KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
DEPARTEMENT POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Resultaatgericht verzelfstandigen

Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief

Promotor: prof. dr. E. BOUCKAERT

Proefschrift tot het verkrijgen
van de graad van
Doctor in de Sociale Wetenschappen
aangeboden door
Koen VERHOEST

2002

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
DEPARTEMENT POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Resultaatgericht verzelfstandigen

Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief

De invloed van nieuwsoortige sturingsmechanismen op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties

Koen Verhoest

Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van
Doctor in de Sociale Wetenschappen

Nr. 70

Samenstelling van de examencommissie:

prof. dr. G. Bouckaert (promotor), prof. dr. R. Maes, prof. dr. A. Hondeghem, prof. dr. F. Leeuw (Universiteit Utrecht), dr. S. van Thiel (Erasmus Universiteit Rotterdam). prof. dr. K. Roe (voorzitter), prof. dr. B. Maddens (plv. secretaris)

2002

Inhoudstafel

Dankwoord **vi**

Hoofdstuk 1. Verantwoording en doelstelling van het onderzoek **1**

1.1. Verantwoording van het onderzoek *2*
1.1.1. Verzelfstandiging en een vernieuwde kijk op sturing: een internationale trend 2
1.1.2. Veronderstellingen in de internationale praktijk 5
1.1.2.1. Veronderstellingen in verband met de sturing van uitvoerende overheidsorganisaties 5
1.1.2.2. Veronderstellingen inzake de interactie van de inputsturing, resultaatsturing en marktsturing 9
1.1.3. Veronderstellingen in het NPM en haar onderliggende theorieën 11
1.1.3.1. Het NPM en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties 11
1.1.3.2. Sturing van uitvoerende overheidsorganisaties in de onderliggende theorieën van het NPM 13
1.1.4. Huidig empirisch onderzoek naar verzelfstandiging en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties 14
1.1.4.1. Enkele resultaten 15
1.1.4.2. Enkele beperkingen 15

1.2. Doelstellingen van het onderzoek *19*
1.2.1. Inleiding 19
1.2.2. Onderzoeksvragen en opbouw van het onderzoeksrapport 21

Hoofdstuk 2. Het conceptueel kader **23**

2.1. Van 'verzelfstandiging' en 'autonomie' … *23*

2.2. …naar 'sturing' … *25*
2.2.1. Beleidsuitvoering en sturing: een systeemtheoretische visie 25
2.2.2. Aspecten van sturing 28
2.2.2.1. Sturingsmechanismen 28
2.2.2.2. Aangrijpingspunten voor sturing 33
2.2.2.3. Momenten van sturing 37
2.2.2.4. Sturingscriteria 38
2.2.2.5. Sturingsactoren 40
2.2.3. Besluit: Inputsturing, resultaatsturing en marktsturing nader omschreven 41

2.3. … en terug naar 'verzelfstandiging' en 'autonomie' *42*

2.4. Besluit *44*

Hoofdstuk 3. De agentschapstheorie en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties **46**

3.1. De agentschapstheorie als deel van de neo-institutionele economie en van de economische organisatietheorie *46*
3.1.1. Een afbakening van de neo-institutionele economie 46
3.1.2. Transactiekosten, eigendomsrechten en agentschapsrelaties 50
3.1.3. De agentschapstheorie: stromingen en toepassingen 51
3.1.4. De agentschapstheorie als basis voor het theoretische model 55

3.2. Agentschapstheorie en sturing *58*

3.3. Agentschapstheorie en sturing van (overheids-)organisaties *62*
3.3.1. De agentschapstheorie en sturing van organisaties 62
3.3.2. De agentschapstheorie en sturing van private ondernemingen 63
3.3.3. De agentschapstheorie en sturing van publieke organisaties 66

3.4. Een eenvoudig agentschapsmodel m.b.t. sturing van uitvoerende overheidsorganisaties *76*

Hoofdstuk 4. Het agentschapsmodel nader bekeken **80**

4.1. De sturingsmechanismen als onafhankelijke variabelen in het agentschapsmodel *80*
4.1.1. Inputsturing door de centrale overheid 80
4.1.2. Resultaatsturing door de centrale overheid 83
4.1.3. Prikkels via bekostiging door de centrale overheid 94
4.1.4. Competitie op de productmarkt 99
4.1.5. Het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie grafisch voorgesteld 103
4.1.6. Besluit 105

