- 104 -
ALGEMENE CONCLUSIES	- 107 -
Lijst van figuren.....	- 111 -
Lijst van tabellen	- 112 -
Lijst van de geraadpleegde werken	- 113 -
Bijlagen	- 120 -

DEEL I: ONDERZOEKSOPZET

HOOFDSTUK 1: PROBLEEMSTELLING

1.1 Praktijkprobleem

Ontwikkelingen zoals de wereldwijde globalisering van markten, het verbreden van het stakeholder-netwerk en de verhoogde concurrentiedruk hebben de omgeving van bedrijven veranderd. In deze omgeving is het blijven creëren van aandeelhouderswaarde een grotere uitdaging. Het achterhouden van informatie t.a.v. share- en stakeholders door business managers en de aanwezigheid van belangenconflicten tussen verschillende partijen in een organisatie hebben reeds geleid tot een reeks fraudeschandalen, zoals de zaken Lernout & Hauspie (2007) en Enron (2002). Dit gebrek aan transparantie en controle heeft de nood aan en het belang van deugdelijk ondernemingsbestuur versterkt. In België werd in dit verband een Commissie Corporate Governance opgericht met als doel een universele code met aanbevelingen uit te werken voor deugdelijk bestuur (Corporate Governance Code, 2004) in beursgenoteerde vennootschappen. Maar aangezien België weliswaar een land is van KMO's en familiebedrijven, komt de Code Buysse (2005) als zijnde een unicum bovendien tegemoet aan de niet-beursgenoteerde vennootschappen.

Maar niet enkel de private sector heeft nood aan een controlerend kader om haar continuïteit te verzekeren. Ook de publieke organisatie wordt op bestuurlijk niveau vaak geconfronteerd met tekortkomingen in haar dienstverlening. Het debat over deugdelijk bestuur heeft dan onder impuls van verschillende trends ook haar intrede gemaakt in de overheidssector. De publieke dienstverlening is door vele hervormingen in het publiek management van overheden ingrijpend veranderd over de jaren heen. Overheidsorganisaties zijn onder meer afgestapt van het klassiek bureaucratisch model en zijn getransformeerd tot zelfregulerende organisaties met eigen doelstellingen en werkingsregels. Meer autonomie en flexibiliteit op het niveau van de organisatie en de daarmee gepaarde potentiële risico's heeft het governance-debat bijgevolg ook overgeheveld naar het bestuur van openbare instellingen. Het oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen, relatiebevoordeling door vriendjespolitiek, hoogoplopende spanningen tussen politiek en administratie, fraude, e.d. zijn hierbij concrete voorbeelden die het vertrouwen bij de burger in de overheid schaden.

Openbare instellingen dienen voornamelijk te handelen in het maatschappelijk belang, m.a.w. ligt de finaliteit niet in het genereren van winsten of aandeelhouderswaarde. In de literatuur wordt het oogmerk van publieke organisaties dan ook vaak aangehaald als het creëren van maatschappelijke waarde of *Public Value* (Moore, 1995). Investeerders in private bedrijven daarentegen verwachten op termijn een zeker rendement op hun ingebrachte geldmiddelen, terwijl andere belanghebbenden baat hebben bij een onderneming die gericht is op continuïteit, waardoor zij openheid, verantwoording en integriteit wensen. Zich baserend op dit fundamenteel verschil in bestaansreden creëert het idee rond deugdelijk bestuur op het niveau van een openbare overheidsinstelling dus een ander onderzoeksdomein. De vraag rijst uiteraard of deugdelijk bestuur al dan niet een geheel andere invulling moet krijgen wanneer het om de overheidssector gaat.

De IFAC¹ publiceerde in 2001 een universeel raamwerk van principes en aanbevelingen voor governance in de publieke sector welke als een internationale benchmark kan gezien worden voor wat deugdelijk overheidsbestuur in de praktijk impliceert. In 2005 formuleerde de OESO² eveneens principes voor deugdelijk bestuur in de publieke sector. Daarnaast bestaan er heel wat buitenlandse initiatieven met een poging om deugdelijk bestuur te plaatsen in publieke sector. In België ging het beleidsvenster voor bestuurskundige hervorming in de publieke sector voor het eerst open in 1999 met de Copernicushervorming die de transparantie en efficiëntie van de federale overheid en haar openbare instellingen moest verhogen (Van Hooland, 2003). De Vlaamse overheid heeft met haar hervormingsbeleid Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) het begrip 'government governance' in het leven geroepen. De toelichting van het kaderdecreet BBB geeft duidelijk aan wat deugdelijk overheidsbestuur betekent: "*deugdelijk overheidsbestuur (government governance) houdt in dat alle activiteiten van de beleids- en beheerscyclus (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht worden uitgevoerd*" (Vlaamse Overheid, 2003).

¹ The International Federation of Accountants

² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

1.2 Centrale onderzoeksvraag

Deze masterproef spitst zich erop toe een inzicht te verkrijgen in de toepassingen van deugdelijk bestuur in de publieke sector. Meer bepaald wordt onderzocht welke betekenis aan 'deugdelijk bestuur' of 'governance' wordt gegeven in de publieke instellingen waar het winstperspectief, in tegenstelling tot de private sector, onbestaande is of tenminste niet als oogmerk wordt gehanteerd. Eerst wordt een literatuurstudie verricht om deugdelijk bestuur in de publieke sector te kunnen situeren. Met de verkregen inzichten wordt tenslotte een kwalitatief praktijkonderzoek uitgevoerd op Vlaamse OCMW's (Openbaar Centra voor Maatschappelijk Welzijn) om de theoretische kadering te toetsen aan de praktijk. De doelstelling en kadering van het onderzoek worden later toegelicht.

Daarom komen wij uit dit praktijkprobleem tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

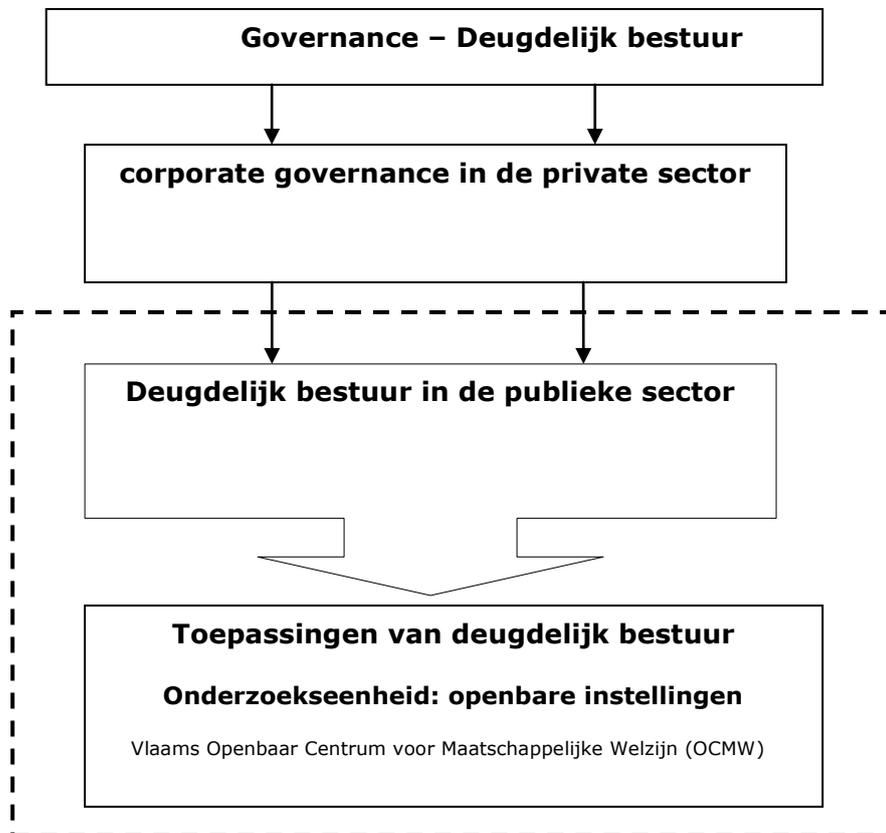
"Hoe wordt deugdelijk bestuur ingevuld in openbare instellingen die maatschappelijke waardecreatie¹ als maatstaf hanteren?"

De centrale onderzoeksvraag kan vervolgens opgedeeld worden in volgende deelvragen:

1. Vanuit welke theoretische raamwerken kan het begrip 'governance' geschetst worden? Zijn deze raamwerken ook van toepassing op de publieke sector?
2. Op welke grondslagen berust het onderscheid tussen private en publieke organisaties? Heeft dit onderscheid impact op de manier waarop deugdelijk bestuur wordt ingevuld in de openbare sector?
3. Welke raamwerken met principes en instrumenten bestaan er voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen? (zowel nationaal als internationaal)
4. Hoe worden de bestaande principes van deugdelijk bestuur ingevuld in de context van openbare instellingen?
5. In hoeverre gaat er aandacht uit naar toepassingen van deugdelijk bestuur binnen Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's)?

¹ Met maatschappelijke waardecreatie wordt geduid op de afwezigheid van het winstoogmerk en aandeelhouderswaarde uit de private sector in not-for-profit organisaties die een puur maatschappelijk doel nastreven. Het begrip wordt in de context van publieke organisaties door Moore (1995) gedefinieerd m.b.v. vier benaderingen (zie hoofdstuk 4).

Deze deelvragen kunnen we vervolgens vertalen in onderstaand, samenvattend figuur, waarbij de focus van deze masterproef zich vooral bevindt binnen het omlijnd kader, gezien wordt getracht een inzicht te verkrijgen in het governance-debat in de context van openbare instellingen:



Eerst wordt in deze masterproef het begrip 'governance' verklaard aan de hand van theoretische raamwerken uit de literatuur en worden belangrijke ontwikkelingen uit de private sector besproken onder de grote noemer corporate governance. Dit is vooral belangrijk om de ontstaansredenen en de fundamentele aspecten van het debat rond deugdelijk bestuur te begrijpen. Daarna wordt het begrip geplaatst in de publieke sector en wordt vooral nagegaan of een vertaalslag mogelijk is vanuit de private sector naar openbare instellingen. De theoretische inzichten worden tenslotte getoetst aan de praktijk door het samenstellen van een raamwerk met toepassingen van deugdelijk bestuur in openbare instellingen. Dit instrumentarium vormt de uitvalsbasis voor het praktijkonderzoek dat zich zal toespitsen op Vlaamse OCMW's. De motivering om het OCMW als onderzoekseenheid te hanteren, wordt in het volgende hoofdstuk over de doelstelling en kadering van het onderzoek toegelicht.

HOOFDSTUK 2: DOELSTELLING EN KADERING VAN HET ONDERZOEK

2.1 Doelstelling van het onderzoek

De nadruk van deze masterproef ligt op het verkrijgen van inzicht in de governance-praktijken toegepast binnen openbare instellingen. In de private sector is corporate governance een antwoord geweest op de noodzaak aan een meer transparant bestuur en management, aan meer ethiek en om als onderneming trachten de belangen van haar aandeelhouders en andere stakeholders te behartigen. Corporate governance is in de private sector uitgegroeid tot een manier van ondernemen die de continuïteit van de organisatie op lange termijn verzekert.

De publieke sector verdient in dit verband evenveel of zelfs meer aandacht, daar publieke organisaties tot doelstelling hebben het algemeen belang te behartigen, als de individuele rechten van de burgers te vrijwaren. Hier ligt de focus op een goede balans tussen enerzijds de middelen vanuit de gemeenschap die ingezet worden in de vorm van subsidies, belastingen, etc. en de verwachte baten vanuit de maatschappij in haar brede betekenis. Daar waar corporate governance het maximaliseren van de ondernemingswaarde op lange termijn beoogt, is deugdelijk bestuur in openbare instellingen een middel voor meer maatschappelijke waarde. Vele aspecten van deugdelijk bestuur qua transparantie, verantwoording en ethisch gedrag van toepassing op private bedrijven zijn ook relevant geworden voor openbare overheden. Er is steeds meer nood aan goed beheerde, transparante en efficiënte overheidsorganisaties om de dienstverleningskwaliteit te verbeteren (Boulanger J.-P. et al., 2008).

Het is daarom een uitdaging te onderzoeken of het concept 'governance' eveneens aan belang wint binnen openbare instellingen met een niet-winstgevend oogmerk, die onder impuls van het Nieuw Publiek Management (NPM) echter veel processen uit het bedrijfsleven hebben overgenomen bij het uitvoeren van hun beleid. Meer bepaald is het hierbij belangrijk inzicht te verwerven in de wijze waarop deugdelijk bestuur wordt ingevuld in deze organisaties die men enerzijds heeft getracht te professionaliseren, doch die anderzijds hun openbaar karakter behouden.

2.2 Kadering van het onderzoek

Ten eerste worden inzichten verzameld uit een literatuurstudie waarbij grotendeels gebruik gemaakt zal worden van secundaire en tertiaire bronnen. Hiertoe zal onder meer gebruik gemaakt worden van de elektronische databank van de universiteitsbibliotheek voor relevante, wetenschappelijke studies omtrent governance in publieke organisaties en zullen buitenlandse en binnenlandse initiatieven besproken worden. Aangezien het bovendien gaat om openbare besturen gaat, zal ook relevante regel- en wetgeving geraadpleegd worden.

Na de literatuurstudie kunnen de gevonden inzichten gebruikt worden in een beperkte praktijkstudie. Het doel is louter om te achterhalen in hoeverre onze bevindingen uit de literatuur stroken met wat in de praktijk voorkomt. Representativiteit is hierbij dus geen einddoel, maar wel een analyse van concrete situaties op basis van ervaringen. Deze doelstelling van het praktijkonderzoek komt het sterkst overeen met een kwalitatieve studie (Sekaran, 2003).

In deze studie zal een afbakening van 'ruimte' gehanteerd worden. Door de complexiteit van de publieke sector is het niet zomaar toepasselijk om alle entiteiten te onderzoeken. Daarom zal het praktijkonderzoek zich ten eerste richten op het lokaal niveau van het overheidslandschap. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat bij publieke instellingen die op lokaal niveau actief zijn, de afstand tot burger en maatschappij logischerwijze het kleinst is. Deugdelijk bestuur, dat in de finaliteit een betere dienstverlening met minder middelen beoogt, is op dit niveau daarom uiteraard zeer wenselijk vanuit de maatschappij. Het is daarom interessant om te achterhalen in hoeverre dergelijke lokale instellingen aandacht besteden aan deugdelijk bestuur.

Daarna wordt ervoor gekozen zich te spitsen op een soort instelling op lokaal niveau. Alle openbare besturen zijn immers gebonden aan een eigen wettelijk kader dat meestal ook bepalingen bevat over de inrichting en organisatie. Deze bepalingen zullen, gezien het onderwerp van deze masterproef, ongetwijfeld aan bod komen in de literatuurstudie. Het opnemen van meerdere instellingen uit het overheidslandschap vereist daarom ook telkens een andere aanpak. Andere lokale instellingen zoals provinciebesturen, gemeenten en politiezones zullen dus in wezen niet aan bod komen in deze masterproef. Meer specifiek zal het praktijkonderzoek een aantal Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) omvatten, daar zij ten eerste hoofdzakelijk als taak hebben om in te staan voor het maatschappelijk welzijn en het vervullen van collectieve behoeften zoals hulpverlening, het toekennen van leefloon, bejaardenzorg, poetsdiensten, Aangezien wij met dit onderzoek beogen een link te vinden tussen toepassingen van deugdelijk bestuur en organisaties met maatschappelijke doelstellingen, zijn de Vlaamse OCMW's als onderzoekseenheid uiterste relevant. Een tweede aandachtspunt is het feit dat het OCMW een afzonderlijke en zelfstandige overheidsorganisatie is met eigen werkingsregels, bestuur en management. Deze autonomie en flexibiliteit vergen op het niveau van de organisatie uiteraard ook een goed bestuur en beheer van middelen. Volgens Windels & Christiaens (2006) zijn de meest ingrijpende veranderingen op het vlak van professionalisering, verzelfstandiging en een bedrijfsmatige manier van werken onder impuls van het Nieuw Publiek Management¹ doorgevoerd in de Vlaamse OCMW's. Tenslotte bestaat er op lokaal niveau geen echte overkoepelende aanpak van deugdelijk bestuur en kunnen de resultaten uit dit onderzoek daarom belangrijke inzichten creëren. De laatste deelvraag luidt dan ook: In hoeverre gaat er aandacht uit naar toepassingen van deugdelijk bestuur binnen Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's)? In het derde en laatste deel van deze masterproef zullen de methodiek, het verloop en de resultaten uit het onderzoek meegedeeld worden.

¹ Het Nieuw Publiek Management is een gedachtegoed dat een bedrijfsmatige manier van werken introduceert in de publieke sector om haar efficiëntie, effectiviteit en dienstverleningskwaliteit te verhogen. Hierbij worden managementtechnieken uit de private sector overgenomen in de publieke sector (zie hoofdstuk 4)

DEEL II: LITERATUURSTUDIE

HOOFDSTUK 3: HET BEGRIP 'GOVERNANCE'

In dit hoofdstuk zullen we vooraleer een beschrijving te geven van deugdelijk bestuur in de publieke sector of government governance, het begrip governance definiëren. Daarna zal toegelicht worden hoe dit begrip in bedrijfscontext kan verklaard worden en worden een aantal onderliggende theoretische raamwerken besproken. Waar nodig wordt eventueel verwezen in welke mate deze theoretische inzichten converteerbaar zijn naar de publieke sector.

3.1 Het begrip 'governance'

Het begrip governance duidt in de literatuur op een andere manier van besturen of 'governing'. Governance kan voorkomen in verschillende vormen met elk een eigen invulling en context, waaronder Corporate Governance, Public Governance, Social Governance, Local Governance etc. .UNESCAP¹ definieert governance als volgt: *"the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)."* De nadruk ligt dus op de manier waarop beslissingen worden genomen in een entiteit, alsook de implementatie ervan. Belangrijk is hierbij dat onder meer wordt gekeken naar de partijen die betrokken zijn bij het beslissingsproces. In bedrijfscontext kunnen dat de managers, aandeelhouders en andere stakeholders zijn, terwijl in de context van een openbaar bestuur de politici, burgers en andere drukingsgroepen een rol kunnen spelen.

De UNESCAP geeft bovendien acht belangrijke kenmerken weer van deugdelijk bestuur of 'good governance' die een algemeen kader vormen waarin de verschillende vormen van governance kunnen ingevuld worden. Deze kenmerken kunnen worden samengevat in onderstaand figuur en worden daarnaast ook kort toegelicht [Figuur 1].



Figuur 1: Definitie 'good governance' (UNESCAP)

¹ United Nations of Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

- *Participation*: met participatie wordt verwezen naar de actieve deelname van allerlei betrokkenen in het beslissingsproces. Een optimale verdeling van man-vrouw in beslissinggraden is bijvoorbeeld een vorm van good governance.
- *Rule of Law*: good governance vereist een wettelijk, regulerend kader waaraan partijen zich dienen te houden. Cruciaal hierbij is de bescherming van minderheidsgroepen.
- *Transparency*: transparantie duidt niet enkel op het verstrekken van voldoende informatie aan alle belanghebbenden in een verstaanbare vorm, maar ook dat bij het nemen en implementeren van beslissingen de partijen zich houden aan de vooropgestelde regels en codes.
- *Responsiveness*: Responsiviteit wijst erop dat informatie binnen een redelijk tijds kader ter beschikking wordt gesteld.
- *Consensus oriented*: beslissingen moeten genomen worden met het oog op het bereiken van een algemene consensus waarbij alle belanghebbenden baat hebben bij de beslissing. Hiervoor is het vereist om voldoende op de hoogte te zijn van de standpunten, eisen en wensen van deze belanghebbenden. Ook dienen eventuele belangenconflicten opgelost te worden.
- *Equity and inclusiveness*: dit kenmerk hangt deels samen met participatie. Cruciaal is dat alle partijen een bepaalde mate van eigenaarschap ervaren in het beslissingsproces.
- *Effectiveness and efficiency*: Processen en instituties moeten in het kader van good governance niet enkel de belangen van alle partijen behartigen, maar moeten bij het nemen van beslissingen zorgvuldig omspringen met input. Rekening houden met externaliteiten en andere verborgen kosten is een duidelijk voorbeeld van efficiëntie in dit kader.
- *Accountability*: Verantwoording afleggen is een sleutelvereiste van good governance. Organisaties, overheden en verenigingen moeten verantwoording afleggen over de genomen beslissingen aan alle belanghebbenden die direct of indirect worden beïnvloed door deze beslissingen. Overigens kan 'verantwoording' niet worden doorgevoerd zonder het bestaan van een wettelijk kader en transparantie (zie eerder).

Deze universele kenmerken van deugdelijk bestuur zijn ontwikkeld vanuit de Corporate Governance-gedachte uit het bedrijfsleven die in de jaren '80 aan aandacht won. Het is daarom cruciaal om even dieper in te gaan op de economische literatuur omtrent deze oorspronkelijke gedachtegang die in de private sector is ontstaan, ten einde een algemeen inzicht te verkrijgen in het 'waarom' van deugdelijk bestuur.

3.2 Governance in het bedrijfsleven: Corporate Governance

3.2.1 Definities en theoretische raamwerken

Aan Corporate Governance zijn in de academische literatuur verschillende definities toegekend. Wij gaan daarom slechts in op enkele belangrijke beschrijvingen. Een eerste algemene definitie is deze van Moerland (1997): "*Corporate governance is de wijze waarop ondernemingen worden bestuurd en gecontroleerd, alsook de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd aan de kapitaalverschaffers en andere stakeholders*".

Een andere definitie luidt als volgt: "*Corporate governance is the design of institutions that induce or force management to internalize the welfare of stakeholders*" (Tirole, 2001). Shleifer & Vishny (1997) benadrukken bovendien in hun definitie het puur economisch aspect door Corporate Governance te beschrijven als de technieken waarmee verschaffers van ondernemingskapitaal hun 'return on investment' of m.a.w. hun rendement op de investering garanderen.

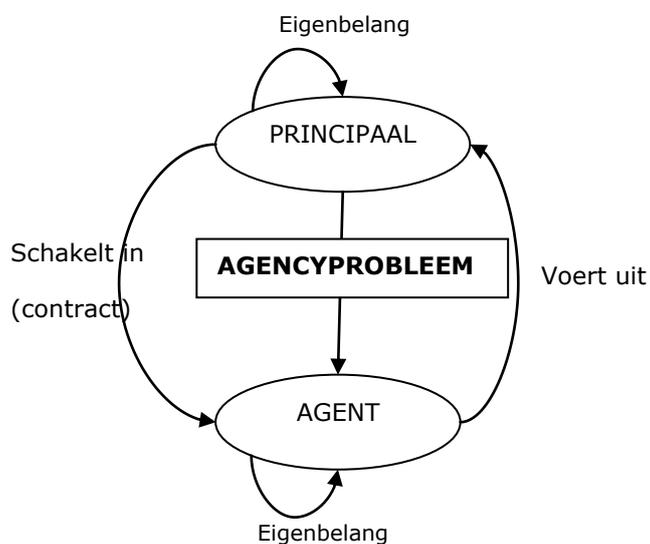
In al deze definities van Corporate Governance komt de sterke nadruk naar voren op de belangen van de verschaffers van kapitaal, oftewel de aandeelhouders van een onderneming. Uit de definitie van Moerland (1997) kan overigens afgeleid worden dat Corporate Governance niet enkel de belangen van de aandeelhouders dient, maar ook die van alle stakeholders die direct of indirect met de onderneming zijn verbonden, zoals leveranciers, banken, klanten, etc. . De grote vraag blijft echter de drijfveer voor dit Corporate Governance denken in de bedrijfswereld. In de economische literatuur zijn in dit verband een aantal theoretische raamwerken opgesteld waarbinnen het debat rond Corporate Governance zich situeert.

3.2.1.1 De principaal-agent theorie

De principaal-agent theorie is de dominante theorie die aan de basis ligt van het Corporate Governance-denken in de private sector. De theorie is volgens Solomon & Solomon (2004) ontstaan door de introductie van het principe van 'beperkte aansprakelijkheid' in de ondernemingswereld. Als gevolg hiervan wordt de investeerder in een onderneming gedeelde eigenaar en verwacht hij op termijn een zekere return op zijn investering en dat de ingezette middelen niet worden verspild.

Maar de grote vraag rees over hoe organisaties, waarin de verschaffers van kapitaal (aandeelhouders) niet de belangrijkste beslissingsnemers (managers) zijn, hun continuïteit verzekeren. Het gaat hier algemeen om grote organisaties, zoals beursgenoteerde bedrijven met veel verschillende aandeelhouders. Deze scheiding van eigendom (financiering) en controle (management) ligt volgens Fama & Jensen (1983) aan de basis van het ontstaan van belangenconflicten tussen de eigenaars van een onderneming en het management.

Een eerste, universele uitwerking van het principaal-agentprobleem werd geïntroduceerd door Jensen & Meckling (1976). Volgens de twee auteurs verwijst het model naar een situatie waarin de principaal (opdrachtgever) een relatie aangaat met een agent (opdrachtnemer) om in zijn belang te handelen. In de context van een onderneming stelt de aandeelhouder het management d.m.v. contracten aan ten einde de onderneming op een zo goed mogelijke manier te leiden. De agency-theorie gaat er echter vanuit dat managers, door de scheiding van eigendom en controle, niet noodzakelijk zullen handelen in het belang van de aandeelhouders en bijgevolg beslissingen kunnen nemen die afwijken van wat hun principalen nastreven. Hierdoor bestaat er dus een reëel risico dat de managers zelf-opportunistisch gedrag zullen vertonen. Volgend figuur [Figuur 2] geeft een visueel overzicht van dit fundamenteel verhoudingsprobleem:



Figuur 2: Principaal-agent relatie (eigen bewerking)

Dit reële risico wordt in de literatuur aangehaald als een agency probleem, omdat het niet kosteloos is om het zelf-opportunistisch gedrag van de manager in te perken. Er ontstaan bijgevolg agency kosten/problemen voor de eigenaars om de managers te monitoren in het beslissingsproces (Ibidem). Jensen & Meckling (1976) halen bovendien aan dat de manier waarop beslissingen over de agenten verdeeld wordt belangrijk is om agency kosten te reduceren. Het scheiden van 'decision management' en 'decision control' is bijgevolg noodzakelijk om dit te bereiken. Die laatste impliceert dat de controle van beslissingen niet toekomt aan de beslissingsnemers (managers), maar dat de onderneming daartoe 'decision control systems' inzet. De introductie van een raad van bestuur in de ondernemingsleiding die toezicht houdt op het management is de belangrijkste stap in het voeren van decision control. In de literatuur is er bijgevolg veel aandacht uitgegaan naar de optimale samenstelling en rollen van de raad van bestuur ten einde tot een effectief corporate-governance mechanisme te komen.

Uit de bovenstaande toelichting lijkt de agency theorie aanvankelijk een nadruk te leggen op het creëren van aandeelhouderswaarde en het nastreven van winstmaximalisatie. Maar later onderzoek heeft uitgewezen dat het principaal-agent denken niet beperkt is en kan blijven tot de private sector. Dit kan vooreerst worden afgeleid uit de visie van Jensen & Meckling (1976) over het agency probleem: *"the problem of inducing an agent to behave as if he were maximizing the principal's welfare is quite general. It exists in all organizations and in all cooperative efforts—at every level of management in firms, in universities"* (p. 309). Dit impliceert dus dat de agency theorie ook kan doorgetrokken worden naar de not-for-profit sector. Olson (2000) beschrijft deze laatste als het geheel van organisaties waarin geen residuele claims worden uitbetaald en de eigenaars dus geen dividendverwachting hebben zoals in de private sector. Bovendien leidt de afwezigheid van deze elementen ertoe dat managers in publieke of non-profit organisaties meer geneigd zijn om zelf-opportunistisch gedrag te vertonen. De overnamemarkt, waarbij een organisatie het gevaar loopt te worden overgenomen, fungeert in dit verband immers niet meer als een controle-mechanisme dat het management disciplineert. Laten wij hierbij denken aan een bekend geval in eigen land: het Visa-schandaal in Stad Antwerpen dat zich plaatsvond in 2003 waarbij een deel van het stadspersoneel gedurende lange tijd visa-kaarten van de stad gebruikte voor privé-doeleinden en zich schuldig maakte aan schrijftvervalsing.¹ Volgens Maesschalck (2004) heeft de Visa-affaire een grote rol gespeeld in het stijgend belang van ambtelijke integriteit in openbare instellingen.

De eigenaars in not-for-profit organisaties zijn in dit verband de donors van de organisatie die meestal ook in de raad van bestuur zetelen. Zij streven het bereiken van de maatschappelijke doelstelling na, zoals onderwijs, gelijke kansen etc. . Hoewel niet financieel, verwachten deze eigenaars dus ook een zekere return on investment. In non-profit organisaties, zoals vzw's kan dit de inrichtende macht zijn, terwijl in publieke instellingen de overheden optreden als de toezichhouders op het beleid.

3.2.1.2 De stakeholder theorie

De stakeholder theorie kan als een verlengde worden beschouwd van de agency theorie in die zin dat managers niet enkel verantwoording dienen af te leggen aan de shareholders zoals de agency theorie vooropstelt, maar aan alle belanghebbenden van de organisatie gaande van leveranciers, banken tot de werknemersorganisaties, klanten etc. (de stakeholders). Organisaties zijn in de stakeholder theorie m.a.w. verantwoordelijk voor verschillende groepen belanghebbenden en niet enkel voor de kapitaalverschaffers (Spanhove & Verhoest, 2007) . Door in het ondernemingsbestuur verschillende stakeholders te incorporeren en/of hen van voldoende informatie te voorzien, kunnen agency problemen opgelost worden. De stakeholdervisie verdient steeds meer aandacht in de bedrijfseconomische literatuur, omdat de afstand tussen de organisatie en de verschillende spelers in de maatschappij aanzienlijk is verkleind. In België legt de Code Buyse voor niet-beursgenoteerde ondernemingen een sterke nadruk op maatschappelijk verantwoord ondernemen, daar KMO's en familiebedrijven sterker zijn ingebed in hun lokale omgeving.

¹ Bron: Het Belang Van Limburg, (<http://www.hbvl.be>)

Heath & Norman (2004) wijzen in hun onderzoek erop dat het oplossen van belangenconflicten met verschillende stakeholders in publieke instellingen niet zo vanzelfsprekend is als het agency-denken voorschrijft. In een private organisatie worden managers maar aangesproken omtrent het gerealiseerde winstcijfer. In publieke organisaties worden echter meerdere doelstellingen beoogd die al dan niet financieel zijn. Managers krijgen daarom vrij spel om bijvoorbeeld een ongunstig winstcijfer toe te schrijven aan het nastreven van andere doelstellingen, dan aan hun inefficiëntie of incompetentie. Het is voor een buitenstaander overigens moeilijk om over de validiteit van deze beweringen te beoordelen. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat stakeholders het beleid van de overheid sterk kunnen bepalen en dus ook de manier waarop governance praktijken in publieke instellingen worden ingevuld (Spanhove & Verhoest, 2007).

3.2.2 Internationale ontwikkelingen

3.2.2.1 De eerste codes van deugdelijk bestuur

De eerste codes voor deugdelijk bestuur ontstonden in de jaren '70 in de Verenigde Staten in een tijd gekenmerkt door een transitie van fusies tussen conglomeraten naar vijandige overnames met als doel het opbouwen van een machtsimperium door het management¹. Deze verschuiving impliceerde dus een toegenomen zelf-opportunistisch gedrag van de manager ten nadele van de aandeelhouders (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2004).

In deze codes werd vooral de rol van de raad van bestuur als vertegenwoordiger van de aandeelhouders grondig herzien en beoogde men daartoe een verschuiving van een 'rubber-stamp'-rol naar een raad van bestuur met formele taken. Waar aanvankelijk de bestuurders voorgekauwde beslissingen van het management goedkeurden, stelden de codes vooral een verhoogde toezicht op het uitvoerend management en het financiële rapporteringsproces voorop.

Na deze periode werden ook elders nationale codes ingevoerd in het kader van deugdelijk ondernemingsbestuur, zoals de eerste 'Code of Best Practice, Listing Rules' door de Hong Kong Stock Exchange in 1989. Het begrip 'Corporate Governance' betrad de economische literatuur pas in 1992 met de Britse Cadbury Report dewelke als de voorloper wordt beschouwd van de nationale en internationale codes voor Corporate Governance.

¹ Aguilera & Cuervo-Cazurra (2004) verwijzen hierbij onder meer naar het rapport *'The Role and Composition of the Board of Directors of the Large Publicly Owned Corporations'* (Business Roundtable, 1978) en de codes die door de Securities Exchange Commission en the New York Stock Exchange zijn vooropgesteld in late jaren '70.

3.2.2.2 The Cadbury Report

Het Britse Cadbury Report is op 1 december 1992 openbaar gemaakt door *The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.* Deze commissie is opgericht door The Financial Reporting Council, London Stock Exchange en de Britse beroepsvereniging van accountants. De aanleiding voor de Cadbury Report is gevormd door de vele fraudeschandalen die zich in diezelfde periode voordeden in Groot-Brittannië gekenmerkt door zwakke interne controlesystemen. Het vertrouwen vanuit het publiek in de financiële verslaggeving van ondernemingen en in de bekwaamheid van de auditor om te beoordelen over de getrouwheid van de financiële staten.

De Britse Cadbury Code mag als voorloper worden gezien van zowel de internationale, alsook de nationale codes voor Corporate Governance in de private sector. Het rapport schuift drie belangrijke basisprincipes naar voor om tot een deugdelijk ondernemingsbestuur te komen: transparantie, integriteit en verantwoording. Vooreerst is voldoende openheid namelijk een belangrijk vereiste, zodat het vertrouwen van alle belanghebbenden in de organisatie wordt verzekerd. Met andere woorden dient informatie-asymmetrie tot het minimum beperkt te worden t.a.v. deze stakeholders. Integriteit wordt in het rapport beschreven als '*straightforward dealing and completeness*' (Cadbury Report, 1992). De financiële verslaggeving zou een getrouw en eerlijk beeld moeten weergeven van de situatie waarin de organisatie zich bevindt. Doch, de integriteit van deze financiële staten hangt op zijn beurt af van de integriteit die de opstellers bezitten. Met verantwoording wordt in het rapport bedoeld dat de bestuurders van een organisatie voldoende informatie verstrekken aan hun shareholders over de genomen beslissingen. In ruil moeten de shareholders hun verantwoordelijkheidsplicht uitvoeren als zijnde de eigenaars. Bovendien werd voor het eerst het comply-or-explain principe voorgesteld in het rapport: het niet uitvoeren van de aanbevelingen kan maar mits de redenen daartoe voldoende worden gemotiveerd. Een slechte Corporate Governance-structuur wordt bijgevolg gesanctioneerd door de vrije markt met dalende aandelenprijzen tot gevolg. Het idee hierachter is dat investeerders die niet tevreden zijn over de mate van verantwoording, transparantie en integriteit, hun aandelen zullen verkopen op de markt.

In het kader van dit onderzoek dient hierbij opgemerkt te worden dat het Cadbury Report tevens de voortrekkersrol heeft gespeeld in het ontwikkelen van een raamwerk voor deugdelijk bestuur in de publieke sector. De Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) in Groot-Brittannië heeft in dit verband een raamwerk ontwikkeld voor governance in de publieke sector gebaseerd op de aanbevelingen uit de Cadbury Code (Ryan & Ng, 2000). In een later hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de specifieke raamwerken van toepassing op de publieke sector.

3.2.2.3 Het COSO-raamwerk

The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) is in de Verenigde Staten opgericht in 1985. Deze commissie heeft in 1992 een rapport voor interne beheersing (*Internal Control – Integrated Framework*) in organisaties gepubliceerd als antwoord op een reeks fraude- en boekhoudschandalen destijds. De nadruk in dit rapport ligt op het bieden van

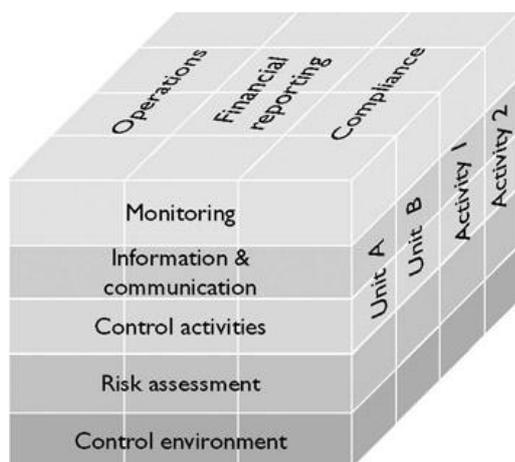
een universeel raamwerk voor de interne beheersingssystemen in een organisatie. Een goede interne controle zorgt namelijk voor een grotere mate van zekerheid dat de organisatiedoelstellingen gehaald worden.

Het gaat hier specifiek om een proces dat zich buigt over:

- de effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen (*Operations*)
- de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving (*Reporting*) en
- de naleving van de relevante wet- en regelgeving (*Compliance*) (COSO, *Internal Control-Integrated Framework*, 1992).

De effectiviteit van interne controlesystemen hangt af van de mate van zekerheid die de managers en bestuurders van een organisatie kunnen bieden omtrent deze drie belangrijke doelstellingen.

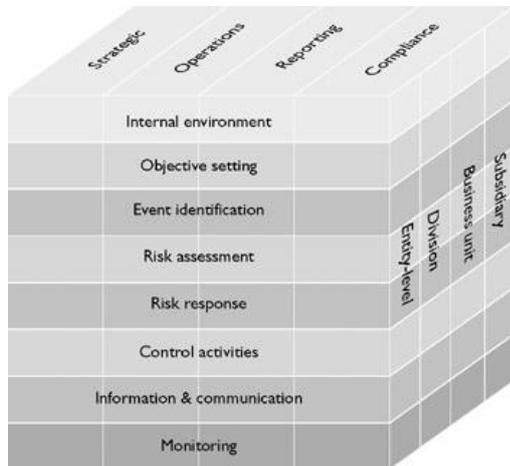
Interne controle wordt in het COSO-raamwerk opgesplitst in vijf componenten die bovendien interageren met elkaar: de controle-omgeving, risicobeoordeling, controle-activiteiten, informatie en communicatie, en monitoring. Deze concepten kunnen in onderstaande driedimensionale matrix worden samengevat:



Figuur 3: COSO-raamwerk (1992)

De eerder genoemde drie algemene doelstellingen zijn in kolommen weergegeven, terwijl de vijf componenten – nodig om deze doelstellingen te bereiken – in de rijen zijn opgenomen. In de diepte worden tenslotte de entiteiten en hun eventuele deelactiviteiten weergegeven. In 2004 is het raamwerk herzien en aangepast in die zin dat er meer aandacht werd gevestigd op risicomanagement. Het geüpdatet raamwerk vormt niet enkel een leidraad voor interne controle, maar biedt ook een kader om potentiële risico's op te sporen, te managen en tenslotte te evalueren. Het COSO-model werd in dit kader omgedoopt naar het COSO/ERM (Enterprise Risk Management) model, of kortweg naar COSO II. Het nieuw raamwerk dient niet als een vervanging, maar als een verlengde van het eerste model te worden beschouwd (COSO/ERM – *An integrated framework*, 2004).

Enterprise Risk Management (ERM) bestaat volgens de COSO uit acht componenten die net zoals in het vorig model aan elkaar gerelateerd zijn. In onderstaand figuur worden alle acht componenten weergegeven:



Figuur 4: COSO/ERM raamwerk (2004)

Hier bestaan de doelstellingen uit vier componenten; naast de drie algemene doelstellingen uit het eerste COSO-raamwerk, zijn strategische doelstellingen toegevoegd. Waar het eerste raamwerk bestond uit vijf componenten voor interne beheersing, zijn dit er acht geworden voor het COSO/ERM-raamwerk. Merk op dat de twee figuren wat betreft de componenten verschillen in volgorde. De componenten worden hierna kort toegelicht en waar nodig wordt een link gelegd met het vorig raamwerk:

- *De interne omgeving:* De interne omgeving geeft aan op welke manier de organisatie aankijkt tegen risico's en in hoeverre deze worden geïdentificeerd door individuen. Hierbij spelen het risicomanagementbeleid, integriteit, ethiek en de omgeving waarin de organisatie opereert, een bepalende rol.
- *Formuleren van doelstellingen:* doelstellingen moeten in de lijn zijn van de missie en visie die de organisatie vooropstelt. ERM verzekert dat de doelstellingen consistent zijn met de potentiële risico's die een mogelijke invloed kunnen hebben.
- *Identificeren van risico's:* interne of externe gebeurtenissen die kansen en risico's tot gevolg hebben identificeren die de organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden.
- *Risico-beoordeling:* De analyse van de waarschijnlijkheid en de mogelijke impact van een risico voor de organisatie.
- *Risicobeheersing:* Het vermijden, aanvaarden, verminderen of het delen (overdragen naar derden) van risico's.
- *Implementeren van interne controlemaatregelen:* De formulering en implementatie van procedures en richtlijnen voor een effectieve risicobeheersing, zoals functiescheiding.
- *Informatie en communicatie:* Relevante informatie wordt in zo'n vorm en tijds kader ter beschikking gesteld, zodat individuen in staat zijn hun rollen en verantwoordelijkheden op te nemen. Hiervoor is effectieve communicatie vereist in brede zin, gaande van horizontaal tot verticaal.

- Monitoring/bewaking: het ERM-proces wordt voortdurend bewaakt en – indien nodig – bijgesteld. Hiervoor vinden managementactiviteiten en/of afzonderlijke evaluatieactiviteiten plaats (COSO/ERM – *An integrated framework*, 2004).

Het valt op dat de structuur van het COSO II-raamwerk in grote mate overeenstemt met haar voorloper, maar toch zijn er een aantal belangrijke wijzigingen. Zo is de component die de basis vormt voor alle volgende componenten 'controleomgeving' uit het eerste raamwerk uitgediept in het tweede raamwerk naar 'interne omgeving' en 'bepalen van doelstellingen'. Daarnaast is logischerwijze een uitdieping gemaakt van het risicobeheersingsproces, daar het tweede raamwerk hierop gericht is. Daar de focus van deze masterproef zich vestigt op governance in de openbare sector, is het tenslotte vermeldenswaardig dat INTOSAI¹, de wereldwijde koepelorganisatie van nationale rekenkamers, in haar rapport '*Guidelines for Internal Control Standards for the Public sector*' (2004) het COSO-raamwerk heeft toegepast in de context van openbare instellingen ten einde tot een intern beheersingsinstrument te komen van toepassing op de publieke sector. In vergelijking met het COSO-raamwerk, gaat er in het rapport van INTOSAI meer aandacht naar het ethisch aspect en integer handelen binnen het openbaar ambt en het vrijwaren van de overheidsmiddelen die verkregen zijn met gemeenschapsgelden (INTOSAI, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public sector*, 2004). Dit raamwerk zal dieper toegelicht worden in een later hoofdstuk dat zich specifiek buigt over governance in de openbare sector.