4.2. Het verfijnde agentschapsmodel *106*
4.2.1. De interactie tussen de sturingsmechanismen volgens het agentschapsmodel 106
4.2.2. Het verfijnde agentschapsmodel en de hypothesen 114
4.2.3. Illustraties 117
4.2.3.1. De ideaaltypische sturingsarrangementen in het agentschapsmodel 117
4.2.3.2. Recente hervormingen in het agentschapsmodel 118

4.3. Besluit: de bruikbaarheid van het agentschapsmodel *118*

Hoofdstuk 5. Van theorie naar empirie **119**

5.1. Onderzoeksstrategie en –opzet *119*
5.1.1. De onderzoeksopzet 119
5.1.2. De fasen van het empirische onderzoek 122
5.1.3. De kwaliteit van de onderzoeksopzet 124

5.2. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen *125*
5.2.1. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen op basis van analyse-instrumenten en eigen analyse door de onderzoeker (onderzoeksfase II luik 1) 126
5.2.1.1. Operationalisering en meting van de onafhankelijke variabelen m.b.t. de sturingsmechanismen 126
5.2.1.2. Operationalisering en meting van de afhankelijke variabele 129
5.2.1.3. Vaststelling van de causaliteit tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen 130
5.2.2. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen op basis van de perceptie van de betrokkenen (onderzoeksfase II luik 2) 130
5.2.2.1. Operationalisering en meting van de onafhankelijke onderzoeksvariabelen m.b.t. de sturingsmechanismen 131
5.2.2.2. Operationalisering en meting van de afhankelijke variabele 131
5.2.2.3. Vaststelling van de causaliteit tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen 132
5.2.2.4. Operationalisering en meting van de intermediaire variabelen 133

5.3. Opbouw van het empirisch deel van het onderzoeksrapport *136*

Hoofdstuk 6: de sturing van de VOI's door de Vlaamse regering (1992-1999) **137**

6.1. De VOI's in het Vlaamse overheidsbestel *137*
6.1.1. Verzelfstandiging door de oprichting van VOI's: een korte historiek 139
6.1.2. Het belang van de VOI's in het Vlaamse overheidsbestel 143
6.1.3. De beheersvorm en bestuursorganen van de VOI's 147
6.1.4. Besluit 152

6.2. Sturing van de VOI's door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 *153*
6.2.1. Inleiding: de wet van 16 maart 1954 als de norm voor sturing van de VOI's 153
6.2.1.1. Een beknopte historiek van de wet van 16 maart 1954 153
6.2.1.2. De wet van 16 maart 1954 en de toezichtregelingen van de VOI's 156
6.2.1.3. Het kaderdecreet voor controle van de VOI's: 'een brug te ver' 158
6.2.2. Sturing op inputs door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's (1992-1999) 158
6.2.2.1. Het algemeen en specifiek toezicht als vormen van ex ante inputsturing 159
6.2.2.2. Sturing inzake financieel management door de Vlaamse overheid t.a.v. de VOI's 160
6.2.2.3. Sturing op personeel door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's (1992-1999) 177
6.2.2.4. Besluit inzake de inputsturing door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999 187

6.2.3. Sturing op resultaten door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's 188
6.2.3.1. Resultaatsturing en de wet van 16 maart 1954 188
6.2.3.2. De intiatieven van de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 189
6.2.3.3. De gevolgen van de intiatieven van de Vlaamse regering 196
6.2.3.4. Besluit inzake de resultaatsturing door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999 199
6.2.4. Prikkels via bekostiging door de Vlaamse overheid t.a.v. de VOI's 201
6.2.4.1. Prikkels via bekostiging door middel van budgetallocatie 201
6.2.4.2. Prikkels via bekostiging door middel van marktallocatie 202
6.2.4.3. Prikkels via bekostiging bij de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 204
6.2.4.4. Besluit inzake de prikkel via bekostiging aan de resultaten door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999 207
6.2.5. De marktsituatie van de VOI's in de periode 1992-1999 207
6.2.6. Besluit en selectie van de 'casestudy' 209