3.2.2.4 De Sarbanes-Oxley Act (SOx)

De Sarbanes Oxley Act, of kortweg SOx genaamd, is een Amerikaanse wet die in 2002 is goedgekeurd in de Senaat door de toenmalige President Bush. De wet is er vooral gekomen na een reeks fraudeschandalen die aan het licht zijn gekomen in de Verenigde Staten, waaronder de bekende gevallen in grote bedrijven zoals WorldCom en Enron. In deze bedrijven zijn significante gevallen van fraude ontdekt waarbij bewust werd gesjoemeld met de boekhouding en allerlei financiële staten die niet door externe accountingbedrijven zijn opgemerkt.

Zowel in de media, bij de beleidsvoerders, als bij het publiek rees de vraag hoe zulke frauduleuze praktijken zijn uitgevoerd, terwijl de auditor juist belast is met het beschermen van de investeerders en beleggers tegen financiële fraude en vertekende verslaggeving. Opmerkelijk is dat bij al deze schandalen de auditor niet de enige partij was die in het kader van zijn functie gebrekkig heeft gehandeld. Daarnaast speelden met name de aandeelhouders een rol door een te sterke focus op korte termijnwinsten en het uitoefenen van een excessieve druk op het management voor een hoge aandelenprijs door prestaties te koppelen aan bonussen, stock options etc. . Ook de Raad van Bestuur als vertegenwoordigers van de eigenaars handelden niet naar behoren, daar de raad als het ware werd bestuurd en gecontroleerd door het management in plaats van omgekeerd. Van toezicht en controle op het management was in de praktijk bijgevolg weinig tot geen sprake (Gramling et al, 2010).

¹ International Organization of Supreme Audit Institutions

De SOx-act is in principe de opvolger van de Securities Exchange Act van 1934 die de meest ingrijpende veranderingen heeft ondergaan qua regelgeving naar beursgenoteerde bedrijven toe. De wet wordt daarom, na het Cadbury Rapport, gezien als de belangrijkste bijdrage in het Corporate Governance-denken. Volgens de Sarbanes-Oxley act (2002) is de wetgeving er ten einde de kapitaalinvesteerders te beschermen door de accuraatheid en betrouwbaarheid van de bedrijfsverslaggeving te verbeteren of m.a.w. te beantwoorden op de vraag naar een beter uitgewerkt Corporate Governance-structuur en naar meer verantwoording, alsook meer transparantie van de ondernemingsactiviteiten. In dit verband heeft de SOx-act nieuwe verplichtingen opgelegd betreffende het bestuur van ondernemingen en inzake de externe verslaggeving. De wet is opgedeeld in 11 grote titels die samen 69 artikels met specifieke regelgeving omvatten voor een deugdelijk ondernemingsbestuur (Muhammad, 2002). Laten wij hierbij tevens opmerken dat de Sarbanes-Oxley Act een sterke *rule-based* visie inneemt op het Corporate Governance-vraagstuk, terwijl de eerder beschreven Cadbury Code eerder *principle-based* is gericht met o.a. het *comply-or-explain* principe.

Vanuit het Corporate Governance perspectief is een belangrijke bijdrage van de SOx-act het stellen van nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor de leden van de raad van bestuur. het auditcomité dat als een subcomité van de raad van bestuur wordt opgericht en belast is met het toezicht op de externe en interne audit, de financiële rapportering en de jaarverslagen. Met de invoering van de act werd de bevoegdheid om een onafhankelijke bedrijfsrevisor aan te stellen of te ontslaan, te verlonen en daarop toezicht te houden toegekend aan dit comité. Daarnaast mag het comité enkel uit onafhankelijke directieleden bestaan wat impliceert dat zij niet tot het uitvoerend management mogen behoren. In veel organisaties nam het management deze bevoegdheden immers van het auditcomité over, waardoor de onafhankelijkheid van het auditor-beroep in gedrang kwam. De SOx-act had hierbij als doel te verzekeren dat een duidelijk verantwoordingskanaal ontstaat vanuit de auditor naar het auditcomité toe, zonder dat dit verstoord wordt door invloeden vanuit het management (Ibidem).

Een andere belangrijke bijdrage van de Sarbanes-Oxley Act in dit verband is de strengere regelgeving inzake de externe verslaggeving. Hieruit komen drie belangrijke implicaties naar voren:

- De CEO (*Chief Executive Officer*) en de CFO (*Chief Financial Officer*) moeten een certificaat afleveren dat als een waarborg moet dienen voor een externe verslaggeving die volgens de geldende wettelijke normen en regels is opgesteld en gepubliceerd (*SOx-act 2002, sectie 906*).
- Ook moeten de CEO en CFO bijkomend een statement ondertekenen waarbij zij instemmen dat het jaarverslag, op basis van hun kennis, geen materiële fouten of onjuiste gegevens bevat, het proces van interne controle voldoende is toegelicht, het management een evaluatiesysteem heeft opgezet om de interne controle te beoordelen en dit overigens heeft opgenomen in het jaarverslag (*SOx-act 2002, sectie 302*).

- Tenslotte moet het management jaarlijks een rapport uitbrengen over de effectiviteit van het interne controlesysteem met daarbij de opinie van de auditor (*SOx-act 2002, sectie 404*).

Het is dus duidelijk dat de Sarbanes-Oxley act van 2002 vanuit een economisch perspectief het herstellen van de financiële markten en lange termijn-waardecreatie heeft beoogd door het vertrouwen van de investeerder terug te winnen na het uitlekken van vele schandalen. De wet heeft daartoe een positief signaal uitgezonden naar de kapitaalmarkten door meer transparantie en verantwoording te eisen omtrent de bedrijfsactiviteiten. Doch heeft de SOx-act in de economische literatuur ook heel wat kritiek ontvangen door de mogelijke valkuilen en eventuele onvoorziene gevolgen die de *rule-based* karakter en sterke complexiteit van de wetgeving met zich meebracht.

Een eerste valkuil is volgens Muhammad (2002) dat door de veelheid en complexiteit van de verplichtingen die de wet stelt, bedrijven er niet in slaagden om volledig aan de regelgeving te voldoen. Het uiteindelijk omgekeerd effect is dat bedrijven door deze complexiteit de intentie hebben om de wetgeving te omzeilen. De perceptie vanuit de ondernemingsleiding dat de Sarbanes-Oxley Act waardecreatie op lange termijn beoogt, liep het gevaar te veranderen in een "*fill in the forms*" proces. Een andere vermeldenswaardige valkuil is dat de Act – weliswaar omwille van haar *rule-based* karakter – mogelijk leidt tot meer risico-averse managers, uit vrees voor de hoge wettelijk vastgelegde sancties en de druk vanuit het publiek en politiek systeem. Door risico's te vermijden in plaats van de markt die als sanctie-instrument optreedt, zullen de investeerders ook te kampen hebben met een lagere ROI, lagere winsten en tenslotte een daling van hun aandeelhouderswaarde.

3.2.3 Nationale ontwikkelingen

3.2.3.1 Belgische Corporate Governance code

In België bestond tot 2004 geen uitgewerkte, universele code of een handleiding voor Corporate Governance. Men vond wel uitgebreide bepalingen terug in het Belgisch vennootschapsrecht en de Belgische financiële wetgeving van toepassing op beursgenoteerde vennootschappen. Doch naar aanleiding van de stijgende aandacht naar corporate governance praktijken wereldwijd en het volatiel bedrijfslandschap, heeft de Europese Commissie in 2003 een EU-actieplan opgesteld voor de '*modernisering van het vennootschapsrecht en de versterking van corporate governance in de Europese Unie*'. In België werd in dit verband een 'Commissie Corporate Governance' opgericht door de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA), Euronext Brussel en het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO).

Op 9 december 2004 werd de allereerste code inzake deugdelijk bestuur met negen basisprincipes en bijhorende bepalingen en richtlijnen voor alle beursgenoteerde vennootschappen gepubliceerd die bovendien in lijn is met de internationale en Europese initiatieven, kortweg de Belgische Corporate Governance Code genoemd. In dit opzicht is de code dus concreet een aanvulling op de Belgische wetgeving met daarbij bepalingen van 'goede praktijken' die veel verder reiken dan de wet. Een equivalente benaming voor de code was 'Code Lippens', verwijzend naar Maurice Lippens die tot 2008 als voorzitter zetelde in de Commissie Corporate Governance.

In 2009 is, na een evaluatie van de eerste code met daarbij het veranderend wettelijk kader in België en de gewijzigde verwachtingen vanuit het publiek, de Corporate Governance Code herzien. De herziene "Code 2009" bevat in vergelijking met de eerste code belangrijke wijzigingen zoals de scheiding tussen de functie van CEO en de voorzitter van de raad van bestuur, de rol van de raad van bestuur en de eis voor meer transparantie omtrent de remuneratie van topmanagers.

Om een beeld te schetsen van de inhoud van de Code, sommen wij de negen basisprincipes die de pijlers vormen van een goede Corporate Governance-structuur hieronder op:

- *Principe 1:* De vennootschap past een duidelijke governance-structuur toe.
- *Principe 2:* De vennootschap heeft een doeltreffende en efficiënte Raad van Bestuur die beslissingen neemt in het vennootschapsbelang.
- *Principe 3:* Alle bestuurders dienen blijk te geven van integriteit en toewijding.
- *Principe 4:* De vennootschap heeft een rigoureuze en transparante procedure voor de benoeming en de beoordeling van haar Raad en zijn leden.
- *Principe 5:* De raad van bestuur richt gespecialiseerde comités op.
- *Principe 6:* De vennootschap werkt een duidelijke structuur uit voor het uitvoerend management.
- *Principe 7:* De vennootschap vergoedt de bestuurders en de leden van het uitvoerend management op een billijke en verantwoorde wijze
- *Principe 8:* De vennootschap gaat met de aandeelhouders en de potentiële aandeelhouders een dialoog aan, gebaseerd op een wederzijds begrip voor elkaars doelstellingen en verwachtingen
- *Principe 9:* De vennootschap waarborgt een passende openbaarmaking van haar corporate governance
(Commissie Corporate Governance, Belgische Corporate Governance Code 2009).

De Belgische Corporate Governance Code past tenslotte het eerder besproken *comply-or-explain* principe toe. Er wordt in het Belgisch systeem dus uitgegaan van een *principle-based* benadering zoals wordt aanbevolen in het Cadbury Report (zie 3.2.2. Internationale ontwikkelingen). Belgische beursgenoteerde ondernemingen kunnen dus van bepaalde bepalingen afwijken wanneer hun specifieke kenmerken dit legitimeren, mits een afdoende argumentatie. De vrije markt handelt dus m.a.w. grotendeels als sanctie-instrument voor het niet naleven van relevante bepalingen.

3.2.3.2 Code Buysse

Wereldwijd waren bijna alle codes voor deugdelijk bestuur in de private sector aanvankelijk gericht tot beursgenoteerde vennootschappen. Dit lijkt op het eerste zicht logisch, omdat de Corporate Governance-gedachte berustte op de bescherming van de beleggers. Al snel is uit veel onderzoek gebleken dat ondernemingen die deugdelijk bestuur toepassen, naast een transparant bestuur ook effectief beter presteren (Bauer & Gunster, 2003). Maar ons land is weliswaar qua bedrijfslandschap er duidelijk één met veel KMO's (kleine- en middelgrote ondernemingen) en familiebedrijven. Deze niet-beursgenoteerde ondernemingen hebben meestal een geconcentreerde aandeelhoudersstructuur en er is een hechtere relatie tussen eigenaars, raad van bestuur en management e.d. . Maar ook niet-beursgenoteerde ondernemingen met hun specifieke kenmerken kunnen baat hebben bij een goede bestuursstructuur ten einde een professioneel imago te scheppen, de continuïteit van de onderneming te garanderen, de rentabiliteit van de onderneming te verhogen en een troef te creëren naar de rekruteringsmarkt toe (Code Buysse, 2005). Daartoe is op initiatief van de UNIZO¹ een commissie voor Corporate Governance in niet-beursgenoteerde ondernemingen opgericht. Op 21 september werd, zijnde een wereldunicum, de allereerste code gepubliceerd speciaal op maat voor niet-beursgenoteerde vennootschappen, Code Buysse genaamd. Opnieuw ontleent de code haar naam aan de op dat moment zetelende voorzitter van de opgerichte commissie, zijnde in dit geval Baron Paul Buysse. In 2009 is een geactualiseerde versie van de code gepubliceerd rekening houdend met de nieuwe ontwikkelingen in het bedrijfslandschap en is deze omgedoopt tot Code Buysse II.

3.2.4 Een belangrijke nuance: *The stakeholder society*

De eerder besproken agency theorie wordt, ondanks de vele inzichten die het heeft opgeleverd voor het corporate-governance denken, vandaag ook bekritiseerd omwille van haar te sterk doorgedreven focus op aandeelhouderswaarde. De indruk ontstaat dat beslissingsnemers in private ondernemingen enkel in het belang van de investeerders moeten opereren en daartoe controlemechanismen (incentives, beloningen, toezicht e.d.) moeten ingezet worden. Maar Tirole (2001) heeft in een verkennend onderzoek naar Corporate Governance ook plaats gegeven voor een tweede benadering, n.l. de zogenaamde *stakeholder society*. Laten we hierbij opmerken dat deze benadering aansluit bij de eerder besproken stakeholder theorie (zie 3.2.1 Definities en theoretische raamwerken). Doch is de meerwaarde hier dat Tirole (2001) heeft getracht een vergelijkende analyse te verrichten tussen de twee benaderingen.

In the *stakeholder society*-benadering wordt de aandeelhouderswaarde-visie in vraag gesteld, omdat het de sociale verantwoordelijkheid die een onderneming dient te onderkennen, buiten beschouwing laat. Tirole (2001) benadrukt dat tegenstanders van deze visie ervoor pleiten dat organisaties de kosten op de maatschappij, die voortvloeien uit hun keuzes gebaseerd op winstmaximalisatie, ook in rekening moeten worden gebracht.

¹ Unie van Zelfstandige Ondernemers

Voorbeelden van dergelijke externaliteiten zijn bijvoorbeeld de gevolgen op de welvaart van de medewerkers die hun menselijk kapitaal investeren, op leveranciers en consumenten die een direct of indirect belang hebben t.a.v. de organisatie, maar ook de gemeenschap die de gevolgen ondervindt van bepaalde keuzes, zoals het sluiten van een fabriek, milieueffecten e.d. . Waardecreatie krijgt binnen *the stakeholder society* dus een bredere invulling. Enerzijds wordt dit ingevuld door een '*broad mission of management*' waarbij het management i.p.v. het louter maximaliseren van aandeelhouderswaarde, de som van het surplus van de verschillende stakeholders zou moeten maximaliseren. Indien het management niet intrinsiek is gemotiveerd om de kosten op deze stakeholders in beschouwing te nemen, moeten hiervoor aangepaste incentives worden gegeven. Anderzijds houdt *the stakeholder society* ook een '*sharing of control by stakeholders*' in, waarbij relevante stakeholders mee een rol kunnen spelen in het bestuur en bijgevolg in het besluitvormingsproces binnen de onderneming.

In dit verband was Porter (1992) voorstander van een Raad van Bestuur waarin ook vertegenwoordigers van consumenten, leveranciers, financiële adviseurs, werknemers en van de gemeenschap zetelen. *The stakeholder society*-visie brengt wel een heikel punt met zich mee: waar de aandeelhouderswaarde kan worden gemeten en beoordeeld met boekhoudkundige en marktgerelateerde maatstaven, is het meten van stakeholder-welvaart een moeilijke opdracht. Managers kunnen volgens deze maatstaven beloond worden met bepaalde incentives, zoals aandelenopties of bonussen, zodat zij de vooropgestelde winstdoelstellingen bereiken. De afwezigheid van dergelijke objectieve en kwantitatieve maatstaven in *the stakeholder society* doet vragen rijzen en vergt een complexere aanpak van het concept 'waardecreatie' binnen het corporate governance debat.

De *stakeholder society*-visie verdient vandaag echter steeds meer aandacht, vooral door de gestegen verwachtingen van de verschillende stakeholders, de verbrede communicatiekanalen en netwerken, Het belang van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) of 'duurzaam' ondernemen wordt in de economische literatuur sterk benadrukt. Volgens The Dow Jones Sustainability Group Index is duurzaam ondernemen "a *business approach to creating long-term shareholder and stakeholder value by embracing opportunities and risks deriving from economic, environmental, and social developments*". Waardecreatie op lange termijn kan maar wanneer de onderneming naast haar economische verantwoordelijkheid (cfr. aandeelhouderswaarde-visie), eveneens haar sociale en ecologische verantwoordelijkheid onderkent. Ook de Code Buyse benadrukt het belang van MVO in het streven naar deugdelijk bestuur, daar niet-beursgenoteerde KMO's en familiebedrijven vaak ingebed zijn in de lokale omgeving en daartoe dus een nauwe relatie met de verschillende stakeholders onontbeerlijk is (Code Buyse II, 2009).

In de context van deze masterproef is het toelichten van *the stakeholder society* als een bredere visie op waardecreatie in organisaties weliswaar relevant. Binnen zijn werk haalt Tirole (2001) in zijn besluit over *the stakeholder society* aan dat zijn bevindingen over de complexiteit rond stakeholder-waarde helemaal niet uit de lucht komen gevallen. Overheden waren reeds lang en zijn nog steeds de ultieme *stakeholder-society* organisaties, daar zij bestaan om het maatschappelijk belang te dienen. Het is daartoe bekend dat het moeilijk is om gepaste incentives te construeren voor ambtenaren en politici in de publieke sector.

3.3 Besluit

In dit onderdeel hebben wij ten einde een antwoord te bieden op onze eerste deelvraag vooreerst getracht de oorsprong van het begrip deugdelijk bestuur of 'governance' te beschrijven. Uit de literatuur hebben wij kunnen vaststellen dat het idee haar oorsprong vindt in de bedrijfswereld onder de naam 'corporate governance'. Het duidt op een nieuwe manier van bedrijfsvoeren waarbij de onderneming voldoende transparant is over haar activiteiten, daar verantwoording over aflegt en daarbij rapporteert op een integere wijze. Er zijn daartoe zowel internationaal, als in eigen land belangrijke initiatieven genomen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn in dit onderdeel dan ook toegelicht.

De agency theorie is de belangrijkste onderliggende theorie van het corporate governance-denken. De theorie stelt samengevat dat in een principaal-agent relatie, de agent (manager) niet noodzakelijk in het belang van zijn principaal (aandeelhouder of eigenaar) handelt. Hierbij moeten bepaalde controlemechanismen worden ingezet om de agent aan te zetten tot gewenst gedrag. Wij hebben kunnen vaststellen dat de agency theorie zich niet enkel beperkt tot ondernemingen, maar even goed kan voorkomen in publieke organisaties. Managers in openbare instellingen zijn zelfs meer geneigd om in het eigenbelang te handelen, daar de markt als gevolg van het afwezige winstperspectief niet meer fungeert als een controlemechanisme. Een tweede theorie was de stakeholder theorie die stelt dat managers niet enkel in het belang van de aandeelhouders moeten handelen, maar rekening moeten houden met alle stakeholders van de organisatie. Een openbare instelling moet uiteraard verantwoording afleggen aan een tal van actoren, waaronder hogere overheden, burgers, belangengroepen etc. Wij kunnen openbare instellingen daarom zeker plaatsen binnen deze theorie.

Uit deze theoretische grondslagen kunnen wij duidelijk afleiden dat deugdelijk bestuur geen onbekend terrein is in de openbare sector. Vooraleer in te gaan op de concrete invulling van het gedachtegoed in de publieke sector, is het essentieel om enerzijds een beschrijving te geven van de publieke sector met daarbij de bespreking van het Belgisch overheidslandschap en anderzijds om in te gaan op wat publieke organisaties fundamenteel onderscheidt van private organisaties (cf. deelvraag 2). Het volgend hoofdstuk komt tegemoet aan deze vraagstukken.

HOOFDSTUK 4: HET ONDERSCHIED PUBLIEK-PRIVAAT

4.1 Inleiding

Zoals eerder aangehaald is het doel van deze masterproef om een algemeen inzicht te verkrijgen in de toepassingen van deugdelijk bestuur in openbare instellingen die een taak van publiek belang moeten uitvoeren. Dergelijke organisaties zijn hoofdzakelijk not-for-profit entiteiten die het algemeen belang dienen waardoor hun finaliteit niet ligt in het genereren en verdelen van winsten.

De publieke sector in ons land bestaat uit vele al dan niet wettelijk vastgelegde (sub)entiteiten met eigen, uiteenlopende doelstellingen en werkingsregels (Bouckaert et al, 2003). Vaak wordt overigens ten onrechte aangenomen dat de overheid een andere benaming is voor de publieke of openbare sector (Van Hooland,2003). Het is daarom cruciaal, vooraleer het begrip 'governance' in de context van de publieke sector te plaatsen, de begrippen overheid, overheidsorganisatie en de publieke sector toe te lichten. Het is hierbij niet de bedoeling een gedetailleerde beschrijving te geven van alle entiteiten en hun activiteiten die tot de Belgische openbare sector behoren. Wel wordt hiermee beoogd om tot een duidelijke begripsomschrijving te komen voor wat een 'openbare instelling' is in de lijn van dit onderzoek en om nadien tot een goede afbakening te komen binnen ons onderzoeksgebied.

Ook wordt in dit hoofdstuk specifieke aandacht gevestigd op o.a. het niet-winstgevend karakter en andere kenmerken van publieke organisaties die hen onderscheidt van private organisaties. Dit brengt ons tot een mogelijk antwoord op de grote vraag hoe en waarom deugdelijk bestuur of Corporate Governance uit de private sector een al dan niet een invulling vindt in de publieke sector.

4.2 De publieke sector

Het is vooreerst cruciaal te bemerken dat de publieke sector geen equivalente benaming is voor de overheid zoals vaak wordt aangenomen (Van Hooland, 2003). De publieke sector is immers een ruimer begrip waar de overheid en haar instellingen uiteraard een belangrijk deel van uitmaken. Daarnaast kunnen immers ook not-for-profit organisaties die juridisch en organiek privaatrechtelijk zijn georganiseerd, maar een publieke welzijnstaak uitvoeren, tot de publieke sector behoren. Dit laatste kan op twee manieren voorkomen: enerzijds in de vorm van een virtuele overheidsdienst, of anderzijds door samenwerking met een private organisatie (publiek-private-samenwerking). Hierna zullen kort de verschillende vormen van beheer volgens de indeling in de Belgische publieke sector toegelicht worden:

4.2.1 Openbare besturen en hun diensten

De federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, de provincies, gemeenten en alle betrokken diensten vormen de ruggengraat van de overheidssector. Zij vormen daarnaast ook het kernonderdeel van de publieke sector. Zo zijn er de ministeries, de federale overheidsdiensten (FOD), de gemeentelijke diensten etc. . Het zijn institutionele organisaties die bindende wet- en regelgevende beslissingen kunnen nemen t.a.v. burgers en rechtspersonen en daarnaast over bepaalde bevoegdheden beschikken om deze beslissingen af te dwingen. De leiding van openbare besturen wordt politiek verkozen, maar de ondersteuning of m.a.w. de beleidsuitvoering wordt grotendeels gedelegeerd naar ambtenaren. In een later punt wordt dieper ingegaan op deze verhoudingen. Men spreekt in dit verband ook meestal van 'overheden', die dan naar bevoegdheid of geografisch worden ingedeeld. Zo hanteert de Vlaamse overheid de term 'lokale overheden' als verzamelnaam voor de provincies, steden en gemeenten op lokaal niveau. Een belangrijke nuance hierbij is in het kader van het praktijkonderzoek dat de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) niet onder deze indeling voorkomen, hoewel zij in feite wel een openbaar bestuur zijn op gemeentelijk niveau. Dergelijke instellingen behoren tot het type van beheer die hierna wordt besproken.

4.2.2 Zelfstandige overheidsorganisaties

Zoals eerder aangehaald, vinden we op ieder bestuursniveau verschillende overheidsorganisaties. Heel wat van deze organisaties hebben een functionele decentralisatie ondergaan, m.a.w. hebben ze een eigen rechtspersoonlijkheid verworven. Doordat rechtspersonen, zoals vennootschappen, instellingen en verenigingen een rechtspersoonlijkheid bezitten, worden ze een zelfstandige juridische entiteit met een eigen beheer en vermogen (De Corte & De Grootte, 2008). Zij bezitten dus een zekere autonomie op het vlak management en beheer, maar zijn wel onder het toezicht van hogere of andere voogdijbesturen. In België vindt men functionele decentralisatie terug in o.m. de RZS-instellingen, maar ook de OCMW's, zoals aangehaald, zijn op lokaal niveau zelfstandige, autonome openbare instellingen. In die zin staan zij dus los van de gemeenten, maar werken op veel vlakken in de dienstverlening wel samen met de respectieve gemeentebesturen. Binnen de Vlaamse overheid is er onder impuls van het decreet Beter Bestuurlijk Beleid (2003) verzelfstandiging doorgevoerd. Zo zijn er onder de verschillende beleidsdomeinen verzelfstandigde agentschappen gevormd met een eigen bestuur, management en beheer. Deze indeling werd dus vooral gemaakt om het 'autonoom' karakter van bepaalde openbare besturen, diensten etc. te benadrukken.

4.2.3 Overheidsbedrijven

Overheidsbedrijven zijn concreet "ondernemingen" die, in de regel tegen een vergoeding, collectieve goederen leveren zoals drinkwater, openbaar vervoer etc. . In tegenstelling tot private bedrijven is de overheid in principe de belangrijkste en grootste eigenaar; overheidsbedrijven zijn dus meestal politiek afhankelijk. Daarbuiten verloopt de organisatie, het beheer en bestuur in grote mate zoals deze in private bedrijven. Zij kunnen juridisch al dan niet de rechtspersoonlijkheid aannemen, privaat- of publiekrechtelijk georganiseerd zijn. Voorbeelden van overheidsbedrijven in België zijn o.m. de NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen), De Lijn, bpost, Hierna worden twee indelingen besproken die in principe niet tot de overheid behoren, maar omwille van hun activiteit wel deel uitmaken van de publieke sector.

4.2.4 De virtuele overheidsdiensten en Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Tenslotte wordt de publieke sector gevormd door twee laatste vormen van beheer, nl. de virtuele overheidsdiensten en publiek-private samenwerking. De virtuele overheidsdiensten zijn privaatrechtelijke organisaties die net zoals de vorige categorieën als doel hebben het publiek belang te dienen, maar organiek geen onderdeel uitmaken van de overheidssector. In dit verband kan men het bijvoorbeeld hebben over publieke vzw's (vereniging zonder winstoogmerk), zoals de gemeentelijke vzw's die met de betrokken gemeente een contract afsluiten om een patrimonium uit te baten, zoals een cultureel centrum of een sporthal. Tot slot kan de overheid ook samenwerken met private organisaties, Publiek-Private Samenwerking (PPS) genoemd, om bepaalde projecten en opdrachten te realiseren door een gezamenlijke inbreng van knowhow, financiering en infrastructuur. Zo heeft de gemeente Genk bij de ontwikkeling van haar centrum gekozen voor een PPS-formule, omdat ze onvoldoende eigen middelen had om bepaalde projecten te financieren en weinig knowhow. Het stadsbestuur had binnen de PPS een regisserende rol, zodat toch voldoende verantwoording wordt afgelegd t.a.v. de burger, gemeente en de voogdijoverheden (Haeck, 2001).

4.3 De overheid en haar organisaties

Van Hooland (2003) definieert de 'overheid' als een ruime en complexe verzameling van organisaties met een functie van publiek belang. Belangrijk hierbij is dat het gaat om not-for-profit organisaties, m.a.w. is de uiteindelijke doelstelling het creëren van maatschappelijke waarde. In een later punt zal verduidelijkt worden wat onder 'maatschappelijke waarde' dient te worden verstaan. Een eerste indeling van onze overheid gebeurt op basis van de verschillende bestuursniveaus waarin de openbare besturen en haar diensten voorkomen:

- De federale overheid
- Gemeenschappen/gewesten
- Provincies
- Gemeenten
- Polders en wateringen

Op alle bestuursniveaus vinden wij overigens overheidsinstellingen- en organisaties terug die naar functie zijn verzelfstandigd. Een 'overheidsorganisatie' of 'openbare instelling' is in dit verband "een organieke dienst van publiek recht die een duurzaam samenwerkingsverband vormt en door de overheid wordt ingesteld om hetzij door hiërarchisch gezag, hetzij door toezicht met een bepaalde vorm van autonomie, publieke maatschappelijke behoeften te vervullen" (Van Hooland, 2003). Op federaal niveau zijn er namelijk de openbare instellingen zoals binnen de Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid, de Nationale Loterij, Voorbeelden van instellingen op regionaal niveau zijn met name verzelfstandigde agentschappen zoals Kind en Gezin en Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn, overheidsbedrijven zoals NMBS, bpost, etc. en politiezones, OCMW's, openbare bibliotheken ... op lokaal niveau. Een belangrijke implicatie van deze definitie is dat het effectief gaat om instellingen, diensten of organisaties die door de overheid zijn ingericht en waarop op een bepaalde manier toezicht wordt gehouden. Zij hebben een politieke leiding waaraan de ambtenaren ondergeschikt zijn (Bovens, 2004). De Vlaamse overheid kan echter ook bepaalde private organisaties met een maatschappelijk doel erkennen en/of subsidiëren, zoals privéziekenhuizen, sportdiensten, vakbonden, etc. (Vlaamse Overheid, 2012). Deze laatste behoren daarom niet onder de bovenstaande definitie, maar zijn wel een onderdeel van de non-profit sector waar de publieke sector trouwens ook deel van uitmaakt. Volgens Van Hooland (2003) behoren dergelijke organisaties tot het maatschappelijk middenveld dat wordt geflankeerd door het publiek en privaat karakter.

In deze masterproef wordt de focus, vooral in het kader van het praktijk-onderzoek, gelegd op openbare besturen en organisaties. Gesubsidieerde instellingen, overheidsbedrijven, virtuele overheidsdiensten en publiek-private samenwerking worden bijgevolg om hun specifiek karakter niet in beschouwing genomen. Zo is er voor vzw's specifieke regel- en wetgeving (vzw-wet, 2002) aanwezig en zal het bestuur en beheer anders verlopen dan in een openbare instelling die door de overheid wordt ingericht en een politieke leiding heeft. Overigens nemen veel overheidsbedrijven de vorm van een vennootschap aan, zoals de NMBS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen) die als rechtspersoon een naamloze vennootschap is, waardoor zij op bepaalde vlakken kunnen benaderd worden als een puur privaat bedrijf. Laten we tenslotte, om verwarring te voorkomen, ook opmerken dat de begrippen 'publieke' organisatie, 'openbare' of 'publieke' instelling elk tot de bovenstaande definitie behoren en bijgevolg doorheen deze masterproef synoniemen zijn van elkaar.

4.4 De principaal-agent verhoudingen binnen ons overheidssysteem

In het eerste hoofdstuk werd het begrip 'corporate governance' toegelicht die haar intrede deed in de private sector. De agency theorie vormde in dit verband het fundamenteel theoretisch raamwerk die de corporate governance-gedachte in grote mate construeerde. In dit laatste werd een principaal-agent relatie aangehaald, waarbij de agent wordt ingezet om in het belang van de principaal te handelen. In het bedrijfsleven ging het hier concreet om de relatie tussen het management –weliswaar de beslissingsagenten – en de aandeelhouders die de feitelijke principalen zijn door hun kapitaalbreng.

Corporate Governance beoogde bijgevolg een verhoogde transparantie van de bedrijfsactiviteiten, meer verantwoording en monitoring van het management ten einde de belangen van de aandeelhouders te beschermen. Later is, o.a. onder impuls van de stakeholder theorie, de principaal niet enkel beperkt tot de aandeelhouders (shareholders), maar werd ook plaats gegeven aan de belangen van de verschillende stakeholders, zoals de leveranciers, klanten, de gemeenschap etc. (zie hoofdstuk 3). Deze masterproef richt zich uiteraard op de publieke sector, waardoor de vraag rijst hoe in onze representatieve democratie de principaal-agent relaties zich voordoen binnen ons overheidssysteem. In België is er een systeem van parlementaire democratie die volgens Strom (2000) wordt gekenmerkt door een enkelvoudige keten van relaties waar in ieder knooppunt een principaal bevoegdheden of taken delegeert naar één enkele agent – die weliswaar kan bestaan uit één of meerdere entiteiten –, en waarbij ieder agent verantwoording of rekenschap is verschuldigd aan één enkele principaal (Strom, 2000).

4.4.1 Delegatie van burger naar ambtenaar

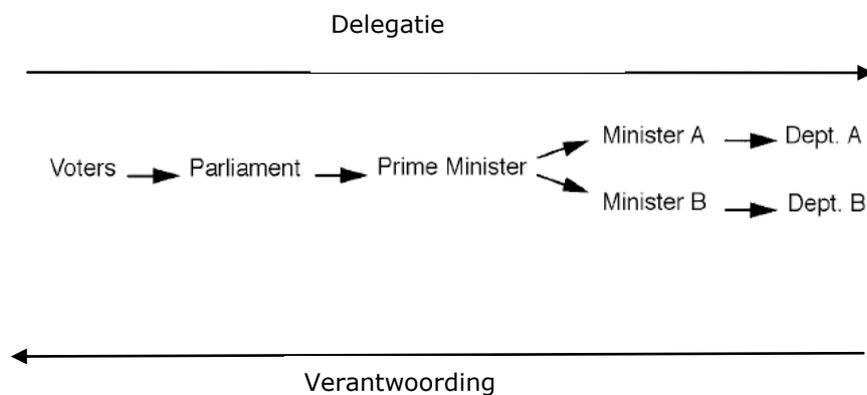
In een representatieve parlementaire democratie zijn de burgers de primaire principalen, daar zij hun soevereiniteit hebben overgedragen aan volksvertegenwoordigers. Op hun beurt dragen deze laatste het uitvoeren van wetten aan de ministers in een regering. Deze politieke mandatarissen laten deze taken dan weer uitvoeren door de duizenden ambtenaren en medewerkers die tewerkgesteld worden. Eventueel kunnen bepaalde taken tenslotte ook nog eens gedelegeerd worden naar zelfstandige organen en instellingen. Het is de groep bestaande uit uitvoeringsambtenaren of openbare instellingen in het einde van de keten die met de gemeenschapsgelden (o.a. belastingen) vergunningen, subsidies en diensten verlenen (Bovens, 2004). Zij staan in voor het functioneren van het publiek systeem door het management van de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de dienstverlening (Van Hooland, 2003). Zij zijn bijgevolg continu rekenschap verschuldigd aan de leiding van hun respectief bestuur. Onder impuls van het Nieuw Publiek Management (NPM) dat we later zullen behandelen, is het proces van delegatie op het niveau van publieke organisaties immers zeer sterk doorgevoerd, waardoor politieke leiding en beleidsuitvoering gesplitst zijn. Laten we hierbij nogmaals aanhalen dat deze masterproef zich uitsluitend richt op openbare instellingen die instaan voor het uitvoeren van beleid, maar weliswaar politiek geleid worden. Wetgevende en politieke instanties, zoals het Parlement, de Regering etc. die op zich bestaan worden om die reden verder niet meer in beschouwing genomen.

4.4.2 Verantwoording van ambtenaar naar burger

Uiteraard wenst elke principaal in deze keten de uitvoering van de gedelegeerde opdrachten te controleren en dus wordt er verantwoording verwacht van de respectieve agenten. Zo moeten de boven genoemde partijen telkens rekenschap verlenen aan de partij van wie bevoegdheden of taken zijn overgenomen.

Uiteraard vormen de burgers weer het uiterste van de keten die het beleid beoordelen en indien nodig, de regering kunnen afstraffen door bij verkiezingen op andere volksvertegenwoordigers te stemmen. Elke entiteit –uitgezonderd de burger – binnen de verantwoordingsketen moet bijgevolg, weliswaar volgens vastgelegde procedures, uiteindelijk verantwoording afleggen aan de burger over haar activiteiten en dienstverlening. (Bovens, 2004).

Het is dus duidelijk dat de publieke sector als geheel een verzameling van principaal-agent relaties is en dat de burger in dit overheidssysteem optreedt als 'burger' en tegelijkertijd als 'aandeelhouder', daar hij politieke rechten en plichten bezit. Tegelijkertijd is de burger volgens Van Hooland (2003) ook deelnemer in het bestuur en uiteraard klant van de dienstverlening. [Figuur 5] geeft de minimale vorm die een parlementaire democratie aanneemt. Strom (2000) nuanceert dat zo'n enkelvoudige keten nauwelijks voorkomt. Vaak moeten meerdere agenten, bijvoorbeeld OCMW's en gemeenten, verantwoording afleggen aan eenzelfde principaal, zoals aan het provinciebestuur in dit geval, en vice versa.



Figuur 5: model voor parlementaire democratie (Strom (2000) en eigen aanpassing)

4.4.3 Agency-problemen in het overheidssysteem

De agency theorie, zoals in hoofdstuk 1 besproken, gaat er vanuit dat managers in het bedrijfsleven, wanneer eigendom en controle worden gescheiden, niet noodzakelijk in het belang van de aandeelhouders zullen handelen. Er ontstaan dus agency-problemen wanneer de agenten bepaalde belangen nastreven die niet stroken met deze van de principalen. Dit is vooral het geval wanneer er *informatie-assymetrie* bestaat (de principaal bezit niet alle informatie over de competenties en voorkeuren van zijn agent of wat de taakverwachtingen zijn) of wanneer er weinig mogelijkheid is tot *monitoring* (de principaal kan de acties van zijn agent niet volledig observeren en controleren). Het gevolg van het eerste is dat *adverse selectie* ontstaat, waarbij principalen 'ex ante' systematisch de 'foute' agenten aanstellen die niet over de vereiste competenties of voorkeuren bezitten. De afwezigheid van *monitoring* leidt tot het zogenaamd '*moral hazard*'-probleem, waarbij agenten – eens zij worden aangesteld – zelfopportunistisch gedrag gaan vertonen buiten de belangen van de eigenaars. Dit laatste is uiteraard een 'ex post' probleem dat zich manifesteert (Jensen & Meckling, 1976).

Ook in het overheidsapparaat is er, zoals eerder beschreven, een proces van delegatie waarbij principalen taken en bevoegdheden overdragen naar agenten. De bovengenoemde implicaties kunnen volgens Strom (2000) daarom in dezelfde mate gelden voor de publieke sector.

Volgens Strom (2000) bestaan er vier fundamentele instrumenten om deze agency kosten te vermijden: contracten, screening- en selectiemechanismen, monitoring en rapporteringsverplichtingen, en ten slotte institutionele *checks-and-balances*. De eerste twee instrumenten beogen het oplossen van 'ex ante' problemen, m.a.w. vooraleer de agent is aangesteld. Contracten specificeren wat de agent mag doen en wat hij in ruil zal ontvangen. Hierbij zal de principaal trachten duidelijk te maken in welke situaties de agent mag beslissen of niet. Screening- en selectiemechanismen kunnen de principaal helpen de 'goede' agenten van de 'slechte' te onderscheiden. Nadat de agent is aangesteld, kan het '*moral hazard*'-probleem opgelost worden door enerzijds met monitoring en rapportering de agent te verplichten om informatie te delen die de principaal in het ander geval niet zou ontvangen. Zo moeten ook ambtenaren binnen een overheidsorganisatie o.a. een jaarverslag opstellen, een externe audit laten uitvoeren op hun financiële rekeningen of periodiek schriftelijk en mondeling verantwoording afleggen aan de leiding. Anderzijds kunnen institutionele *checks-and-balances*, waarbij bepaalde beslissingen van agenten kunnen worden geblokkeerd door andere machten of derde partijen, het zelf-opportunistisch gedrag verder inperken.

Dankzij deze inzichten van Strom (2000) hebben wij getracht een beeld te schetsen van de principaal-agent verhoudingen in de publieke sector leunend op de klassieke agency theorie die in hoofdstuk 1 van deze eindverhandeling is besproken. Laten we opmerken dat ook hier de kritiek kan gegeven worden dat de beschrijving van Strom (2001) nogal limitatief is: het valt niet te betwisten dat burgers de primaire principalen zijn in het overheidssysteem, maar er wordt nergens verwezen naar het feit dat publieke instellingen verantwoording verschuldigd zijn aan verschillende fora met verschillende informatieverwachtingen (Bovens, 2004). In de context van de publieke sector wordt in dit verband het begrip 'publieke verantwoording' aangehaald als verzamelnaam voor de verantwoording in de sociale relaties van publieke instellingen.

4.5 Het onderscheid privaat-publiek

4.5.1 Inleiding

In dit onderdeel van de literatuurstudie wordt getracht dieper in te gaan op het onderscheid tussen openbare organisaties en private aan de hand van bevindingen uit de economische literatuur. Wij hebben immers reeds in zekere mate kunnen vaststellen op basis van enerzijds, het vorig hoofdstuk over governance in de private sector en anderzijds in dit hoofdstuk bij het beschrijven van de publieke sector en de overheid, dat de twee een andere plaats innemen in de organisatie van onze samenleving.

Vooral belangrijk in het kader van deze masterproef is te weten of zij organisatorisch ook verschillen waardoor wij kunnen achterhalen of 'deugdelijk bestuur' of 'good governance' – in de private sector uiteraard aangeduid als Corporate Governance – een andere invulling moet krijgen wanneer het om publieke organisaties gaat. Na het bespreken van het niet-winstgevend karakter, worden tevens een aantal modellen uit de literatuur toegelicht.

4.5.2 Maatschappelijke waarde als maatstaf voor openbare instellingen

Zoals eerder aangehaald zijn publieke instellingen hoofdzakelijk not-for-profitorganisaties (npo's) die een dienst verstrekken aan leden of aan de gemeenschap (Van Hooland, 2003). Een eerste belangrijk kenmerk van een npo is in dit verband, volgens Anthony & Young (1998), de afwezigheid van winst als oogmerk en maatstaf. Volgens de auteurs treedt de winst in een private onderneming op als "*an overall measure of both effectiveness and efficiency*". Het bedrag van de winst is dus een onontbeerlijke parameter voor de efficiëntie en effectiviteit van de organisatie. In het eerste hoofdstuk is in dit verband reeds aangehaald dat Corporate Governance vanuit het agency-denken de creatie van aandeelhouderswaarde bevordert. Winstgevendheid is bijgevolg een belangrijke determinant in de prestatiemeting en beoordeling van een private onderneming. De aandeelhouders verwachten immers een zekere Return On Investment (ROI) van hun deelname in het ondernemingskapitaal. In een npo, zowel privaat als publiek, ligt dat echter anders: de outcome kan in dit geval niet zomaar in kwantitatieve termen worden uitgedrukt. Not-for-profit organisaties kunnen immers meerdere oogmerken hebben, waardoor het financieel resultaat weinig of soms zelfs niets kan zeggen over de algemene effectiviteit.

Een tweede belangrijk kenmerk volgens een rapport van de Koning Boudewijnstichting over de private en publieke non-profitsector in België (2001) is dat npo's voor hun middelen geen beroep doen op de markt. In for-profit activiteiten zal men trachten de productiekost te dekken door een prijs te vragen die als opbrengst uit de verkoop van een goed of dienst fungeert. Dit laatste wordt in het rapport ook aangeduid als een 'marktmiddel', daar 'de markt' de ontmoetingsplaats is tussen vraag en aanbod van goederen en diensten. In de non-profit wegen daarentegen niet-marktmiddelen door, zoals donaties en schenkingen in de privé non-profit (vzw's, stichtingen, ...) en overheidsmiddelen in een publieke npo zoals agentschappen, OCMW's, ... (Koning Boudewijnstichting, 2001).

Het management control-systeem in een not-for-profit organisatie zit veel complexer in elkaar omwille van de afwezigheid van winst als maatstaf en heeft belangrijke implicaties volgens Van Hooland (2003):

- *Afwezigheid van een enkelvoudig criterium*: een npo zoals een vzw of een overheidsdienst kan meerdere oogmerken hebben die vooral kwalitatief van aard zijn. De vraag rijst hoe men maatschappelijke doelstellingen moet meten: wat is de waarde van bijvoorbeeld betere gezondheidszorg, minder armoede, hulpverlening, ... ?

- *Geen relationeel verband tussen kosten en baten:* het is niet evident om een kosten-baten analyse uit te voeren voor beslissingen in een npo. Het is bijvoorbeeld moeilijk te bepalen of het aannemen van een extra onderwijzer leidt tot meer waardecreatie of een betere dienstverlening betekent in het onderwijs.
- *Prestatiemeting is moeilijk:* een npo moet uiteraard aan inkomsten- en kostenbeheersing doen teneinde 'break-even' te draaien, maar dit is niet de belangrijkste prestatie gezien hun maatschappelijk oogmerk.
- *Centralisatie van beslissingen:* het delegeren van belangrijke beslissingen naar lagere agenten verloopt moeilijker in een not-for-profit organisatie met verschillende oogmerken.
- *Vergelijking tussen de entiteiten:* het is tenslotte niet zomaar mogelijk not-for-profit organisaties te vergelijken met elkaar, omdat de focus telkens anders ligt tenzij het om identieke functies gaat, zoals ziekenhuizen met ziekenhuizen. Maar de gemeente vergelijken met een OCMW – ook al zijn het beide openbare besturen op lokaal niveau – is bijvoorbeeld niet aan de orde.

Volgens Desmidt en Heene (2007) staat binnen de doelstellingen van publieke organisaties de creatie en verdeling van maatschappelijke waarde centraal. Op zich is 'maatschappelijke waarde' echter een vaag begrip waaraan verschillende interpretaties kunnen gegeven worden. Het zou bijvoorbeeld onterecht zijn, zich baserend op het werk van Tirole (2001) over *the stakeholder society* (zie hoofdstuk 3), te beweren dat private bedrijven geen maatschappelijke waarde nastreven. Daarom baseerden Desmidt & Heene (2007) zich op het werk van Moore (1995) die een viertal benaderingen heeft aangehaald voor wat maatschappelijke waarde ('*Public Value*') betekent in de context van een openbare instelling. Ten eerste kan maatschappelijke waarde gelijkgesteld worden aan het realiseren van politieke mandaten. Hierbij moeten publieke organisaties de door de politiek bepaalde doelstellingen uitvoeren op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier. De politieke besluitvorming bepaalt hier uiteraard wat de maatschappelijke waarde is die wordt beoogd. Maar de realiteit toont echter dat politieke doelstellingen vaak te abstract of te vaag zijn waardoor de na te streven maatschappelijke waarde moeilijk uitdrukbaar is. Hierop gaan publieke organisaties ook wel eens experts consulteren die actief zijn binnen hun beleidsdomein, zoals ziekenhuismanagers e.d. . In dit geval is maatschappelijke waardecreatie het realiseren van professionele maatstaven. Maar ook bij deze tweede benadering is er een belangrijke beperking: de vraag rijst 'hoe' deze experts maatschappelijke waarde interpreteren vanuit hun eigen positie. Het gevaar voor professioneel eigenbelang ontstaat wanneer men bijvoorbeeld een directeur in de welzijnzorg vraagt te bepalen hoeveel middelen moeten vrijgemaakt worden voor de sociale zekerheid. Dit laatste en het risico op politieke corruptie en wanbeleid in de eerste benadering vraagt een meer rationele benadering van maatschappelijke waarde.

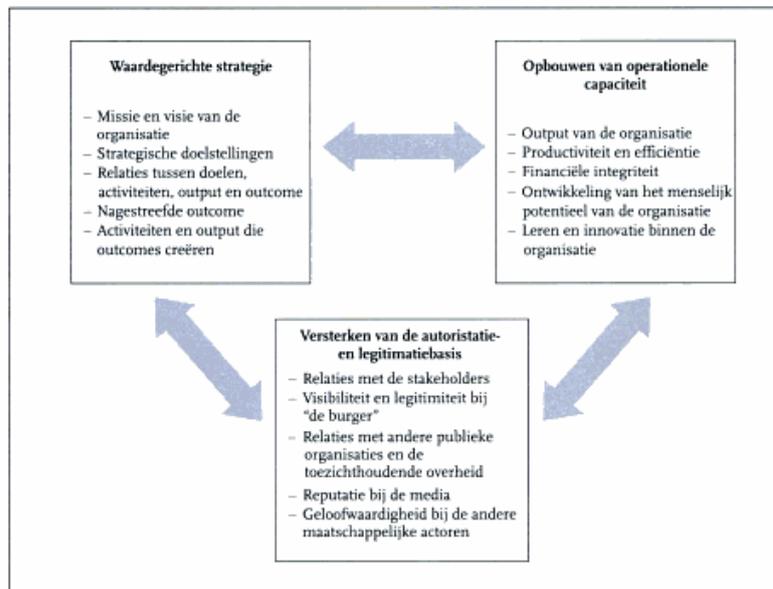
Zo komt Moore (1995) tot een derde benadering waarbij de mate van maatschappelijke waarde kwantitatief wordt uitgedrukt als de uitkomst van analysemethoden, zoals een kosten-batenanalyse of een kosteneffectiviteitanalyse. De praktijk toont echter dat ook deze technieken niet altijd tot de gewenste resultaten leiden, omdat maatschappelijke waarde niet zomaar in kwantitatieve termen uit te drukken is, mede door het feit dat een publieke organisatie meervoudige oogmerken heeft. Een laatste benadering stelt de mate maatschappelijke waardecreatie gelijk aan klantentevredenheid of in puur economische termen uitgedrukt: de som van het totale individuele nut van de verschillende klanten die de organisatie heeft. Dit is een methodiek die ook in de private sector bijval vindt. Maar ook bij deze benadering dienen een aantal kanttekeningen gemaakt te worden. Vooreerst is klantentevredenheid niet de einddoelstelling die een publieke organisatie beoogt, maar wel het uitvoeren van een maatschappelijke taak. Klantentevredenheid kan daarom niet als een uitvalsbasis gehanteerd worden om de mate van maatschappelijke waarde te bepalen, het kan wel als een middel fungeren. Ten tweede moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de 'klant' die bepaalde diensten ontvangt vanuit een publieke organisatie en de 'burger' die financieel bijdraagt (o.a. d.m.v. belastingen) en de overheid in haar geheel beoordeelt (Moore, 1995). In hoeverre kan de evaluatie die een OCMW-klant geeft over de ontvangen hulpverlening (vb. leefloon) stroken met die van een onafhankelijke burger die een zo laag mogelijke kost wenst voor de dienstverlening?

Moore (1995) concludeert uit de bovenstaande benaderingen en de bijhorende tekortkomingen dat een eenduidige definitie voor *Public Value* of maatschappelijke waarde moeilijk te bepalen is. Doch het creëren van maatschappelijke waarde in een publieke organisatie kan volgens hem op twee manieren voorkomen:

- De ontwikkeling van strategieën die de productie beogen van goederen en diensten (en effecten) die door de afnemers "gewenst" zijn (of door de maatschappij als "gewenst" worden beschouwd)
- Het op- en uitbouwen van een organisatie zelf die functioneert zoals de burger (en zijn vertegenwoordigers) of de stakeholders het wensen en afgestemd is op de vereisten van de ontwikkelde strategieën (Moore, 1995).

Hieruit heeft Moore (1995) de publieke strategische driehoek voor waardecreatie voorgesteld die maatschappelijke waardecreatie opdeelt in drie grote pijlers die bovendien interageren met elkaar. In een later onderzoek vergeleek Moore (2003) zijn raamwerk met de *Balanced Scorecard* van Robert Kaplan en stelde hij dat zijn strategische driehoek een betere benadering is voor publieke organisaties. De *Balanced Scorecard* is een model dat uit de private sector komt en ontwikkeld werd door Kaplan en Norton (1996). Het is een monitoringsysteem dat tracht een goede balans te vinden tussen de belangen van de aandeelhouders, maar ook van de klanten, de medewerkers en de eigen interne organisatie. Met andere woorden tracht het model om niet enkel informatie te verschaffen over de organisatie vanuit een financieel perspectief, maar worden ook niet-financiële parameters gehanteerd. In een later punt over prestatie-meetsystemen in openbare instellingen, zal het model aan bod komen en uitgebreid toegelicht worden.

Uiteraard wordt ook plaatsgegeven aan de kritiek van Moore (2003) op de effectiviteit van de *Balanced Scorecard* als een monitoringsysteem in een publieke organisatie. Het is bijgevolg niet verwonderlijk dat hij zijn raamwerk de *Public Value Scorecard* heeft genoemd:



Figuur 6: The Public Value Scorecard (Moore(1995), vertaald door Desmidt&Heene (2007))

[Figuur 6] geeft een schematisch overzicht weer van de belangrijkste instrumenten die onderverdeeld zijn onder de drie pijlers van de *Public Value Scorecard*. De eerste pijler is het volgen van een *waardegerichte strategie*, waarbij o.a. wordt gepeild naar de mate waarin de publieke organisatie achter haar maatschappelijke visie en missie staat, strategische doelstellingen en de daaruit vloeiende outcomes nastreeft. Andere instrumenten hebben betrekking tot het versterken van de *autorisatie- en legitimatiebasis*, zijnde de derde pijler. Hiermee wordt het behouden van de zogenoemde '*license to operate*' beoogd, m.a.w. moet er voortdurend verantwoording afgelegd worden over de activiteiten aan de stakeholders. Publieke organisaties krijgen immers een mandaat (*license*) van de overheid, de burgers, ... om te blijven opereren (*to operate*). De laatste pijler, nl. *het opbouwen van operationele capaciteit*, omvat eerder instrumenten op puur organisationeel niveau voor het bereiken van de gewenste doelstellingen. Zo gaat er onder meer aandacht naar de output van de organisatie, alsook de productiviteit en integriteit van het personeel en een correcte financiële verslaggeving.

De Public Value Scorecard is niet de enige poging geweest om een monitoringsysteem op maat van de publieke organisatie te ontwikkelen. Er zijn verschillende generieke modellen vanuit de literatuur die elk een antwoord trachten te bieden op het vraagstuk over hoe maatschappelijke waarde zou gemeten kunnen worden, zoals het CAF-model¹, het PSEM-model² enz. .

¹ Het *Common Assessment Framework* is een monitoringsysteem dat zich toespitst op de publieke sector en negen criteria (waaronder leiderschap, HRM, invloed op de samenleving, ...) hanteert om de situatie van de organisatie te beoordelen (Bouckaert et al. , 2003).

² Het *Public Service Excellence* model integreert financiële en niet-financiële prestatie-indicatoren (Ibidem).

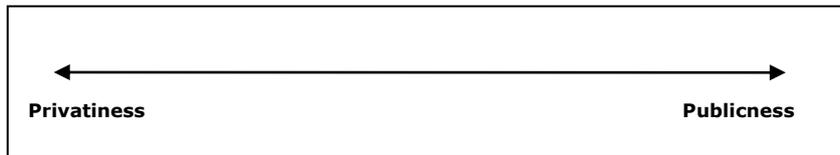
De grote vraag blijft echter wat het idee achter 'deugdelijk bestuur' is binnen dit concept van maatschappelijke waardecreatie. Volgens Verlet (2008) ligt de finaliteit van deugdelijk bestuur *in het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen, door middel van bestuursstructuren en processen die toelaten om dit op een efficiënte, transparante en objectiveerbare manier te doen*. Deugdelijk bestuur is dus 'geen einddoel', maar een 'middel' om maatschappelijke waardecreatie te bevorderen door de juiste dingen te doen en de dingen juist te doen (Van den Berghe et al. , 2007).

4.5.3 Eendimensionaal model: het publiek-privaat continuüm

Volgens Desmidt & Heene (2007) is het moeilijk om private en publieke organisaties te onderscheiden op basis van een ideaaltype voor beide organisaties. Want evoluties doorheen de jaren hebben de publiek-privaat dichotomie helemaal uitgehold. Er is steeds meer convergentie tussen de sectoren heen, waardoor het bijna onmogelijk is om een grens te trekken. Zo ontstaan meer en meer hybride, intermediaire en gemengde organisaties, zoals overheidsbedrijven die zoals een private organisatie worden opgericht (cfr. NMBS) of publiek-private-samenwerking (PPS) die wij eerder aangehaald hebben. Daarnaast worden in beide sectoren meer en meer gelijkaardige functies uitgeoefend, zoals accountants, IT-medewerkers etc. Tenslotte wordt het gedrag van private organisaties steeds meer gestuurd door de overheid om deze op bepaalde vlakken medeverantwoordelijke te maken in het kader van bepaalde maatschappelijke domeinen, zoals op het vlak van milieu, ethiek, In dit laatste zien we dan een convergentie vanuit publieke organisaties (Desmidt & Heene 2007).

Ook vermeldenswaardig zijn de bevindingen van Chandler (1991) op het onderscheid privaat-publiek (uit Desmidt & Heene, 2007). Hij vertrekt vanuit de visie dat er een duidelijke convergentie is vanuit openbare instellingen. Zoals in *the stakeholder society* van Tirole (2001) is aangehaald, worden private organisaties steeds meer in de gaten gehouden door het publiek. Om hun vertrouwen te blijven ontvangen moeten ook zij zich buigen over maatschappelijke verantwoording. Hiermee wordt de aanname, dat private organisaties geen publieke verantwoording dienen af te leggen, ontkracht. Een tweede stelling van Chandler (1991) is dat de finaliteit van private organisaties niet ligt in winst, maar juist in de continuïteit van de organisatie. Zij hebben dus ook te maken met kwalitatieve en waardegeladen doelstellingen. Tenslotte ontkracht hij het argument dat publieke instellingen een monopoliepositie bezitten waardoor medewerking afdwingbaar is. Veel private organisaties bevinden zich ook in een gelijkaardige machtspositie waardoor zij bepaalde voorwaarden kunnen afdwingen.

Een ideaaltype van publieke of private organisaties aanhalen is dus op basis van deze argumentaties in principe onmogelijk. Daarom hebben onderzoekers zoals Pollitt (2003) getracht organisaties te positioneren op een eendimensionaal continuüm met een publiek en privaat-pool die de uiteinden vormen. Daar een organisatie niet altijd een puur publiek of privaat karakter kan hebben, kunnen ze worden geplaatst op wat Pollitt (2003) het "publicness-privateness-continuüm" noemt (uit Verlet & Devos, 2010) [Figuur 7]. Daarbij moet uiteraard een positioneringscriterium of -criteria bestaan om individuele organisaties te kunnen plaatsen op dit continuüm.



Figuur 7: publicness-privatenesscontinuüm (Pollitt, 2003)

Er worden twee klassieke benaderingscriteria gehanteerd volgens Desmidt & Heene (2007): het eigendoms criterium en het financieringscriterium. Met eigendoms criterium wordt uiteraard bedoeld dat terwijl private organisaties het bezit zijn van een ondernemer of een groep aandeelhouders, een publieke organisatie het collectief bezit is van de gemeenschap. Maar de kritiek luidt dat het eerder om een ruw criterium gaat: is een overheidsbedrijf met 51% overheidsaandelen en de rest in handen van private investeerders een meer private of een meer publieke instelling (Desmidt & Heene, 2007)? Daarnaast is er het financieringscriterium dat in zekere mate overeenstemt met het tweede kenmerk dat wij in het kader van een non-profitorganisatie hebben besproken volgens het rapport van de Koning-Boudewijnstichting. Ook hier wordt de ordening gemaakt op basis van hoe de organisatie haar financiële middelen verwerft. Zo vertrekt men vanuit de winst als uitvalsbasis voor private for-profit organisaties tot puur publieke organisaties die in weze door verplichte bijdragen (belastingen) worden gefinancierd. Daartussen vind men gemengde of hybride vormen terug, zoals private-quasi-publieke organisaties.

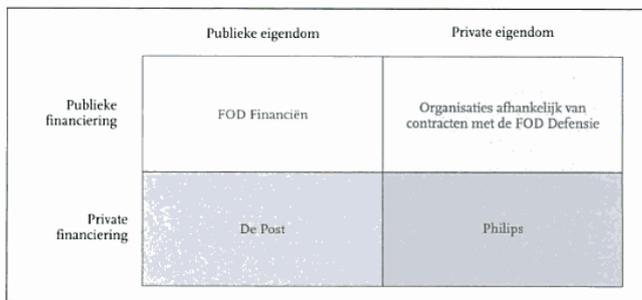
Pollitt (2003) hanteert een meer allesomvattende benadering, waarbij hij vertrekt vanuit de kenmerken van een organisatie met een grote mate van "publicness":

- Er is geen markt waarop de diensten worden verleend.
- Er is geen marktfinanciering; er worden budgetten aangeleverd via overheden gebaseerd op wat maatschappelijk "noodzakelijk" is.
- Haar werking wordt streng bepaald door een wettelijk kader en andere regelgeving.
- Er is een grote mate van politieke invloed aanwezig (bijv. politieke leiding).
- Er kunnen meervoudige doelstellingen zijn die niet in meetbare termen zijn uit te drukken.
- Er is in zekere mate autoriteit (en soms dwang) aanwezig in de werking (Verlet & Devos, 2010).

Naarmate bepaalde kenmerken niet voldoen leunt de organisatie bijgevolg steeds meer aan de private kant op het continuüm. Maar ook de taken binnen een overheidsorganisatie kunnen een meer privaat of publiek karakter hebben. Wat een maatschappelijk werker op de Sociale Dienst van een OCMW moet uitvoeren (zoals trajectbegeleiding van een hulpbehoevende) heeft een meer publiek karakter, terwijl bijvoorbeeld de taken van de financiële ontvanger (zoals budgetbeheer) gekenmerkt worden door een hoge mate van 'privateness'. De taak van een maatschappelijk werker is volgens Verlet & Devos (2010) immers niet zomaar te standaardiseren en de outcomes zijn moeilijk meetbaar. Budgetbeheer is anderzijds een taak die even goed in een privaat bedrijf kan worden uitgevoerd en waarvan de outcomes tegelijkertijd wel te meten zijn.

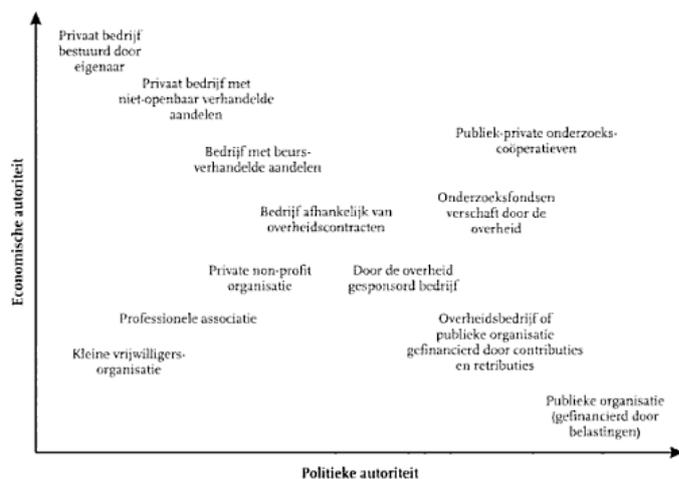
4.5.4 Meerdimensionale modellen

Het eendimensionaal model waarbij men individuele organisaties plaatst op een publiek-privaat continuüm geeft in zekere mate een goed beeld weer van de verhoudingen tussen private en openbare instellingen. Doch het hanteren van twee verschillende – maar beiden wel belangrijke – criteria (cfr. eigendoms criterium en financierings criterium) maakt het positioneren van organisaties moeilijk. Daartoe hebben onderzoekers als antwoord op deze tekortkoming tweedimensionale modellen ontwikkeld waarbij beide criteria in één raamwerk worden gegoten of andere criteria gehanteerd worden. Andere onderzoekers zijn verder gegaan om de realiteit nog accurater weer te geven en hebben organisaties gepositioneerd volgens een multidimensionaal raamwerk met meer dan twee criteria (Desmidt & Heene, 2007). Onderstaand figuur geeft een tweedimensionaal model weer met zowel het eigendoms criterium, als het financierings criterium [Figuur 8]:



Figuur 8: Tweedimensionaal model: eigendoms- en financieringscriterium (Desmidt & Heene, 2007)

Een andere belangrijke bijdrage in het ontwikkelen van een tweedimensionaal model is deze van Bozeman (1987). Hij hanteert eveneens twee verschillende criteria om de mate te bepalen waarin een organisatie publiek of privaat is: het continuüm 'politieke autoriteit' en dit van 'economische autoriteit'. Volgens Desmidt & Heene (2007) staat politieke autoriteit voor "*de mate waarin de organisatie het maatschappelijk belang nastreeft en waarin deze van maatschappelijke factoren medewerking voor haar organisatiedoelen kan afdwingen (bijv. via belastingen) of onderhevig is aan politieke controle*". Economische autoriteit leunt dan weer zeer dicht aan bij het eigendoms- en financieringscriterium: "*het neemt toe naarmate managers en eigenaars van een organisatie vrij kunnen beschikken over de opbrengsten en eigendommen van de organisatie*". Door deze twee dimensies te plaatsen in respectievelijk een horizontale en verticale as, zijn twaalf subtypen van organisaties te onderscheiden (Desmidt & Heene, 2007) [Figuur 9].



Figuur 9: Tweedimensionaal model van Bozeman, 1987 (Desmidt & Heene, 2007)

Het afzonderlijk beschrijven van al deze types van organisaties zal in wezen geen extra meerwaarde leveren in de context van deze masterproef. Doch logischerwijze kunnen wij uit het bovenstaand figuur afleiden dat een puur publieke organisatie in de rechterhoek van het assenstelsel gekenmerkt wordt door een hoge politieke autoriteit en een lage economische autoriteit, terwijl het omgekeerde van toepassing is op een puur privaat bedrijf. Deze bevinding stemt overeen met de eerdere inzichten die in dit hoofdstuk zijn besproken over het onderscheid publiek-privaat.

Tenslotte vermelden wij ook een laatste meerdimensionaal model dat door Perry & Rainy (1988) is ontwikkeld en feitelijk het resultaat van een deductie is vanuit de vorige benaderingen (uit Desmidt & Heene, 2007). Zo komt men ditmaal tot drie positioneringscriteria die nauw aansluiten bij de eerder genoemde parameters: *eigenaarschap*, *middelenherkomst* en *sociale controle*. De eerste twee criteria verwijzen respectievelijk naar het eigendoms- en financieringscriterium, terwijl *sociale controle* grotendeels overeenstemt met politieke autoriteit uit het tweedimensionaal model van Bozeman (1987). Op basis van deze drie criteria zijn 8 types van organisaties te onderscheiden. Desmidt & Heene (2007) hebben in hun eigen bewerking van dit model voorbeelden uit het Belgische organisatielandschap weergegeven:

Eigenaarschap	Middelenherkomst	Sociale controle	Voorbeeld
Publiek	Publiek	Politiek	Volledige centrale overheid (federale overheid, gemeenschappen en gewesten, provincies, gemeenten enz.) en gelieerde organisaties (RIZIV, OVAM, Kind en Gezin, etc.).
Publiek	Privaat	Politiek	BIAC, De Post (voor de liberalisering van de Europese postmarkt) ...
Privaat	Publiek	Politiek	Gesubsidieerd vrij onderwijs
Privaat	Privaat	Politiek	Aquafin, IMEWO, Electrabel, Nationale Bank van België
Publiek	Publiek	Markt	Selor
Publiek	Privaat	Markt	Belgacom
Privaat	Publiek	Markt	Organisaties uit de sociaal-economische sector of organisaties die afhankelijk zijn van overheidsorders (financiële middelen zijn grotendeels afkomstig uit de publieke sector)
Privaat	Privaat	Markt	Sidmar, Volvo ...

Figuur 10: Meerdimensionaal model van Perry & Rainy, 1988 (Desmidt & Heene, 2007)

4.5.5 Besluit

Wij hebben getracht het onderscheid publiek-privaat bloot te leggen met de bovenstaande benaderingen en modellen. 'Getracht' is hier uiteraard op zijn plaats, omdat bij iedere besproken benadering of model kanttekeningen moeten gemaakt worden. Het is bijgevolg niet mogelijk om een "one-fit-all" beschrijving te geven van het onderscheid tussen een publieke en private instelling. In ieder geval ligt de focus van dit onderzoek, zoals reeds aangehaald, op puur publieke organisaties. Wat de implicaties zijn van deze bevindingen op onze benadering van deugdelijk bestuur in een openbare instelling wordt in het volgende hoofdstuk uitgediept.

Er is echter op organisatorisch vlak een sterk doorgedreven tendens naar convergentie: publieke organisaties worden organisatorisch steeds meer bestuurd en beheerd zoals een private organisatie, weliswaar los van het onderscheid publiek-privaat dat in dit onderdeel is besproken. Het gaat hier louter om de manier waarop een publieke organisatie wordt gemanaged. Eerder in deze masterproef (cf. Hoofdstuk 3) werd reeds aangehaald dat dit onder impuls van Nieuw Publiek Management-denken (NPM) werd bekrachtigd. Wij zullen daarom ook dieper ingaan op dit gedachtegoed dat haar ingang heeft gedaan in de publieke sector eind jaren '90.

4.6 New Public Management: 'governance' in de overheid

4.6.1 Van publieke administratie naar publiek management

Het Nieuw Publiek Management-denken staat voor het gedachtegoed ontstaan eind jaren '90 om de efficiëntie en effectiviteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. Het idee erachter is grotendeels dat managementtechnieken uit de private sector geïntroduceerd worden in de publieke sector, ten einde te komen tot heldere doelen en afspraken, duidelijke verantwoordelijkheden, meetbare prestaties en meer verantwoording (Verlet, 2008). Binnen NPM worden individuen benaderd als consumenten of klanten (zoals in de private sector) dan burgers (Stone, 2008). Volgens Pollitt et al. (2007) is deze nieuwe manier van bestuurskunde ontstaan in de jaren '70 die gepaard ging met financiële crisissen, inflexibiliteit van administratieve procedures, politieke wanorde, corruptie en instabiliteit binnen de overheden, die leidden tot publieke verontwaardiging en bijgevolg het dalende vertrouwen in de overheid als aanbieder van collectieve goederen en diensten. Het mislukken van dit bureaucratisch model van het overheidsoptreden leidde tot de introductie van nieuwe, managementgerichte ideeën in de publieke sector. Het doel was af te stappen van het traditionele bureaucratisch paradigma: publieke administratie die wordt gekenmerkt door een strikte, hiërarchische bureaucratie wordt vervangen door publiek management. Tal van reformaties zijn wereldwijd doorgevoerd onder het idee van NPM om tot meer efficiënte, resultaat- en klantgerichte overheden te komen (Pollitt et al, 2007).

In wezen beoogt NPM centraal een scheiding tussen de 'politiek', die instaat voor het uitstippelen van het beleid en dus een strategische rol heeft, en de 'administratie' waarmee het uitvoeren ervan door professionele ambtenaren wordt bedoeld. Daarbuiten zijn het werken met divisiestructuren, contractverhoudingen in plaats van hiërarchische controle, het hanteren van marktmechanismen zoals outsourcing, het aanwerven van publieke managers en de introductie van managementtechnieken zoals Human Resources Management (HRM), benchmarking (ijkpuntonderzoek) en resultaatgerichte planning en controle zijn concrete toepassingen van dit nieuwe denken. Het hoofddoel bij het introduceren van NPM is dus duidelijk: een bestuur en zijn diensten werken prestatie- en resultaatgericht (Van Hooland, 2003).

Er zijn in de literatuur twee – in feite ruwe – benaderingen voor dit gedachtegoed. Onderzoekers zoals Pollit (1993) vertrekken vanuit het Taylorisme¹ en stellen NPM gelijk aan het overnemen van industriële bestuurstechnieken naar de publieke sector. Kenmerken van NPM vanuit deze visie zijn:

- Voortdurende efficiëntie
- Op productiviteit gerichte werkkrachten
- Professionalisering van de managementrol
- Managers krijgen de volle bevoegdheid om de organisatie te beheren (Kolthoff et al, 2007)

¹Systeem van wetenschappelijke bedrijfsleiding dat er naar streeft het nuttig effect van de arbeid zo hoog mogelijk op te voeren door alle tijdverlies te voorkomen, genoemd naar de Noord-Amerikaanse ingenieur Frederick W. Taylor (1856-1915) (Bron: <http://www.encyclo.nl/zoek.php?woord=taylorisme>)

Andere, waaronder Walsh (1995) verwerpen strikte, hiërarchische controle en stellen indirecte controle voorop. Er moet een management ingericht worden, zodanig dat ruimte ontstaat voor waardebetrokkenheid (*value commitments*) en redelijke incentives. De nadruk ligt niet zozeer op de bevoegdheid van managers om te beheren, maar wel op de nood aan managers die intrinsiek gemotiveerd zijn en in het uitoefenen van hun functie staan achter de juiste dingen. De tweede benadering gaat dus meer uit van een marktgebaseerde coördinatie:

- Kwaliteitsverbetering staat centraal
- Decentralisatie en delegatie van taken en rollen
- Nadruk op contractverhoudingen en marktmechanismen
- Meer aandacht voor prestatiemeting en audit (Kolthoff et al,2007)

Uiteraard ligt de finaliteit van beide benaderingen in wat hierboven is beschreven rond het NPM-denken, maar beide bieden wel een erg ruwe schets van een ideaaltype voor de publieke organisatie dat haar eigenheid weliswaar overschrijdt. Zo bracht NPM ook een aantal onvoorziene, maar vooral ongewenste gevolgen met zich mee, waardoor landen die hun overheden volledig in de lijn van dit denken reformeerden, nu een stap terugnamen of de reformaties (deels) afzwakken. Zo laat een verhoogde flexibiliteit in het bepalen van de ambtstermijn (contracten van bepaalde duur e.d.) van ambtenaren ertoe dat publieke managers hun personeelsbeleid kunnen afstemmen op de marktvrage. Maar dit kan wel een negatief effect hebben op het moreel van het personeel, terwijl het NPM in wezen juist meer arbeidsvreugde beoogt (Pollitt et al. ,2007). Daarnaast streeft NPM naar een meer resultaatgerichte publieke organisatie o.m. door het gebruik van prestatie-indicatoren. Deze laatste helpen enerzijds de efficiëntie te verhogen met kostenbesparingen e.d. en anderzijds de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Maar geen van deze verwachtingen neemt in beschouwing dat prestatie-indicatoren ook zullen leiden tot extra kosten en dat prestatiemeting een aantal onbedoelde effecten met zich kan meebrengen waardoor men in feite geen inzicht meer heeft in de feitelijke prestaties of waardoor prestaties zelfs verslechteren. Dit komt volgens Van Thiel (2009) doordat er fouten gemaakt worden in het implementeren van prestatie-meetsystemen en omdat het specifiek karakter van een publieke organisatie niet wordt erkend (Van Thiel, 2009).

Volgens Pollitt et al.(2007) zijn het vooral de Angelsaksische landen die streefden naar een bedrijfsmatigere overheid, zoals het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, etc. . Zij zijn trouwens de trendsetters in deze bestuurlijke hervorming. In Continentaal Europa zijn de reformaties eveneens doorgevoerd, maar is afgestapt van de sterk marktgerichte visie van het NPM. Uit onderzoek blijkt dat NPM als nieuw bestuursmodel pas effectief is wanneer het voortgebouwd wordt op de stevige fundamenten van een stabiele bureaucratie (zoals door Max Weber voorgesteld). Nieuw Publiek Management kan een averechts effect hebben wanneer de eigenheid van de publieke administratie wordt genegeerd. Hierbij verwijzen Pollitt et al. (2007) onder meer naar het eigen karakter van de publieke integriteit en ethiek als belangrijk onderdeel van het overheidsoptreden en de sterke focus op publieke verantwoording. Zij spreken van *The Neo-Weberian State Model* waarbij NPM hand in hand gaat met traditionele Weberiaanse elementen. De paradox hier is bijgevolg dat het NPM om te slagen in zekere mate haar vijand 'bureaucratie' nodig heeft (Pollitt et al. , 2007).

De reformaties in het kader van NPM zijn niet zomaar onder één noemer te plaatsen, daar het een pluralistische visie is. Er zijn verschillende types van reformaties die land-, regio- en zelfs sectorgebonden zijn. Vooral in Continentaal Europa zijn de reformaties het moeilijkst uit te drukken omdat de betreffende landen het NPM, zoals eerder aangehaald, niet in haar ruwe betekenis hebben overgenomen, in tegenstelling tot Angelsaksische landen. Zelfs al zijn bepaalde veranderingen in naam hetzelfde, maar zij kunnen contextueel ook erg verschillen (Pollitt et al. , 2007). Het oprichten van agentschappen als uitvoerende organen is bijvoorbeeld een welgekende reformatie. Pollitt et al. (2007) vergelijken in hun werk de Britse agentschappen (Angelsaksisch) met de Nederlandse (Continentaal Europa). Hoewel de werking van agentschappen in beide landen min of meer identiek is, bijvoorbeeld in de manier waarop zij worden gecontroleerd door de departementen, contracten en prestatiemeting, zijn de Nederlandse agentschappen onder een ministeriële verantwoordelijkheid en is de goedkeuring van het parlement nodig om agentschappen op te richten.

In België zijn deze bestuurskundige hervormingen in de jaren '90 onder impuls van het NPM doorgevoerd op de verschillende bestuursniveaus. Zo was er het Copernicus-project in 1999 dat de federale overheidsadministratie grondig heeft hervormd en het project "Beter Bestuurlijk Beleid" op Vlaams niveau in 2001 (Van Hooland, 2003). Maar ook op lokaal niveau zijn managementhervormingen doorgevoerd in de openbare instellingen waaronder gemeentebesturen, OCMW's, politiezones,

4.6.2 Copernicushervormingen

Op federaal niveau berustte het Copernicus-project van 1999 uit vier grote pijlers:

- 1) Een nieuwe organisatiestructuur waaronder een nieuw federaal streeforganigram met verticale en horizontale Federale Overheidsdiensten (FOD), een nieuwe structuur binnen elke FOD met duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden en functies, een nieuwe manier van samenwerken tussen administratie en politiek.
- 2) Een nieuwe managementcultuur waarbij managers aangesteld worden op basis van hun bekwaamheden, weliswaar aan de hand van objectieve criteria, zij een marktconforme verloning ontvangen en meer autonomie verkrijgen in de controle en het beheer van de middelen.
- 3) Een nieuwe Human Resources-beleid dat wordt gekenmerkt door een professionalisering van de rekrutering en selectie, een nieuw loopbaanplan (functieafhankelijke beloning, marktconforme verloning, groei kansen en loopbaanperspectieven, ...), een nieuw evaluatiesysteem met nadruk leren en ontwikkelen (en niet op beoordelen) en tenslotte het invoeren van professionele communicatiekanalen.
- 4) Business Process Re-engineering-projecten als een nieuwe manier van werken waarbij men objectieven toekent en kijkt hoe men deze kan verwezenlijken en de processen kan optimaliseren (Van Hooland, 2003).

De invloed van Nieuw Publiek Management, waarbij managementtechnieken uit de private sector worden overgenomen, is duidelijk terug te vinden in deze vier grote pijlers.

Wij gaan verder niet in op de literatuur betreffende de aanleiding om het project te starten, de werkelijke implementatie en de stand van zaken op dit moment. Het doel van dit onderdeel is immers aantonen dat er op organisatorisch vlak een zekere mate van convergentie heeft plaatsgevonden tussen de private en publieke sector.

4.6.3 Het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)

Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) is de overkoepelende naam voor alweer een reeks initiatieven om – ditmaal – de Vlaamse overheid grondig te hervormen. Net zoals bij het Copernicus-project vertrokken vanuit een NPM-benadering waarbij het eerste voorstel werd gedaan in de Verklaring van Leuven (19 februari 2000) (Verlet, 2008). Daarna werd het project in drie decreten vastgelegd, namelijk het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid (2003) waarin het organisatorisch kader wordt beschreven, het Comptabiliteitsdecreet (2004) dat specifiek handelt over de begroting, boekhouding en audit, en tenslotte het kaderdecreet Strategische Adviesraden dat de algemene lijnen vastlegt wat betreft adviesverlening door strategische adviesraden over beleidsvraagstukken.

Volgens Verlet (2008) berust het project BBB op tien basisprincipes die wij hier maar beknopt zullen bespreken:

- 1) *Het primaat van de politiek*: dit primaat heeft als doel dat er een scheiding is tussen politici, administratie en het middenveld. De regering is bevoegd met de beleidsbepaling – weliswaar samen met het parlement – en houdt toezicht op de uitvoering ervan. De administratie is bevoegd met het ondersteunen van de regering door aan beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie te doen. Het middenveld – indien georganiseerd – ondersteunt de administratie tenslotte in al haar taken.
- 2) *Transparantie*: hiermee tracht de Vlaamse overheid haar stakeholders (burgers, bedrijven, ...) efficiënter te bedienen door drie belangrijke initiatieven: het vereenvoudigen van de regelgeving zodat administratieve procedures verlicht worden en een technische vereenvoudiging van de wetgeving om deze toegankelijker te maken; E-government uitbouwen waarbij een digitaal loket wordt ingesteld zodat de stakeholders interactief kunnen communiceren met de overheid; het vastleggen van een duidelijke structuur voor de administratie die zich concreet vertaalt in het overschakelen naar 13 homogene beleidsdomeinen (ministeries) met daaronder de relevante departementen (beleidsondersteunend) en de agentschappen (beleidsuitvoerend). De agentschappen kunnen verder ook nog eens ingedeeld worden in interne en externe verzelfstandigde agentschappen (IVA's en EVA's). Waar de minister bij een IVA de volledige politieke verantwoordelijkheid blijft behouden en er een hiërarchische relatie bestaat tussen minister en de organisatieleiding, behoort de activiteit van een EVA geheel buiten het ministerie. Hoewel er dus geen hiërarchische relatie meer bestaat, is er wel een wettelijk vastgelegde toezichtsrelatie.

- 3) *Deugdelijk bestuur*: men verwijst hiermee duidelijk naar de principes van corporate governance in de private sector: openheid, integriteit en verantwoording. In de overheid wordt deugdelijk bestuur volgens de opstellers van dit decreet – gezien haar specifieke situatie – bijkomend ingevuld als de 3 R's en de 4 E's: enerzijds dient er een waarborg te zijn voor rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, en anderzijds moet de overheid ook zorgen voor *economy* (zuinigheid), efficiëntie en effectiviteit, en tenslotte ethiek. In het volgend hoofdstuk over deugdelijk bestuur zal dieper ingegaan worden op deze aspecten.
- 4) *Duidelijke verdeling van kerntaken tussen de verschillende overheden*, meer bepaald tussen de Vlaamse, provinciale en lokale overheid.
- 5) *Beter afgelijnde verantwoordelijkheden*: hiermee wordt opnieuw verwezen naar het primaat van de politiek met daarbij de verantwoordelijkheden van de ministers, de departementen, de agentschappen en de adviesraden. Ook het belang van controlemechanismen valt onder deze noemer, waaronder interne en externe controle, en het toezicht door de minister.
- 6) *Een nieuwe organisatiecultuur*: hierbij komen elementen als korte hiërarchische lijnen, open communicatie, aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheidszin naar voren. Hiervoor is een aangepast personeelsbeleid noodzakelijk.
- 7) *Een betere beleidsafstemming over de grenzen van beleidsdomeinen heen*: hiervoor zijn aangepaste instrumenten en mechanismen nodig, want beleidsafstemming tussen domeinen biedt geen 'one-fit-all' oplossing.
- 8) *Afslanking kabinetten*: het delegeren van de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie van de ministerieel kabinetten naar departementen.
- 9) *Meer autonomie voor de managers*: de top van de departementen en agentschappen krijgen meer (operationele) autonomie, maar in ruil dienen zij wel verantwoording af te leggen over de resultaten door bijv. het instellen van een ambtstermijn voor zes jaar.
- 10) *Gedeeltelijke keuzevrijheid inzake managementondersteunende diensten (MOD)*: de organisaties krijgen de vrijheid om hun diensten, zoals HRM, interne communicatie e.d. te organiseren binnen de vooropgestelde grote lijnen (Verlet, 2008).

Ook het project Beter Bestuurlijk Beleid lijkt de principes van Nieuw Publiek Management zichtbaar geïntegreerd te hebben. Laten we opmerken dat bij al deze basisprincipes ook telkens wordt verwezen naar de eigenheid van de publieke sector (cf. deugdelijk bestuur, regelgeving, ministeriële toezicht). Verlet (2008) haalt in zijn studie aan dat de hervormingen in het kader van BBB nog niet zijn afgerond in Vlaanderen, maar dat de nieuwe structuur alvast vorm heeft gekregen.