Hoofdstuk 7. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering (1992-1999): Analyse op basis van de analyse-instrumenten (Onderzoeksfase II - Luik 1) 214

7.1. De VDAB als VOI in het Vlaamse overheidsbestel 214

7.2. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 216
7.2.1. De sturing op inputs door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens de analyse-instrumenten 216
7.2.1.1. De evolutie van de beheersautonomie inzake financieel management in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument 216
7.2.1.2. De evolutie van de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument 219
7.2.2. De sturing op resultaten door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument 223
7.2.3. De prikkels via bekostiging door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument 227
7.2.4. De competitie door andere aanbieders op de productmarkten van de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument 230
7.2.4.1. De evolutie van de mate van competitie op de bemiddelingsmarkt in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument 230
7.2.4.2. De evolutie van de mate van competitie op de beroepsopleidingsmarkt in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument 232
7.2.5. Besluit: De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten 234
7.2.5.1. De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten bij de VDAB-arbeidsbemiddeling 234
7.2.5.2. De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten bij de VDAB-beroepsopleiding 237
7.2.5.3. Besluit 240

7.3. De mate van resultaatsverwezenlijking door de VDAB in de periode 1992-1999 241
7.3.1. De resultaatsverwezenlijking in de periode 1994-1998 t.o.v. de periode 1992-1993 242
7.3.1.1. De resultaatsverwezenlijking m.b.t. de arbeidsbemiddeling 242
7.3.1.2. De resultaatsverwezenlijking m.b.t. de beroepsopleiding 244
7.3.2. Resultaatsverwezenlijking in de periode 1999-… t.o.v. de periode 1994-1998 247

7.4. Besluit: De sturing en de resultaatsverwezenlijking in de periode 1992-1999 volgens de analyse op basis van de analyse-instrumenten 247
7.4.1. De conclusies uit luik 1 van de onderzoeksfase II 247
7.4.2. Mogelijke verklaringen van het gedrag van de VDAB 248
7.4.3. Mogelijke verklaringen van het sturingsgedrag van de betrokken principalen 249
7.4.4. Het belang van nieuwe theoretische modellen en van luik 2 van de onderzoeksfase II bij de verklaring van het gestelde gedrag door de betrokken actoren. 250

Hoofdstuk 8. Poging tot duiding I: Alternatieve theoretische modellen op basis van het concept 'vertrouwen' 251

8.1. Vertrouwen als verklarende factor 251
8.1.1. Vertrouwen als concept 251
8.1.2. Sturing en vertrouwen 256
8.1.2.1. Sturing en vertrouwen in de literatuur 256
8.1.2.2. Sturing en vertrouwen in dit onderzoek 260

8.2. Het agentschapsmodel en drie alternatieve modellen op basis van 'vertrouwen' 263
8.2.1. De modellen 264
8.2.2. De hypothesen 267
8.2.3. De modellen en de agentschapstheorie 267

8.3. Besluit: vertrouwen in het theoretisch en empirisch onderzoek 270

Hoofdstuk 9: De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering (1992-1999): Analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren (onderzoeksfase II - luik 2) 273

9.1. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering volgens de perceptie van de betrokken actoren 273
9.1.1. Arbeidsbemiddeling 273
9.1.1.2. Beroepsopleiding 274

9.2. Evolutie van de resultaten van de VDAB in de periode 1992-1999 volgens de perceptie van de betrokken actoren 275

9.3. De invloed van sturing door de Vlaamse regering op de resultaten van de VDAB volgens de perceptie van de betrokken actoren 276
9.3.1. Invloed van specifieke factoren op de resultaatsverwezenlijking door de VDAB m.b.t. arbeidsbemiddeling 277
9.3.2. Invloed van specifieke factoren op de resultaatsverwezenlijking van de VDAB m.b.t. beroepsopleiding 279
9.3.3. Besluit: het causaal model bij de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding 282