4.6.4 Het Nieuw OCMW-beleidsinstrumentarium (NOB)

In deze masterproef zal de theorie over deugdelijk bestuur in openbare instellingen getoetst worden aan de praktijk door middel van een gevalstudie. Wij hebben reeds in ons onderzoekspzet aangehaald dat de Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) onze onderzoekseenheid zullen vormen. Volgens Windels & Christiaens (2006) was immers één van de meest ingrijpende hervormingen in het licht van Nieuw Publiek Management, deze in de Vlaamse OCMW's met het NOB-decreet van 1997 dat bestond uit Nieuwe OCMW Beleids- en beheersinstrumenten. Vooral in het kader van NPM waren de hervormingen opmerkelijk: een overschakeling van een cameralistische (budgettaire) boekhouding naar ondernemingsboekhouding, maar ook een totaal nieuwe administratieve organisatie en veranderingen in het proces van sturen en beheersen (Windels & Christiaens, 2006). In hun onderzoek geven zij een overzicht weer van de hoofdlijnen van de hervormingen onder impuls van de NOB-wetgeving (Tabel 1):

Tabel 1: Hoofdlijnen NOB (eigen bewerking o.b.v. Windels & Christiaens, 2006)

Hervormingselementen volgens het Nieuw OCMW Beleids- en beheersinstrumentarium (NOB)	
Ondernemingsboekhouden	Een verschuiving van kasboekhouding naar ondernemingsboekhouden (<i>accrual accounting</i>)
Administratief handboek	De administratieve organisatie wordt bijgehouden in een handboek (departementen, functies, handleidingen en procedures) om de administratieve organisatie te optimaliseren
Meerjarenplan	Het opstellen van een meerjarenplan dat bestaat uit een strategische en een financiële nota voor een tijdspanne van minimum 3 en maximum 6 jaar
Budgetteren	Overschakelen van incrementeel budgetteren naar zero-based budgetteren (ZBB) ¹
Budgethouderschap	De mogelijkheid tot delegatie van het beheer van bepaalde taken die gerelateerd zijn aan een bepaald budget naar ambtenaren
Activiteitencentra	Het opdelen van de organisatie in divisies gaande van business units of economische entiteiten die verantwoordelijk zijn voor interne diensten; elke dienst moet bovendien een eigen balans en resultatenrekening opstellen
Kostenaccounting	Een verhoogde nadruk op het identificeren van kosten en het begrijpen van kostenstructuren van activiteitencentra
Interne verslaggeving	De financiële toestand, budgetevolucie, de liquiditeitspositie en de delegatie van autoriteit worden gecontroleerd door een periodieke verslaggeving aan de raad
Interne en externe audit	De organisatie moet haar interne controle evalueren met een interne audit. Deze wordt uitgevoerd door de secretaris. De externe controle beperkt zich tot een financiële audit.

¹Bij traditionele incrementele budgettering wordt vertrokken vanuit het budget van het vorig jaar en worden wijzigingen aangebracht waar nodig op basis van de verwachtingen. Met zero-based budgetteren moet men alle items verantwoorden, en niet enkel de gewijzigde begrotingen. De uitvalsbasis is dus niet meer het budget van vorig jaar, maar wel 'nul' (*zero*) (uit: <http://www.scienceprogress.nl/financieel/zero-based-budgeting>)

Het NOB is in feite van toepassing op de periode van 1998-2003, daar de Vlaamse Regering in 2004 startte met het bespreken van een nieuw uitvoeringsbesluit, namelijk de beleids- en beheerscyclus (BBC). Ook dit is een verzamelnaam van een reeks hervormingen voor specifiek het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening.

In tegenstelling tot het NOB richt de BBC zich niet enkel tot de Vlaamse OCMW's, maar omvat het ook de provincies en gemeenten. Het besluit beoogt hiermee dat het beleids- en beheerssysteem voor alle lokale besturen identiek is en bijgevolg vergelijking tussen deze entiteiten voor (statistische) analyse mogelijk wordt. Vooral in het huidig landschap waarin gemeente en OCMW als twee lokale factoren steeds meer samenwerken, biedt dit heel wat voordelen.

De tekortkomingen die uit de vorige besluiten – waaronder het NOB voor de Vlaamse OCMW's – voortvloeiden worden in dit nieuw instrumentarium aangepakt. Een aantal tekortkomingen uit het NOB zijn onder meer dat door het feit dat de OCMW's vrij zijn in het bepalen van activiteitencentra voor hun diensten, het bijna onmogelijk is om vergelijkende analyses te maken tussen OCMW's.

Ook is er bijvoorbeeld de kritiek dat het NOB de verslaggeving door het OCMW niet indeelt volgens bestemmingen, waardoor de documenten vaak moeilijk begrijpbaar zijn. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige informatie en managementinformatie. Het besluit is in mei 2010 goedgekeurd door de regering, maar de openbare besturen hebben tot januari 2014 de tijd om de hervormingen door te voeren (Leroy, 2011).

Het is niet ons doel om de BBC-bepalingen en alle tekortkomingen van het NOB hier uitgebreid toe te lichten, maar in onze gevalstudie over deugdelijk bestuur in Vlaamse OCMW's zullen bepaalde aspecten van zowel het Nieuw OCMW Beleids- en beheersinstrumenten en de beleids- en beheerscyclus zeker opnieuw opduiken. Wij zien immers dat met het introduceren van managementtechnieken uit de private sector, daarbij ook bepaalde controle- en verantwoordingsmechanismen worden vooropgesteld. Deze laatste zijn immers belangrijke aspecten die onder de noemer 'deugdelijk bestuur' vallen. Dit zal duidelijk worden gemaakt in het volgende hoofdstuk over deugdelijk bestuur in openbare instellingen.

4.6.5 Besluit

Het bespreken van het NPM-denken is van cruciale aard in deze masterproef. Ten eerste hebben we op deze manier geïllustreerd dat hoewel private en publieke organisaties in aard, doelstelling en functie aanzienlijk verschillen van elkaar, er op organisatorisch vlak een zekere mate van convergentie bestaat. Het Nieuw Publiek Management was in dit verband de grote 'locomotief' achter de dynamiek die overheden deed afstappen van de traditionele publieke administratie om de vorm aan te nemen van een publiek bestuur en management. Ook zijn wij tegelijkertijd tot de vaststelling gekomen dat een te sterke focus op een bedrijfsmatige werking van publieke organisaties dan weer tot onbedoelde en onvoorziene gevolgen heeft geleid. Daarom zijn – vooral in Continentaal Europa- overheidsorganisaties overgeschakeld naar een manier van managen waarbij de eigenheid van de publieke sector niet helemaal overboord wordt gegooid.

Hierbij wordt onder meer verwezen naar de publieke integriteit en ethiek als een cruciaal element binnen het politiek-administratief systeem, maar ook naar het sterk regulerend kader waarin de werking van de organisatie in vervat is (cf. Pollitt et al. (2007); Van Thiel (2009)).

Reeds is meermaals aangehaald dat de intrede van het concept deugdelijk bestuur of 'good governance' in de publieke sector vooral onder impuls van dit gedachtegoed heeft plaatsgevonden (cf. Verlet (2008); Spanhove & Verhoest (2007)). Uiteraard, het inrichten van openbare besturen als resultaat- klant- en kwaliteitsgerichte entiteiten vergt een grotere aandacht voor verantwoording, transparantie en integriteit. Deze principes van deugdelijk bestuur vormen eveneens de uitvalsbasis in de private sector (cf. The Cadbury Report, Belgische Corporate Governance Code, ...), maar in de publieke sector krijgen zij weliswaar op basis van deze bevindingen hier en daar een andere invulling of verschilt de context. De principes uit de private sector worden met andere woorden vertaald naar de openbare sector. Laten we hierbij tevens verwijzen naar het Vlaams project Beter Bestuurlijk Beleid waarin 'deugdelijk bestuur' één van de tien basisprincipes vormt en waarbij nadrukkelijk wordt verwezen naar enkele principes die eigen zijn aan een publieke instelling zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid, Maar toch kunnen wij in ieder geval besluiten dat corporate governance uit de private sector in het huidig overheidslandschap helemaal geen onbekend terrein is en dat veel principes uit deze nieuwe manier van besturen zijn overgewaaid.

Zo komen wij uiteindelijk tot het deel dat de kern van het onderwerp van deze masterproef vormt en tevens ons uitgangspunt zal zijn voor de gevalstudie. In het volgend hoofdstuk gaan wij namelijk dieper in op de betekenis van deugdelijk bestuur in openbare instellingen en daarmee dus ook deels in de publieke sector. 'Deels' is hier uiteraard op zijn plaats, omdat wij bepaalde vormen van beheer buiten beschouwing laten – waaronder overheidsbedrijven, publiek-private samenwerking – die wel onderdeel zijn van de publieke sector, maar omwille van hun hybride karakter een andere onderzoeks aanpak vereisen (cf. 4.3).

4.7 Een globaal overzicht

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algemeen raamwerk dat door Spanhove & Verhoest (2007, ontwikkeld door Pollitt, 2003) is opgesteld om de belangrijkste kenmerken van privaat management naast deze van publiek management te plaatsen, ten einde te komen tot een globaal overzicht. Deze kenmerken zijn grotendeels uitvoerig beschreven in dit hoofdstuk, maar daar waar nodig zijn ook de gemeenschappelijke punten aangehaald. Dit raamwerk is vooral relevant omdat het beide sectoren onderscheidt op basis van drie niveaus: (1) Omgevingsfactoren, (2) organisationele/omgevingstransacties en (3) organisationele rollen, structuren en processen. Een aantal kenmerken in dit raamwerk leveren ons nog meer inzicht, omdat zij onze eerdere bevindingen nog verder uitdiepen. Vooral de eigenheid van de publieke sector in een managementomgeving – die vanuit de private sector is geïmporteerd – wordt benadrukt. Tabel 2 geeft een overzicht van alle niveaus en de daarbij horende kenmerken die privaat en publiek management naast elkaar plaatsen.

Tabel 2: Privaat& publiek management (eigen bewerking o.b.v. Spanhove & Verhoest, 2007)

PRIVAAT MANAGEMENT	PUBLIEK MANAGEMENT
<p>Omgevingsfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marktstructuur - Rol van de kapitaalmarkten en de overnamemarkt als informatiemechanismen - Beperkte hiërarchie in termen van principaal-agent relaties (aandeelhouder – raad – manager) 	<p>Omgevingsfactoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politieke structuur, status, macht en invloed (drukkingsgroepen, politieke mandatarissen) - Markten spelen nauwelijks een rol als informatiemechanismen - Meer open hiërarchie (burgers-parlement-minister-raad-management)
<p>Organisationale/omgevingstransacties</p> <ul style="list-style-type: none"> - Winstmotief, prestatie-indicatoren zijn duidelijk - Competitie met andere organisaties - Klantverwachtingen zijn duidelijk (wensen een goed product) - Producten zijn niet gelimiteerd in productie 	<p>Organisationale/omgevingstransacties</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijk motief, prestatiemeting is complex en soms conflicterend - Publieke diensten zijn meestal monopolistisch en/of dwingend - Verwachtingen van klanten als burgers, belastingsbetalers en kiezers zijn complexer - Publieke diensten of goederen zijn gelimiteerd in productie
<p>Organisationale rollen, structuren en processen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vaste en duidelijke doelstellingen - Macht en motivatie van directie en raadsleden, meer autonomie - Tripod-structuur: aandeelhouder, management en de raad van bestuur op microniveau - Minder invloed van derden in het beslissingsproces - Er is meestal een verband tussen prestatie en beloning - Er is steeds een tendens naar innovatie - Commerciële overwegingen zijn overheersend, kosten vs. Baten - Deugdelijk bestuur wordt geregeld door codes en charters 	<p>Organisationale rollen, structuren en processen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwalitatieve, en soms irrationele doelstellingen - Minder beslissingsautonomie, minder autoriteit over ondergeschikten - Geen tripod-structuur: meergelaagde structuur met micro, meso en macroniveaus - Duidelijke invloed van derden in het beslissingsproces - Zwakkere link tussen prestatie en beloning - Tegenzin voor innovatie - Publieke waarden en ethiek, gericht op de gemeenschap - Bestuur wordt gereguleerd door verschillende organen, regelgeving, codes, wetgeving, ...

Laten we hierbij opmerken dat Spanhove & Verhoest (2007) naast onze bevindingen over de toepasbaarheid van governance-mechanismen uit de private sector ook het argument aanhalen dat de publieke sector een grote diversiteit aan structuren kent. Op elk overheidsniveau (federaal, regionaal of lokaal) heeft men te maken met een bepaalde structuur die men verder kan indelen naar een macro-niveau (het overkoepelend politiek-administratief systeem), naar een meso-niveau (op het niveau van beleidsdomeinen met daaronder departementen, agentschappen, ...) en tenslotte is er het micro-niveau dat zich buigt over de individuele publieke organisaties met aan de leiding een management en, in sommige gevallen, een bestuursraad. Wegens de sterke complexiteit gaan wij in deze masterproef hier verder niet meer op in, maar kunnen wij min of meer stellen dat dit onderzoek zich vooral toespitst op het micro-niveau, namelijk op het niveau van een zelfstandige publieke organisatie.

HOOFDSTUK 5: DEUGDELIJK BESTUUR IN OPENBARE INSTELLINGEN

5.1 Inleiding

Zoals eerder aangehaald onderscheiden publieke organisaties zich van gewone handelsondernemingen door verschillen in aard, functie, doelstellingen en – hoewel het Nieuw Publiek Management hier verandering in bracht –, op bepaalde vlakken ook organisatorisch. Maar de grote normatieve principes van 'good governance' voor de private sector wat betreft verantwoording, transparantie en integriteit blijven relevant voor openbare instellingen (Boulanger et al, 2008). Volgens Van Hooland (2003) wordt in dit verband extra nadruk gelegd op de bestuursethiek en integriteit binnen het overheidsoptreden. Laten we hierbij nogmaals opmerken dat deugdelijk bestuur niet als een einddoel, maar als een medium moet worden beschouwd om de maatschappelijke waardecreatie te bevorderen (Van den Berghe et al, 2007).

Volgens Verlet & Devos (2010) valt het efficiënt en effectief optreden van de overheid niet meer te betwisten. De overheid moet immers met de schaarse middelen die het van de burgers (als de grootste aandeelhouders) ontvangt, zo zinnig mogelijk omgaan en daarbij beroep doen op inzichten over goed bestuur. Dat heeft internationaal ook geleid tot het ontstaan van codes voor deugdelijk bestuur in de openbare sector, net zoals deze in de private sector. De belangrijkste bijdragen in dit verband zullen besproken worden in dit onderdeel. Spanhove & Verhoest (2007) stellen vast dat op Belgisch niveau dergelijke codes of charters voor deugdelijk bestuur in publieke instellingen op dit moment nog afwezig zijn. Maar er is in Vlaanderen duidelijk een tendens naar meer aandacht voor dit debat, o.a. door de oprichting van instituten zoals het SBOV (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen) en initiatieven van het Rekenhof. Ook in de Vlaamse overheid komt het begrip aan de orde in bijvoorbeeld het project Beter Bestuurlijk Beleid (cf. hoofdstuk 4), leidraad voor interne controle en organisatiebeheersing,

Een frequent gebruikte naam voor deugdelijk bestuur in publieke instellingen is 'government governance', daar corporate governance voor de private sector wordt gehanteerd. In dit hoofdstuk zullen wij vooral trachten het belang van deugdelijk bestuur in een overheidsomgeving uit te diepen en vervolgens enkele belangrijke internationale en nationale bijdragen in dit verband bespreken. Daarna zal duidelijk worden in welke context de drie basisprincipes verantwoording, transparantie en integriteit moeten geplaatst worden.

5.2 Het belang van 'goed' bestuur in openbare instellingen

Er zijn verschillende stromingen en denkkaders in de literatuur die het belang van goed bestuur in openbare instellingen aanhalen. Van Roosbroeck & Van Dooren (2008) hebben in dit verband een viertal stromingen besproken: het *feet voting model* van Tiebout (1956), maatschappelijke ontwikkelingen, het microperspectief van de burger en tot slot een vierde stroming die vertrekt vanuit een economisch perspectief.

Het *feet voting model* van Tiebout (1956) is een model dat vertrekt vanuit het standpunt dat overheidsorganisaties als een monopolist optreden bij het aanbieden van collectieve goederen. Er is volgens de auteur maar één enkele oplossing om daaraan onderuit te kunnen: geografische verplaatsing. Echter is de mobiliteit tussen landen heen in Europa niet zo hoog als in de Verenigde Staten, waardoor dit model in de Belgische context eerder van toepassing is op lokale eenheden (Krueger, 2000). Een land wordt in dit verband gelijkgesteld aan een type van markt waarop verschillende lokale instellingen aan publieke dienstverlening doen. Naargelang de individuele voorkeur kan een burger zich dan gaan vestigen daar waar de publieke dienstverlening het best bij zijn voorkeuren past. Een burger in bijvoorbeeld Hasselt zal daarom hoogstwaarschijnlijk een andere voorkeur hebben op het vlak van publieke voorzieningen dan bijvoorbeeld een burger uit een andere gemeente. In die zin is er namelijk een vorm van competitie waarbij lokale spelers ernaar streven om collectieve goederen van hoogstaande kwaliteit zo goedkoop mogelijk aan te bieden aan de gemeenschap. Zo ook kan de kwaliteit van een openbare instelling een belangrijke determinant zijn voor private bedrijven om zich in een welbepaalde gemeente of stad te vestigen of uit te breiden (Van Roosbroeck & Van Dooren, 2008).

De tweede stroming is meer empirisch gebaseerd doordat enkele maatschappelijke ontwikkelingen wetenschappers ertoe hebben aangezet om te reflecteren over de relatie tussen een openbaar bestuur en maatschappelijke prestaties (Van Roosbroeck & Van Dooren, 2008). Een eerste ontwikkeling wordt aangeduid met de *Scandinavische paradox*: terwijl Scandinavische landen gekenmerkt worden door een sterk overheidsoptreden, hebben zij anderzijds een hoge welvaart en werkzaamheidsgraad, en een grote aandacht voor innovatie. De verklaring voor deze tegenstelling zou liggen in het feit dat er een positief verband bestaat tussen de kwaliteit van het overheidsapparaat en de welvaart in dat land. Daarnaast heeft de val van de Muur in Centraal- en Oost-Europa geleid tot een periode van economische heropbouw. Echter was er een te ver doorgedreven focus op privatisering en liberalisering, waardoor de hervormingen in sommige landen maar moeilijk op gang kwamen. Aan de heropbouw van goed functionerende instituties werd immers niet evenveel aandacht geschonken (Van Roosbroeck & Van Dooren, 2008).

Ten derde wordt de perceptie van de burger, als belangrijkste aandeelhouder van publieke organisaties, als uitvalsbasis genomen. De rol van de burger is verschoven van deze van een 'onderdaan' naar die van een actieve deelnemer aan het overheidsbeleid en naar een rationele afnemer van verschillende collectieve diensten die door openbare instellingen worden aangeboden. Zij verwachten dus voortdurend een goede dienstverlening, maar willen tegelijkertijd zo weinig mogelijk in ruil afgeven (Van Roosbroeck & Van Dooren, 2008).

In een vierde stroming wordt het belang van een goed bestuur benadrukt vanuit een economisch perspectief. Heel wat landen en beleidsmakers hebben te kampen met begrotingsproblemen. Vooral het idee van een 'welvaartsstaat' heeft overheden in een financieel moeilijke positie geplaatst eind jaren '90. Nieuw Publiek Management (NPM) had als doel een antwoord te bieden op deze problematiek. Eerder is al aangehaald dat dit gedachtegoed de voortrekkersrol heeft gespeeld in de intrede van deugdelijk bestuur binnen het overheidslandschap (cf. hoofdstuk 4).

Ook bedrijfsleiders en verschillende belangengroepen hebben baat bij een stabiel politiek en economisch bestuur. Ondernemingen verkrijgen meer zekerheid en vertrouwen wanneer landen te maken hebben met een goed functionerend overheidsapparaat. Dit heeft bijgevolg belangrijke implicaties voor de investeringsbeslissingen van bedrijven.

Tenslotte is de bijdrage van Bovy (2002) in dit verband tevens relevant. Hij vermeldt in zijn werk over ambtelijke integriteit drie grote trends die aan de grondslag liggen van nieuwe waarden in het overheidsapparaat. Ten eerste is er de professionalisering binnen de overheid door de gestegen complexiteit in de maatschappij. Verschillende beroepsgroepen en professionals, zoals managers en psychologen, worden tewerkgesteld in de overheid waardoor een goed functionerend integriteitsbeleid onontbeerlijk is. Daarnaast maakt de overheid een proces van 'vermaatschappelijking' mee, waardoor deze een 'open huis' moet worden. De burger van vandaag gaat zich immers steeds meer mengen in het overheidsbeleid en gaat bijgevolg voortdurend rekenschap verwachten. Openheid en transparantie moeten dus behoren tot de centrale aandachtspunten in de werking van het overheidsapparaat. De laatste evolutie waarbij bedrijfseconomische waarden en technieken de overheid worden binnengeloodst hebben wij in hoofdstuk twee reeds uitvoerig besproken onder de noemer Nieuw Publiek Management (NPM) (cf. 4.6). In dit werk wordt deze evolutie wel aangeduid met Nieuw Overheidsmanagement (Bovy, 2002).

5.3 Deugdelijk bestuur in openbare instellingen

5.3.1 Van governance naar government governance

In hoofdstuk één hebben wij 'governance' gedefinieerd als een andere manier van besturen of 'governing' en de manier waarop beslissingen worden genomen en geïmplementeerd in een entiteit. De grote vraag hierbij is uiteraard hoe deze definitie verder wordt ingevuld in de context van de openbare sector. Wij kunnen op basis van de literatuur reeds bevestigen dat een eenduidig, kant-en-klaar antwoord op deze vraag niet zal bestaan. De verscheidenheid aan definities voor governance in de publieke sector gaat zelfs verder dan deze in de private sector. Het debat over deugdelijk bestuur in de publieke sector is nog volop op gang, waarbij instanties wereldwijd een eigen invulling geven aan het concept en andere accenten leggen. Daarnaast verwijzen wij onder meer naar het complex onderscheid publiek-privaat in hoofdstuk vier. Het is namelijk niet mogelijk om 'governance' zomaar toe te kennen aan een bepaalde entiteit in de openbare sector (cf. hoofdstuk 4). Rhodes (1996) heeft in dit verband een belangrijke bijdrage geleverd door de verschillende definities die gehanteerd worden voor governance in de publieke sector te ordenen. Zo kan governance in de publieke sector refereren naar:

- *A minimal state*: vanuit deze visie delegeert de overheid zoveel mogelijk van haar taken en verantwoordelijkheden naar private spelers en beperkt het dus haar optreden.

- *Corporate governance*: hier is governance gelijk aan "*the system by which organizations are directed and controlled*". De aanvankelijke principes van deugdelijk bestuur in de private sector krijgen een invulling in de publieke sector.
- *New Public Management*: in deze context verwijst governance naar het introduceren van marktmechanismen en managementtechnieken uit de private sector in publieke organisaties. Het is een proces van minder besturen, maar meer sturen.
- *Good governance*: in deze invulling komt politieke autoriteit en legitimatie centraal te staan. Het gaat om het geheel van politieke, juridische en institutionele waarden om tot een democratie te komen.
- *A socio-cybernetic system*: governance verwijst in deze definitie naar de uitkomst van de interactie tussen de actoren uit verschillende sectoren en domeinen bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid. Door interactie kunnen immers kennis, ideeën en hulpbronnen worden uitgewisseld.
- *Self-organizing networks*: governance verwijst in deze laatste invulling naar "*managing networks*", waarbij publieke diensten worden geleverd door een set van zelf-organiserende actoren die afhankelijk zijn van elkaar en bijgevolg een netwerk vormen. Governance neemt in dit geval dus een nogal brede vorm van besturen aan (Rhodes, 1996).

Binnen deze veelheid aan definities delen en volgen wij in het kader van deze masterproef de visie van Spanhove & Verhoest (2007). Deze visie stelt dat governance zich buigt over processen waarmee organisaties worden gestuurd, gecontroleerd en aangezet tot verantwoording van hun activiteiten. Het vertrekpunt is dus de tweede invulling van '*governance as corporate governance*' uit de bovenstaande ordening van Rhodes (1996) en wordt kortweg '*government governance*' genoemd. Ontwikkelingen als delegatie, privatisering en Nieuw Publiek Management hebben immers aanleiding gegeven tot het stijgend belang van deugdelijk bestuur of government governance. De twee laatste visies buigen zich eerder over het macro-niveau (cf. supra) en niet over individuele organisaties wat buiten de focus van dit onderzoek ligt. In het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) van de Vlaamse overheid dook deze benaming ook voor het eerst op in de Vlaamse context. In ons praktijkprobleem stelden wij dat het bestuderen van deugdelijk bestuur op het niveau van een openbare instelling een nieuw onderzoeksdomein creëert. Daar is onze centrale onderzoeksvraag uit afgeleid. Ook hebben wij op basis van onze bevindingen in hoofdstuk vier geconcludeerd dat de basisprincipes van deugdelijk bestuur uit de private sector worden opgepikt, maar aangepast worden aan de eigenheid van de publieke sector.

Volgens Van Avondt et al (2002) ligt de finaliteit van government governance in het beter kunnen oplossen van maatschappelijke vraagstukken en daarnaast het doelmatiger en doeltreffender kunnen sturen op de daarmee gepaard gaande effecten. Zoals eerder aangehaald zijn de drie hoofdprincipes binnen government governance transparantie, integriteit en verantwoording.

Dit is in analogie met de principes van corporate governance. Laten we hierbij opmerken dat het eerder genoemde Cadbury Report, beschouwd als voorloper van corporate governance codes, dus ook inspiratie heeft geleverd voor deugdelijk overheidsbestuur (cf. 3.2.2). Maar naast deze hoofdprincipes zijn er volgens Spanhove & Verhoest (2007) ook ondersteunende principes die meer rekening houden met de eigenheid van de publieke sector zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, Deze worden in een later punt dieper toegelicht.

5.3.2 Internationale ontwikkelingen

In dit onderdeel bespreken wij belangrijke bijdragen in het kader van government governance die in het buitenland en door internationale organen zijn geleverd. Landen zoals het Verenigd-Koninkrijk, Australië en Nederland hebben veel aandacht besteed aan deugdelijk bestuur, maar ook internationale organen zoals IFAC (International Federation of Accountants) en OECD (Organization for Economic Co-operational Development) vaardigden rapporten uit met raamwerken en aanbevelingen.

5.3.2.1 Het Verenigd-Koninkrijk

Aangezien de corporate governance aanbevelingen in The Cadbury Report (1992) bestemd waren voor private bedrijven, heeft The British Chartered Institute of Public Finance (CIPFA) in 1995 het raamwerk overgenomen en aangepast op maat van de publieke sector. Een aanpassing was nodig omdat de markt in de private sector als sanctie-instrument optreedt bij slechte prestaties (door dalende aandelenkoersen, overnames, ...). Er moest dus in de context van de publieke sector extra aandacht besteed worden aan prestatie-informatie. Op die manier was het Verenigd-Koninkrijk ook hier de voortrekker door een code voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen te ontwikkelen. Het CIPFA-raamwerk was in ieder geval grotendeels gebaseerd op The Cadbury Report met o.a. de drie basisprincipes die behouden bleven: transparantie, integriteit en verantwoording.

Het raamwerk benadrukte hierbij wel de grote diversiteit van stakeholders in de publieke sector waaraan rekenschap moet worden afgelegd en het belang van ambtelijke integriteit, objectiviteit en eerlijkheid in het beheer van publieke middelen, alsook in het management van publieke entiteiten. Een bijkomende, en dus nieuwe bijdrage van de CIPFA was de focus op het feit dat openbare instellingen met meervoudige doelstellingen te maken hebben en dat er nood is aan prestatie-informatie in ieder raamwerk voor deugdelijk bestuur. In datzelfde jaar voegde The Committee on Standards of Conduct in Public Life in hun rapport – ook wel het Nolan-rapport genoemd – daarbij ook het principe van 'leiderschap' toe. Het is immers typerend voor de publieke sector dat het monitoren van prestaties toekomt aan de leiding (Ryan & Ng, 2000).

In 2003 publiceerde The Audit Commission een rapport waarin het belang van deugdelijk bestuur in openbare instellingen wordt benadrukt. Deugdelijk bestuur wordt in dit rapport als volgt gedefinieerd: "*The framework of accountability to users, stakeholders and the wider community, with in which organisations take decisions, and lead and control their functions, to achieve their objectives.*" (Audit Commission, 2003, 4). Wij hoeven verder geen kanttekeningen te maken bij deze beschrijving omdat het nogmaals bevestigt wat in voorgenoemde definities werd aangehaald.

In het rapport wordt voorts een onderscheid gemaakt tussen 'harde' factoren, die te maken hebben met structuren en processen, en 'zachte' factoren zoals gedragsstandaarden en leiderschap. Om tot een effectief governance-raamwerk te komen, moeten beide factoren worden gecombineerd. In dit werk wordt extra aandacht besteed aan de rol van regulering, audit en inspectie als governance-mechanismen. Dit is uiteraard niet verwonderlijk aangezien het rapport is opgesteld door een audit-instantie. Andere processen en systemen worden echter niet voldoende benadrukt, waardoor het rapport eerder een eenzijdige benadering heeft (Verlet, 2008; Spanhove & Verhoest, 2007)).

In 2004 heeft The Independent Commission for Good Governance in Public Services een publieke raadpleging georganiseerd waarbij de mening is gepeild van individuen met expertise en kennis over deugdelijk bestuur, alsook van gebruikers van publieke dienstverlening. Op basis van deze raadpleging heeft de commissie een standaard "*the good governance standard for public services*" (2004) gepubliceerd met zes hoofdprincipes voor deugdelijk bestuur in publieke instellingen:

- 1) Zich focussen op het doel van de organisatie en op de resultaten in het belang van burgers en klanten
- 2) Effectief presteren binnen duidelijk gedefinieerde functies en rollen
- 3) Een waardegerichte organisatie worden en de waarden van deugdelijk bestuur voortdurend laten leven
- 4) Geïnformeerde, transparante beslissingen nemen en risico's beheersen
- 5) Het ontwikkelen van de capaciteit en competenties voor een effectief bestuursorgaan
- 6) Het betrekken van stakeholders in de organisatie en het afleggen van verantwoording (The Independent Commission for Good Governance in public Services, 2004, 5)

Deze hoofdprincipes worden daarnaast bijgestaan door andere ondersteunende principes en richtlijnen. Dit rapport kan ook wel beschouwd worden als de geactualiseerde versie van het raamwerk dat door CIPFA (1995) is ontwikkeld. The Independent Commission for Good Governance in Public Services is immers in 2004 opgericht in samenwerking met CIPFA en the Office for Public Management (OPM).

5.3.2.2 Australië

Volgens Spanhove & Verhoest (2007) kreeg het government governance gedachte ook veel aandacht in Australië. The Australian National Audit Office (ANAO) heeft in 1997 haar eerste publicatie in dit verband uitgebracht, namelijk *Applying Principles and Practice of Corporate Governance in Budget Funded Agencies*. In deze code komen vijf principes terug voor deugdelijk bestuur in publieke organisaties die met toegekende budgetten worden beheerd:

- 1) *Leadership*
- 2) *Management Environment*
- 3) *Risk Management*
- 4) *Monitoring*
- 5) *Accountability* (ANAO, 1997)

Volgens Ryan & Ng (2000) is de Australische code grotendeels geïnspireerd door de Britse versie, waarin zelfs het principe 'leiderschap' uit het Nolan-rapport (1995) in voorkomt. Maar dat het ANAO-raamwerk extra aandacht hecht aan prestatiegerichtheid blijkt uit het opnemen van het principe '*risk management*'. Met dit laatste kunnen risico's geïdentificeerd, geanalyseerd, beoordeeld en vermeden worden waardoor organisaties tot een optimaal beslissingsproces kunnen komen. Zo kunnen onnodige kosten en verliezen worden vermeden en opportuniteiten benut worden. Voor organisaties die beheerd worden met behulp van budgetten en dus zorgvuldig moeten omgaan met de verkregen middelen is *risk management* uiterste relevant (Ryan & Ng, 2000).

De Australische overheid heeft in het bijzonder ook aandacht besteed aan openbare instellingen op lokaal niveau: de Certified Practising Accountant (CPA) publiceerde in 2005 een handleiding "*Excellence in Governance for Local Government*" met aanbevelingen voor deugdelijk bestuur. Ook in dit rapport vertrekt men vanuit de drie basisprincipes integriteit, transparantie en verantwoording. Omdat lokale overheden vaker geconfronteerd worden met beleidsvraagstukken en hun afstand tot burgers en gemeenschap klein is in tegenstelling tot andere overheden, is '*an excellent governance*' essentieel in hun werking (CPA, 2005). Met dit laatste bereikt men volgens de handleiding enerzijds een betere dienstverlening en verzekert men anderzijds dat de wensen van de belanghebbenden worden vervuld. Vanuit dit denkkader stelde de organisatie vier grote principes voorop:

- 1) *Culture and vision*: er is een positieve organisatiecultuur dat openheid en eerlijkheid promoot en een heldere visie en missie dat door alle leden van de organisatie wordt toegeëigend.
- 2) *Roles and relationships*: De rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd met daarbij effectieve en positieve werkrelaties tussen de verschillende partijen. In het rapport heeft men het ter illustratie o.a. over de relaties tussen de burgemeester, de raadsleden, de CEO en de administratie.
- 3) *Decision-making and management*: Er is een effectief beslissingsproces en een transparant financieel management ten einde voldoende verantwoording af te leggen aan de stakeholders. Ook wordt het belang van risicomangement en delegatie van bevoegdheden aangehaald.
- 4) *Accountability*: zoals in nagenoeg alle governance-raamwerken wordt benadrukt, moeten ook lokale overheden verantwoording afleggen over hun activiteiten en moeten er hiertoe processen en systemen aanwezig zijn die dit ondersteunen, zoals verslaggeving, prestatie-management, publieke raadplegingen en audit (Certified Practising Accountant, 2005).

5.3.2.3 Nederland

Belgische onderzoekers op het domein van government governance refereren in hun studies frequent naar de initiatieven die in dit verband zijn genomen door onze noorderburen (. Verlet (2008); Spanhove & Verhoest (2007); Bouckaert et al. (2003)). In Nederland heeft het ministerie van Financiën in 2000 immers een serieuze handleiding uitgebracht over government governance, namelijk *"Handleiding government governance: Een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid"*. In deze handleiding wordt governance omschreven in termen van beleidsvoering: *'Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang tussen 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 de belanghebbenden.'*(Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000; uit Verlet, 2008). Laten wij hierbij opmerken dat onder 'doelstellingen', het bereiken van beleidsdoelstellingen dient te worden verstaan. Dus deugdelijk bestuur heeft volgens deze geciteerde beschrijving betrekking op het zo optimaal mogelijk bereiken van de maatschappelijke doelstellingen. Om dit laatste te ondersteunen moet er bijgevolg een proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden worden ingezet:

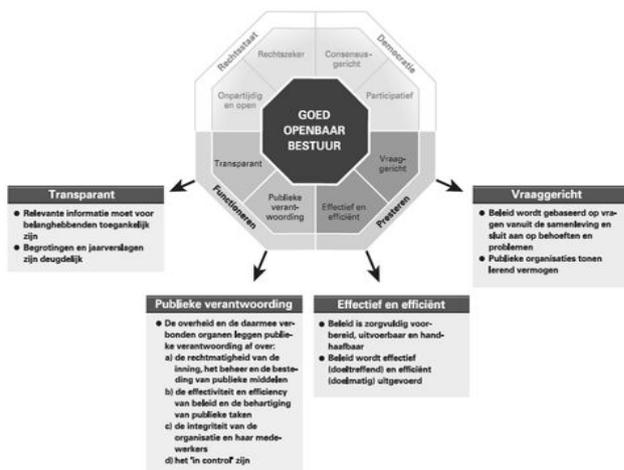
- Sturen: volgens de Directie is sturen *'richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen'*(Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000). Spanhove&Verhoest (2007) geven in hun analyse aan dat sturen hier duidt op het formuleren van de organisatiestrategie door de bestuurders vanuit een langetermijnperspectief. Sturen heeft dus geen betrekking op de operationele processen die worden ingezet om het management te ondersteunen in haar taak. Het is een intern proces op strategisch niveau dat de organisatie richting moet geven.
- Beheersen: wordt omschreven als *'het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, d.w.z. de vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert'*(Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000). In deze beschrijving kunnen wij wel terugkomen op de voorgenoemde interne processen om het uitvoerend management te ondersteunen. Een monitoringsysteem is uiteraard vereist om de geformuleerde strategie in het stuurproces te verwezenlijken, zoals risicomanagement en interne controle (ICS). Cruciaal is hierbij dat men beheersing niet als een doel op zich beschouwt en dat dit proces uiteindelijk niet leidt tot een bureaucrativering van de huidige processen (Spanhove&Verhoest, 2007).
- Toezicht houden: Het derde proces houdt het extern toezicht op de activiteiten in: *'Ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie (op macroniveau de door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen) worden gerealiseerd'*(Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000).

Toezicht houden verwijst dus naar een 'ex post' activiteit die wordt uitgevoerd door een hogere afdeling of voorgedijorgaan (verticaal) in de vorm van een audit, ofwel door andere stakeholders, drukingsgroepen, media en klanten (horizontaal). Voor een publieke instelling die het maatschappelijk belang moet vrijwaren is dit proces zeer cruciaal (Spanhove&Verhoest, 2007).

- Verantwoording: uiteraard moet er rekenschap afgelegd worden over de activiteiten, taken en bevoegdheden aan alle belanghebbenden (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000). Het is een formeel korte-termijnproces dat haar uiting vindt in allerhande rapporten en verslagen, maar bijvoorbeeld ook hoorzittingen. Ze kan gericht zijn tot externe agenten, maar ook de interne verslaggeving kan een verantwoordingsmechanisme zijn (Spanhove&Verhoest, 2007).

Deze vier processen mogen niet als onafhankelijk van elkaar worden beschouwd, maar moeten een coherent geheel vormen. Daarom is voortdurende interactie en coördinatie tussen de processen heen noodzakelijk om tot deugdelijk bestuur te komen (Verlet & Devos, 2010). Dit is uiteraard logisch, aangezien het implementeren van strategieën maar kan zolang de organisatiestructuur en processen dit ondersteunen. Voor een voortdurende optimale interne werking is het op zijn beurt noodzakelijk dat deze processen worden gecontroleerd en beoordeeld. Bossert (2002) heeft deze vier deelprocessen van deugdelijk bestuur getoetst aan voorbeelden uit de praktijk en is tot de bevinding gekomen dat de nadruk vooral wordt gelegd op 'toezicht houden' en 'verantwoorden' gevolgd door 'sturen'. Op vlak van 'beheersing' hinken publieke organisaties in de meeste gevallen achter. Volgens hem is dit te wijten aan de staatkundige traditie waarbij van oudsher de aandacht uitgaat naar toezicht en verantwoording. Daarom concludeert hij in zijn werk dat de governance in de publieke sector zich vooral buigen over de beleidsuitvoering en dus op de inrichting en werking van controlesystemen op het management-niveau van de organisatie. De overige deelprocessen zijn immers reeds gewaarborgd (zijn o.a. wettelijk vastgelegd) of zijn in voldoende mate ontwikkeld (Bossert, 2002). Globaal gezien zijn de vier deelprocessen van government governance, zoals door de Directie Accountancy Rijksoverheid (2000) aangehaald, vooral gericht op de organisatieprocessen.

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer in Nederland eveneens een publicatie uitgebracht met vier belangrijke kenmerken van goed openbaar bestuur: transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie, en vraaggerichtheid (responsiviteit). Men baseerde zich hierbij op de kenmerken die aanvankelijk door de Verenigde Naties (VN) zijn opgesteld en gesitueerd rond vier grote pijlers: de rechtsstaat, de democratie, het functioneren en het presteren van een openbaar bestuur. De Algemene Rekenkamer legde met haar '*Essentialia van goed openbaar bestuur*' vooral de nadruk op de twee laatste pijlers, namelijk het 'functioneren' (transparantie en publieke verantwoording) en het 'presteren' (effectiviteit en efficiëntie, en vraaggerichtheid) (Algemene Rekenkamer, 2005). Een uitvoerige beschrijving van deze *essentialia* zal geen meerwaarde opbrengen, daar deze kenmerken meermaals zijn besproken en later weliswaar nogmaals aan bod zullen komen. Daarom beperken wij ons tot het volgend figuur uit de betreffende publicatie die voldoende inzicht levert over deze *essentialia* van goed openbaar bestuur.



Figuur 11: Essentialia van goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer, 2005, 5)

Een analyse van deze essentialia van goed openbaar bestuur gebeurde o.a. door Aarts (2007). Hij beargumenteert in zijn analyse dat deze essentialia nog niet voldoende 'omarmd' zijn in publieke organisaties op vlak van opzet en implementatie. Daarnaast is er de kritiek dat deze maatregelen – in het geval van Nederland – te veel gericht zijn op structuur en controle, en minder op de culturele dimensie. Dit laatste is echter essentieel, omdat een gebrek aan interactie tussen de mensen op verschillende niveaus van de organisatie leidt tot zogenaamde 'fixaties'. Aarts (2007) stelt dat er in openbare instellingen een te grote scheiding bestaat tussen de staf- en lijndiensten. Terwijl de stafdiensten het beleid ondersteunen door instrumenten te ontwikkelen rond risicomangement, controle e.d., blijkt dat het lijnmanagement – die deze moeten uitvoeren – zich hier niet of maar beperkt in vindt. Met fixaties duidt Aarts (2007) enerzijds op de afkeer om te willen veranderen en te onderhandelen en daarbij het zich vasthouden aan de 'eigen' betekenis (cognitieve fixatie), en anderzijds op het uitsluiten van anderen die niet over hetzelfde denkbeeld beschikken waardoor omgangsvormen komen 'vast' te zitten (sociale fixatie). Het gevolg is dat het handelen van personen bepaald wordt door de eigen interpretatie en overtuigingen. Er ontstaat uiteindelijk een schijnwereld, waarin de vooropgestelde plannen, instrumenten en rapportages niet tot de effectieve implementatie en bijsturing leiden. Zoals Aarts (2007) het noemt, ontstaat er louter een 'papieren' werkelijkheid. Interactie tussen mensen is de ultieme oplossing om deze fixaties te doorbreken door o.a. het creëren van een gemeenschappelijke taal, het reguleren van de toegang voor derden, het bevorderen van reflectie, Meer bepaald kunnen workshops georganiseerd worden waar managers, stafpersoneel en bestuurders samen aan deelnemen of kunnen bijvoorbeeld experts ingebracht worden (Aarts, 2007).

Een laatste, maar zeer belangrijke bijdrage op vlak van deugdelijk bestuur is de vrij recente Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, 2009). Deze code met beginselen voor deugdelijk overheidsbestuur erkent alle voorgenoemde publicaties en vormt zodanig een geactualiseerde en herwerkte handleiding voor government governance. Het ministerie heeft hiervoor in 2008 een werkgroep opgericht vertrekkend vanuit vier vooropgestelde doelstellingen: het vergroten van (1) het vertrouwen van burgers en instellingen in de overheid; (2) het zelfbewustzijn binnen de overheid; (3) de

professionaliteit binnen de overheid en (4) van de transparantie over kerntaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, 2009, 21). Het is wel de eerste keer dat er expliciet melding gemaakt wordt van een 'code'. In die zin leunt deze qua opbouw heel sterk aan bij de bestaande corporate governance-codes¹. Deze laatste buigen zich echter vooral over machts- en bevoegdheidsverhoudingen binnen een onderneming. Omdat machtsverhoudingen in een openbaar bestuur bij wet worden geregeld, vormt het geen wezenlijk onderdeel van de code voor goed openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, 2009, 32). Er wordt ook duidelijk aangehaald dat de code een vrijwillig, niet-juridisch instrument is. Wanneer het organisatiebestuur verklaart zich aan de code te zullen verbinden, dan mogen controlerende organen haar aanspreken over de toepassing van de code. Voor de publicatie van de code is voorts een publieke raadpleging gehouden ten einde te achterhalen in welke mate de beginselen verstaanbaar zijn voor mensen met verschillende achtergronden. Ook wordt expliciet gesteld dat de voorgenoemde raamwerken (Directie Accountancy Rijksoverheid, 2000; Algemene Rekenkamer, 2005) een meer bedrijfsmatige en instrumentele visie over deugdelijk bestuur innemen. In deze code voor goed openbaar bestuur gaat de voorkeur uit naar een 'morele' benadering van het bestuur en het functioneren van publieke instellingen. Het gaat dus niet om harde normen, maar wel om de bewustwording van waarden. Zo is de werkgroep onder het ministerie tot een code van goed openbaar bestuur gekomen die bestaat uit zeven beginselen:

- 1) Openheid en integriteit: *Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.*
- 2) Participatie: *Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.*
- 3) Behoorlijke contacten met burgers: *Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.*
- 4) Doelgerichtheid en doelmatigheid: *Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.*
- 5) Legitimiteit: *Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.*
- 6) Lerend en zelfreinigend vermogen: *Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.*
- 7) Verantwoording : *Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, 2009, 11).