9.4. De motivatie van de agent en het sturingsgedrag van de principalen volgens de perceptie van de betrokken actoren 286
9.4.1. Inhoud, proces en context van de beheersovereenkomsten als sleutelmomenten 287
9.4.2. De motivatie van de VDAB als agent verklaard 288
9.4.3. De rol van het beheerscomité in het sturingsspel 294
9.4.4. Het sturingsgedrag van de principalen verklaard 295
9.4.4.1. Het sturingsgedrag van het kabinet Tewerkstelling als centrale principaal verklaard 295
9.4.4.2. Het sturingsgedrag van de horizontale principalen verklaard 302
9.4.5. Besluit 307

Hoofdstuk 10: Poging tot duiding II en de vraag naar externe validiteit 310

10.1. Wat vooraf ging… 310

10.2. Besluiten inzake het conceptueel en theoretisch kader 312
10.2.1. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen 316
10.2.1.1. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen van categorie 1 en 2 316
10.2.1.2. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen van categorie 3 327
10.2.2. Terugkoppeling naar de centrale onderzoeksvraag en het geldend theoretisch model 330
10.2.3. Besluit 335

10.3. Verdere theoretische ontwikkelingen en de krijtlijnen van een toekomstige inhoudelijke onderzoeksagenda 335
10.3.1. Competitie bij uitvoerende overheidsorganisaties 335
10.3.2. Legimiteit en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties 336
10.3.3. Naar een toekomstige inhoudelijke onderzoeksagenda 346

10.4. Besluiten inzake methodologie 347

10.5. Ten uitgeleide *349*

Samenvatting **350**

Résumé **351**

Summary **352**

Lijst van afkortingen **i**

Lijst van tabellen **v**

Lijst van grafieken **xii**

Lijst van figuren **xiii**

Bibliografie **xv**

Belangrijkste wetgeving (volgens datum) *xxxiv*

Bijlagen **xxxvii**

Bijlage 2.1: De huidige hervormingen: een verschuiving tussen drie ideaaltypische sturingsarrangementen voor uitvoerende overheidsorganisaties *xxxviii*

Bijlage 5.1: Schaling van variabelen door middel van de multicriteria-methode *xliv*

Bijlage 5.2: Operationalisering van de onafhankelijke variabelen via analyse-instrumenten *li*

Bijlage 5.3: Analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management *lxxxi*

Bijlage 5.4: Analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement *lxxxv*

Bijlage 5.5: Vooraf in te vullen vragenlijst bij sterk-gestructureerde interviews in onderzoeksfase II luik1 *lxxxviii*

Bijlage 5.6: Stellingen inzake intermediaire variabelen *cxx*

Bijlage 5.7: Vragenlijst van interviews in de beperkte bijkomende onderzoeken (onderzoeksfase III) *cxxiii*

Bijlage 6.1. Bijkomende gegevens inzake de algemene analyse van de VOI's – Tabellen bij hoofdstuk 6 *cxxvii*

Bijlage 7.1. De organisatie van de VDAB in de periode 1992-1999 *cxlv*

Bijlage 7.2. Ingevuld analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management (Case VDAB) *cxlvii*

Bijlage 7.3. Gevoeligheidsanalyses m.b.t. de beheersautonomie inzake financieel management van de VDAB in de periode 1992-1999 *clviii*

Bijlage 7.4. Ingevuld analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement (Case VDAB) *clix*

Bijlage 7.5. Gevoeligheidsanalyses m.b.t. de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 *clxxxv*

Bijlage 10.1. Op zoek naar indicaties van een bredere externe validiteit van de onderzoeksbevindingen *clxxxvi*

Bijlage 10.2. Resultaten van de ingevulde vragenlijst bij een respondent van VOI-A *ccii*

Bijlage 10.3. Resultaten van de ingevulde vragenlijst bij een respondent van MOVI *ccvi*

Bijlage 10.4: Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen *ccx*

Dankwoord

"Er is te weinig weinig"

Fragment uit het gedicht 'Ligstoel'
van Herman De Coninck 1997

Afgelopen zomer in Watou las ik een gedicht van Herman De Coninck tegen de muur van een oud fabriekspand. Het gedicht, maar vooral die ene zin trof me. Ze krijgt een bijzondere betekenis in het licht van het doctoraatsonderzoek dat ik gedurende meer dan vier jaar heb gevoerd. Ik bedoel daarmee niet uitsluitend op de omvang van het uiteindelijk voorliggende rapport. En over de toepassing van deze zinsnede op de thematiek van dit onderzoek, met name de sturing vanwege overheden t.a.v. hun uitvoerende overheidsorganisaties, zou ik graag in de toekomst wel nog wat willen doorbomen.

In de context van dit dankwoord verwijst deze zin ten eerste naar mijn wens en tevens mijn onvermogen om in weinig woorden diegenen afdoende te danken die dit project hebben mogelijk gemaakt en mee tot een goed einde hebben gebracht. Ik denk hierbij aan mijn promotor en mentor Prof. Dr. Geert Bouckaert. Zijn initiële en voortdurende aanmoediging, sturing en steun tijdens de uitwerking van dit onderzoek hebben mee het onderzoek mogelijk gemaakt. Bovenal wil ik hem danken voor de ruime autonomie en het enorme vertrouwen die ik kreeg bij de uitbouw en de begeleiding van verschillende andere onderzoeksprojecten rond sturing en coördinatie, die de afgelopen drie jaar tot de boeiendste en intellectueel meest uitdagenste van mijn (weliswaar nog altijd beperkte) professionele leven maakten. Mijn initiële keuze om voor hem en om bij het Instituut voor de Overheid te werken heb ik op professioneel vlak nog nooit betreurd. Prof. Dr. Annie Hondeghem en Prof. Dr. Rudolf Maes wil ik bedanken voor de vlotte samenwerking bij diverse gelegenheden en om als lid van de doctoraatscommissie dit werk te lezen en te beoordelen. De twee overige leden van de commissie, Prof. Dr. Frans Leeuw en Dr. Sandra van Thiel ben ik dankbaar om dit werk te beschouwen vanuit hun ruime kennis van en onderzoekservaring m.b.t. verzelfstandiging en sturing, meer bepaald in de Nederlandse context. Ik kijk met verwachting uit naar de inhoudelijke interactie die de beoordeling van dit werk door de betrokken leden van de commissie zal vergezellen.

Mijn expliciete dank gaat uit naar de vele respondenten binnen de diverse overheidsorganisaties, de administratie en de kabinetten die mij voor de VDAB-casestudy en de andere onderzoeken waardevolle informatie hebben verschaft. In het bijzonder wil ik de Administrateur-generaal van de VDAB, de heer Yvan Bostyn, bedanken voor de toelating om zijn organisatie als diepgaande casestudy te mogen ontleden in een zeer vergaande mate. Het was een zeer boeiende ervaring om de dynamiek en complexiteit van een dergelijke organisatie en de sturing ervan te kunnen gadeslaan. Voor al deze respondenten hoop ik dat dit rapport en de hieruitvolgende initiatieven op enerlei wijze de tijd en de moeite die ze aan mijn onderzoek besteed hebben, kan goedmaken.

Dan zijn er nog de collega's en vrienden van het Instituut voor de Overheid, die als inhoudelijke vraagbakens en gesprekpartners fungeerden (onder meer Jeroen, Ellen, Wouter, Trui en Marleen), die dit werk op leesbaarheid en spelling toetsten (een 16-tal onbaatzuchtigen), die me hielpen met lay-out en allerhande vervelende maar zo noodzakelijke 'last-minute' akkefietjes (Joris, Christel, Anita, Bram, Dirk en Amaury), en die in het algemeen zorgden voor een plek waar ik me gesteund en goed voel (allemaal).

Expliciet wil ik hier Bram, Kris, Joris, Dirk en Amaury en An een pluim opsteken voor hun werk als gemotiveerde en beslagen projectuitvoerders, onder voorwaarden die soms niet optimaal waren. De tijd waarbij ik vergaderingen met hen moest uitstellen om aan mijn doctoraat te werken zal gelukkig nu voorbij zijn. Aan de samenwerking met hen zal ik veel positieve herinneringen overhouden.

Mijn onvermogen om voldoende te danken speelt in nog veel grotere mate voor de personen die in mijn privé-leven me steunden tijdens dit huzarenwerk. Ik denk hierbij aan mijn ouders André en Christine, die dankzij hun eindeloze inzet en doorzettingsvermogen me de kansen hebben kunnen bieden die ik gekregen heb. Ook mijn broers Kristof en Bart en zus Hilde en hun respectievelijke gezinnetjes draag ik in mijn hart omwille van vroegere, huidige en toekomstige momenten van samenzijn. Zonder de emotionele en praktische steun van mijn 'tweede' familie Simon, Rita en Miek had dit werk er simpelweg *nooit* gelegen. Mijn vrienden wil ik danken voor hun praktische steun (b.v. Sofie en Kristof), maar vooral voor hun vasthoudendheid ondanks de lange stiltes van mijn kant.