¹De corporate governance code voor beursgenoteerde ondernemingen is in Nederland bekend als de 'Code Tabaksblat' (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2009)

Telkens wordt per beginsel een uitgebreide toelichting gegeven over de wijze waarop dit kan worden vertaald in de context van een openbaar bestuur. Aan de besturen wordt ruimte gelaten om de beginselen geheel in de context van hun organisatie in te vullen. Laten wij opmerken dat het procesmatige dimensie hier duidelijk ontbreekt. Er worden geen nieuwe controle- en handhavingsmechanismen aangehaald. Deze laatste bestaan immers in grote aantallen, aldus de code. Er wordt wel gevraagd de bestaande mechanismen zo goed mogelijk te benutten er wordt verwezen naar de voorgenoemde initiatieven op het vlak van goed openbaar bestuur. Tenslotte is het ook relevant te vermelden dat de code zich in eerste instantie niet richt tot specifieke instellingen, maar wel tot alle openbare besturen. Uiteraard zijn staats- (overheidsbedrijven) en semi-publieke organisaties hierbij niet inbegrepen. Deze laatste worden weliswaar toch verzocht de code als inspiratiebron te hanteren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, 2009).

Nederland heeft op het vlak van government governance duidelijk een lange weg afgelegd. Vooral de meest recente code voor goed openbaar bestuur (2009) die qua opbouw veel weg heeft van de corporate governance codes, kan als een zeer belangrijke bijdrage worden gezien. Er is veel aandacht uitgegaan naar eenvoud, verstaanbaarheid en ruimte voor eigen invulling waardoor de code zeer helder is. De gebruikers van de code worden bovendien niet aan hun lot overgelaten voor wat betreft de naleving. Er zijn ook tal van aanbevelingen opgenomen die besturen wegwijs maken in het stapsgewijs implementeren van de code. Na deze belangrijke bijdragen in het Verenigd-Koninkrijk, Australië en Nederland bepreken wij een aantal internationaal georiënteerde initiatieven die ons eveneens meer inzicht zullen verlenen.

5.3.2.4 Het IFAC-raamwerk

Een eerste poging tot een internationaal raamwerk voor deugdelijk bestuur in publieke instellingen is dit van de International Federation of Accountants (IFAC) geweest. Deze organisatie is in 1977 opgericht als een internationale, zelfstandige beroepsorganisatie voor accountants. Hiervoor is de Public Sector Committee (PSC) – ondertussen omgedoopt tot The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) – opgericht als subcomité dat zich specifiek buigt over zaken rond accounting, audit en financiële verslaggeving in de publieke sector. In 2001 heeft dit comité het rapport '*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*' (IFAC PSC, 2001) gepubliceerd waarin is getracht om te komen tot een algemeen raamwerk voor deugdelijk bestuur in de publieke sector. Er zijn twee belangrijke grondslagen gehanteerd waarop het raamwerk berust. Ten eerste is er het eerder genoemde Cadbury Report (Verenigd-Koninkrijk) met de drie basisprincipes integriteit, transparantie en verantwoording¹. Daarnaast baseerde men zich op Het Nolan-rapport (Verenigd-Koninkrijk) dat vertrekt vanuit persoonlijke kwaliteiten waar publieke bestuurders/managers over moeten beschikken en zodoende zeven principes vooropstelt om tot deugdelijk bestuur te komen: onbaatzuchtigheid, integriteit, objectiviteit, verantwoordingsplicht, openheid, eerlijkheid en leiderschap. Vanuit deze twee grondslagen worden de drie basisprincipes integriteit, transparantie en openheid hergedefinieerd, zodat zij worden verstaan in de context van

¹ Er wordt in het betreffende rapport geen melding gemaakt van het CIPFA-raamwerk dat eveneens de drie basisprincipes heeft getracht te vertalen in de context van de publieke sector.

de publieke sector. Zo is men uiteindelijk tot een raamwerk gekomen, waarbij deze basisprincipes worden gereflecteerd in vier grote 'dimensies' van governance in publieke instellingen: (1) gedragsnormen, (2) organisationele structuren en processen, (3) controle en (4) externe verslaggeving. Onder elk van deze dimensies worden bijgevolg instrumenten of aanbevelingen vooropgesteld. Daarbij ligt de focus vooral op de verantwoordelijkheden van het bestuursorgaan of de instanties belast met het besturen en op de stappen die zij kunnen ondernemen om tot een effectief en goed bestuur te komen. De dimensies en bijhorende instrumenten worden in het volgend figuur weergegeven:

Standards of Behavior		
<ul style="list-style-type: none"> • Leadership • Codes of Conduct <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Probity and Propriety ⇒ Objectivity, Integrity and Honesty ⇒ Relationships 		
Organizational Structures and Processes	Control	External Reporting
<ul style="list-style-type: none"> • Statutory Accountability • Accountability for Public Money • Communication with Stakeholders • Roles and Responsibilities <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Balance of Power and Authority ⇒ The Governing Body ⇒ The Chairperson ⇒ Non-Executive Governing Body Members ⇒ Executive Management ⇒ Remuneration Policy 	<ul style="list-style-type: none"> • Risk Management • Internal Audit • Audit Committees • Internal Control • Budgeting • Financial Management • Staff Training 	<ul style="list-style-type: none"> • Annual Reporting • Use of Appropriate Accounting Standards • Performance Measures • External Audit

Figuur 12: aanbevelingen voor deugdelijk bestuur in de publieke sector (IFAC PSC, 2001)

In een later punt wordt dieper ingegaan op enerzijds de drie bovenvermelde basisprincipes die de grondslag vormen van dit raamwerk, en anderzijds wordt getracht een beschrijving te geven van de belangrijkste aanbevelingen of instrumenten die uit deze basisprincipes voortvloeien. Op basis hiervan wordt het eigen raamwerk vastgelegd voor het praktijkonderzoek (cf. Hoofdstuk 6). Met dit onderzoek zal getracht worden om de toepassingen van deugdelijk bestuur in Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) in kaart te brengen (cf. Deel III). Waarom dit raamwerk als uitgangspunt wordt gehanteerd zal later toegelicht worden.

5.3.2.5 OESO/OECD

Op het vlak van deugdelijk bestuur heeft De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) eveneens heel wat handleidingen en rapporten gepubliceerd. De meeste corporate governance-codes voor de private sector zijn onder meer gebaseerd op de OESO-aanbevelingen, waaronder ook de Belgische Corporate Governance Code. Wat betreft de publieke sector, is in 1990 The OECD Public Governance Committee opgericht. Het doel van dit comité is het inrichten van een forum met werkgroepen dat zich buigt over alle aspecten van publiek management, waaronder budgetmanagement, beleidsvoering, versterken van de burger-overheid relatie, ethiek e.d. . In 2005 heeft het comité de handleiding *Modernising Government: The Way Forward*, (236 p.) gepubliceerd. Daarin wordt uitgediept hoe de moderne overheidsorganisatie moet worden ingericht en welk beleid kan worden gevolgd om de publieke sector efficiënter, transparanter en toegankelijker te maken. Deugdelijk bestuur in de publieke sector wordt door de OESO hierbij vertaald als Public Governance. Het wordt gedefinieerd als *'the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country's constitutional values in the face of changing problems, actors and environments'* (OESO, 2005, 16). Het verwijst dus naar een andere manier van beslissingen nemen en acties ondernemen door de overheid, rekening houdend met de veranderende omgeving, actoren en beleidsproblemen. In het kader van Public Governance vestigt de handleiding onder meer aandacht op de transparantie van overheidsactiviteiten, het gebruik van nieuwe interne controlesystemen voor meer verantwoording en tenslotte op de modernisering van het personeelsbeleid om tot een ambtelijke integriteit te komen (OESO, 2005). Deze aspecten leunen duidelijk sterk aan bij de dimensies die in het IFAC-raamwerk voorkomen.

5.3.3 Nationale ontwikkelingen

Hoewel België in vergelijking met de voorgaande buitenlandse initiatieven op het vlak van deugdelijk bestuur in publieke organisaties achterop hinkt, komt het idee steeds meer in de belangstelling. Volgens Spanhove & Verhoest (2007) bestaan er nog geen universele Belgische codes of rapporten met aanbevelingen voor de publieke sector, maar is het venster alvast geopend door academische instituties, zoals GUBERNA¹, SBOV (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen) en door werkgroepen binnen de overheden zelf.

5.3.3.1 De Federale overheid

Zo heeft de federale overheid ter vernieuwing en optimalisering van de federale overheidsdiensten (FOD) een adviesgroep opgericht onder de FOD budget- en beheerscontrole. Het begrip government governance kwam dan ook voor in de handleiding *'Integriteit in de federale overheidsdiensten: adviezen in functie van het intern controlesysteem en de interne audit'* (Van Avondt et al., 2002). Het wordt gedefinieerd als de manier waarop overheidsorganisaties worden bestuurd en verantwoording afleggen. Ook in deze handleiding worden de drie basisprincipes van deugdelijk bestuur naar voor geschoven: transparantie, integriteit en het afleggen van

¹ Vzw instituut voor bestuurders

verantwoording. Elk van deze principes krijgt in de context van een overheidsinstelling een andere invulling die wij in een later punt uitgebreid zullen bespreken. Deze principes worden daarna vertaald tot vier instrumenten op structureel en operationeel niveau: de organisatie van structuren en processen, de externe verslaggeving, de interne verslaggeving en tot slot de gedragsmaatstaven. Laten wij hierbij opmerken dat deze instrumenten overeenkomen met de dimensies die in het IFAC-raamwerk voorkomen. De federale overheid heeft dus op het vlak van deugdelijk bestuur in haar diensten en instellingen duidelijk haar inspiratie gehaald uit internationale aanbevelingen. De handleiding benadrukt – gezien de titel – vooral de rol van een geïntegreerd integriteitsbeleid in het openbaar bestuur, daar het maatschappelijk belang steeds primeert boven het persoonlijk voordeel uit de functie-uitoefening van ambtenaren (Van Avondt et al., 2002).

5.3.3.2 GUBERNA

Tenslotte vermelden wij ook de bijdrage van GUBERNA, het Belgisch vzw instituut voor bestuurders, betreffende deugdelijk bestuur in de publieke sector. In 2006 heeft de instelling een nota 'Public Governance' gepubliceerd waarin wordt getracht deugdelijk bestuur te situeren in overheidsinstellingen. De nota is echter geen handleiding met aanbevelingen, maar biedt eerder een theoretisch en conceptueel kader voor verder onderzoek naar deugdelijk overheidsbestuur in België. Zo wordt nogmaals benadrukt dat corporate governance uit de private sector niet klakkeloos kan overgenomen en toegepast worden in publieke instellingen. Er worden een aantal belangrijke governance thema's toegelicht die eveneens relevant kunnen zijn binnen een overheidscontext (GUBERNA, 2006).

Een eerste thema handelt over de zogenaamde 'governance tripod' die de driehoeksverhouding tussen aandeelhouder, bestuur en management in een private onderneming weerspiegelt. Deugdelijk bestuur streeft er bijgevolg naar om eenduidige structuren en processen in te zetten, zodat de machtsverhoudingen, bevoegdheidsverdelingen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Er moet met andere woorden een '*checks and balances*'-systeem bestaan waarin tegenover iedere macht de betreffende tegengewichten worden ingesteld (cf. Hoofdstuk 3). Volgens de nota ligt de moeilijkheid in de context van een overheidsinstelling bij het respecteren van zulke structuren en processen. Zo wordt gewezen op het feit dat het bestuur in een overheidsinstelling meerdere gezichten kan aannemen, waarbij de overheid als opdrachtgever, toezichthouder, regulator, enz. kan optreden en politici als bestuurders vaak afwijkende of zelfs tegenstrijdige visies hebben. Het systeem van verantwoording, controle en toezicht is daarnaast een complex vraagstuk, omdat deze verspreid zijn over een reeks van organisaties en voogdij-overheden. In wezen worden dezelfde verschilpunten aangehaald zoals wij in hoofdstuk vier uitvoerig hebben behandeld. In ieder geval vermeldt de nota dat een gelijkaardige governance tripod met eenduidige structuren en processen aanbevelenswaardig is om machtsconcentratie te vermijden (GUBERNA, 2006). Een tweede thema buigt zich specifiek over de optimale samenstelling van het bestuursorgaan of de raad van bestuur. De nota benadrukt hierbij dat de samenstelling van het bestuursorgaan een vrij gevoelig en heikel punt is in de overheidscontext.

Overheidsinstellingen worden immers in de meeste gevallen bestuurd door een orgaan dat puur politiek wordt verkozen. Daardoor beperkt het debat zich vaak enkel tot een democratische samenstelling van het bestuursorgaan en buigt zich niet over diversiteit, inbreng, specifieke rollen, etc. .

Deze democratische (politieke) vertegenwoordiging impliceert dus niet automatisch dat er sprake is van een optimaal functionerend bestuursorgaan. Een orgaan dat bovendien louter uit politieke concurrenten bestaat doet volgens de nota de vraag rijzen of bestuursorganen in overheidsinstellingen in wezen wel collegiaal optreden. Daarnaast vermeldt de nota dat publieke instellingen eerder kritisch zijn t.o.v. onafhankelijkheid van bestuurders, omdat het moeilijk te definiëren en bewerkstelligen is in een politieke context (GUBERNA, 2006).

Als laatste wordt er ook ingegaan op governance-mechanismen inzake informatie, transparantie en verantwoording. De nota benadrukt dat deze laatste des te meer relevant zijn voor openbare instellingen. Zij zijn immers extern niet enkel gericht tot diverse stakeholders zoals voogdijoverheden, klanten, leveranciers en organisaties, maar ook tot de samenleving in het algemeen ten einde tot een maatschappelijke legitimatie te komen. Intern binnen de organisatie is een goede informatiedoorstroming tussen de partijen, alsook een intern controlesysteem eveneens van cruciaal belang, aldus de nota (GUBERNA, 2006).

5.3.3.3 Vlaamse overheid: Hervormingsproject Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)

De aandacht voor government governance is er op Vlaams niveau gekomen naar aanleiding van het hervormingsproject Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). In het vorig hoofdstuk hebben wij toegelicht dat BBB voortvloeit uit het New Public Management (NPM)-denken en zijn de tien basispijlers opgesomd (cf. 4.6.3).

Eén van deze pijlers buigt zich specifiek over deugdelijk overheidsbestuur dat eveneens de basisprincipes van governance uit de private sector overneemt. Daarbij wordt wel genuanceerd dat er rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie van het overheidsoptreden en het primaat van de politiek. Met dit laatste wordt bedoeld dat de besluitvorming (beleidsbepaling) in een overheidsinstelling politiek wordt georganiseerd, terwijl de uitvoering toekomt aan ambtenaren of aan een administratief orgaan (Verlet, 2008). In de Memorie van toelichting bij het kaderdecreet BBB (2003) wordt deugdelijk bestuur als volgt gedefinieerd: "*Deugdelijk overheidsbestuur houdt in dat in de beleids- en beheerscyclus (d.i. de cyclus van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsopvolging en beleidsevaluatie) de activiteiten op het vlak van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden met de nodige openheid, integriteit en verantwoordingsplicht worden ingevuld*" (Vlaamse Overheid, 2003). In deze omschrijving zien wij het proces van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden dat de Directie Accountancy Rijksoverheid (2000) in Nederland heeft vooropgesteld, terug opduiken als een basis voor government governance. Tevens wordt opnieuw vertrokken vanuit de basisprincipes waarop deugdelijk bestuur berust: openheid, integriteit en verantwoording.

Deugdelijk bestuur of 'good governance' in overheidsinstellingen wordt volgens de Vlaamse overheid gedragen door de drie R's (rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid) en de vier E's (economy, efficiëntie, effectiviteit en ethiek):

- *Rechtmatigheid*: behoorlijk bestuur leunt in de openbare sector op een wettelijke basis. Het recht is in dit verband de waarborg voor de belangen van de burgers en dient bovendien als een basis voor het overheidsoptreden. Iedere openbare instelling dient dus ook zelf de wet na te leven (Van Hooland, 2003).
- *Rechtszekerheid*: de regels en procedures moeten daarnaast ook door de burger begrepen kunnen worden en duidelijk zijn. Er moet een waarborg geboden worden dat de opgelegde regelgeving en procedures consequent worden toegepast (Van Hooland, 2003; Spanhove & Verhoest, 2007).
- *Rechtsgelijkheid*: Uiteraard dient iedereen gelijk te zijn voor de wet (Van Hooland, 2003). Overheidsinstellingen moeten dit beginsel naleven ten einde individuele of politieke belangen uit te sluiten in hun optreden (Spanhove & Verhoest, 2007).
- *Efficiëntie*: Hier buigt men zicht over de relatie tussen de ingezette input en de producten of dienstverlening (output). Efficiëntie wordt meestal gemeten door te achterhalen hoeveel input nodig is per eenheid output (I/O) (Verlet & Devos, 2010).
- *Effectiviteit*: Ook belangrijk is om te achterhalen of de output inderdaad ook tot de gewenste outcomes (effecten) leidt. Effectiviteit verwijst dus naar de doeltreffendheid van het besturen, waarbij een overheidsinstelling zich afvraagt of het uitgevoerde beleid de vooropgestelde effecten heeft geleverd (Verlet & Devos, 2010).
- *Economy (zuinigheid)*: steeds meer moeten openbare instellingen met minder overheidsmiddelen een goede dienstverlening trachten aan te bieden. Budgetten moeten daarom met de nodige zorgvuldigheid worden beheerd en gecontroleerd.
- *Ethiek*: dit is de vierde en laatste E als één van de krachtlijnen van deugdelijk overheidsbestuur. Publieke integriteit is zoals eerder aangehaald cruciaal in een overheidsinstelling waar de finaliteit ligt in het behartigen van maatschappelijke belangen.

Spanhove & Verhoest (2007) beschouwen de drie R's en vier E's als zijnde subprincipes van government governance, terwijl integriteit, transparantie en verantwoording de hoofdprincipes vormen. Het is dus relevant in het kader van deze masterproef om deze drie basisprincipes van deugdelijk overheidsbestuur van dichterbij te bekijken. Zo kunnen wij immers achterhalen hoe vanuit corporate governance uit de private sector de vertaalslag wordt gemaakt naar de overheidsomgeving. De overige principes kunnen dan weer benaderd worden als zijnde subprincipes. Daarom moeten wij deze aspecten in beschouwing nemen bij het toelichten van de drie basisprincipes (cf. infra).

Spanhove & Verhoest (2007) halen voorts aan dat er op Vlaams niveau geen echte codes of charters voor deugdelijk bestuur bestaan. Er zijn wel een aantal initiatieven genomen waarvan het project BBB een onderdeel is. Daarnaast wordt verwezen naar de nota "*De generieke elementen van de beheersovereenkomsten in de Vlaamse overheid*" bestemd voor Vlaamse agentschappen (Vlaamse Overheid, 2006).¹ Aanbevelingen in het kader van deugdelijk bestuur komen in deze nota vooral terug onder rubrieken zoals personeelsmanagement, controle en audit, rapportering en overleg. Een ander initiatief dat wordt aangehaald, is de *Leidraad voor Interne Controle- en Organisatiebeheersing* die opgesteld werd door Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) (Vlaamse Overheid, 2008). Het is een leidraad bestaande uit elf thema's (waaronder belanghebbendenmanagement, monitoring, organisatiestructuur, financieel management, ...), gebaseerd op het COSO/ERM model (cf. Hoofdstuk 3) en op de principes van deugdelijk overheidsbestuur zoals deze zijn opgesomd in het BBB-decreet (cf. supra). Onder elke thema zijn bijgevolg uitgebreide richtlijnen en aanbevelingen gegeven om als organisatie uiteindelijk tot een effectieve organisatiebeheersing te komen. Waarden als efficiëntie, effectiviteit, integriteit en kwaliteit worden aangereikt als de belangrijkste bouwstenen van een goede organisatiebeheersing (Verlet, 2008). In al deze bijdragen wordt verwezen naar het belang van deugdelijk bestuur, maar een allesomvattende benadering of initiatief is echter onbekend op nationaal niveau en dus ook op Vlaams niveau.

Wij kunnen besluiten op basis van deze bevindingen dat er geen eenduidigheid bestaat over wat deugdelijk bestuur in de context van openbare instellingen precies inhoudt. De bijdragen hebben elk hun eigen accenten en aandachtspunten. De grote diversiteit van de publieke sector in landen vermijdt dit volgens Spanhove & Verhoest (2007). Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) beschikt over een database met wereldwijde publicaties rond government governance in de vorm van codes of handleidingen. Het beoogt bijgevolg een vergelijking tussen deze bijdragen op basis van de vooropgestelde principes en de processen die men daartoe wil inzetten. De belangrijkste publicaties hebben wij reeds besproken in dit hoofdstuk, maar om een idee te geven van de verscheidenheid aan codes geven wij volgend tabel weer uit het onderzoek van Spanhove & Verhoest (2007):

¹Handleiding bij de opmaak (en de opvolging) van een beheersovereenkomst (1 september 2006). Bijlage bij de nota aan de Vlaamse regering, Brussel, 18 p.

Tabel 3: Vergelijking internationale codes (uit Spanhove & Verhoest, 2007, p. 20-21)

	Level	Principles	Processes
UK 1. CIPFA (1995)	MICRO	Organisational structures and processes Financial reporting and controls Standards of directors' behaviour	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
2. Audit Commission (2003)	MICRO (local)	Accountability Leadership Openness & honesty Trust	Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
3. Independent Commission for Good Governance (2004)	MICRO MACRO	Accountability Effectiveness Efficiency Openness, honesty Integrity, objectivity Selflessness Leadership	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
4. Barker (2004)	MICRO	Effectiveness Efficiency Leadership Openness Integrity Accountability	Steering Controlling Accountability
5. HM Treasury (2005a)	MICRO MESO MACRO	Accountability Stewardship Leadership Effectiveness Efficiency Integrity, objectivity Openness, transparency	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
Australia 1. Ministry of the premier and cabinet (1999)	MICRO	Accountability Integrity Effectiveness Efficiency Openness, transparency	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
2. ANAO (2003)	MICRO (MESO) (MACRO)	Accountability Transparency/Openness Integrity Stewardship	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
		Leadership Efficiency	
3. CPA Australia (2005)	Local Gov.: MICRO MESO MACRO	Accountability Openness Integrity	Steering Controlling Accountability
Hong Kong 1. HKICPA (2004)	MICRO	Selflessness Integrity, objectivity Accountability Openness, honesty Leadership	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
The Netherlands 1. Directie Accountancy Rijksoverheid (2000) & Bossert (2003)	MICRO MESO MACRO	Efficiency Effectiveness Integrity Openness Legitimacy Accountability	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
Denmark 1. Forum for Top Executive Management (2005)	MICRO	Accountability Leadership Integrity Legitimacy Efficiency Effectiveness Openness Stewardship	Steering Controlling Accountability
OECD (2005)	MICRO	Accountability Transparency Effectiveness Equitability Integrity	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny
IFAC (2001)	MICRO MACRO	Accountability Leadership Integrity, objectivity, honesty Transparency Selflessness	Steering Controlling Accountability Monitoring, audit, scrutiny

Het valt ons op dat de drie basisprincipes integriteit, verantwoording en transparantie (en openheid) zoals uit onze eerdere bevindingen in al deze bijdragen worden aangehaald in het kader van deugdelijk bestuur. Het is daarom cruciaal dat wij dieper ingaan op de invulling van deze drie kernprincipes in de context van openbare instellingen. Zo kunnen wij achterhalen hoe de vertaalslag wordt gemaakt vanuit corporate governance uit de private sector en kunnen wij bijgevolg komen tot een instrumentarium dat ons uitgangspunt zal vormen voor de praktijkstudie. De overige principes kunnen dan weer worden beschouwd als zijnde subprincipes, daar zij eerder een procesmatige dimensie hebben en dus in wezen kunnen behoren onder deze drie basisprincipes. Zo zullen waarden zoals eerlijkheid (*honesty*) en leiderschap (*leadership*) eerder aansluiten bij integriteit, terwijl financiële controle en rapportering (*financial control and reporting*) het best worden geplaatst onder verantwoording.

5.4 Integriteit, verantwoording & transparantie in openbare instellingen

5.4.1 Integriteit

Eerder is aangehaald dat het principe integriteit als een der pijlers van deugdelijk bestuur een prominente plaats inneemt in de context van openbare instellingen. Het 'openbaar' karakter van overheidsinstellingen waarbij de burger als grootste aandeelhouder en toezichhouder optreedt, vraagt een zekere aandacht voor ethiek en deontologie in de ambtsuitoefening. Reeds voor de Nieuw Publiek Management-hervormingen van de twintigste eeuw die een bedrijfsmatigere overheid beoogden (cf. Hoofdstuk 4) werden klassieke ambtelijke waarden zoals gelijke behandeling van burgers, regelgebondenheid, politieke neutraliteit, loyauteit, geheimhoudingsplicht, hiërarchische gehoorzaamheid sterk vervat in straf- en tuchtprocedures, en wet- en regelgeving (Maesschalck, 2004; Bovy, 2002). Verschillende trends en ontwikkelingen, waaronder het NPM-denken dat de bewegings- en beslissingsvrijheid van ambtenaren heeft vergroot, hebben echter ertoe geleid dat de klassieke ambtsethiek, waarbij ambtenaren als dienaars van politici werden beschouwd, geen antwoord meer kon bieden op huidige ethische kwesties en vraagstukken. Het is daarom dat integriteit, als één van de basisprincipes van deugdelijk bestuur, meer dan in de private sector een belangrijk domein is geworden in het bestuur en de werking van openbare besturen.

Er bestaat in de literatuur geen eenduidige verklaring voor wat integriteit in openbare instellingen inhoudt. Daarom zullen wij een aantal verdienstelijke beschrijvingen aanhalen die ons meer inzicht zullen leveren. Volgens Maesschalck (2004) wordt het begrip integriteit in de ambtenarencultuur vaak ingevuld als de afwezigheid van corruptie, fraude en ander illegaal gedrag, daar onethisch gedrag sneller opvalt dan gedrag dat gewoon non-conform is. Om het algemeen te stellen wordt 'integer handelen' gelijkgesteld aan het in overeenstemming zijn met geldende waarden en normen. Een andere algemene benadering wordt gemaakt door Bovy (2002) die stelt dat integriteit zich buigt over het gedrag van ambtenaren en politici dat overeenkomt met de geldende algemeen aanvaarde, ethisch geladen waarden en normen. De afweging over wat goed en wat fout is vindt haar uiting bijgevolg in deontologische of ethische regels. Maesschalck (2004) onderscheidt hierbij waarden die enerzijds plaats- en tijdspecifiek zijn, zoals het geven van foaien aan ambtenaren als normaal wordt beschouwd in sommige landen of het dalend belang in de zwijgplicht van een ambtenaar tegenover meer klantgerichtheid. Anderzijds zijn er dan nog de fundamentele waarden die te allen tijde door alle individuen moeten gerespecteerd worden. Leunend op dit laatste komen onder meer de volgende fundamentele waarden naar voren: zorgvuldigheid, openheid, loyaliteit, objectiviteit, rechtschapenheid, onpartijdigheid en het niet nastreven van privé-belangen (Maesschalck, 2004).

Ook de federale overheid heeft het in de voorgenoemde handleiding (cf. supra) over integriteit en stelt het gelijk aan *'de oprechtheid van het optreden van de overheidsorganisatie'* waarbij eerlijkheid, objectiviteit, correct gedrag en rechtschapenheid als cruciale waarden worden naar voor geschoven. Nieuw is dat de handleiding daarnaast ook goed rentmeesterschap als bijkomende factor aanhaalt in het beheren en besturen van overheidsmiddelen en –eigendommen (Van Avondt et al., 2000). Men neemt dus niet zozeer het individu (ambtenaren of politici) als uitgangspunt, maar wel de organisatie in haar geheel. Concreet duidt integriteit van de openbare instelling op enerzijds de doelmatigheid van het controle- of sturingssysteem en anderzijds op de persoonlijke waarden, normen en de professionaliteit van zijn medewerkers (Van Avondt et al., 2000). Laten wij hierbij tevens opmerken dat de beschrijving die door de federale overheid is gehanteerd zeer sterk overeenkomt met deze gedaan door de International Federation of Accountants (IFAC): *'Integrity comprises both straightforward dealing and completeness. It is based upon honesty and objectivity, and high standards of propriety and probity in the stewardship of public funds and resources, and management of an entity's affairs. It is dependent on the effectiveness of the control framework and on the personal standards and professionalism of the individuals within the entity. It is reflected both in the entity's decision-making procedures and in the quality of its financial and performance reporting.'* (IFAC, 2001). Dit is uiteraard niet verwonderlijk aangezien de federale overheid in haar visie over deugdelijk overheidsbestuur of government governance zich grotendeels baseert op het IFAC-raamwerk.

Een andere beschrijving van integriteit in de overheidscontext is deze van de Vlaamse overheid in een handleiding gericht op het integriteitsbeleid: *'Integriteit is het handelen in overeenstemming met geschreven en ongeschreven waarden en normen die uitdrukking geven aan begrippen als rechtschapenheid, onschendbaarheid, onkreukbaarheid, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, willens en wetens te goeder trouw zijn, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid.'* (Vlaamse Overheid, 2008, 3). Deze definitie is een antwoord op een aantal beperkingen die in de literatuur voorkomen. Zo vermeldt de handleiding dat integriteit zich niet beperkt tot enkel het vermijden van corruptie en fraude, maar dat het ook meer kwaliteit in de dienstverlening nastreeft in de zin dat ambtenaren hun functie zorgvuldig en adequaat uitoefenen. Daarnaast is integriteit meer dan alleen maar geschreven regels en normen naleven. In complexe of volatiele omstandigheden waarbij deze laatste ontbreken, moeten overheidsmedewerkers bovendien in staat zijn om op een moreel verantwoorde manier te handelen en te oordelen in overeenstemming met de waarden die van hen worden verwacht (Vlaamse Overheid, 2008).

Om een antwoord te bieden op de eerder aangehaalde veranderde ambtsethiek en dus het stijgend belang van integriteit in openbare instellingen, trachten onderzoekers en overheden beleidsinstrumenten te ontwikkelen om tot dit integer handelen te komen in de vorm van een geïntegreerd beleid. Met dit laatste beoogt men integriteit als het ware te incorporeren in de organisationele processen, zodat het dagelijks handelen van medewerkers wordt beïnvloed (Maesschalck, 2004). Wat een dergelijk integriteitsbeleid vooropstelt en inhoudt bespreken wij in een later punt waarin deze basisprincipes van deugdelijk bestuur worden vertaald naar een concreet instrumentarium dat bovendien het uitgangspunt zal vormen van het praktijkonderzoek.

5.4.2 Publieke verantwoording

Zoals uitvoerig besproken in het eerste hoofdstuk van deze masterproef is accountability of verantwoording onontbeerlijk vanuit de corporate governance-gedachte in het bedrijfsleven die vertrekt vanuit de klassieke principaal-agent relatie. Daarbij verbindt de agent (beslissingsmanager) zich ertoe te handelen in het belang van zijn principaal (aandeelhouder). Om informatie-assymetrie tussen beide partijen te vermijden moeten bijgevolg controlemechanismen worden ingezet, zodat de principaal de beslissingen van de agenten kan controleren. In dit verband zal de beslissingsagent met een bepaalde rol, functie of verantwoordelijkheid zijn optreden telkens moeten verantwoorden ten aanzien van zijn principaal door hem van relevante informatie te voorzien (cf. hoofdstuk 3). In hoofdstuk twee is voorts aangehaald dat in de overheidscontext men eveneens te maken heeft met dergelijke relaties. In een representatieve democratie moeten de beleidsuitvoerders in openbare instellingen immers verantwoording afleggen aan de uiteindelijk primaire 'aandeelhouders' van de publieke samenleving: de burgers die politieke rechten en plichten bezitten, deelnemers zijn in het bestuur en tenslotte tevens klanten zijn van de publieke dienstverlening. Daarnaast hebben wij vermeld dat beleidsvoerders meestal ook verantwoording moeten afleggen aan meervoudige principalen met telkens andere informatieverwachtingen (cf. hoofdstuk 4). Ook onder impuls van het Nieuw Publiek Management (NPM) werd verantwoording of *accountability* een belangrijke pijler in openbare instellingen die een bedrijfsmatige manier van werken hebben. Controle- of monitoringsystemen zijn in dit verband typische toepassingen binnen openbare instellingen. Wegens het 'openbaar' karakter van deze sociale relaties en omdat het hier uiteindelijk gaat om de besteding van publieke middelen, het uitoefenen van publieke taken of het optreden van openbare instellingen waarbij uiteindelijk de burger als grootste beoordelaar optreedt, wordt in dit verband ook wel gebruik gemaakt van het begrip 'publieke verantwoording' (Bovens, 2004).

Algemeen wordt het begrip verantwoording of '*accountability*' in de context van de publieke sector omschreven door de Public Sector Committee van de International Federation of Accountants (IFAC) als het proces waarbij publieke organisaties en hun medewerkers elk verantwoordelijk zijn voor hun beslissingen en acties, inclusief hun rentmeesterschap over de verkregen publieke middelen. Zij moeten zich daarbij ertoe verbinden deze beslissingen en acties te allen tijde te kunnen verantwoorden. Verantwoording kan worden bereikt dankzij duidelijk omschreven verantwoordelijkheden en rollen binnen de organisatie die gepaard gaan met een robuuste organisatiestructuur (IFAC, 2001). Waarom publieke verantwoording belangrijk is in de publieke context wordt door Bovens (2004) aan de hand van drie grote denkpijlers of perspectieven beantwoord. Ten eerste is er het democratisch perspectief waarbij de zin van publieke verantwoording ligt in de mogelijkheid tot een democratische controle op het optreden van openbare instellingen. Hierbij komt vooral het idee van de principaal-agent relatie naar voren, waarbij aan de volksvertegenwoordigers en burgers als primaire principalende nodige informatie over de gedelegeerde publieke taken moet verschaft worden, zodat zij de doelmatigheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening kunnen beoordelen.

Daarnaast biedt publieke verantwoording vanuit het rechtsstatelijk perspectief een waarborg in het vermijden van machtsconcentratie en corruptie door het instellen van een *checks & balances* systeem, zodat een balans ontstaat tussen machten (Bovens, 2004). Publieke instituties worden bijgevolg ingericht om als tegenmacht op te treden en die bevoegd zijn om over bepaalde aspecten verantwoording te vragen, externe controle of toezicht te houden (voogdij-overheden, het Rekenhof, auditcommissies, ...). Tenslotte haalt Bovens (2004) het cybernetisch perspectief aan, waarbij publieke verantwoording gerelateerd is aan het bevorderen van het leervermogen van de openbare besturen. Het functioneert als een mechanisme waarbij publieke bestuurders en ambtenaren geconfronteerd worden met informatie over de beleidsuitvoering en bijgevolg worden aangezet tot reflectie over eventuele successen en falingen in het gevoerde beleid, alsook tot het bijstellen van hun gedrag.

Publieke verantwoording kan voorts op verschillende manieren voorkomen, daar publieke instellingen verantwoording moeten afleggen aan verschillende actoren met eveneens verschillende informatieverwachtingen in de samenleving. Bovens (2004) spreekt in dit verband van 'het probleem van de vele ogen'. Wij willen hierbij niet insinueren dat dit in het bedrijfsleven helemaal niet het geval is – gezien onze bijdrage over *the stakeholder society* (zie hoofdstuk 3) –, maar in de publieke sector gaat dit meestal zelfs verder dan het afleggen van verantwoording aan directe stakeholders. Zo zijn er ten eerste op zijn minst vijf verschillende soorten van publieke verantwoording¹ die wij kunnen onderscheiden op basis van de actoren aan wie verantwoording moet worden afgelegd (principalen):

- *Politieke verantwoording*: in een representatieve democratie is het uiteraard cruciaal dat het optreden van openbare instellingen wordt verantwoord ten aanzien van de volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen en eventueel de media in een politieke context. Hierbij verwijzen wij nogmaals naar het proces van delegatie en verantwoording dat in hoofdstuk twee is toegelicht om het onderscheid privaat-publiek te maken (zie hoofdstuk 4).
- *Juridische verantwoording*: het 'openbaar' karakter van openbare instellingen impliceert ook dat de werking ervan meestal sterk is gereguleerd en in een stevig keurslijf wordt gegoten. Zij kunnen dus niet naar willekeur handelen en moeten in sommige gevallen bij eventuele afwijkingen rekenschap afleggen ten opzichte van rechtbanken.
- *Administratieve verantwoording*: zoals eerder aangehaald, heeft het Nieuw Publiek Management (NPM)-denken de rol van controle en toezicht op de administratieve, financiële en procesmatige verrichtingen in openbare instellingen versterkt. De verhoogde autonomie en bedrijfsmatige manier van werken heeft de nood aan onafhankelijk financieel en bestuurlijk toezicht verhoogd. Er zijn daartoe instanties op verschillende niveaus (Europees, nationaal, lokaal) opgericht.
- *Professionele verantwoording*: veel publieke organisaties stellen mensen tewerk die professionals zijn in hun taak, zoals ziekenhuizen, scholen, universiteiten

¹Bovens (2004) haalt in zijn werk aan dat hij het bewust over 'tenminste' vijf soorten heeft, omdat deze indeling niet limitatief is.

Ook zij kunnen deelnemen aan beroepsverenigingen of dergelijke professionele verbanden waarbij verantwoording tussen vakgenoten ontstaat.

- *Maatschappelijke verantwoording*: vanuit een rechtsstatelijk perspectief is verantwoording aan de burger en de maatschappij in wezen een verplichting voor een publieke organisatie, gezien zij van rechtswege is opgericht om aan publieke dienstverlening te doen. Maar dat betekent nog niet dat de instelling in het voeren van haar beleid voortdurend de belangenbehartiging van haar stakeholders beoogt. Burgers moeten dus niet enkel beschouwd worden als de bezitters van politieke rechten en plichten, maar ook als klanten die bepaalde informatiebehoeften hebben. Men komt bijgevolg pas tot deugdelijk bestuur wanneer de instelling haar maatschappelijke verantwoordingsplicht onderkent en haar dienstverlening hierop afstemt (Bovens, 2004).

Op basis van deze indeling kan vervolgens achterhaald worden over welke processen er verantwoording wordt afgelegd. Zo kan de verantwoording zich buigen over financiële processen waarbij de comptabiliteit centraal staat, de rechtmatigheid, de doelmatigheid en professionaliteit van de publieke dienstverlening etc. .

Een tweede indeling van verantwoording gebeurt op basis van de organisatie die verantwoording moet afleggen. Dit is volgens Bovens (2004) zinvol, omdat het voor het publiek moeilijk is om vast te stellen wie in welke mate verantwoording moet afleggen in een publieke instelling. De reden hiervoor ligt in het feit dat het overheidsoptreden een cumulatie is van verschillende handelingen, m.a.w. bepaalt en voert niemand individueel het beleid uit. Aangezien het bestuur in publieke organisaties meestal politiek wordt verkozen voor een bepaald ambtstermijn, ontstaat voorts het fenomeen dat beslissingen of plannen die bestuurders vooropstellen vaak niet of deels worden geïmplementeerd. Ook in dat geval rijst de vraag wie nu feitelijk verantwoording moet afleggen over de publieke dienstverlening. Daarom kan een indeling op basis van de agenten meer inzicht verlenen:

- *Corporatieve verantwoording*: vandaag zijn de meeste publieke organisaties zelfstandige entiteiten geworden met een eigen rechtspersoonlijkheid. Dit impliceert dat vooral in het geval van juridische, administratieve en maatschappelijke verantwoording (cf. supra) de organisatie als rechtspersoon rekenschap moet afleggen aan diverse actoren.
- *Hiërarchische verantwoording*: de meeste publieke instellingen zijn verplicht zich politiek te verantwoorden in een representatieve democratie. Hier wordt de verantwoording eerder hiërarchisch georganiseerd, waarbij in eerste instantie de pers(o)on(en) die de politieke leiding hebben worden benaderd (ministerie, agentschap, bestuursraad, voorzitter, ...). Vervolgens treedt deze leiding op als een principaal en kan het intern publieke managers en ambtenaren ter verantwoording roepen (Bovens, 2004). Afhankelijk van het organogram dat de interne organisatie hanteert, ontstaat dus een keten van principaal-agent-relaties.

- *Individuele verantwoording*: in geval van sancties of tuchtprocedures is het niet altijd evident om de organisatie als geheel te beoordelen vanuit een moreel oogpunt. Met andere woorden is het niet adequaat dat individuele personen zich bij fouten of schendingen gaan verstoppen achter hun organisatie of leiding. In dergelijke gevallen worden meestal procedures ingezet waarbij men zal trachten te achterhalen in welke mate het individuele optreden afwijkt van de beroepsstandaarden (Bovens, 2004).

De verantwoording kan voorts verticaal plaatsvinden wanneer er sprake is van een formele macht uitgeoefend door de principaal over de agent. Dit is meestal het geval bij een hiërarchische relatie. Het ander uiteinde van het continuüm is horizontale verantwoording: er wordt geen formele macht uitgeoefend, doch de verantwoording gebeurt op vrijwillige basis (Bovens, 2004). Zo is de relatie van een minister die bevoegd is binnen een bepaald beleidsdomein tot medewerkers in agentschappen een verticale relatie, terwijl inspecties, beroepsorganisaties, of toezichhouders zoals het Rekenhof geen directe hiërarchische relatie hebben met publieke instellingen en dus een horizontale relatie hebben.