Als laatste wil ik diegenen eren die voor mij het belangrijkste in mijn leven uitmaken, belangrijker dan welk onderzoek of titel dan ook: Katrijn, mijn vrouw, en onze twee dochtertjes Vere en Hannah. De geboorte en het groeien van deze twee leventjes is iets dat je als vader nooit genoeg kunt meebeleven; ik heb het zeker te weinig gedaan. Voor Katrijn wil ik er de volgende jaren zijn en haar steunen in ons leven en onzes keuzes, net zoals zij voor mij heeft gedaan. Dat is het mooiste en enige eerbetoon die ik haar kan maken. Woorden van dank schieten hier immers toch tekort.

Daarom ook, 'Er is te weinig weinig': Het ultieme geluk zit immers in het *samenleven met anderen*, met ruimte voor verdieping.

Leuven / Grobbendonk, oktober 2002

Hoofdstuk 1. Verantwoording en doelstelling van het onderzoek

> *"Slowly, quietly, far from the public spotlight, new kinds of public institutions are emerging. They are lean, decentralized, and innovative. They are flexible, adaptable, quick to learn new ways when conditions change. They use competition, customer choice, and other non-bureaucratic mechanisms to get things done as creatively and effectively as possible. And they are our future" (Osborne and Gaebler 1993) geciteerd in (Greer 1994).*

> *"On the one hand, there seems to be a widespread belief, derived from a variety of theoretical traditions, that agentification can unleash performance improvements. On the other hand, systematic evidence for some of the hypothetical benefits is very patchy. Furthermore, the diversity of actual practices in different countries has been so great that there must sometimes be considerable doubt as to whether the basic requirements for successful performance management are being met" (Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen, and Talbot 2001: 271).*

Sedert de tweede helft van de jaren tachtig wijzigt in verschillende OESO-landen de manier waarop overheden hun uitvoerende overheidsorganisaties sturen. De uitvoerende organisaties worden enerzijds steeds minder gestuurd via de traditionele regels inzake het gebruik van inputs (b.v. financiën, personeel) en inzake het structureren van uitvoeringsprocessen. Ze worden met andere woorden 'verzelfstandigd' door het krijgen van meer beheersautonomie. Anderzijds worden deze organisaties in toenemende mate resultaatgericht gestuurd op basis van onder meer beheersovereenkomsten, resultaatsbekostiging en prestatie-audits. In bepaalde gevallen laat de opdrachtgevende overheid gedeeltelijk de sturing van de verzelfstandigde organisaties over aan de 'markt', bijvoorbeeld door de creatie van interne of externe (quasi-)markten waarop de betrokken organisaties in competitie staan met andere publieke en private organisaties. Ook in België en Vlaanderen is er een tendens om uitvoerende overheidsorganisaties steeds minder op inputs en processen, maar meer op resultaten en via marktwerking te sturen.

Voorstanders van deze hervormingen veronderstellen dat een dergelijke verschuiving van inputsturing naar resultaatsturing en/of marktsturing als dominant sturingsmechanisme de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie zal verbeteren in termen van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit. Dit onderzoek heeft tot doel om deze assumpties theoretisch te expliciteren, als hypothesen te formuleren, en deze hypothesen aan een eerste testing te onderwerpen. De centrale probleemstelling luidt:

In hoeverre leidt een verschuiving in de mate én aard van sturing van een uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid, m.n. een verschuiving van inputsturing naar resultaats- en/of marktsturing als dominant sturingsmechanisme, theoretisch en empirisch tot betere resultaten van die overheidsorganisatie, zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid, en kan dit eventuele effect verklaard worden vanuit de agentschapstheorie?

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt opgevat. Op basis van vier observaties wordt eerst de keuze van de probleemstelling enerzijds geduid en anderzijds verantwoord. Verder worden, volgend uit de centrale probleemstelling, de onderzoeksdoelstellingen en -vragen geëxpliciteerd. Tenslotte wordt de opbouw van het onderzoeksrapport belicht.