Uit de bovenstaande bevindingen kunnen wij duidelijk afleiden dat verantwoording inderdaad een cruciale voorwaarde is om van deugdelijk bestuur te spreken. Vooral het cybernetisch perspectief toont ons dat publieke organisaties hun dienstverlening kunnen bijsturen en verbeteren, daar verantwoording het vrijgeven van informatie over de activiteiten bevordert. De besturen worden bijgevolg geconfronteerd met deze informatie en kunnen in geval van tekortkomingen stappen ondernemen. Hoewel de voordelen niet te betwisten zijn, kunnen een aantal negatieve effecten ontstaan wanneer er een te sterk doorgedreven focus is op publieke verantwoording. Bovens (2004) haalt in dit verband aan dat een te sterke democratische controle de organisaties omvormt tot '*formalistische, door regels en papier geobsedeerde bureaucratieën*' waarbij verantwoording wordt gelijkgesteld aan het opstellen van eindeloze verslagen en formulieren (Bovens, 2004). Het gevolg is uiteindelijk dat de mensen die de openbare instellingen maken daardoor niet de kans krijgen om zich te buigen over innovatie en ondernemerschap binnen de organisatie. Daarnaast zal een te hoge verantwoordingsdruk leiden tot ontwijkend, risico-avers gedrag (Bovens, 2004). Bovens & 't Hart (2005) komen in hun werk tot de conclusie dat naast de afwezigheid van verantwoordingsmechanismen (*verantwoordingstekort*), eveneens een teveel aan verantwoording (*verantwoordingsoverlast*) de kwaliteit van het bestuur negatief beïnvloedt. In dit verband vormen zij beide de uiteinden van een omgekeerde U-curve: naargelang meer verantwoordingsinstrumenten worden ingezet bij een verantwoordingstekort zal de kwaliteit van het bestuur stijgen, maar vanaf een bepaald moment zullen de negatieve effecten de voordelen van verantwoording overtreffen (Bovens & 't Hart, 2005). Beide vormen van verantwoordingsfalen worden bovendien door de twee auteurs dieper toegelicht op basis van drie criteria: informeren, debatteren en sanctioneren.

Bij een verantwoordingstekort zijn er onder meer geen of te weinig verantwoordingsfora ingericht of zijn de informatierechten niet adequaat en duidelijk met het gevolg dat agenten zelf beslissen of ze bepaalde informatie over hun activiteiten bekendmaken of niet. Daarnaast zullen momenten waarop wordt gedebatteerd over de geleverde prestaties, eventuele tekortkomingen of problemen en de nodige lessen die daaruit moeten worden getrokken, eerder uitlopen op een losse

uitwisseling van meningen en standpunten. Zowel de verantwoordingsfora, als de agenten weten immers dat er geen of weinig sanctiemechanismen bestaan, ook wanneer het forum ontevreden is met de geleverde informatie en uitleg van de organisatie. In het geval van verantwoordingsoverlast zijn de informatie-eisen die worden opgelegd aan de agenten zo hoog, dat zij zich in hun functie-uitoefening meer bezighouden met informeren, dan op hun feitelijke taken en beleidsuitvoering. Debatten tussen de organen en verantwoordingsfora nemen daarnaast eerder de vorm aan van een rapportenoorlog waarbij cijfers vechten met cijfers en daarmee de aandacht voor de 'big picture' verdwijnt. Door de aanwezigheid van verregaande sanctiemogelijkheden raken de organisaties voorts verlamd onder deze druk en worden zij geprikkeld om zoveel mogelijk risico's te mijden en dus niet te leren. Uiteindelijk wordt publieke verantwoording een einddoel op zich, terwijl het een middel moet zijn om tot deugdelijk bestuur te komen (Bovens & 't Hart, 2005).

5.4.3 Openheid & transparantie

Verantwoording in het vorig puntje geeft het belang aan van informatieverschaffing over de activiteiten zodat een vorm van controle of toezicht ontstaat op het handelen van overheidsmedewerkers en het optreden van de organisatie in haar geheel. In dat verband is in wezen ook belangrijk dat de informatie in de juiste context wordt begrepen door de ontvanger. In welke mate is er sprake van deugdelijk bestuur wanneer een hoop informatie wordt vrijgegeven, maar deze nauwelijks of verkeerd wordt begrepen door de partijen die de informatie raadplegen? Verder is het cruciaal dat de informatie de juiste personen bereikt. Daarom vormen transparantie en openheid samen de derde en laatste basisprincipe van deugdelijk bestuur.

Hoewel transparantie en openheid vaak samen worden gebruikt in codes en handleidingen en men deze begrippen als zijnde synoniemen beschouwt, komen er in de literatuur een aantal visies voor die een onderscheid tussen openheid en transparantie nodig achten. De OESO definieert in haar handleiding 'transparantie' als één van de karakteristieken van een 'open' overheid en stelt hierbij dat de acties van de organisatie, en de individuen verantwoordelijk voor deze acties worden onderworpen aan het nauwkeurig toezicht van het publiek. Daartegenover houdt 'openheid' naast transparantie ook 'toegankelijkheid' en 'responsiviteit' in. Toegankelijkheid betekent in dit verband dat informatie over activiteiten gemakkelijk toegankelijk moet zijn voor belanghebbenden. Responsiviteit duidt op het open staan van het openbaar bestuur voor nieuwe ideeën en behoeften vanuit de maatschappij. Concreet impliceert openheid van het openbaar bestuur dus dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben om relevante en begrijpbare informatie op te vragen of te ontvangen, gemakkelijk toegang hebben tot dienstverlening en tenslotte de kans krijgen om aan de publieke besluitvorming en het beleid deel te nemen (OESO, 2005, 29). Een andere, maar tegengestelde visie is deze van Heald (2006) die stelt dat transparantie een bredere betekenis omhelst dan openheid in de zin dat een publieke organisatie 'open' kan zijn over haar activiteiten en processen, maar niet transparant voor relevante belanghebbenden indien de informatie wordt gepercipieerd als onsamenvattend. Deze nuanceringen moeten niet worden gezien als een poging om deze twee begrippen naast elkaar te plaatsen, maar verklaren eerder waarom openheid en transparantie vaak samen of doorheen worden gebruikt.

De IFAC hanteert bijvoorbeeld in haar raamwerk voor deugdelijk bestuur in de publieke sector het principe 'openheid' naast de twee basisprincipes integriteit en verantwoording. Op international niveau wordt openheid als volgt gedefinieerd: *'Openness is required to ensure that stakeholders can have confidence in the decision-making processes and actions of public sector entities, in the management of their activities, and in the individuals within them. Being open through meaningful consultation with stakeholders and communication of full, accurate and clear information leads to effective and timely action and stands up to necessary scrutiny.'* (IFAC, 2001). Deze beschrijving komt sterk overeen met de drie elementen (toegankelijkheid, transparantie en responsiviteit) die de OESO vooropstelt. Voorts kunnen wij uit deze definitie afleiden dat openheid vooral belangrijk is voor het vertrouwen van de stakeholders in de organisatie en leidt het daarnaast tot effectieve en tijdige acties.

Ook de OESO haalt aan waarom openheid en transparantie leiden tot deugdelijk bestuur. Het kan vooreerst dienen als een instrument om corruptie en fraude tegen te gaan in de zin dat het overheidsoptreden constant in het oog kan worden gehouden door het publiek. Daarnaast kan openheid leiden tot meer gebruiksvriendelijkheid, waardoor de dienstverlening verbetert. Ook kan naar openheid gestreefd worden om de interactie met diverse stakeholders te versterken. Op basis van deze diverse doelstellingen concludeert de handleiding dat het bevorderen van het vertrouwen in de publieke dienstverlening het uiteindelijk streefdoel is (OESO, 2005).

Tenslotte vermelden wij hoe publieke instellingen tot meer openheid en transparantie kunnen komen. Een algemene, wereldwijd toegepaste maatregel is het opnemen van informatievrijheid in de wetgeving. Dit impliceert dat burgers en andere belanghebbenden, steunend op de wetgeving, relevante informatie kunnen opvragen bij de overheidsinstelling. Cruciaal is hierbij wel dat de regelingen inzake privacy nog steeds moeten gerespecteerd worden. In ons land bestaat in dit verband ook wetgeving wat betreft de openbaarheid van bestuur¹ van toepassing op openbare instellingen. Op deze wet zullen wij dieper ingaan in een later punt waarin de basisprincipes worden vertaald naar concrete, operationele instrumenten. Daarnaast speelt internet vandaag een grote rol in het bekendmaken van informatie. ICT-toepassingen bieden een tal van mogelijkheden voor publieke administraties om hun informatie zodanig te verwerken dat deze verstaanbaar is voor de belanghebbenden. Men spreekt in dit verband ook van E-government. Websites spelen een cruciale rol in het elektronisch publiceren van documenten en andere zaken die potentiële belanghebbenden kunnen dienen. Ook publiceren openbare instellingen periodiek al dan niet verplichte documenten, zoals jaarverslagen, om te rapporteren over de activiteiten van verstreken jaren. Deze laatste geven de stakeholders echter mogelijk geen beeld over de toekomstige plannen en de richting die de instelling wil inslaan om haar activiteiten verder te zetten. In dat geval kunnen strategische (beleids)plannen een oplossing bieden (OESO, 2005).

¹Wet v. 11 april 1994 betreffende openbaarheid van bestuur, B.S., 30 juni 1994 & decreet v. 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur, B.S., 1 juli 2004

5.5 Besluit

In dit hoofdstuk hebben wij getracht te achterhalen hoe het gedachtegoed rond deugdelijk bestuur wordt ingevuld in de context van openbare instellingen en hebben wij bestaande bijdragen en initiatieven getracht weer te geven (cf. deelvraag 3 & 4). Er zijn voldoende argumenten uit de literatuur verzameld die aantonen dat deugdelijk bestuur geen onbekend terrein is in openbare instellingen. Corporate governance in de private sector heeft vooral onder impuls van het Nieuw Publiek Management-denken het venster geopend voor publieke instellingen om zich te buigen over waarden als transparantie, integriteit en verantwoording. Daarnaast hebben wij andere stromingen aangehaald die het stijgend belang van goed bestuur aantonen, waaronder de vermaatschappelijking van het overheidsoptreden onder impuls van mondigere burgers en andere belangengroepen die zich steeds meer bekommeren over het gevoerde binnenlands beleid (cf. Bovy, 2002). Men hanteerde ook al de benaming government governance om het verschil aan te duiden. Met het oog op het 'publiek' karakter hebben heel wat instanties en organen, die rond deugdelijk bestuur werken, getracht om aanbevelingen, codes en richtlijnen op maat te plaatsen in de context van openbare instellingen. Hieruit blijkt dat er geen universele benadering bestaat voor wat betreft de invulling van government governance en worden telkens andere accenten gelegd.

Het is niet mogelijk om te stellen welke initiatieven, die in dit onderdeel zijn besproken, gaande van de buitenlandse publicaties tot internationale handleidingen, relevanter of verdienstelijker zijn ten opzichte van elkaar. Spanhove & Verhoest (2007) stellen dat de grote diversiteit van de publieke sector in landen dit vermijdt. Bepaalde initiatieven hebben betrekking op specifieke entiteiten binnen de publieke sector, zoals deze van CPA Australia (2005) die zich specifiek buigt over lokale besturen in Australië. Wij hebben ook vastgesteld dat de bovenstaande initiatieven telkens andere accenten leggen, waardoor het bijna onmogelijk wordt om een bepaalde hiërarchie toe te kennen aan deze bijdragen. Daarom is het wenselijk om zich niet te verdiepen in de eventuele verschillen, maar wel in wat deze initiatieven gemeen hebben op het vlak van deugdelijk bestuur. Zo zijn wij op basis van onze bevindingen en bovenstaand tabel 3 tot de vaststelling gekomen dat de drie basisprincipes van deugdelijk bestuur integriteit, verantwoording en transparantie/openheid globaal bekeken worden aangereikt als de grote pijlers waarop government governance zich berust.

In tegenstelling tot de private sector, krijgen deze begrippen uiteraard een andere invulling mee die de eigenheid van publieke instellingen reflecteert. Ook is het belangrijk te vermelden dat deze drie basisprincipes niet los van elkaar bestaan, maar elkaar aanvullen en versterken. Informatieverschaffing over de activiteiten mag dan wel wijzen op een goede verantwoording, maar zolang de informatie niet in een verstaanbare vorm wordt gegoten, noch de beoogde doelgroep bereikt (transparantie en openheid) en daarnaast niet met de nodige zorgvuldigheid, eerlijkheid en objectiviteit (integriteit) wordt verwerkt, kan men het niet hebben over deugdelijk bestuur.

HOOFDSTUK 6: EEN RAAMWERK VOOR DEUGDELIJK BESTUUR IN OPENBARE INSTELLINGEN

6.1 Inleiding

Wij vertrekken in deze masterproef grotendeels vanuit het raamwerk dat Spanhove & Verhoest (2007) – zich baserend op het internationaal aanvaarde IFAC-raamwerk – hebben vooropgesteld in hun onderzoek. Meer bepaald zullen de vier dimensies de basis vormen voor onze praktijkstudie naar vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Wij zullen daarbij ingaan op relevante instrumenten behorend bij iedere dimensie vooraleer wij onze onderzoeksresultaten bespreken.

Het IFAC-raamwerk (2001) is het enig raamwerk uit onze literatuurstudie met een procesmatige benadering van deugdelijk bestuur, waarbij de drie besproken basisprincipes integriteit, verantwoording en transparantie (en openheid) concreet worden vertaald naar instrumenten op organisationeel niveau. Het beperkt zich dus niet enkel tot het formuleren en naar voor schuiven van normatieve principes voor deugdelijk bestuur, maar geeft ook aan hoe openbare instellingen dienen vorm te geven aan hun structuren en deelprocessen om deugdelijk bestuur waar te maken. De aanbevelingen behorend bij deze procesmatige dimensies worden in het raamwerk echter onvoldoende toegelicht en zijn eerder vaag, waardoor wij op basis van verder literatuuronderzoek een eigen uitgewerkt raamwerk zullen opstellen. Hierbij worden bij iedere dimensie relevante instrumenten toegelicht en wordt de relatie met deugdelijk bestuur duidelijk gemaakt. Indien van toepassing, wordt bij ieder instrument voorts getracht wetgeving, bestaande werken of initiatieven in het kader van Vlaamse OCMW's of van lokale besturen in het algemeen aan te halen. Daarmee beantwoorden wij gedeeltelijk onze laatste deelvraag over de toepassingen van deugdelijk bestuur in Vlaamse OCMW's.

De vier dimensies die wij onderscheiden worden in volgend tabel weergegeven:

Tabel 4: Instrumentarium deugdelijk bestuur (eigen bewerking o.b.v. Spanhove & Verhoest, 2007; en IFAC, 2001)

Integriteitsbeleid		
<ul style="list-style-type: none"> - Deontologische codes - Vorming, training en opleiding - Personeelsbeleid - Structurele maatregelen - Ethische organisatiecultuur - Meldpunt integriteitsschendingen 		
Organisationale structuren en procedures	Controle	Rapportering en openbaarheid
<ul style="list-style-type: none"> - Accountability m.b.t. overheidsmiddelen - Doelmatig en doeltreffend aanwenden van belastingen - Rechtmatigheid van de organisatiestructuur - Communicatie met betrokken partijen - Interne communicatiekanalen - Rollen en verantwoordelijkheden uitvoerig omschrijven: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestuursraad ▪ Voorzitter ▪ Niet-uitvoerende leden ▪ Uitvoerend management 	<ul style="list-style-type: none"> - Interne controle(een intern controlesysteem) - Interne audit - Externe audit - Bestuurlijk toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Interne rapportering - Externe rapportering -Wet op de openbaarheid van bestuur (decreet 26 maart 2004)

De reden om in onze praktijkstudie vanuit deze dimensies te vertrekken – en niet vanuit de drie normatieve principes – ligt ook in de vaststelling dat de vier dimensies in sommige gevallen meer dan één principe van deugdelijk bestuur kunnen reflecteren. Zo kunnen wij ter illustratie zowel 'accountability met betrekking tot aangewende overheidsmiddelen' onder organisationale structuren en procedures, als de 'interne- en externe rapportering' onder rapportering en openbaarheid linken aan het principe 'verantwoording'. Hierna worden de bovenstaande instrumenten onder de vier dimensies dieper toegelicht.

6.2 Integriteitsbeleid

Wij hebben het begrip integriteit eerder reeds uitvoerig besproken (cf. 5.5.1 Integriteit). Een integriteitsbeleid is bijgevolg een instrument om het 'integer' handelen van publieke bestuurders, managers en ambtenaren, maar ook van de organisatie als geheel te bevorderen (Maesschalck, 2004). Volgens Maesschalck (2004) moet een integriteitsbeleid ten eerste *'het gedrag van de organisatieleden daadwerkelijk beïnvloeden'*. Hiermee wordt bedoeld dat het maar al te vaak voorkomt dat initiatieven rond integriteit niet verder gaan dan ambitieuze verklaringen en een holle opsomming van waarden. Maesschalck (2004) heeft het in dit verband over het risico op *implementatie-deficit*. Het is dus cruciaal dat het integriteitsbeleid ook effectief haar neerslag vindt in de dagelijkse organisatieprocessen en routines. Het blijkt uit navraag dat openbare instellingen in Vlaanderen slecht scoren op dit vlak: deontologische codes die worden voorgeschreven worden nauwelijks als instrument gebruikt volgens Maesschalck (2004). Ook uit onze eigen onderzoeksresultaten zal blijken of er in de onderzochte OCMW's een dergelijke *implementatie-deficit* bestaat. Een tweede uitdaging in dit kader is dat het integriteitsbeleid een *'combinatie moet zijn van de controlerende en de stimulerende benadering'* (Maesschalck, 2004). Met de controlerende benadering wordt bedoeld dat men vooral de nadruk gaat leggen op wat niet is toegelaten en zodoende de beslissingsruimte van de organisatieleden inperkt. Een dergelijk integriteitsbeleid wordt gekenmerkt door gedragscodes met juridische regels, geboden, verboden en sancties. Ethisch handelen wordt in deze benadering gelijkgesteld aan juridisch handelen, dus strafmaatregelen leiden automatisch tot beter gedrag (Bovy, 2002). De stimulerende benadering wil de beslissingsruimte niet inperken, maar beoogt om de organisatieleden daarmee te leren omgaan. Codes zullen eerder belangrijke waarden opsommen en een gidsend karakter hebben dan het voorschrijven van wat mag en niet mag. Het is aan de leiding om een organisatieomgeving te creëren die ethisch gedrag stimuleert en een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel bevordert. Ethische trainingen, opleidingen en communicatie zijn belangrijke toetsstenen binnen de stimulerende benadering (Bovy, 2002). Het is belangrijk dat een optimale mix wordt gevonden tussen controlerende en stimulerende instrumenten, daar controle maar een gedeeltelijke oplossing biedt voor bepaalde vraagstukken en een stimulerende benadering daartoe een onontbeerlijk complement is. Hierna bespreken wij de belangrijkste instrumenten die in de literatuur aangehaald worden om tot een goed integriteitsbeleid te komen.

6.2.1 Deontologische codes

Ten eerste zijn er de deontologische of ethische codes die in wezen het bekendste instrument zijn. Dergelijke codes bevatten meestal een krachtige missie die duidelijk aanhalen waar de organisatie voor staat en wat de strategische doelstellingen zijn. Daarnaast wordt in de meeste gevallen een uiteenzetting gemaakt van kernwaarden of –principes die niet voorschrijven hoe organisatieleden zich moeten gedragen, maar eerder gericht zijn de op de instelling van de leden (stimulerende benadering). Tenslotte kunnen normen en regels (controleerende benadering) de vertaalslag vormen van deze kernwaarden in specifieke richtlijnen en aanbevelingen. Het blijkt in de praktijk dat overheden vaak kernwaarden en bijhorende gedragsnormen combineren in een enkele deontologische code voor hun personeel (Maesschalck, 2004).

Deontologische codes kunnen de integriteit bevorderen, omdat een code ten eerste duidelijkheid schept. Zo kan men eenvoudig beoordelen wat al dan niet integer is. Doch is het niet mogelijk om volledige duidelijkheid te krijgen, omdat niet alle situaties voorzien kunnen zijn. Vanuit de stimulerende benadering is dit trouwens niet wenselijk, daar men bepaalde situaties ook moet laten aan het vermogen om te oordelen en de verantwoordelijkheidszin van organisatieleden. Daarnaast verhoogt een code de 'accountability': doordat organisatieleden een gemeenschappelijke woordenschat leren hanteren dankzij de code, kunnen zij ook makkelijker aangesproken worden op hun verantwoordelijkheid. Voorts helpt een code het gedrag te sturen, daar het verwachtingen stelt om bepaalde vormen van gedrag te vertonen. Tenslotte draagt een code bij in het stimuleren van betrokkenheid en loyaliteit. Met onder meer een krachtige 'mission statement' die stelt waar de organisatie voor staat, kunnen deontologische codes een gevoel van eigenaarschap bij de organisatieleden creëren (Maesschalck, 2004).

In de praktijk hebben de meeste publieke instellingen een code in hun statuut en hun arbeidsreglement, die eerder de vorm aanneemt van juridische bepalingen. Maar overheden kunnen nog altijd beslissen om daarnaast een extra deontologische code op te stellen die ambitieuzer is dan een statuut of reglement, een minder wettelijke taal hanteert, flexibeler kan aangepast worden en ruimte laat om de code een logische structuur te geven (Maesschalck, 2004). Ook in het OCMW-decreet zien wij deze juridische bepalingen terugkomen onder *Afdeling IV 'deontologische rechten en plichten'* van het hoofdstuk over personeelsformatie¹. Het is niet ons doel in deze masterproef om al deze juridische bepalingen onder de loep te nemen, doch is het interessant om op basis van onze praktijkstudie te achterhalen of de onderzochte OCMW's ook over een extra deontologische code bezitten die inderdaad verder gaat dan wat juridisch is voorgekauwd.

¹Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Belgisch Staatsblad, 24 december 2008. (Opmerking: de wetgeving betreffende inhoudelijke taken van het OCMW is een federale bevoegdheid en komt bijgevolg voor in de organieke wet van 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Het decreet dat onder de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap valt regelt daarentegen de bestuurlijke organisatie van Vlaamse OCMW's.

6.2.2 Professionele socialisatie: vorming, training en opleiding

Om ervoor te zorgen dat organisatieleden zich conform de deontologische code of principes gedragen, moet er sprake zijn van een ethisch bewustzijn waarbij de waarden en normen toegeëigend worden. Bovy (2002) spreekt in dit verband van professionele socialisatie en definieert het als *'het proces waarbij een persoon de waarden, normen en gedragingen van zijn of haar beroep leert (kennen) en waardoor hij/zij kan functioneren als een lid van de organisatie.'* Vorming, training en opleiding biedt bijgevolg een oplossing om dit proces van professionele socialisatie in gang te brengen (Bovy, 2002).

Een cruciaal instrument in dit verband is volgens Maesschalck (2004) het organiseren van dilemmatrainingen. Hierbij beoogt men het oordeelsvermogen van de deelnemer te versterken door het bespreken van casussen die meestal handelen over ethische dilemma's. Zo wordt de vaardigheid aangeleerd om met bepaalde ethische vraagstukken om te gaan. Als de training bovendien wordt gegeven aan een groep mensen die tot eenzelfde organisatie of dienst behoren, draagt het bij tot cultuurverandering waarbij opvattingen en assumpties verduidelijkt worden en men goed op de hoogte is over de aanpak bij toekomstige kwesties (Maesschalck, 2004).

6.2.3 Integratie in het personeelsbeleid

Een effectief integriteitsbeleid vindt haar neerslag in alle interne delen van de organisatie. Daarbij is integratie in het personeelsbeleid een belangrijke vereiste. Zo moet integriteit vooreerst fungeren als een selectiemechanisme bij de werving van nieuw personeel. Instrumenten zoals het opvragen van een uitgebreide CV, getuigschriften van goed zedelijk gedrag en het perfect opvolgen van een vooropgestelde selectieprocedure kunnen de kans om onbetrouwbare leden aan te werven in zekere mate verkleinen (Maesschalck, 2004). De aangenomen personeelsleden moeten voorts geïnformeerd worden over het integriteitsbeleid en de eventuele instanties (vertrouwenspersonen, functionarissen, ...) die zich daarover buigen.

Het afbakenen van taken en bevoegdheden aan de hand van een geactualiseerde functiebeschrijving is bovendien cruciaal om verantwoordelijkheden vast te leggen, zodat er geen mogelijkheid ontstaat tot vrij spel en dus eventuele inbreuken op integriteit. Het opnemen van 'integriteit' als een themapunt in functioneringsgesprekken kan bovendien het 'verdwijnen van integriteitsproblemen in de dagelijkse drukte' voorkomen. Ook de opname ervan in periodieke evaluatiegesprekken verkleint het risico op inbreuken, daar de betrokken instanties formeel een opinie moeten stellen over hoe het met de integriteit van het personeel zit (Maesschalck, 2004).

6.2.4 Structurele maatregelen

Een aantal structurele maatregelen op het niveau van de organisatie kunnen eveneens de integriteit bevorderen. Zo kunnen kwetsbare handelingen opgedeeld worden in deelverantwoordelijkheden, zodat meerdere personen de taak moeten uitvoeren (functiescheiding). Een OCMW-medewerker die instaat voor het toekennen van leefloon, moet bijvoorbeeld ook niet de persoon zijn die nagaat of de toekenningsvereisten worden nagevolgd. Het is daarbij ook cruciaal dat er formele procedures bestaan voor handelingen of functies waarbij de kans op

integriteitsschendingen het grootst is. Daarnaast kan functieroulatie, waarbij medewerkers met een kwetsbare functie een andere taak, regio of functie toegewezen krijgen, voorkomen dat er ongewenste routines of verhoudingen ontstaan doordat men gedurende een lange tijd dezelfde taak uitoefent. Meer technisch gerichte maatregelen zijn tenslotte het werken met o.m. een tijdregistratiesysteem voor de opvolging van werkuren en beveiligingssystemen voor de opslag en verwerking van belangrijke al dan niet strikt vertrouwelijke documenten (Maesschalck, 2004).

6.2.5 Een ethische organisatiecultuur: voorbeeldgedrag van de leiding

Bovy (2002) stelt dat een ethische organisatiecultuur wordt gekenmerkt door een organisatieomgeving waarin de leidinggevenden een zekere vorm van commitment en voorbeeldgedrag vertonen. Met leidinggevenden worden enerzijds de politieke bestuurders en anderzijds de leidinggevende ambtenaren bedoeld. Hoe dat leidinggevenden handelen heeft immers effect op de rest van de organisatie.

Maesschalck (2004) verwijst naar een empirisch onderzoek van Trevino & Weaver (2003) waarbij tienduizend medewerkers van zes organisaties werden bevraagd over het verband tussen leiderschap en integriteit. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat de houding van de leiding de integriteit bevordert op drie manieren: door zelf het integriteitsbeleid aan te prijzen, te steunen en te leiden; door op een open manier te communiceren over ethische kwesties zonder deze weg te stoppen en duidelijk maken dat dergelijke vraagstukken in een openbaar bestuur wel eens kunnen voorkomen en tenslotte door zelf voorbeeldgedrag te vertonen. De medewerkers moeten dus percipiëren dat de leidinggevenden werkelijk het belang inzien van een integriteitsbeleid en het niet installeren om zich in te dekken tegen eventuele beschuldigingen (Maesschalck, 2004).

6.2.6 Een meldpunt voor integriteitsschendingen: klokkenluidersregeling

In geval van ambtelijke integriteitsschendingen moeten organisatieleden de kans krijgen om via bepaalde rapporteringskanalen melding te maken over deze praktijken aan bepaalde personen of instanties die hiertegen maatregelen kunnen treffen. Het bekendmaken van dergelijke illegale of onethische praktijken door ex- of huidige organisatieleden staat bekend als 'klokkenluiden' of '*whistle-blowing*' (Maesschalck, 2004; Bovy, 2002). Voorzien in een klokkenluidersregeling betekent in dit verband enerzijds het ter beschikking stellen van rapporteringskanalen zoals een vertrouwenspersoon, een preventieadviseur, interne audit, een ombudsdienst e.d. . Anderzijds bestaat een klokkenluidersregeling erin om de persoon die melding maakt (de klokkenluider) te beschermen tegen eventuele vergeldingsacties. Voorbeelden van dergelijke represailles zijn: onterechte negatieve evaluatie van de klokkenluider, gedwongen ontslag, striktere controle op de handelingen van de klokkenluider, minder interessant of zwaarder werk toekennen met het oog op vrijwillig ontslag etc. . Maesschalck (2004) concludeert dat het uitwerken van een klokkenluidersregeling een complexe aangelegenheid is en door besturen vaak op weerstand stuit. De reden hiervoor ligt in de vrees van besturen voor een overrompeling van klachten door klokkenluiders die misbruik willen maken van de regeling voor persoonlijke vergeldingsacties. Doch is deze weerstand volgens Maesschalck (2004) ongegrond wanneer de klokkenluidersregeling goed geregeld is, omdat een dergelijke regeling juist het voorkomen van schandalen beoogt.

6.3 Organisationele structuren en procedures

Volgens de International Federation of Accountants (IFAC) buigen organisationele structuren en processen zich over de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden van de organisatieleden – met vooral de nadruk op de mensen die aan de top staan – zijn gedefinieerd en verdeeld, en op welke manier rekenschap wordt afgelegd over deze verantwoordelijkheden (IFAC, 2001). Met rekenschap wordt in dit verband vooral bedoeld in hoeverre de besturen aandacht besteden aan het doeltreffend en doelmatig aanwenden van de overheidsmiddelen (die overwegend voortvloeien uit belastinggelden en subsidies) en hierover verantwoording afleggen. Daartoe is het tevens aangewezen dat de openbare instelling vastomlijnde procedures heeft voor de interne en externe communicatiekanalen t.a.v. respectievelijk de verschillende bevoegdheden en de stakeholders.

Een duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden komt deugdelijk bestuur ten goede, omdat het voorkomt dat eventuele ruimte ontstaat voor organisatieleden om naar eigen believen te beslissen en handelen. Het zorgt voor een gebalanceerde verdeling van macht en autoriteit, m.a.w. regelt het de *checks & balances* die wij eerder aangehaald hebben. Ook vermeldden wij eerder dat het de kans op integriteitsschendingen verkleint. Hierbij is het cruciaal dat iedere organisatielid op de hoogte is van de wijze waarop bevoegdheden worden gedelegeerd en wie er instaat voor de controle (Van den Berghe et al. , 2007). Een goed systeem van *checks & balances* wordt volgens IFAC (2001) gekenmerkt door een optimale bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursraad (Raad van Bestuur) met een voorzitter, niet-uitvoerende leden en het uitvoerend management.

Voor wat betreft de Vlaamse OCMW's wordt in het OCMW-decreet een perfect onderscheid gemaakt tussen de politieke bestuursraad (Raad voor Maatschappelijk Welzijn) die het OCMW bestuurt, het managementteam met leidinggevende ambtenaren die instaan voor de coördinatie van de OCMW-diensten en de maatschappelijke werkers die in sommige gevallen ook tot het managementteam kunnen behoren (meestal diensthoofden) (Luyten, 2008). De raad voor Maatschappelijk Welzijn is een politiek orgaan dat om de zes jaar wordt verkozen door de Gemeenteraad en maandelijks minstens eenmaal vergadert. Zij staan in voor de beleidsbeslissingen, alsook voor belangrijke individuele beslissingen betreffende de sociale dienstverlening. De voorzitter van de raad is de vertegenwoordiger van het OCMW die alle vergaderingen voorziet en toezicht houdt op de uitvoering van de beslissingen door het uitvoerend management. Ook heeft elk OCMW een vast bureau dat in wezen een soort dagelijks bestuur is. Daarnaast beschikt de raad over de mogelijkheid om bijzondere comités op te richten waaraan het een aantal bevoegdheden kan delegeren (Luyten, 2008; OCMW-decreet, Art. 5 - 73).¹ Volgens Luyten (2008) treft men dergelijke comités, die eigenlijk de vorm aannemen van permanente werkgroepen, vooral aan in grotere OCMW's.

¹ Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Belgisch Staatsblad, 24 december 2008.

Een grote nieuwigheid voor zowel Vlaamse OCMW's (OCMW-decreet, Art. 95 -97) als gemeenten was de introductie van een managementteam dat optreedt als een bruginstantie tussen de politieke leiding en de uitvoerende ambtenaren. Artikel 97 van het OCMW-decreet luidt als volgt over het managementteam: *'het managementteam ondersteunt de coördinatie van de diensten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het bewaakt de eenheid in de werking, kwaliteit van de organisatie en de werking van de diensten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, alsook de interne communicatie.'* Het managementteam bestaat van rechtswege uit de secretaris, de financieel beheerder en eventueel uit personeelsleden met andere functies waaraan het organogram lidmaatschap van het managementteam verleent (OCMW-decreet, Art. 95). Met de introductie van het managementteam is dus een duidelijke scheiding aangebracht tussen de politieke en de administratieve beslissingsbevoegdheid. Ook is hiermee de samenwerking tussen de algemene manager (de secretaris) en de financiële manager (de financieel beheerder) versterkt, zodat dit deugdelijk bestuur ten goede komt. Een mogelijk nadeel is dat de scheiding politiek-administratie belangenconflicten tussen mandatarissen en leidinggevendenden kan teweegbrengen (Vos & Wijnen, 2007).

In het kader van het praktijkonderzoek is het bijgevolg interessant om na te gaan hoe het *checks & balances* systeem wordt georganiseerd in het organogram, de interne verslaggeving plaatsvindt tussen de leden van het managementteam onderling en tussen het politiek bestuur, en hoe concreet wordt omgegaan met belangenconflicten vertrekkend vanuit de scheiding tussen de politieke leiding en het uitvoerend managementteam. Laten wij hierbij opmerken dat het OCMW-decreet geen kant-en-klare oplossingen biedt voor deze vraagstukken, omdat het bijvoorbeeld enkel stelt dat een organogram moet bestaan, maar niet hoe dat dit moet opgesteld worden. De OCMW's krijgen dus vrijheid om zelf een invulling te geven aan deze concepten, waardoor het decreet op zich geen echte inzichten levert. Maar in ieder geval heeft het Nieuw Publiek Management-idee duidelijk haar intrede gedaan in de wettelijke organisatie van het OCMW.

6.4 Controle

Reeds hebben wij herhaaldelijk aangehaald dat het inzetten van controlemechanismen en – systemen een belangrijk onderdeel is van deugdelijk bestuur (cf. Hoofdstuk 3). Drie belangrijke instrumenten worden in dit verband aangereikt in dit raamwerk: een intern controlesysteem, interne audit en tenslotte externe audit. Wij bespreken deze drie wijdverspreide mechanismen in de context van openbare instellingen. Laten wij hierbij bovendien vermelden dat openbare besturen nu eenmaal onderworpen zijn aan een vorm van bestuurlijk of administratief toezicht door een voogdijoverheid of -overheden (Vanavondt et al, 2002).

6.4.1 Interne controle

Killesse et al (2004) stellen dat een intern controlesysteem in openbare instellingen onontbeerlijk is. Er worden hiervoor een aantal belangrijke, maar vooral verdienstelijke argumenten naar voor geschoven. Ten eerste zal een intern controlesysteem de instelling een zekere mate van zekerheid verlenen dat bepaalde doelstellingen al dan niet worden behaald, waaronder de naleving van regel- en wetgeving, het vermijden van verlies uit de aangewende overheidsmiddelen, het efficiënt, effectief, ethisch en zuinig uitvoeren van de dienstverlening etc. . Voorts treedt interne controle op als een verantwoordingsmechanisme, daar burgers (in wezen de belastingsbetalers) naast almaar meer en een betere dienstverlening, tegelijkertijd ook een beter beheer van de toegekende middelen wensen. In dit verband kan een intern controlesysteem de openbare besturen bijstaan in een beter beheer, betere resultaten van beleidsplannen en in het vermijden van potentiële problemen en risico's bij de beleidsuitvoering. De actoren die betrokken zijn bij de interne controle zijn meestal interne medewerkers of diensten binnen de openbare instelling, zoals het management, het personeel en indien van toepassing, de interne auditors (Killesse et al, 2004).

In het eerste hoofdstuk beschreven wij het COSO-raamwerk (1992) als het allereerste instrumentarium voor een goed intern controlesysteem in de private sector (cf. Hoofdstuk 3)¹. Het raamwerk is wereldwijd aanvaard en vormt bovendien de spil voor interne controlesystemen in andere sectoren. Dat was ook het geval voor de overheidssector: de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) is een internationale organisatie opgericht in 1953 met de samenwerking van rekenkamers van 186 landen. Zonder ons te verdiepen in de ontstaansgeschiedenis en andere evoluties doorheen de tijd, is vooral van belang dat de INTOSAI in 2004 het rapport '*Guidelines for Internal Control Standards for the Public sector*' heeft gepubliceerd met een raamwerk voor interne controle in de openbare sector. In wezen is het raamwerk een vrije adaptatie van het COSO-raamwerk, maar dan rekening houdend met de generieke kenmerken van de publieke sector. Bijgevolg werd in het raamwerk extra aandacht besteed aan twee topics die relevant zijn in een overheidsomgeving:

- Ethiek: in vergelijking met COSO heeft INTOSAI het ethisch aspect bij de activiteiten toegevoegd. Dit heeft vooral te maken met de algemene verwachting dat overheden en hun ambtenaren enerzijds het algemeen belang moeten dienen in alle eerlijkheid en anderzijds dat overheidsmiddelen goed moeten beheerd worden. Publieke integriteit speelt een belangrijke rol in een overheidsomgeving om het vertrouwen van de burger te vrijwaren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een integriteitsbeleid in het kader van deugdelijk bestuur zeer uitvoerig is behandeld in deze masterproef (cf. supra).

¹ Voor de specifieke componenten van het COSO-raamwerk verwijzen wij dan ook naar het betreffende hoofdstuk.

- Overheidsmiddelen en algemeen belang: openbare instellingen halen hun middelen nu eenmaal uit overheidsgelden die op hun beurt grotendeels worden gevormd door inning van belastingen. Hierdoor is het noodzakelijk dat het waarborgen van de overheidsmiddelen sterk benadrukt wordt in het interne controleproces. Daarnaast moet interne controle in de context van openbare instellingen rekening houden met een aantal generieke kenmerken, zoals het nastreven van sociale en politieke doelstellingen, de publieke verantwoordingsplicht en de complexe werking (integriteit, transparantie en verantwoording moeten hand in hand gaan met efficiëntie en effectiviteit) (INTOSAI, 2004).

Interne controle wordt in het OCMW-decreet geregeld in Art. 98 waarin wordt gesteld dat de OCMW's instaan voor de interne controle op hun activiteiten. Er wordt verder meer bepaald enkel vermeld wat onder een interne controle wordt verstaan. Hoe het intern controlesysteem eruit moet zien, wordt tot de verantwoordelijkheid van het OCMW zelf (de secretaris) gerekend. De Vlaamse OCMW's zijn dus in principe vrij om te bepalen hoe zij hun intern controlesysteem invullen. Een belangrijke uitdaging in het kader van onze praktijkstudie is dus onder meer te achterhalen hoe de onderzochte OCMW's hun intern controlesysteem hebben ingericht en op welke grondslagen dit systeem berust.

6.4.2 Interne audit

Een algemene en verdienstelijke omschrijving van interne audit is deze van de Institute of Internal Auditors (IIA).¹ Interne audit wordt door de IIA gedefinieerd als: *'an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve and organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes'* (IIA; uit Gramling et al 2008, 20). In wezen komt het erop neer dat interne audit de professionele controle, toetsing en evaluatie is van het intern controlesysteem. De interne audit treedt dus met andere woorden op als een controle-instrument op de effectiviteit van de interne controle in de organisatie. Killesse et al (2004) stellen dat interne controle hierbij vaak wordt beschouwd als louter een beheersinstrument, maar in feite is dit onderscheid volgens de auteurs ongegrond: zowel interne controle als interne audit kunnen beide optreden als een beheers- en controle-instrument. De interne audit kan worden uitgevoerd door interne actoren binnen de organisatie of door externe actoren door middel van uitbesteding (Gramling et al, 2008). Objectiviteit en onafhankelijkheid zijn vanzelfsprekend belangrijke vereisten voor de interne auditfunctie. Dit kan alleen bereikt worden door de interne auditor of auditdienst op een correcte manier te integreren binnen de organisatiestructuur. De rapporteringskanalen, de benoemings-, evaluatie- en ontslagvoorwaarden moeten met andere woorden duidelijk vastgelegd zijn (Spanhove et al , 2010).

¹ Het Instituut van Interne Auditors (IIA) is een beroepsorganisatie ontstaan in de V.S. die bestaat uit 150.000 leden met vertegenwoordigers uit meer dan 165 landen. IIA België is de Belgische tak van de organisatie en omvat meer dan 1600 leden die actief zijn in interne audit uit diverse sectoren. (Bron: The Institute of Internal Auditors-Belgium: <http://www.iiabel.be>)

In het huidig OCMW-decreet zijn geen bepalingen 'meer' opgenomen over de interne audit, waardoor Vlaamse OCMW's dus de keuze hebben om al dan niet een interne audit te organiseren. Wij hanteren inderdaad 'geen...meer', omdat het decreet van 17 december 1997 wel voorzag in een interne audit. Deze laatste bestond uit enerzijds een nakomingsaudit uitgevoerd door de secretaris die o.m. een controle moest houden op de wettelijkheid en rechtmatigheid van uitgaven, procedures van interne controle, uitgaande facturate, enz. . Anderzijds omvatte de interne audit een operationele audit door een interne auditcommissie (bestaande uit de voorzitter, de secretaris en financieel beheerder) die zich buigt over een controle op de administratieve organisatieprocedures inzake planning en budgettering en het uitvoeren van een doelmatigheidsanalyse (Killesse et al., 2004). Met de ingang van het decreet van 24 december 2008 zijn alle regelingen betreffende de interne audit terecht opgeheven. De organisatie van de interne audit zat immers conceptueel helemaal fout, omdat deze niet voldoet aan de belangrijkste voorwaarden van onafhankelijkheid en objectiviteit. De secretaris en financieel beheerder die deel uitmaken van de interne auditdienst moesten dus voor een deel namelijk zichzelf gaan controleren (Killesse et al. , 2004). In onze praktijkstudie zullen wij dan ook trachten na te gaan of de onderzochte Vlaamse OCMW's op de een of andere manier toch een interne audit organiseren om o.a. hun intern controlesysteem te beoordelen.

6.4.3 Externe audit

De externe audit berust van oudsher vooral op de controle van de financiële verslaggeving gericht naar externe belanghebbenden uitgevoerd door een externe deskundige die op geen enkele wijze is verbonden met de organisatie. In dit verband beoogt een financiële audit dus het geven van een opinie over het getrouw beeld van de financiële rekeningen, waarbij wordt nagegaan of deze overeenstemmen met de ware financieel-economische toestand van de organisatie. De opinie wordt dan weergegeven in een waarnemingsverslag dat wordt bekengemaakt aan alle belanghebbenden (Gramling et al. , 2008). Voor wat betreft de vennootschappen in de private sector is zo'n financiële audit vooral in het belang van de kapitaalverstrekende aandeelhouders, alsook kredietverstrekkers, beleggers, vakbonden, leveranciers etc. . Aangezien de meeste openbare instellingen onder impuls van het Nieuw Publiek Management-denken overgeschakeld zijn op een vorm van ondernemingsboekhouden, is een dergelijke opinie over het getrouw beeld van financiële informatie eveneens belangrijk in het kader van deugdelijk bestuur. De externe audit, die in de praktijk meestal beperkt blijft tot een financiële audit, is daarom ook geregeld in de statuten van de meeste openbare instellingen (Killesse et al. , 2004).

Een externe audit die enkel beperkt is tot een financiële audit is echter geen correcte benadering in de context van openbare instellingen. Volgens Killesse et al. (2004) zijn belanghebbenden bij openbare instellingen niet enkel geïnteresseerd in het getrouw beeld van de verrichtingen, maar vragen zij zich meer bepaald af hoe er met de verstrekte overheidsmiddelen is omgesprongen. Daarom haalt men in dit verband ook een rechtmatigheidsaudit en een doelmatigheidsaudit aan. Met een rechtmatigheidsaudit tracht men na te gaan of de openbare instelling voldoet aan de opgelegde wet- en regelgeving.

Dit is vooral belangrijk omdat het marktmechanisme als mogelijke sanctie-instrument afwezig is zoals het geval is in de profit-sector (cf. Hoofdstuk 4). Daarnaast beoogt een doelmatigheidsaudit het nagaan van de effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid in de operationele activiteiten van de openbare instelling. Deze drie vormen van audit (financiële audit, rechtmatigheidsaudit en doelmatigheidsaudit) worden ook wel onder één noemer geplaatst, namelijk 'single audit' of 'comprehensive auditing' (Killesse et al. , 2004).

Het OCMW-decreet stelt in Artikel 265 dat op ieder OCMW jaarlijks een externe audit moet worden uitgevoerd door een externe auditcommissie bestaande uit personeelsleden van de Vlaamse overheid. Hierbij wordt een financiële audit, alsook een rechtmatigheidsaudit uitgevoerd. Maar op vraag van het OCMW kan de externe auditcommissie eveneens een doelmatigheidsaudit uitvoeren. In het kader van de praktijkstudie lijkt het ons interessant om meer dan louter te achterhalen of er een externe audit plaatsvindt, inzicht te krijgen in de manier waarop de externe audit wordt ingevuld. Met andere woorden zouden wij willen nagaan of de externe audit naast de controle op financiële cijfers ook de controle op niet-financiële informatie omvat.

6.4.4 Bestuurlijk toezicht

Tenslotte vermelden wij 'bestuurlijk toezicht' als een laatste vorm van controle die eigen is aan een openbaar bestuur. Bestuurlijk of administratief toezicht houdt in dat de openbare instelling optreedt onder het toezien oog van een voogdijoverheid (Luyten, 2008). Het groot verschil met een externe audit is dat een voogdijoverheid beslissingen van de organisatie kan schorsen of nietig verklaren, terwijl de externe audit op basis van de bevindingen een opinie vormt en aanbevelingen formuleert in een rapport. Voor de Vlaamse OCMW's en gemeenten treedt de provinciegouverneur namens de Vlaamse Regering (Agentschap Binnenlands Bestuur) op als voogdijoverheid.

6.5 Rapportering en openbaarheid

De laatste dimensie uit ons raamwerk voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen buigt zich over rapportering en openbaarheid. Deze dimensie leunt vooral zeer sterk aan bij de meer theoretisch geladen principes verantwoording en transparantie (en openheid). Het uitwisselen van informatie over de activiteiten van de organisatie met alle belanghebbenden in de vorm van rapporten en verslagen leidt uiteraard tot meer accountability en transparantie. Dat deze twee laatste onontbeerlijke voorwaarden zijn om tot deugdelijk bestuur te komen, valt niet meer te betwisten (cf. supra).

Rapportering naar externe belanghebbenden toe wordt onder meer bereikt via de volgende kanalen die wij eerder aanhaalden (cf. supra; OESO, 2005): het jaarverslag over afgelopen activiteiten, beleidsplannen over toekomstige activiteiten, de website, schriftelijke publicaties, Interne verslaggeving is eveneens noodzakelijk in het kader van publieke verantwoording, zodat een goede informatiedoorstroming binnen de organisatie wordt bewerkstelligd. Dit bevordert het leervermogen van de instelling en vermijdt belangenconflicten (cf. supra; Bovens, 2004).

In de context van openbare instellingen vermelden wij tenslotte ook de wetgeving in verband met de openbaarheid van bestuur. De OESO (2005) haalt de vrijheid van informatie aan als een belangrijke determinant van openheid, en bijgevolg dus ook van deugdelijk bestuur (cf. supra). De Vlaamse overheid en al haar instellingen zijn gebonden aan het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.¹ Uit dit decreet komen twee belangrijke vormen van openbaarheid ten opzichte van de burger naar voren: actieve en passieve openbaarheid.

Met actieve openbaarheid wordt bedoeld dat de openbare instelling van rechtswege verplicht is om burgers en andere belanghebbenden te allen tijde duidelijk te informeren over haar beleid en dienstverlening. Deze inlichtingen kunnen op verschillende manieren gebeuren: een infoblad, brieven, infovergaderingen, via het internet, telefonisch of aan het loket. In het geval van OCMW's dient bovendien enige aandacht te worden geschonken aan de taal waarmee men communiceert, daar het OCMW zich tot een specifieke doelgroep richt. Men moet de informatie daarom systematisch controleren op eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (Luyten, 2008). Passieve openbaarheid impliceert dat de openbare instelling, naast haar actieve openbaarheid, ook informatie moet verschaffen aan iedere natuurlijke persoon, rechtspersoon of een groepering ervan die daarom vraagt. In principe zijn dus alle bestuursdocumenten openbaar en vrij opvraagbaar zonder dat men het belang hoeft te bewijzen. Natuurlijk bestaan een aantal uitzonderingen in het kader van bijvoorbeeld de bescherming van de privacy, geheimhoudingsverplichtingen en documenten die van economisch belang zijn. In dergelijke gevallen kan men de aanvraag afwijzen of gedeeltelijk beantwoorden, beide mits motivering in detail (Luyten, 2008).

¹ Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 1 juli 2004

6.6 Besluit

In dit onderdeel hebben wij getracht een raamwerk voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen op te stellen op basis van het internationaal aanvaard IFAC-raamwerk (later vertaald door Spanhove & Verhoest, 2007). Dit was vooreerst wenselijk, omdat de normatieve principes van deugdelijk bestuur ons op zichzelf geen goed kader bieden om onze praktijkstudie uit te voeren. Cruciaal was vooral om over een instrumentarium te beschikken dat beschrijft hoe concreet kan vormgegeven worden aan processen en structuren binnen openbare instellingen om deugdelijk bestuur effectief waar te maken. Het IFAC-raamwerk biedt ons daarbij een procesmatige benadering van deugdelijk bestuur aan waarbij de drie fundamentele principes van deugdelijk overheidsbestuur integriteit, (publieke) verantwoording en transparantie worden vertaald naar vier procesmatige dimensies: een integriteitsbeleid, organisationele structuren & procedures, controle en tenslotte rapportering & openbaarheid. Bij ieder van deze dimensies hebben wij relevante toepassingen uit de literatuur besproken teneinde te komen tot een instrumentarium. Dit raamwerk kunnen wij zeker niet als limitatief aannemen, doch is getracht om de belangrijkste aspecten in kaart te brengen.

Aangezien deze instrumenten het voorwerp zullen uitmaken van ons praktijkonderzoek in het kader van vijf Vlaamse OCMW's als zijnde belangrijke openbare instellingen in het publiek landschap, is bovendien telkens bij iedere procesmatige dimensie nagegaan of de literatuur en wetgeving ons alvast meer inzicht leveren over de toepassingen ervan in Vlaamse OCMW's. Op basis hiervan zijn wij tot een aantal interessante vraagstukken gekomen over de wijze waarop bepaalde instrumenten ingevuld worden in de OCMW's. Op deze manier hebben wij in wezen deels een antwoord geboden op de laatste deelvraag over de toepassingen van deugdelijk bestuur in Vlaamse OCMW's (cf. deelvraag 5). De verplichting enerzijds om een interne controle te voeren, maar anderzijds de vrijheid om dit interne controlesysteem zelf in te vullen is maar een voorbeeld in dit verband. Bijgevolg kan dus enerzijds worden onderzocht of deze verplichting in de realiteit wordt nagekomen en anderzijds hoe het intern controlesysteem precies wordt ingericht. In het volgende deel wordt het gevoerd praktijkonderzoek besproken waarbij de onderzoeksmethodiek, onderzoeksresultaten en de algemene bevindingen aan bod komen.

DEEL III: PRAKTIJKSTUDIE

HOOFDSTUK 7: INLEIDING & ONDERZOEKSMETHODIEK

7.1 Inleiding

In dit laatste deel van onze masterproef trachten wij een antwoord te bieden op onze laatste deelvraag. In het eerste deel van onze masterproef over de onderzoeksopzet hebben wij de doelstelling en de kadering van ons onderzoek uitvoerig beschreven (cf. Deel I, hoofdstuk 2). Samengevat beogen wij met deze masterproef eveneens om een beter zicht te krijgen op de toepassingen van good governance-praktijken in openbare instellingen die door de overheid worden opgericht om hoofdzakelijk een taak van algemeen belang uit te voeren. Hiertoe is een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar de invulling van deugdelijk bestuur in een overheidsomgeving. Uiteindelijk hebben wij getracht op basis van bestaande inzichten tot een raamwerk te komen voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen. De dimensies en bijhorende instrumenten zijn vervolgens uitvoerig beschreven. Aangezien wij ons in de praktijkstudie enkel zullen toespitsen op de Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), - waarvan de reden in onze onderzoeksopzet werd aangehaald - is daarenboven telkens een link gelegd met de bestaande inzichten en regel-en wetgeving betreffende de werking van deze instellingen. Hiermee hebben wij de laatste deelvraag dus gedeeltelijk beantwoord. Vier grote dimensies van deugdelijk bestuur komen in ons raamwerk bijgevolg aan bod: 1) Integriteitsbeleid; 2) Organisationele structuren en procedures; 3) Controle en 4) Rapportering en openbaarheid. Deze vier dimensies en bijhorende instrumenten hebben wij als uitgangspunt van ons kwalitatief praktijkonderzoek beschouwd. Daar wij geen representativiteit beogen, maar louter het in kaart brengen van concrete processen en situaties, is een kwalitatief onderzoek in de vorm van een gevalstudie de meest aangewezen vorm (Sekaran, 2003).

In dit deel van de masterproef zullen wij de bevindingen uit het praktijkonderzoek bespreken. Daartoe zullen wij uiteraard eerst de gehanteerde onderzoeksmethodiek motiveren. Daarna worden de onderzoekseenheden beschreven, alsook de onderzochte cases weergegeven. De resultaten uit het onderzoek worden vervolgens per besproken dimensie uit ons raamwerk weergegeven in de vorm van een samenvattend rapport.

7.2 Methodiek

7.2.1 Diepte-interview

Voor het praktijkonderzoek hebben wij gestructureerde diepte-interviews met bevoorrechte getuigen als kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. Diepte-interviews helpen ons om dieper in te gaan op bepaalde processen en situaties en laten toe om visies en percepties beter weer te geven. In de literatuurstudie zijn reeds een aantal bevindingen weergegeven omtrent de aanwezigheid van de vier dimensies van deugdelijk bestuur in Vlaamse OCMW's, doch is het niet duidelijk in hoeverre deze bevindingen met de praktijk stroken. Zo is interne controle bij wijze van voorbeeld van rechtswege aanwezig in ieder OCMW, maar is informatie over de soort, effectiviteit en kwaliteit van het eventueel aanwezige interne controlesysteem onbestaande. De diepte-interviews laten toe om een zicht te krijgen op deze processen. Uiteraard zijn de interviews gestructureerd, daar wij de vier dimensies van deugdelijk overheidsbestuur uit het raamwerk als uitgangspunt hebben genomen. Maar dit belet ons echter niet om van deze structuur af te wijken en, waar nodig, dieper in te gaan op bepaalde aspecten. Een diepte-interview leidt in die zin tot meer inzicht en diepgang over concrete situaties. Een bijkomend voordeel van een interview is dat de onderzoeker de opgestelde vragen voldoende kan toelichten, onduidelijkheden kan verhelderen en ervoor kan zorgen dat de gegeven antwoorden juist en relevant zijn voor het onderzoek door de vragen eventueel te herhalen of te herformuleren (Sekaran, 2003).

Er zijn in totaal vijf diepte-interviews georganiseerd in vijf Vlaamse OCMW's met de secretarissen. Wij hebben reeds in onze literatuurstudie aangehaald dat de secretaris in wezen de persoon is die het OCMW leidt en dus inzicht heeft in alle processen en structuren die de inrichting en werking van het OCMW aangaan. Het kiezen voor OCMW-secretarissen als respondenten en als onze doelgroep in het kader van deze praktijkstudie is daarom uiterste relevant. De respondenten hebben de mogelijkheid gehad de vragenlijst (in bijlage) op voorhand in te kijken voor een vlotter verloop van de interviews. Gezien de complexiteit van het onderwerp en de veelheid aan de te bespreken topics, namen de interviews gemiddeld een uur tot anderhalf uur in beslag.

7.2.2 De vragenlijst

Hiertoe is een gestructureerde vragenlijst (in bijlage) opgesteld op basis van de vier dimensies van deugdelijk bestuur en de bijhorende instrumenten. Per dimensie wordt op basis van relevante instrumenten beschreven uit de literatuur gevraagd aan de respondenten wat enerzijds de huidige gang van zaken is in het betreffende OCMW en anderzijds wordt gepeild naar de eigen visie, eventuele kanttekeningen en naar de toekomstige verwachtingen. Ter bevordering van de onderzoekskwaliteit is de vragenlijst bovendien onderworpen aan een grondige pre-test door een bevoorrechte persoon. Daartoe is een eerste begeleidende interview georganiseerd met Dhr. Jo Briers, voorzitter van de Vlaamse Vereniging van OCMW-Secretarissen (VVOS, Afdeling Limburg). Dit resulteerde in de aanpassing en herformulering van een aantal vragen en de opbouw van de lijst, terwijl bepaalde vragen die als niet-representatief werden beschouwd voor de doelgroep zijn verwijderd.

7.2.3 De onderzoekseenheden en respondenten

Zoals aangehaald zijn vijf diepte-interviews met secretarissen georganiseerd in vijf Vlaamse OCMW's. Wij hebben ons geografisch beperkt tot OCMW's in het Kempisch gebied. De OCMW's zijn ad random gekozen aan de hand van beschikbare e-mailadressen. Van de tien verstuurde e-mails met het verzoek tot samenwerking aan dit onderzoek zijn er bijgevolg vijf positief beantwoord. De onderzoekseenheden en respondenten worden in onderstaand tabel weergegeven:

Tabel 5: de onderzoekseenheden

OCMW	Secretarissen	Grootte (volgens aantal raadsleden)
OCMW Herk-de-Stad	Dhr. Jo Briers	Klein
OCMW Diest	Dhr. Jeffrey Sprockeels	Middelgroot
OCMW Balen	Dhr. François Mentens	Middelgroot
OCMW Heusden-Zolder	Dhr. Felix Maes	Middelgroot
OCMW Genk	Dhr. Staf Mariën	Groot

De derde kolom is een indeling basis van grootte, waarbij het aantal leden van de Raad van Maatschappelijk Welzijn bepalend is. Dit laatste wordt op zijn beurt bepaald door het inwonersaantal van de betreffende gemeente volgens Art. 5. §1 van het OCMW-decreet:

- 1) >15 000 inwoners: 9 raadsleden
- 2) 15 001 – 50 000 inwoners: 11 raadsleden
- 3) 50 001- 150 000 inwoners: 13 raadsleden
- 4) > 150 000 inwoners: 15 raadsleden

Wij beschouwen 1) tot en met 3) respectievelijk als klein, middelgroot en groot. Aangezien gemeenten met meer dan 150 000 inwoners niet voorkomen tussen onze onderzoekseenheden, nemen wij deze indeling niet in beschouwing. Een indeling volgens grootte kan ons bijkomende inzichten leveren. Zo kunnen wij nagaan in hoeverre deugdelijk bestuur aan belang wint binnen de organisatie van kleinere OCMW's in vergelijking met de grotere waar weliswaar meer mensen tewerkgesteld worden, meer middelen worden ingezet en aan meer dienstverlening moet worden gedaan. Wij verwachten dan ook dat grote OCMW op dit gebied voor grotere uitdagingen staan.

7.2.4 Het OCMW op het publiek-privaat continuüm

Vooraleer de onderzoeksresultaten te bespreken is het tenslotte zinvol om het OCMW als openbare instelling te situeren op het publiek-privaat continuüm dat wij in het tweede hoofdstuk van de literatuurstudie beschreven (cf. Deel II, hoofdstuk 2). Organisaties kunnen volgens dit continuüm noch puur privaat, noch puur publiek zijn omdat er steeds convergentie is tussen beide vormen van organisaties. Daarom kunnen zij op een eendimensionale as gepositioneerd worden volgens *privateness* of *publicness*. In dit verband zijn twee benadering uit de literatuurstudie besproken.

Desmidt & Heene (2007) vermelden het eigendoms- en financieringscriterium, waarbij het eerste verwijst naar de ware eigenaars van de organisatie en het tweede naar de herkomst van de middelen (cf. Deel II, hoofdstuk 2, p. 13). Het Vlaamse Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn is een autonome openbare instelling met een eigen rechtspersoonlijkheid die namens de Vlaamse overheid aan maatschappelijke dienstverlening doet. Het kan daarbij materiële, sociale, medische en zelfs psychologische hulpmiddelen leveren, alsook zelf instaan voor de inrichting van instellingen en voorzieningen zoals kinderopvang, bejaardentehuizen, Haar bestaansreden leunt op de organieke wet van 8 juli 1976 (Belgisch grondwet) die stelt dat elke burger recht heeft op maatschappelijke dienstverlening. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn moeten bijgevolg in elke gemeente worden opgericht om deze dienstverlening te verzekeren.¹ In iedere Belgische gemeente moet dus vanrechtswege een OCMW bestaan. De Vlaamse OCMW's vallen echter onder de bevoegdheid van de Vlaamse overheid en zijn, zoals eerder aangehaald, inzake organisatie en bestuur gebonden aan het OCMW-decreet (Luyten, 2008). Het OCMW is dus in wezen door een hogere overheid ingerichte instelling die grotendeels wordt gefinancierd met bijdragen van de gemeenschap (belastingen) en voor de rest met het eigen patrimonium en inkomsten. Volgens deze benadering wordt de organisatie dus gekenmerkt door een hoge mate van publicness.

Pollitt (2003) vertrok vanuit een meervoudige benadering en stelde een aantal voorwaarden om de mate van publicness uit te drukken (cf. Deel II, hoofdstuk , p. 13). Wij nemen deze voorwaarden over en vermelden telkens in hoeverre het OCMW als openbare instelling hieraan voldoet:

¹ Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Tabel 6: voorwaarden voor publicness en het OCMW

Voorwaarden (Pollitt, 2003; uit Verlet & Devos, 2010))	Het OCMW
Er is geen competitieve markt waarop de diensten worden verleend.	Het OCMW vervult een maatschappelijke opdracht en haar bestaan en werking berust enkel op het afdwingbaar recht van elke persoon op een maatschappelijke dienstverlening (organieke OCMW-wet van 1976)
Er is geen marktfinanciering; er worden budgetten aangeleverd via overheden gebaseerd op wat maatschappelijk "noodzakelijk" is.	Het OCMW wordt grotendeels gefinancierd door tegemoetkomingen van hogere overheden (federaal, regionaal en gemeentelijk) in de vorm van terugbetalingen en subsidies. Slechts een klein deel van de inkomsten is afkomstig van o.m. het uitbaten van zorginstellingen, sociale woningen e.d. (Luyten, 2008)
Haar werking wordt streng bepaald door een wettelijk kader en andere regelgeving.	De organieke wet van 1976 beschrijft de opdracht van het OCMW, terwijl voor de Vlaamse OCMW's het OCMW-decreet (24 december 2008) de organisatie regelt.
Er is een grote mate van politieke invloed aanwezig (bijv. politieke leiding).	Het OCMW wordt politiek bestuurd door een Raad voor Maatschappelijk Welzijn met raadsleden die om de zes jaar door de Gemeenteraad worden verkozen.
Er kunnen meervoudige doelstellingen zijn die niet in meetbare termen zijn uit te drukken.	Maatschappelijke dienstverlening is een brede opdracht gaande van materiële, sociale, medische tot psychologische hulpverlening (Luyten, 2008). Het meten van maatschappelijke doelstellingen (en dus maatschappelijke waardecreatie) is bijgevolg niet zomaar in kwantificeerbare termen uit te drukken, waardoor aangepaste meetsystemen noodzakelijk zijn (cf. Moore, 1995; Bouckaert, 2003)
Er is in zekere mate autoriteit (en soms dwang) aanwezig in de werking	Hoewel het OCMW een autonoom openbaar bestuur is met een eigen beheer en vermogen, is de werking wel onder strikte het bestuurlijk toezicht van hogere overheden (gemeente, provincie en Vlaamse overheid) (Luyten, 2008).

Wij kunnen op basis van deze bevindingen in deze meervoudige benadering concluderen dat het OCMW als een openbare instelling gekenmerkt wordt door een hoge mate van *publicness*. De keuze voor het OCMW als onderzoekseenheid kan dus op basis van deze indeling ook als uiterste relevant worden beschouwd in het kader van deze masterproef.

HOOFDSTUK 8: ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit de diepte-interviews als onderdeel van het kwalitatief praktijkonderzoek besproken worden. De opbouw van deze bespreking zal grotendeels gebaseerd zijn op de dimensies van deugdelijk bestuur die wij in onze literatuurstudie hebben aangehaald. Door de antwoorden te parafraseren per thema – en niet per onderzoekseenheid of case – is het mogelijk om verschillen in inzichten, toepassingen en situaties in kaart te brengen. Wij volgen hierbij de opbouw van de vragenlijst. Ten eerste zullen de verscheidene interpretaties van de respondenten over deugdelijk bestuur en maatschappelijke waardecreatie als sleutelbegrippen binnen deze masterproef worden weergegeven. Daarna komt achtereenvolgens de bespreking van de vier dimensies of thema's van deugdelijk bestuur aan bod: rapportering en openbaarheid, integriteit, organisationele structuren en procedures, en tot slot controle.

8.1 Deugdelijk bestuur

Bij wijze van inleiding werd de respondenten gevraagd wat zij verstaan onder de begrippen deugdelijk bestuur en maatschappelijke waardecreatie. Op deze manier trachtten wij na te gaan of de secretarissen enige voeling hebben met het onderwerp van het onderzoek. Alle secretarissen zijn er in geslaagd om weliswaar vanuit hun eigen denkkader een omschrijving te geven van de twee begrippen. Opmerkelijk is dat drie van de vijf respondenten (OCMW's van Herk-de-Stad, Balen en Heusden-Zolder) bij hun beschrijving van deugdelijk bestuur hebben verwezen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB) die niet in onze literatuurstudie zijn opgenomen. Deze beginselen zijn van rechtswege opgesteld om een onrechtmatig overheidsoptreden tegen te gaan, waaronder het gelijkheidsbeginsel, continuïteitsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, etc. . Daar deze beginselen eerder het overheidsoptreden naar de burger toe regelen en ons niet meer inzicht verlenen in de wijze waarop openbare instellingen moeten bestuurd worden, verwees Dhr. Briers van OCMW Herk-de-Stad bij deugdelijk bestuur ook naar een entiteit die voldoende doorzichtig is, vertrouwen geeft en zorgt voor een eenvormigheid in de besluitvoering. Het OCMW van Diest neemt een resultaatgericht standpunt in en stelt deugdelijk bestuur gelijk aan een kwestie van goed besturen, zodat het efficiënt inzetten van de middelen kan bewerkstelligd worden. Dhr. Maes van OCMW Heusden-Zolder merkt terecht op dat de verwachtingen van burgers over de publieke dienstverlening almaar groter worden, terwijl de middelen die hiervoor worden ingezet niet in evenredige mate stijgen. In die zin spelen meer efficiëntie en effectiviteit degelijk een rol in het streven naar meer deugdelijk bestuur. Hierbij is het misschien zinvol om ook de kanttekening te vermelden die Dhr. Maes maakt over het idee rond deugdelijk bestuur. Als dit laatste leidt tot het inzetten van nog meer regels en procedures, dan kan dit naar zijn visie leiden tot wat hij 'verlamming' noemt. Hierbij haalt hij volgend voorbeeld aan:

"Wanneer wij bijvoorbeeld iemand willen aannemen in één van onze diensten, is de meest geschikte en betrouwbare persoon meestal al weg vooraleer wij hem/haar effectief aannemen, omdat de selectieprocedures een lang administratief proces inhouden. Een OCMW kan omgekeerd ook weer niet als een KMO bestuurd worden; regels en procedures moeten er bestaan met de juiste dosering". Deugdelijk bestuur moet daarom vooral niet in teveel regels vevat worden, maar de nadruk leggen op het hanteren van ethische waarden. De visie van Dhr. Mariën (OCMW Genk) strookt het best met onze theorie over deugdelijk bestuur. Volgens de respondent verwijst deugdelijk bestuur naar allerlei begrippen gaande van waardegerichtheid, integriteit, controle en beheersing. Volgens Dhr. Mariën is streven naar deugdelijk bestuur een grote uitdaging. Het OCMW van Genk telt ongeveer vijfhonderd medewerkers verdeeld over verscheidene diensten. Dhr. Mariën haalt hierbij aan dat al deze mensen eigen gevoelens en belangen hebben, foute informatie kunnen doorkrijgen en fouten kunnen maken. Deugdelijk bestuur nastreven is in dit verband constant bijsturen, omdat elke maatregel tot onvoorziene effecten kan leiden. Over het algemeen kunnen wij concluderen dat deugdelijk bestuur zeker geen onbekend terrein is voor de secretarissen, hoewel daar een aantal kanttekeningen bij gemaakt worden. Toch is een bijkomende vaststelling dat deugdelijk bestuur weinig gelinkt werd met de dimensies die wij besproken hebben in de literatuur.

8.2 Maatschappelijke waardecreatie

Maatschappelijke waardecreatie is volgens onze literatuurstudie het oogmerk van openbare instellingen, daar zij het algemeen belang nastreven en winst niet als maatstaf hanteren (cf. Moore, 1995; Desmidt & Heene, 2007). De respondenten werden eerst gevraagd of zij het begrip konden situeren in het verhaal waarna vervolgens werd gepeild naar de meningen over volgende stelling uit onze literatuurstudie: "*Deugdelijk bestuur is geen einddoel, maar een middel om maatschappelijke waardecreatie te bevorderen door de juiste dingen te doen en de dingen juist te doen (Van den Berghe et al, 2007).*" Ook hier haalden bijna alle respondenten aan dat maatschappelijk waardecreatie inderdaad het oogmerk van een OCMW is. Dhr. Sprockeels van het OCMW Diest benadrukt dat de maatschappelijke waardecreatie van het OCMW bestaat uit zowel materieel (uitbaten kindercrèches, sociale woningen enz.) als immaterieel (steun asielzoekers, hulpbehoevenden enz.) welzijn. Dhr. Mentens van het OCMW Balen verwoordt zijn visie op een opmerkelijke wijze: "*Ons winstperspectief is in feite maatschappelijke waardecreatie. Waardegerichtheid is voor ons niet het creëren van meer geld, maar het geven van meer kansen aan burgers met minder of zonder kansen*". Er wordt dus duidelijk een link gelegd met het private bedrijfsleven, alhoewel het niet meteen strookt met de theorie van *the stakeholder society* uit onze literatuurstudie die stelt dat ondernemingswaarde niet enkel het belang van de aandeelhouders vertegenwoordigt, maar een som is van de belangen van alle stakeholders. Dhr. Mariën merkt in dit verband dan wel op dat in het terrein van deugdelijk bestuur de beide sectoren elkaar wel vinden, daar bedrijven vandaag ook rekening moeten houden met nevendoelestellingen zoals de impact op de maatschappij, milieu enz. . Dhr. Briers (OCMW Herk-de-Stad) had in vergelijking met de overige secretarissen een opmerkelijk standpunt.

Volgens hem is er het probleem van 'vanzelfsprekendheid' binnen het OCMW: er is de aanname dat het OCMW als openbaar bestuur enkel maar een leemte invult die door de privé sector niet wordt gedaan. De missie, visie en doelstellingen van het OCMW worden daarom soms niet voldoende naar buiten gebracht, terwijl juist deze openheid en engagement de meerwaarde creëert, aldus Dhr. Briers. Deze aparte invalshoek illustreert vooral de waardegerichte strategie in de *Public Value scorecard* van Moore (1995) als één grote pijler van maatschappelijke waardecreatie. In de waardegerichte strategie wordt nagegaan in hoeverre de publieke organisatie erin slaagt een duidelijke visie en missie te formuleren en daar effectief ook achter te staan. Volgens Dhr. Maes van OCMW Heusden-Zolder mag deugdelijk bestuur zeker geen einddoel zijn, omdat dit het openbaar karakter van de publieke dienstverlening kan overschaduwen. Deze visie komt dan ook sterk overeen met de ontwikkelingen die zijn doorgevoerd in het kader van Nieuw Publiek Management (NPM), waarbij professionalisering hand in hand gaat met de specifiek karakteristieken van openbare besturen, zoals rechtmatigheid, rechtszekerheid, ambtelijke ethiek etc. . Dat maatschappelijke waardecreatie het oogmerk van het OCMW is, wordt door Dhr. Maes bovendien geïllustreerd met de stelling dat het OCMW, op basis van een solidariteitsmechanisme, nooit een prijs doorrekent aan de klant die hoger is dan de kostprijs, terwijl dit in de private sector noodzakelijk is om te overleven. Deugdelijk bestuur kan daarbij bijdragen in de zin dat het zorgt voor *"een betere dienstverlening en een betere beheersbaarheid van de middelen in een organisatieomgeving met geëngageerde medewerkers en een verhoogde verantwoordelijkheidszin"*.

8.3 Rapportering en openbaarheid

Het uitwisselen van informatie over de activiteiten van de organisatie met alle externe belanghebbenden, alsook een goede informatiedoorstroming in de interne organisatie leiden volgens onze literatuurstudie tot meer verantwoording en openheid. Deze twee zijn uiteraard belangrijke voorwaarden om tot deugdelijk bestuur te komen. De respondenten werd daarom, wat betreft de eerste dimensie van deugdelijk bestuur, gevraagd naar het rapporterings- en openbaarheidsbeleid binnen het OCMW.

Wat betreft de rapportering is vooreerst de externe verslaggeving besproken. In alle OCMW's wordt voldaan aan de verplichting tot het opstellen van een jaarrekening, een meerjarenplan en het oprichten van een website met informatie. Maar over de manier waarop de informatie in deze media wordt weergegeven, bestaan significante verschillen. Dhr. Mariën van het OCMW Genk haalt over het jaarverslag aan dat zij één van de OCMW's zijn die bovenop de wettelijke bepalingen het jaarverslag bovendien 'leesbaar' proberen te maken voor het publiek. Hiertoe wordt het jaarverslag in concrete thema's opgedeeld en wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van citaten en foto's. Er is dus duidelijk nagedacht over de specifieke doelgroep waarop het OCMW zich richt. De mensen die zich tot het OCMW richten, behoren in de meeste gevallen tot kwetsbare groepen, zoals migranten en bejaarden, die nood hebben aan aangepaste vormen van informatie. Wij hebben reeds aangehaald dat verantwoording naar belanghebbenden toe niet altijd volstaat, daar de informatie ook effectief verstaanbaar moet zijn (transparant). Het meerjarenplan is eerder een technisch beleidsdocument dat de strategische doelstellingen van het OCMW weergeeft voor een bepaalde

tijdsperiode. De secretarissen van zowel het OCMW van Genk, als de OCMW's van Diest en Heusden-Zolder halen aan dat het meerjarenplan, hoewel openbaar, niet verstaanbaar is voor de gewone burger. Dhr. Mariën van OCMW Genk beargumenteert dit als volgt: "*Het meerjarenplan is een technisch document waarbij men eigenlijk een insider moet zijn om daar iets van op te steken*". In het OCMW van Heusden-Zolder zit men momenteel in een scharniermoment om het meerjarenplan te vertalen naar een taal die verstaanbaar is voor buitenstaanders. Volgens Dhr. Sprockeels (OCMW Diest) moet men inzake het meerjarenplan voorts relativeren dat het inkijken van het meerjarenplan "*niet de meest populaire bezigheid is van mensen*". Het zijn eerder hogere overheden, zoals de gemeente of provincie die het meerjarenplan wensen op te vragen voor inzage. Een belangrijke vorm van externe verslaggeving is tenslotte de website. Het OCMW van Diest en Herk-de-Stad hebben geen aparte website, maar zij zijn onderdeel van de gemeentewebsite. De overige OCMW's hebben wel de mogelijkheid gehad een aparte website op te richten. Over de website werd vooral gepeild naar de mate waarin aandacht wordt geschonken aan de gebruiksvriendelijkheid voor potentiële OCMW-klienten. Opmerkelijk is dat de secretarissen van de OCMW's met een eigen website (Genk, Balen en Heusden-Zolder) aanhaalden dat er nog wordt gewerkt aan de gebruiksvriendelijkheid. Naast het kunnen raadplegen van de bovengenoemde bestuursdocumenten, moet de potentiële klant of burger in staat zijn om tenminste snel een antwoord te vinden op praktische vragen in verband met leeflonen, medische hulp, enz., aldus Dhr. Mentens van OCMW Balen. Er is algemeen de toegeving dat de website te technisch is ingericht met vaak juridische taal die door een doorsnee OCMW-klant of burger niet wordt verstaan. Terwijl het OCMW van Balen hiertoe samenwerkt met het gemeentebestuur, heeft het OCMW van Genk een gespecialiseerd team binnen de personeelsdienst die zich uitsluitend met het intranet en de website bezighoudt. Wij vermelden tot slot ook de kanttekening die Dhr. Briers (OCMW Herk-de-Stad) maakt ivm de website. Maatschappelijke hulpverlening moet nu eenmaal op maat van de begunstigde gebeuren, waardoor de website niet direct een antwoord kan bieden op bepaalde vraagstukken. Daarbij rekening houdend met het persoonlijke en vertrouwelijk karakter van dergelijke hulpverlening, is het e-loket model niet erg toepasselijk in het geval van OCMW's, aldus Dhr. Briers. Daarnaast maakten alle secretarissen melding van het gemeentelijk blad waarin zij maandelijks publiceren, infobladen, informatieve brochures en samenwerkingsverbanden met andere verenigingen als onderdeel van hun externe rapportering en van hun actief openbaarheidsbeleid. Wat betreft het passief beleid kunnen in de OCMW's niet alle dossiers zomaar opgevraagd worden, omdat bepaalde dossiers nu éénmaal persoonlijk en vertrouwelijk zijn. Maar als een burger bij wijze van voorbeeld wenst te weten of het OCMW bouwplaatsen heeft, dan wordt op deze vraag ingegaan ongeacht de tijdskost die hiermee gepaard gaat, aldus Dhr. Mariën.

Op het gebied van interne verslaggeving waarbij over bepaalde organisatieprocedures (periodiek) wordt gerapporteerd in de interne organisatie had enkel het OCMW van Genk over een strikt formeel systeem. Het OCMW maakt hierbij gebruik van een intranet met daarop een administratief handboek waarin alle taken en bevoegdheden zijn samengebundeld. Het administratief handboek beschrijft voor elke taak van een dienst/medewerker de acties die moeten genomen worden, meestal in de vorm van een flow-chart (stroomdiagram). Alle diensten van het OCMW moeten daarnaast wekelijks samenzitten en communiceren via dossiers en formulieren die in heel het OCMW standaard zijn opgesteld volgens het administratief handboek. De informatiedoorstroming

wordt dus bewerkstelligd via het intranet waarbij het administratief handboek de informatie consistent maakt. In de overige OCMW's gebeurt interne rapportering niet echt volgens een strikte procedure, maar wordt dit eerder informeel gedaan volgens huishoudelijke regels en afspraken. Het is dus duidelijk dat het OCMW Genk door haar grotere omvang het gevaar op informatie-assymetrie en belangenconflicten onderkent en bijgevolg een formeel proces heeft bepaald voor de interne verslaggeving.

8.4 Integriteit

Vervolgens werd ingegaan op de aandacht die de vijf OCMW's schenken aan een integriteitsbeleid. Integer handelen heeft te maken met het handelen van de organisatieleden volgens de ethisch geladen waarden en normen. Een goed integriteitsbeleid moet het gedrag 'daadwerkelijk' beïnvloeden en niet beperkt blijven tot ambitieuze verklaringen en holle opsommingen van waarden. Daarnaast moet het integriteitsbeleid een combinatie zijn van een controlerende benadering, waarbij de beslissingsruimte bewust wordt ingeperkt met gedragscodes en sanctiemaatregelen, en een stimulerende benadering die de organisatieleden leert omgaan met de beslissingsautonomie die zij hebben. In het OCMW van Herk-de-Stad is er eerder een controlerende benadering aanwezig, waarbij regels worden uitgevaardigd naargelang er zich iets voordoet. Er wordt geen melding gemaakt van initiatieven die een stimulerende benadering inhouden. Volgens Dhr. Briers ontbreken de middelen om een dergelijk goed uitgewerkt integriteitsbeleid in te richten, vooral voor een klein OCMW. In het OCMW van Diest is het omgekeerde het geval: er is geen deontologische code ontwikkeld voor de medewerkers, maar louter interne instructies voor het optreden in geval van integriteitsschendingen. Er worden wel regelmatig bijscholingen georganiseerd waarbij aspecten van deontologie aan te pas komen, zoals recht op discretie, privacy, het niet aanvaarden van schenkingen, etc. . Er is dus louter een stimulerende benadering aanwezig, maar het is niet duidelijk of deze benadering ook effectief het gedrag beïnvloedt, aldus Dhr. Sprockeels. Het OCMW van Balen heeft evenmin een eigen uitgewerkte deontologische code met waarden en gedragsvoorschriften, maar wel een waardegerichte 'cultuursleutel'. Deze sleutel bestaat uit acht thema's die reflecteren waar het OCMW voor staat, zoals loyaliteit, samenwerking, onafhankelijkheid e.d. . Deze waarden worden op regelmatige wijze aan het personeel meegegeven door teamgesprekken, personeelsenquêtes en zelfs door het uitnodigen van gespecialiseerde theatergroepen die de thema's op een interactieve manier bijbrengen. Het is duidelijk dat OCMW Balen opteert voor een stimulerende benadering. Zowel het OCMW van Genk, als Heusden-Zolder hanteren een combinatie van beide benaderingen. Dhr. Mariën beargumenteert dit als volgt: "*Wij proberen het keurslijf van de bureaucratie een beetje te kantelen door waarden als zelfbeschikking en eigenaarschap aan de organisatieleden mee te geven in onze deontologische code, maar aan deze autonomie wordt bovendien vormgegeven met een controlerend kader dat in ons controlesysteem is geïntegreerd*". Er is daarbij ruimte voor eigen initiatief en risico, maar dit kan maar in de mate dat het wordt gecommuniceerd en binnen de gangbare regels gebeurt. In de deontologische code worden ook klassieke bepalingen rond het respecteren van beroepsgeheim, schenkingen e.d. aangehaald die typisch zijn voor het ambtelijk beroep. Ook Dhr. Maes van OCMW Heusden-Zolder is voorstander van een balans tussen regels,

interne controle en het bijbrengen van ethische waarden. Hierbij haalt volgend vermeldenswaardig voorbeeld aan: *"In het verkeer kunt u mensen attent maken door hen te wijzen op alle gevaren, risico's en gevolgen, maar er is nu éénmaal altijd een groep van mensen waarbij sanctionering noodzakelijk is. Wij zijn dan ook extra alert bij handelingen waarvan het risico om iets fout te doen hoog is, zoals bij een maatschappelijke werker die een zekere mate van autonomie heeft bij het beheren van geldmiddelen."* In het algemeen reflecteert de organisatiecultuur binnen de onderzochte OCMW's één waar ethische kwesties openlijk kunnen worden besproken met de leidinggevenden. Alle secretarissen laten weliswaar op hun eigen manier blijken dat schendingen van integriteit juist het uit fouten leren kunnen bevorderen. Toch wijst Dhr. Sprockeels op het feit dat medewerkers, ongeacht deze openheid, niet snel de neiging hebben om dergelijke kwesties met de secretarissen of diensthoofden te bespreken.

Wij kunnen op basis van deze bevindingen concluderen dat op het vlak van integriteit de vijf OCMW's enige aandacht hebben voor deontologie, maar de nadruk ligt nog altijd sterk op wat juridisch in het decreet bepaald is, met name in de rechtspositieregelingen. Hoewel initiatieven op het vlak van vorming, training en opleiding niet onbestaande zijn, is er in geen enkele OCMW een gespecialiseerde instantie ingericht die zich buigt over integriteit en ethische aangelegenheden. Deze rol lijkt, gezien hun kennis, meer weggelegd te zijn voor de secretarissen die de organisatie leiden. Van een klokkerluidersregeling of meldpunt, waar medewerkers met ethische kwesties terecht kunnen, is er dus op basis van deze bevindingen geen sprake.

8.5 Organisationele structuren & procedures

Organisationele structuren en procedures buigen zich over de wijze waarop rollen en verantwoordelijkheden van de organisatieleden zijn gedefinieerd en verdeeld, en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd (cf. supra). Het komt deugdelijk bestuur ten goede, omdat een *checks & balances* systeem ontstaat, waarbij ruimte om naar eigen believen te handelen door beslissingsagenten wordt vermeden. In een openbare instelling als het OCMW kan vooral de scheiding tussen politiek en administratie een grote rol spelen in dit verband. Uiteraard beschikken alle vijf OCMW's over een organisatiestructuur die in het OCMW-decreet is beschreven en die wij in onze literatuurstudie hebben aangehaald. Maar op basis van de interviews hebben wij een aantal verschillende visies kunnen achterhalen over hoe de organisatiestructuur er in de realiteit uitziet. Volgens Dhr. Briers is de kans, dat de scheiding politiek-administratie niet helemaal wordt gerespecteerd, groter in kleinere OCMW's. Dhr. Mentens van OCMW Balen getuigt over een recente gebeurtenis waarbij een raadslid zonder slechte bedoelingen beslissingen nam over het verlenen van leefloon, terwijl dit in wezen tot het takenpakket van een maatschappelijke werker behoort. Het is duidelijk dat, ongeacht het OCMW-decreet, er wrijvingen kunnen ontstaan tussen de politieke besluitvorming en de ambtelijke beleidsuitvoering. In OCMW's waar de communicatie eerder informeel plaatsvindt en waar de afstanden tussen individuen klein zijn, komt dit verschijnsel vaker voor volgens OCMW Balen. De introductie van het managementteam leidde dus niet altijd tot een strikte scheiding tussen politiek en administratie. Toch is het bestaan van een managementteam volgens Dhr. Maes van OCMW-Heusden-Zolder een positieve evolutie, daar politieke mandatarissen verkozen worden voor een bepaalde ambtstermijn.