1.1. Verantwoording van het onderzoek

De keuze van het thema van het onderzoek hangt samen met vier vaststellingen. Ten eerste, sinds eind de jaren ‘80 is er een internationale trend merkbaar m.b.t. het invoeren van alternatieve sturingsarrangementen voor uitvoerende overheidsorganisaties. Het gaat om verzelfstandiging, maar dan wel een nieuwe vorm. Immers, de traditionele verzelfstandiging in de zin van het vergroten van de autonomie wordt in de huidige trend gecomplementeerd door resultaatsturing en/of marktsturing. Ten tweede, in de verklaringen en documenten van nationale overheden en internationale organisaties worden deze hervormingen expliciet gepropageerd op basis van een aantal assumpties over de relatie tussen de aard en mate van sturing door de centrale overheid enerzijds en de resultaten van de gestuurde overheidsorganisaties anderzijds. Ook schuilt achter deze retoriek een bijzondere visie op de kenmerken van de uitvoerende overheidsorganisatie en haar leidinggevenden. Ten derde, deze assumpties blijken ook centraal te staan in het geheel van min of meer samenhangende inzichten die het New Public Management (NPM) kan worden genoemd, als in de wetenschappelijke theorieën die beschouwd worden als de intellectuele onderbouw van het NPM. Tenslotte zijn echter deze assumpties in hun onderlinge samenhang onvoldoende getest in het bestaande empirische onderzoek. In het laatste deel wordt het eigen onderzoek tegenover het bestaande empirische onderzoek gesitueerd op basis van de lacunes in het bestaande onderzoek.

1.1.1. Verzelfstandiging en een vernieuwde kijk op sturing: een internationale trend

In een synthese van de hervormingen inzake het overheidsmanagement in OESO-lidstaten, stelt Bouckaert dat de legitimiteitscrisis van de openbare sector door verscheidene landen wordt bestreden door onder meer het introduceren van prestatiemanagement-systemen ('performance management') in die sector. De invoering van een dergelijk prestatiemanagement gaat in vele gevallen gepaard met de volgende institutionele wijzigingen (Bouckaert 1997: 10-14):

(1) de creatie van verzelfstandigde eenheden naar dewelke enerzijds het centrum beheersbevoegdheden m.b.t. financiën, personeel en operationeel management gedecentraliseerd heeft en die anderzijds de operationele verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering dragen (d.i. de ‘scheiding van beleidsontwikkeling en –uitvoering’);

(2) de invoering van een resultaatgerichte sturing van de activiteiten via b.v. contractmanagement of via de financiële cyclus, die de verantwoording door de verzelfstandigde eenheden t.a.v. het centrum (ministers en ministeries) richten op bereikte resultaten (*'performance'),* eerder dan louter op de naleving van de geldende regels (*'compliance' of rechtmatigheid);* en

(3) de invoering van marktwerking via *'Market-Type Mechanisms (MTMs)'*. Enerzijds kan via MTMs een beroep op de markt voor de publieke dienstverlening (b.v. uitbesteding) gedaan worden. Anderzijds kunnen MTMs dienen om marktcondities te s (t)imuleren binnen de overheidssector, zoals “competition, (…) profits, entry, monetary incentives, prices (…) and so on” (OECD 1993b: 13). In deze laatste betekenis dienen MTMs “to ensure tighter discipline in those areas that cannot be opened up to direct market pressure” (Metcalve and Richard, 1987: 158 in (Hennart 1993: 1). In dit onderzoek worden marktwerking en MTMs in die zin beschouwd.

Afhankelijk van hun politico-administratieve geschiedenis en tradities, passen OESO-lidstaten deze instititutionele wijzigingen echter in verschillende mate en op een andere manier toe (Bouckaert and Verhoest 1999) (OECD 2001; Pollitt, Bathgate et al. 2001). In wezen is er sprake van vier strategieën, waarbij wel dient te worden opgemerkt dat ook binnen de groepen en binnen de landen sprake is van een aanzienlijke diversiteit en afwijkingen van de officiële retoriek (Pollitt, Bathgate et al. 2001).