Als mandatarissen een beslissing over de beleidsuitvoering zouden nemen impliceert dit dus dat om de zoveel jaar de dienstverlening wordt stilgelegd en overgenomen door iemand anders waardoor niet meer duidelijk is wie toezicht houdt op de beleidsuitvoering, aldus Dhr. Maes. Dhr. Sprockeels (OCMW Diest) en Dhr. Mentens (OCMW Balen) haalden beiden aan dat afsprakennota's tussen het managementteam en de politieke bestuursraad de scheiding kunnen regelen en zo voor een goed systeem van macht en tegenmacht zorgen. Het managementteam moet bovendien maandelijks rapporteren aan de raad over de activiteiten, zodat raadsleden op deze voorziene momenten kunnen inspelen op het beleid, zonder zich in de dagelijkse werking te mengen. Het OCMW van Genk heeft naast het verplichte organogram een organisatiemodel uitgetekend waarbij bevoegdheden worden geplaatst in een matrixmodel. Enerzijds zijn er de individuele en de collectieve beslissingen en anderzijds is er het politiek en ambtelijk niveau. Binnen deze duidelijke structuur bestaat het beslissingsproces altijd uit de volgende stappen: voorbereiden, beslissen, uitvoeren en feedback leveren. Volgens Dhr. Mariën kan iemand die tegen dit model *'bezondigt, al snel tegen de lamp lopen'*, daar alle betrokken partijen constant van feedback worden voorzien. Alle bevraagde OCMW's hanteren bovendien het diensthoofdenmodel als organisatiestructuur, waarbij er geen top-down benadering is, maar publiekgerichte (sociale dienst enz.) en ondersteunende diensten (financiën, IT, ...) omvat die onderling met elkaar verbonden moeten zijn. Het diensthoofdenmodel laat bovendien een goed systeem van interne communicatie toe, daar de diensthoofden een belangrijke schakel vormen tussen het uitvoerend management en het politiek bestuur.

Een andere factor was de verantwoording inzake het doelmatig en doeltreffend aanwenden van overheidsmiddelen. Globaal gezien haalden alle secretarissen aan dat zijzelf bevoegd zijn met het intern toezicht op de in- en uitgaande middelen door periodiek de financiële beheerder tot verantwoording te roepen. In de OCMW's van Genk, Heusden-Zolder en Diest gebeurt dit wekelijks tijdens een diensthoofdenvergadering, terwijl dit in Herk-de-Stad en Balen eerder informeel gebeurt volgens noodzaak. In het OCMW van Herk-de-Stad is vijf jaar geleden gesnoeid in het personeelsaantal, toen de instelling met beperkte financiële middelen zat. Deze gebeurtenis heeft aanleiding gegeven tot een betere opvolging van de middelenstromen. Het OCMW van Genk volgt daarentegen een formeel proces waarbij het strategisch meerjarenplan als een soort checklist wordt gehanteerd. Belangrijk om te vermelden volgens Dhr. Maes (OCMW Heusden-Zolder) is ook dat OCMW's subsidies en middelen ontvangen van verscheidene organisaties en overheden. Deze wensen hiervoor in ruil een bepaalde dienstverlening, een kwaliteitsnormering, rapportering en boekhoudkundige verantwoording. De OCMW's worden op die manier ook automatisch aangezet om over hun middelen rekenschap af te leggen, aldus Dhr. Maes.

Uit deze resultaten leiden wij vooral af dat de scheiding tussen het politiek bestuur, belast met de besluitvorming, en het managementteam, verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering, in de realiteit niet strikt wordt nageleefd. In OCMW Genk is dan wel een goed uitgebouwd organisatiemodel aanwezig, maar de kleinere OCMW's hebben het duidelijk moeilijker om tot een goede *checks & balances* systeem te komen. Alle bevraagde OCMW's hanteren dan wel een diensthoofdenmodel voor hun organisatiestructuur, zodat de bevoegdheden duidelijk en vastomlijnd over de diensten worden verdeeld.

8.6 Controle

De laatste dimensie van deugdelijk bestuur is controle en omvat specifiek de interne controle, de interne- en externe audit, en tenslotte het bestuurlijk toezicht dat typerend is voor openbare instellingen.

Wat betreft de interne controle hebben wij reeds aangehaald dat het OCMW-decreet van 24 december 2008 een interne controle op de activiteiten verplicht, maar geen bepalingen bevat over hoe het intern controlesysteem (ICS) eruit moet zien. De Vlaamse OCMW's zijn dus vrij om hun interne controle-proces zelf uit te tekenen. Uit onze interviews leiden wij opmerkelijk genoeg af dat geen enkel OCMW een uitgewerkt ICS heeft. In het OCMW van Herk-de-Stad is er zelfs helemaal geen sprake van een controle- of beheersingssysteem. Volgens Dhr. Briers laat de software van het OCMW dit niet toe. In het OCMW van Diest en Balen wordt de interne controle geassocieerd met louter het controleren van de financiële verrichtingen, zoals budgetcontroles en facturatie. Er werd geen verwijzing gedaan naar het voorkomen van fraude, het bereiken van doelstellingen of de naleving van wetten en procedures als maatregelen van interne controle zoals in het decreet zijn opgesomd. Dhr. Maes van OCMW Heusden-Zolder geeft toe dat er op het vlak van interne controle *"heel wat werk aan de winkel is"*. Daar is men op dit moment bezig met het uitwerken van een allesomvattend ICS, maar voorlopig is de interne controle beperkt tot maatregelen die gefragmenteerd voorkomen. Een gespecialiseerde coach van BDO (consultancybedrijf) helpt ondertussen het ICS mee ontwikkelen dat volgens Dhr. Maes in staat moet zijn om de organisatieleden te allen tijde attent te maken op de gevolgen van bepaalde kwetsbare handelingen. Tenslotte heeft OCMW Genk ook geen concreet ICS, maar volgens de secretaris zijn daar wel elementen van terug te vinden. Zo wordt er onder meer gewerkt met kwaliteitsmanagementmodellen, zoals het CAF-model (Common Assessment Framework) en is het volgende doel om bijvoorbeeld de ISO-norm 9001 voor kwaliteitsmanagement te behalen. Op het vlak van interne controle hinken de onderzochte OCMW's dus duidelijk achterop. Achterhalen welke mogelijke obstakels de OCMW's beletten om een goed uitgewerkt ICS in te richten kan bijgevolg een aanbeveling zijn voor verder onderzoek.

Aangezien de interne audit de professionele controle, toetsing en evaluatie van het ICS omvat, kunnen wij op basis van de bovenstaande bevindingen niet verwachten dat de onderzochte OCMW's wel allemaal een procedure voor interne audit hebben. Tot het decreet van 24 december 2008 waren de Vlaamse OCMW's verplicht om een interne audit in te richten, maar omwille van conceptuele fouten werden alle regelingen opgeheven en kon het op vrijwillige basis worden ingevoerd (cf. supra). Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de onderzochte OCMW's ook nog voor de invoering van het decreet geen interne audit-procedure hadden voorzien. De bevindingen over de interne audit komen sterk overeen met wat hierboven over de interne controle is aangehaald. De OCMW's van Herk-de-Stad, Balen en Diest voeren geen interne audit uit. Daarbij werd als reden vaak verwezen naar de afwezigheid van een interne controleproces waarop de interne audit zou moeten uitgevoerd worden (cf. supra).

Het OCMW van Heusden-Zolder zit volgens Dhr. Maes op dit vlak tevens in een ontwikkelingsfase, weliswaar in consistentie met het nog te implementeren ICS. Het OCMW van Genk heeft geen eigen interne auditdienst, maar is opmerkelijk genoeg wel lid van Audio, een vereniging voor interne audit in lokale besturen.

Audio is een samenwerkingsverband tussen en voor lokale besturen die in 2007 door hoofdzakelijk OCMW's van centrumsteden opgericht is met als doel een gezamenlijke interne auditdienst op te richten. Dhr. Mariën (OCMW Genk) beschouwt het initiatief van Audio eerder als een externe controle, omdat de audit wordt verricht door mensen buiten de organisatie. Toch wordt de term 'interne audit' gehanteerd, omdat het OCMW Genk als deelnemend bestuur mede bepaalt wie het auditorberoep mag uitvoeren namens de vereniging. Audio biedt volgens Dhr. Mariën een grotere meerwaarde dan de verplichte externe controle die jaarlijks door de Vlaamse overheid (Agentschap Binnenlands Bestuur) wordt georganiseerd. Deze laatste beperkt zich enkel tot de financiële audit, terwijl Audio ook de maatschappelijke dienstverlening beoordeelt. Op vlak van de interne audit zijn onze bevindingen dus in dezelfde lijn als wat betreft de interne controle.

De externe controle wordt, zoals aangehaald, ieder jaar verricht door personeelsleden van de Vlaamse Overheid (Agentschap Binnenlands Bestuur) die in principe zou moeten bestaan uit een financiële audit, een rechtmatigheidsaudit en eventueel op vraag een doelmatigheidsaudit. Echter leren de diepte-interviews met de secretarissen ons dat de externe controle zich in de realiteit enkel beperkt tot louter een controle van de financiële rekeningen. Volgens Dhr. Maes van OCMW Heusden-Zolder ligt de reden hiervoor in budgettaire en technische redenen, waardoor men de externe audit heeft afgeslankt. Dhr. Mariën (OCMW Genk) ziet de meerwaarde van een externe controle niet in zolang niet duidelijk is waarop een externe controle wordt uitgevoerd. Hij is daarbij voorstander van een externe audit door gespecialiseerde auditbedrijven waarbij de overheid kan voorzien in een terugbetaling van de geleverde auditdiensten in plaats van zelf in te staan voor deze opdracht.

Het is opmerkelijk dat de OCMW's op het vlak van controlesystemen, weliswaar op Genk na, nogal wat zwakheden vertonen, terwijl het OCMW-decreet bepalingen over interne controle en externe controle bevat waaraan de OCMW's in wezen dus verbonden zijn. Dat de externe controle niet naar behoren wordt uitgevoerd is uiteraard een apart fenomeen dat nader onderzoek kan vereisen, maar het OCMW-decreet op zich biedt onzes inziens op het vlak van interne controle weinig houvast aan de besturen.

ALGEMENE CONCLUSIES

Deze masterproef had als doel te achterhalen hoe deugdelijk bestuur wordt ingevuld in openbare instellingen die tot de publieke sector behoren en dus in wezen opgericht zijn om aan maatschappelijke dienstverlening te doen.

Vooreerst hebben wij getracht de oorsprong van het begrip deugdelijk bestuur of 'governance' te beschrijven. Uit de literatuur hebben wij kunnen vaststellen dat het idee haar oorsprong vindt in de bedrijfswereld onder de naam 'corporate governance'. Het duidde op een nieuwe manier van bedrijfsvoeren waarbij de onderneming voldoende transparant is over haar activiteiten, daar verantwoording over aflegt en daarbij rapporteert op een integere wijze. De agency theorie is de belangrijkste onderliggende theorie van het corporate governance-denken. De theorie stelt samengevat dat in een principaal-agent relatie, de agent (manager) niet noodzakelijk in het belang van zijn principaal (aandeelhouder of eigenaar) handelt. Hierbij moeten bepaalde controlemechanismen worden ingezet om de agent aan te zetten tot gewenst gedrag. Wij hebben kunnen vaststellen dat de agency theorie zich niet enkel beperkt tot ondernemingen, maar even goed kan voorkomen in publieke organisaties. Managers in openbare instellingen zijn zelfs meer geneigd om in het eigenbelang te handelen, daar de markt als gevolg van het afwezige winstperspectief niet meer fungeert als een controlemechanisme. Een tweede theorie was de stakeholder theorie die stelt dat managers niet enkel in het belang van de aandeelhouders moeten handelen, maar ook rekening moeten houden met alle stakeholders van de organisatie. Een openbare instelling moet uiteraard verantwoording afleggen aan een tal van actoren, waaronder hogere overheden, burgers, belangengroepen etc. Wij kunnen openbare instellingen daarom zeker plaatsen binnen deze theorie (cf. Hoofdstuk 3).

Daarnaast hebben wij in hoofdstuk 4 getracht een onderscheid te maken tussen private organisaties en publieke organisaties. De belangrijkste vaststelling was hierbij dat de twee organisaties vooral verschillen in aard, doelstelling en functie. Zo is er de afwezigheid van het winstmotief in publieke organisaties, terwijl winst een belangrijke maatstaf is voor private organisaties om de prestaties te beoordelen. In een publieke organisatie is er geen enkelvoudig criterium, omdat maatschappelijke doelstellingen niet in kwantitatieve termen uit te drukken zijn. Maatschappelijke waardecreatie wordt daarbij ook wel als het oogmerk van publieke organisaties aangeduid, waarbij de instelling door de maatschappij 'gewenste' goederen en diensten produceert en functioneert volgens deze wensen. In dit verband hebben wij voorts gesteld dat deugdelijk bestuur een middel is om maatschappelijke waardecreatie te bevorderen met behulp van bestuursstructuren en processen die toelaten dit op een efficiënte, transparante en objectieerbare manier te doen. Toch is het onderscheid privaat-publiek doorheen de jaren uitgehold, omdat er steeds meer convergentie is tussen beide sectoren. Er ontstaan nieuwe vormen van publieke organisaties die zich meer en meer als 'privaat' gedragen, terwijl sommige private organisaties maatschappelijke doelstellingen gaan nastreven. Het is dus quasi onmogelijk om nog een strikt onderscheid te maken tussen de twee sectoren. Of een organisatie publiek of privaat is, kan volgens modellen uit de literatuur daarom het best bepaald worden door deze te plaatsen op een continuüm waarbij positioneringscriteria worden gehanteerd.

Op organisatorisch vlak zien wij de laatste jaren echter dat publieke organisaties steeds meer een bedrijfsmatige manier van werken hanteren. Het Nieuw Publiek Management-denken van de jaren '80 is hierbij de grootste drijfveer achter de dynamiek waarbij overheden afstapten van een traditionele publieke administratie om de vorm aan te nemen van een publiek bestuur of management. Dit uitte zich in de organisatie o.m. in de strikte scheiding tussen politieke besluitvorming en het beleidsuitvoerend management, het aanwerven van personeel aan de hand van contracten, een verhoogde autonomie voor ambtenaren, klant- en resultaatgerichtheid etc. . Vooral onder impuls van dit NPM-denken is corporate governance uit de private sector overgewaaid naar de publieke sector, waarbij de drie basisprincipes verantwoording, transparantie en integriteit relevant werden voor openbare instellingen. Doch is een belangrijke bevinding dat de eigenheid van de publieke sector niet zomaar overboord kan gegooid worden. Rechtmatigheid, rechtszekerheid en de sterke nadruk op ambtelijke ethiek zijn nog altijd belangrijke waarden binnen het politiek-administratief systeem. Dit vroeg om een aangepaste aanpak voor de manier waarop deugdelijk bestuur in de context van openbare instellingen moet worden ingevuld. Men hanteerde daarom ook al de benaming 'government governance' om de nuance te benadrukken (cf. Hoofdstuk 5).

Met het oog op het 'publiek' karakter hebben heel wat instanties en organen wereldwijd en nationaal, die rond deugdelijk bestuur werken, getracht om aanbevelingen, codes en richtlijnen op maat te plaatsen in de context van openbare instellingen. Hieruit blijkt dat er geen eenduidigheid bestaat over de invulling van government governance en worden er telkens andere accenten gelegd. Niettemin worden de drie basisprincipes integriteit, verantwoording en transparantie (en openheid) dan wel globaal aangehaald als de grote pijlers waarop deugdelijk bestuur is gebaseerd. In tegenstelling tot de private sector, krijgen deze begrippen uiteraard een andere invulling mee die de eigenheid van publieke instellingen reflecteert. Ook is het belangrijk te vermelden dat deze drie basisprincipes niet los van elkaar bestaan, maar elkaar aanvullen en versterken. Informatieverschaffing over de activiteiten mag dan wel wijzen op een goede verantwoording, maar zolang de informatie niet in een verstaanbare vorm wordt gegoten, noch de beoogde doelgroep bereikt (transparantie en openheid) en daarnaast niet met de nodige zorgvuldigheid, eerlijkheid en objectiviteit (integriteit) wordt verwerkt, kan men het niet hebben over deugdelijk bestuur.

Vervolgens hebben wij getracht een raamwerk voor deugdelijk bestuur in openbare instellingen op te stellen. De principes integriteit, verantwoording en transparantie (en openheid) die eerder voorschrijven wat hoort te zijn, boden ons geen kader om onze praktijkstudie uit te voeren. Hierbij hadden wij immers nood aan een procesmatige benadering die concreet voorschrijft hoe aan deelprocessen en structuren binnen de organisatie moet vormgegeven worden ten einde tot deugdelijk bestuur te komen. Het internationaal IFAC-raamwerk (2001) beantwoordde het best aan deze vereiste, daar het deze normatieve principes vertaalt naar vier procesgerichte dimensies. Zo zijn wij tot een instrumentarium gekomen waarin bij iedere dimensie relevante toepassingen van deugdelijk bestuur uit de literatuur zijn uitgediept. De vier dimensies die wij onderscheiden zijn: een integriteitsbeleid, organisationele structuren en procedures, controle en tenslotte rapportering en openbaarheid.

Aangezien de praktijkstudie zich zou richten tot de Vlaamse OCMW's, hebben wij bij de bespreking van dit instrumentarium rekening gehouden met bestaande literatuur, regel- en wetgeving over de OCMW's. Het OCMW-decreet van 24 december 2008 bevat vooral bepalingen over de organisatiestructuur en de controle. Ook de wet op de openbaarheid van bestuur van 24 maart 2004 was relevant in dit verband.

In het laatste onderdeel van deze masterproef hebben wij deze dimensies kunnen toetsen aan de praktijk op basis van een kwalitatief praktijkonderzoek in vijf Vlaamse OCMW's. Aan de hand van diepte-interviews, bij respectievelijk de secretarissen van de OCMW's Balen, Diest, Herk-de-Stad, Genk en Heusden-Zolder, is nagegaan in hoeverre aandacht wordt geschonken aan de besproken instrumenten (cf. Hoofdstuk 7 & 8). Een belangrijke vaststelling is dat hoewel deugdelijk bestuur niet direct gelinkt werd aan de vier besproken dimensies, het in ieder geval geen onbekend terrein is voor de secretarissen.

Wat betreft de rapportering en openbaarheid kunnen wij uit de resultaten afleiden dat de Vlaamse OCMW's de verplichtingen inzake het publiceren van bestuursdocumenten en het oprichten van een website nakomen. Bovenop de juridische verplichting gaat er ook enige aandacht uit naar de verstaanbaarheid van informatie door belanghebbenden en de gebruiksvriendelijkheid van de website. Een formeel proces voor de interne verslaggeving is globaal gezien niet uitgewerkt, omdat kleinere OCMW's vaak geen uitgebreide verantwoordingskanalen hebben binnen de organisatie. Inzake een integriteitsbeleid leren de resultaten uit het onderzoek ons dat de OCMW's in zekere mate aandacht hebben voor deontologie en daarbij horende vorming, training en opleiding van de organisatieleden. Maar er is geen instantie, persoon of dienst aanwezig die zich specifiek buigt over ethische kwesties. Een stimulerende benadering van integriteit verdient globaal de voorkeur boven een controlerende benadering, wat uiteraard positief is. Vervolgens werd ingegaan op de organisationele structuren en procedures binnen de OCMW's. Uit de resultaten blijkt dat de wettelijke scheiding tussen politiek en administratie in de realiteit niet strikt wordt nageleefd. Ook hebben kleinere OCMW's het moeilijk om een *checks & balances* systeem uit te werken, omdat de afstand tussen de organisatieleden vaak zo klein is dat de relaties eerder informeel zijn. Een diensthoofdenmodel wordt dan wel door alle OCMW's toegeëigend, zodat bevoegdheden duidelijk en vastomlijnd over de diensten worden verdeeld. Tenslotte kwamen de procedures voor controle aan bod bestaande uit de interne controle, de interne audit en externe controle. Globaal kan worden geconcludeerd dat geen enkele OCMW een degelijk uitgewerkt intern controlesysteem heeft dat bovendien voldoet aan de wettelijke bepalingen over wat een interne controle moet inhouden. Naar ons inzien biedt het wettelijk kader in dit verband geen houvast aan de besturen. Ook op het vlak van interne audit zijn bijgevolg geen duidelijke procedures voorzien. Tot slot kan uit de resultaten worden afgeleid dat de externe controle, die door de Vlaamse overheid jaarlijks wordt verricht, zich enkel beperkt tot een financiële audit, terwijl de wet ook een rechtmatigheidsaudit en eventueel een doelmatigheidsaudit voorschrijft.

Algemeen kunnen wij stellen dat deugdelijk bestuur geen onbekend terrein is in openbare instellingen. De verschillende internationale publicaties en raamwerken hieromtrent wijzen op het stijgend belang van transparantie, verantwoording en integriteit in een geprofessionaliseerde overheidsomgeving. In België is er echter geen overkoepelende aanpak van deugdelijk bestuur in openbare instellingen aanwezig. De bijdragen in dit verband zijn eerder versnipperd, waardoor het bijzonder moeilijk is om een enkelvoudige benadering te hanteren. Zo hebben wij kunnen vaststellen dat zowel de Federale overheid, als de Vlaamse overheid een eigen invulling geven aan dit proces. Wij dienen hierbij uiteraard de grote diversiteit van de publieke sector te onderkennen, maar een eerste aanzet zou kunnen zijn om gemeenschappelijke waarden en principes te bundelen in een code zonder zich hierbij te verdiepen op de verschillen. De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur (2009) bij onze noorderburen kan hierbij alvast inspiratie bieden (cf. Hoofdstuk 5). Vanuit deze waarden en principes kan bijgevolg een vertaalslag worden gemaakt naar specifieke richtlijnen op het niveau van de besturen.

Deugdelijk bestuur mag dan wel relevant zijn voor openbare instellingen, doch is een belangrijke vaststelling dat het sanctioneren van 'slecht' bestuur in wezen een zwak mechanisme is. In de private sector speelt marktcontrole een grote rol, waarbij het gedrag van aandeelhouders op de kapitaalmarkten, alsook deze van de stakeholders de continuïteit van een onderneming kunnen bepalen. Ondernemingen met een slechte corporate governance-structuur lopen m.a.w. het risico dat de ondernemingswaarde daalt door de slechte signalen die naar de kapitaalmarkten worden gezonden. Ook stakeholders kunnen hun ongenoegen uiten: consumenten kunnen ervoor kiezen minder producten of diensten van de betreffende onderneming af te nemen, banken kunnen weigeren kredieten te verlenen, enz. (cf. Hoofdstuk 3). In een overheidsomgeving bestaat er geen dergelijke automatische controle, omdat de markt hier geen rol speelt. Overheidsdiensten worden immers niet gefinancierd met vrijwillige geldmiddelen, maar daarentegen geheel of gedeeltelijk met verplichte belastinggelden van burgers en tegemoetkomingen door andere overheden. Het is daarnaast ook moeilijk om maatschappelijke dienstverlening te beoordelen, daar een overheid meervoudige, zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen kan hebben (cf. Hoofdstuk 4). Het is dan ook moeilijk om te achterhalen of de agenten binnen het overheidsoptreden een voordeel of nadeel ondervinden van hun beslissingen. De burger als grootste aandeelhouder van openbare instellingen (cf. Hoofdstuk 4) kan de realisatie van zijn/haar wensen maar bewerkstelligen via een langdurige politieke procedure waarbij politieke vertegenwoordigers moeten verkozen worden, het beleid moet uitgestippeld worden en daarna uitgevoerd worden door ambtenaren. De controle op goed bestuur blijft in de context van openbare instellingen daarom eerder beperkt tot een wettelijke regulering en bestuurlijk toezicht, die volgens ons nog geen garantie bieden dat de publieke organisatie transparant en integer is in haar handelen en daarover voldoende verantwoording aflegt. Uit ons praktijkonderzoek leiden wij immers af dat de interne- en externe controleprocessen in de onderzochte Vlaamse OCMW's – hoewel wettelijk vastgelegd – globaal gezien niet naar behoren functioneren. Daar het marktcontrolestelsel niet bestaat in een overheidsomgeving, komt het attent maken van de besturen op het belang van deugdelijk bestuur dus toe aan onze beleidmakers.

Lijst van figuren

- Figuur 1: Definitie 'good governance' (UNESCAP)
- Figuur 2: Principaal-agent relatie (eigen bewerking)
- Figuur 3: COSO-raamwerk (1992)
- Figuur 4: COSO/ERM raamwerk (2004)
- Figuur 5: model voor parlementaire democratie (Strom (2000) en eigen aanpassing)
- Figuur 6: The Public Value Scorecard
(Moore (1995), vertaald door Desmidt & Heene (2007))
- Figuur 7: publicness-privatenesscontinuüm (Pollitt, 2003)
- Figuur 8: Tweedimensionaal model: eigendoms- en financieringscriterium
(Desmidt & Heene, 2007)
- Figuur 9: Tweedimensionaal model van Bozeman, 1987 (Desmidt & Heene, 2007)
- Figuur 10: Meerdimensionaal model van Perry & Rainy, 1988 (Desmidt & Heene, 2007)
- Figuur 11: Essentialia van goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer, 2005, 5)
- Figuur 12: aanbevelingen voor deugdelijk bestuur in de publieke sector (IFAC PSC, 2001)

Lijst van tabellen

- Tabel 1: Hoofdlijnen NOB (eigen bewerking o.b.v. Windels & Christiaens, 2006)
- Tabel 2: Privaat& publiek management (eigen bewerking o.b.v. Spanhove&Verhoest, 2007)
- Tabel 3: Vergelijking internationale codes (uit Spanhove&Verhoest, 2007, p. 20-21)
- Tabel 4: Instrumentarium deugdelijk bestuur (eigen bewerking o.b.v. Spanhove & Verhoest, 2007; en IFAC, 2001)
- Tabel 5: De onderzoekseenheden
- Tabel 6: Voorwaarden voor publicness en het OCMW

Lijst van de geraadpleegde werken

Geraadpleegde werken

- Aarts, L. (2007). 'Interactie als smeeroilie voor 'in control'. 'Als je doelen wilt bereiken, moet je in gesprek blijven', Tijdschrift voor public governance audit en control (TPC), Public audit, Vol. 5 (6), p. 36-39.
- Aguilera, R. & Cuervo-Cazurra, A. (2004). 'Codes of Good Governance Worldwide: What is the Trigger?' *Studies in Organizational Management*, 25(3), 415-443.
- Alford, J. (2001). 'The Implications of "Publicness" for Strategic Management Theory', *Exploring Public Sector Strategy*, London, Prentice-Hall.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*, Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Anthony R., Young D. (1998). *Management control in non-profit organizations*, McGraw Hill, 832 p.
- Audit Commission (2003). 'Corporate governance: Improvement and trust in local public services', Audit Commission, London.
- Bossert, J. (2002). *Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management*, *Overheidsmanagement*, Vol. 15 (9), p. 244-248.
- Bouckaert G. et al (2003). *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*, *Overheidsmanagement* (16), Die Keure, 355 p.
- Boulanger J.-P. et al (2008). *Publieke en non-profitsector, interne controle en deugdelijk bestuur: een efficiënter bestuur en meer betrouwbare financiële stromen*, *Die Keure*, Brugge, 238 p.
- Bovens, M. & 't Hart, P. (2005). 'Publieke verantwoording: zegen en vloek', *Amsterdam Boom*, p. 245-264.
- Bovens, M.A.P. (2004). 'Public Accountability'. In: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

- Bovy, S. et al (2002). Deontologie in de publieke sector: een krachtadig managementinstrument? Naar een positieve invulling van de deontologische code voor lokale ambtenaren, die Keure, Brugge, 159 p.
- Certified Practising Accountant Australia (2005). 'Excellence in governance for local government', CPA Australia, Melbourne.
- Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (1995). 'Corporate Governance: A Framework for Public Sector Bodies', CIPFA, London.
- Commissie Corporate Governance (2009). Belgische corporate governance code 2009. Opgevraagd op 19 maart, 2011, via <http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/final%20code/CorporateGovNLCode2009.pdf>.
- Commissie Corporate governance voor niet-beursgenoteerde ondernemingen (2005). Code Buysse, opgevraagd via http://www.codebuysse.be/downloads/CodeBuysse_NL.pdf.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance And Gee and Co Ltd. (1992). Report with code of best practices (Cadbury report), Gee Publishing, London, 89 p.
- COSO (2004). Enterprise Risk Management: Integrated Framework, Executive Summary, opgevraagd via http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf.
- Desmidt, S. & Heene, A. (2007). Strategie en organisatie van publieke organisaties, Lannoo, Tielt, 312 p.
- Directie Accountancy Rijksoverheid (2000). 'Handleiding Government Governance: Een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid', Den Haag.
- Fama, E.F., & Jensen, M.C. (1983). 'Agency problems and residual claims', The Journal of Law and Economics, 26 (2) 327-349.
- Gramling et al (2010). Auditing, 7th Edition, South-Western Cengage Learning, 942 p.
- GUBERNA VZW Instituut voor Bestuurders (2006). Public Governance, Belgian Governance Institute, 11 p.
- Haeck R. (2001). 'Publiek-private samenwerking: Een terugblik na vier jaar PPS-ervaring bij centrumontwikkeling in Genk', VTOM, p. 29-35.
- Heald, D. (2006). Transparency: The Key to Better Governance?, Oxford University, 246 p.

- Heath, J. & Norman, W. (2004). 'Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What can the History of State-Run Enterprises Teach us in the Post Enron era?', *Journal of Business Ethics*, 53, 247-265.
- IFAC Public Sector Committee (2001). *Governance in the Public Sector: A governing body perspective*, IFAC, New York, 93 p.
- Independent Commission for Good Governance in Public Services (2004). 'The good governance standard for public services', Hackney Press Ltd., London.
- International Federation of Accountants - IFAC (2001). 'Governance in the public sector: A governing body perspective'. Opgevraagd op 20 oktober 2011, via http://www.greekliberals.net/fis/documents/IFAC_study_13_Governance.pdf
- INTOSAI (2004). *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, opgevraagd via: <http://www.intosai.org/uploads/1guicspubsece.pdf>
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure', *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kaplan R., Norton D. (1992). 'The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance', *Harvard Business Review*, p. 71-79.
- Krishna et al (2011). 'Improving Performance in New Zealand's Public Corporations: The Effect of Governance Practices', *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 24, No. 3, p. 517-556.
- Killesse, A. et al (2004). *Externe audit in de publieke sector*, Die Keure, 287 p.
- Kolthoff, E. et al (2007). 'The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?', *Public Administration Quarterly*, Amsterdam.
- Koning Boudewijnstichting (2001). *Syntheserapport: de non-profitsector in België: een socio-economisch overzicht*, opgevraagd op 20 maart 2012 via http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/NL/PUB_1226_De_non_profitsector.pdf.
- Krueger, A.B. (2000). 'From Bismarck to Maastricht: The march to European Union and the labor compact', *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Nr. 7456, 30.
- Leroy, J. (2011). 'De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies: De nieuwe regels toegelicht in 60 vragen en antwoorden', *Politeia*, 64 p.

- Luyten, D. (2008). 'Het OCMW: Een evoluerend centrum in een evoluerende maatschappij', Welzijnsgids, afl. 67, Kluwer, 28 p.
- Maesschalck, J. (2005). 'Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid', Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 150 p.
- Mallin, C. A. (2004) Corporate Governance, Oxford University Press Inc., New York.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties (2009). Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, Directie Openbaar Bestuur en Democratie, 51 p.
- Moerland, P.W. (1995). Corporate ownership and control structures: An international Comparison, Review of Industrial Organization, 10 (4), 443-464.
- Moore M. H. (1995). Creating public value: strategic management in government, Harvard University Press, 416 p.
- Moore M.H. (2003). 'The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations.', 18th Working Paper, Harvard University.
- Muhammad A. (2002). 'The Sarbanes-Oxley Act of 2002: A Summary Impact Analysis White Paper', MBA 640, Pfeiffer University, 18 p.
- OESO (2005). Modernizing government: the way forward, OECD Publications, Parijs, 233 p.
- Olson, D.E. (2000). 'Agency Theory in the Non-Profit-Sector: Its role in Independent Colleges', Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 29, No. 2, 280-296.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2005). "OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises". Opgevraagd op 20 oktober 2011, via <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>.
- Pollitt, C. et al (2007). 'New Public Management in Europe: adaptations and alternatives', Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Rhodes, R., (1996). 'The new governance: governing without government', Political Studies, Vol. 44, p. 652-667.
- Ryan C., Ng C. (2000). 'Public sector Corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practises in Queensland', Australian Journal of Public Administration, 59 (2), p. 11-23.

- Sekaran, U. (2003). *Research Methods For Business: A Skill Building Approach*, Fourth Edition, John Wiley & Sons, Inc., 450 p.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, 52, 737-783.
- Sokol, D. (2009). Competition Policy and Comparative Corporate Governance of State-Owned Enterprises, *Brigham Young University Law Review*.
- Solomon, A. & Solomon, J. (2004) 'Corporate Governance and Accountability', John Wiley & Sons Ltd, West Sussex
- Spanhove J., Verhoest K. (2008). 'Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB'. Opgevraagd op 19 maart, 2011, via http://soc.kuleuven.be/sbov/rapport/s2A0305001_spanhove_GovGov.pdf.
- Spanhove, J. & Verhoest, K. (2007). 'Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?', EIASM, Brussels, 40 p.
- Stone, D. (2008). 'Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks', *Journal of Policy Sciences*, Vol. 36 (1), p. 19-38.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research*, 37, p. 261-289.
- Tirole, J. (2001). 'Corporate Governance', *Econometrica*, Vol. 69, No. 1, p. 23-33
- Trevino, L. K. & Weaver, G. R. (2003). *Managing ethics in business organizations: social scientific perspectives*, Stanford University Press, Stanford, 364 p.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP, z.d.). 'What is good governance?', Bangkok. Opgevraagd op 20 november 2011, via <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>
- Van Avondt, M. et al (2002). 'Integriteit in de federale overheidsdiensten. Adviezen in functie van het interne controlesysteem en de interne audit', FOD Budget en Beheerscontrole, Brussel, 132 p.
- Van den Berghe, L. et al (2007). 'Deugdelijk bestuur in de private en publieke sector: een permanente kruisbestuiving', VTOM, Nr. 4, p. 7-17.

- Van Hooland B. (2001). Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot Copernicus, Academia Press, Gent, 402 p.
- Van Roosbroeck, S. & Van Dooren, W. (2008). 'Good governance in de Vlaamse lokale besturen', Review of Business and Economics, p. 35-55.
- Van Thiel, S. (2003). 'Prestatiemeting in de publieke sector', Overheidsmanagement, Nr. 1, p. 20-23.
- Verlet D. (2008). 'Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid', Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Verlet, D. & Devos, C. (2010). 'Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal.', Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, 236 p.
- Vlaamse Overheid (2008). Handreiking integriteitsbeleid: Voor de (zelf)evaluatie van het interne controlesysteem gericht op het integriteitsbeleid, Interne controle/organisatiebeheersing, 29 p.
- Vlaamse Overheid (2008). Leidraad: Interne controle, Organisatiebeheersing Opgevraagd op 19 maart, 2011, via http://www2.vlaanderen.be/internecontrole/documenten/080505_Leidraad.pdf.
- Vlaamse Regering (2003). Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (goedgekeurd door de Vlaamse regering op 21-02-2003): Memorie van toelichting, Artikelsgewijze bespreking, Dispositief. Opgevraagd op 29 maart, 2011, via http://www2.vlaanderen.be/bbb/documenten/organisatie/decreten/kaderdecreetbb_memorie_bespreking_dispositief_211103.pdf.
- Vos, M. & Wijnen, T., (2007). 'Werken met managementteams', Pockets Lokale Besturen, Politeia, Brussel, 156 p.
- Windels, P. & Christiaens, J. (2006). 'Management Reform in Flemish Public Centres for Social Welfare: Examining Organisational Change', Local Government Studies, Vol. 32 (4), p. 389-411.

Geraadpleegde wetgeving

- Decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Belgisch Staatsblad, 24 december 2008.
- Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Belgisch Staatsblad, 5 augustus 1976.
- Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, Belgisch Staatsblad, 1 juli 2004.

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's)

Inleiding

- Kunt u zelf een beschrijving geven voor het begrip **deugdelijk bestuur**? Wat verstaat u er zoal onder?
- Bent u vertrouwd met het begrip '**maatschappelijke waardecreatie**'?

Zo ja, in hoeverre bent u akkoord met de volgende stelling uit de literatuur:

*"Deugdelijk bestuur is **geen** einddoel, maar **een middel** om maatschappelijke waardecreatie te bevorderen door de juiste dingen te doen en de dingen juist te doen (Van den Berghe et al, 2007)."*

Thema's/Instrumenten van deugdelijk bestuur

▪ *Rapportering en openbaarheid*

- Op welke manier vult het OCMW haar **externe verslaggeving** in?
 - Wordt er een **jaarverslag** opgesteld dat toegankelijk is voor iedereen? Kunt u een beknopte samenvatting geven van de inhoud van het verslag?
 - Is het **meerjarenplan** toegankelijk voor het publiek? Zo ja, op welke manier? (website, op vraag, ...)
 - Geeft de **website** van het OCMW voldoende informatie weer en is er bij het opstellen ervan aandacht gegeven aan gebruiksvriendelijkheid?
- Wordt er een bepaalde procedure gevolgd voor de **interne verslaggeving**? M.a.w. dient er over bepaalde organisatieprocessen (periodiek) gerapporteerd te worden aan de leiding of aan een toezichtsorgaan?
- **Openbaarheid:** elke overheid is verplicht een actief en een passief openbaarheidsbeleid te voeren.¹
 - Hoe tracht het OCMW te voldoen aan deze verplichting?
 - Welke initiatieven zijn er genomen en/of zullen nog in de toekomst genomen worden?

¹(decreet 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, Belgisch Staatsblad, 1 juli 2004)

▪ *Integriteit*

- Hoe zit het met de **beslissingsvrijheid** van het OCMW-personeel? Is er een sterk controlerend kader aanwezig of laat men een zekere autonomie toe in het nemen en implementeren van beslissingen? Verschilt dit naargelang de functie of taak die een OCMW-personeelslid uitvoert?
- Voert het OCMW een **duidelijk integriteitsbeleid** om het integer handelen van de ambtenaren, politieke mandatarissen en haar overige personeelsleden te vrijwaren?

→ Zo ja,

- Wat houdt het integriteitsbeleid in grote lijnen in en waar kan het teruggevonden worden?

- Is er eerder een **controlerende benadering** (strikte maatregelen, codes, ...), een **stimulerende benadering** (waarden, stimulansen) of komen beide in bepaalde mate voor? Welke aanpak verdient de voorkeur?
- Is er een **deontologische code** binnen het OCMW voor de ambtenaren en de politieke mandatarissen?
- Geeft de **rechtspositieregeling** voldoende informatie over de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van het OCMW-personeel?

→ Zo neen,

- Welke invulling krijgt integriteit binnen het OCMW? Hoe wordt er bijv. omgegaan met bepaalde ethische kwesties (zoals in het geval van fraude, corruptie, informatievervalsing, ...)?

- Reflecteert de **organisatiecultuur** binnen het OCMW aandacht voor deugdelijk bestuur?
 - Vormen de leidinggevenden een voorbeeldfunctie?
 - Kunnen ethische kwesties open besproken worden?
 - Gaat er aandacht uit naar vorming, training en opleiding inzake integriteit?

- *Organisatiele structuren en procedures*
 - In welke mate draagt de **organisatiestructuur** van het OCMW bij tot 'good governance'? Is er een open, duidelijk en vastomlijnd structuur? Heeft het OCMW een organogram waarin de structuur wordt weergegeven?
 - Zijn de **rollen en verantwoordelijkheden** binnen het OCMW goed afgebakend, verdeeld en uitvoerig omschreven (politiek bestuurders, uitvoerend management, ...)?
 - Gaat er bij de werking van het OCMW aandacht uit naar het **doelmatig en doeltreffend aanwenden van de overheidsmiddelen**? Wordt op dat gebied verantwoording afgelegd door de partijen?
 - Hoe verloopt de **communicatie** binnen de huidige organisatiestructuur van het OCMW? Zijn er duidelijke communicatiekanalen en is er een vrije doorstroom van informatie doorheen de verschillende bevoegdheden?

▪ *Controle*

- Hoe verloopt de **interne controle** binnen het OCMW?
 - Gaat er naast de controle van puur administratieve financiële verrichtingen ook aandacht uit naar niet-financiële aspecten?
 - Wordt dit systeem periodiek beoordeeld en eventueel aangepast?
- De **interne audit** omvat de professionele controle, toetsing en evaluatie van het ICS ten einde het ondersteunen van de interne doelstellingen. Hoe verloopt de interne audit binnen het OCMW? Worden alle aspecten van het ICS gecontroleerd, zowel financieel als niet-financieel?
- Hoe verloopt de **externe audit** binnen het OCMW? Wordt deze uitgevoerd door een afzonderlijk comité? Wordt de externe audit enkel beperkt tot een financiële audit (goed- of afkeuring jaarrekening, ...) of buigt deze zich over een breder terrein?
- Hoe wordt het **bestuurlijk toezicht** op het OCMW ingevuld? Draagt dit volgens u bij tot deugdelijk bestuur?

▪ *Tenslotte*

- In welke mate bent u het ermee eens dat deugdelijk bestuur bijdraagt tot de **missie, visie en doelstellingen** van het OCMW? Zijn de bovengenoemde thema's en instrumenten relevant in dit verhaal?
- Zijn er **andere** belangrijke initiatieven op het vlak van deugdelijk bestuur die het OCMW hanteert?
- Heeft uzelf een aantal **aanbevelingen, opmerkingen of kanttekeningen** bij wat betreft deugdelijk bestuur in openbare (publieke) instellingen?

Bijlage 2: Bevoorrechte getuigen OCMW's

- Dhr. Jo Briers
OCMW-secretaris Herk-de-Stad
Voorzitter VVOS Limburg (Vereniging van Vlaamse OCMW-Secretarissen)
Donderdag 22 maart 2012, te Herk-de-Stad
- Dhr. Jeffrey Sprockeels
OCMW-secretaris Diest
Donderdag 22 maart 2012, te Diest
- Dhr. François Mentens
OCMW-secretaris Balen
Vrijdag 23 maart 2012, te Balen
- Dhr. Felix Maes
OCMW-secretaris Heusden-Zolder
Vrijdag 30 maart 2012 & donderdag 5 april 2012, te Heusden-Zolder
- Dhr. Staf Mariën
OCMW-secretaris Genk
Dinsdag 3 april 2012, te Genk

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Governance in openbare instellingen

Richting: **master in de toegepaste economische wetenschappen-accountancy en financiering**

Jaar: **2012**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Yildirim, Umut

Datum: **2/06/2012**