Ten eerste is er de strategie van de *Anglo-Amerikaanse landen* (vooral het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Canada) die heel resoluut kiezen voor een verregaande en veralgemeende splitsing tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering en de uitvoerende activiteiten onderbrengen naar nieuw gecreëerde, intern verzelfstandigde 'agentschappen' (Schick 1996; Paquin 1997: 150-151; Bouckaert and De Corte 1999). Deze agentschappen krijgen een aanzienlijke mate van beheersautonomie, onder meer m.b.t. het personeelsmanagement. Zo zijn de onderhandelingen met de vakbonden over loon en werkvoorwaarden in het Verenigd Koninkrijk gedecentraliseerd tot op het niveau van de '*Next Steps Agencies'*. Autonomie inzake financieel management wordt bevorderd door 'one-line budgeting'. De sturingsrelaties worden gecontractualiseerd en de overheidsorganisaties moeten verantwoording afleggen over de bereikte resultaten. In sommige landen, zoals Nieuw-Zeeland, wordt de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisaties gekoppeld aan de bereikte resultaten in de vorm van outputbekostiging op basis van de integrale kostprijs of via het voorzien van efficiëntie. Deze landen doen in aanzienlijke mate beroep op marktgerichte technieken als markt-testing, de opsplitsing van de opdrachtgever-opdrachtnemer, en de creatie van quasi-markten (Walsh 1995; Le Grand and Bartlett 1993; Boston, Martin, Pallot, and Walsh 1996). In het Verenigd Koninkrijk heeft het lokale niveau onder druk van de nationale regering mee moeten instappen in deze hervormingen (Stoker 1999; Stewart and Walsh 1992).

Een tweede strategie wordt gevolgd door de meeste *Scandinavische landen (*uitgezonderd Noorwegen), waar men een lange traditie kent van autonome, extern verzelfstandigde entiteiten, die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering, kent (zie b.v. (Greve, Flinders, and Thiel van 1999)). In Zweden en Denemarken "managerial autonomy coexisted with a control system solely focused on inputs and compliance to rules" (OECD 1997b: 103; OECD 1994: 59). De recente hervormingen hebben tot doel deze inputgerichte sturingsystemen te vervangen door resultaatgerichte sturingsystemen (OECD 1996b: 33). Jaarlijkse beheersovereenkomsten of dialogen tussen de minister en de uitvoerende overheidsorganisatie bepalen de resultaatsnormen waarop ze afgerekend worden (Bouckaert and De Corte 1999: 29-31; Greve and Jespersen : 13). Daarentegenover staat in sommige gevallen de verdere decentralisering van bevoegdheden inzake personeels- en financieel management naar de uitvoerende overheidsorganisaties. MTM's worden recent ingezet in Denemarken en Finland. Op het lokale niveau is de hervormingsdrang nog groter.

Een derde groep van landen, met name de *Latijnse*, volgen een gemengde strategie, die overigens beperkt is tot een aantal experimenten. In Frankrijk wordt binnen de ministeries van Justitie en Openbare Werken met de nieuwe 'Centres de Responsabilité' geëxperimenteerd, die, gezien de centralistische traditie van Frankrijk, slechts een beperkte mate van operationale autonomie hebben (OECD 1997b; Flynn and Strehl 1996b: 112-123). Anderzijds heeft Frankrijk als eerste in de jaren '80 beheersovereenkomsten afgesloten met haar publieke ondernemingen. In België, ook een land met een lange traditie van verzelfstandigde 'instelllingen van openbaar nut', is overigens in de lijn van de internationale trend in de jaren '90 een nieuwe vorm van verzelfstandiging ontstaan: met name de autonome overheidsbedrijven. Op het federale niveau zijn reeds beheersovereenkomsten afgesloten met onder meer Belgacom, De Post en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). Deze autonome overheidsbedrijven worden voor wat hun commerciële opdrachten betreft - en dit geldt in toenemende mate ook voor wat hun taken van openbaar nut–, onderworpen aan marktcompetitie. Momenteel is men overgegaan tot een contractualisering van de relatie met de sociale parastatalen. Ook een aantal bestaande Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's) worden voortaan gestuurd via een beheersovereenkomst, zoals de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), het Vlaamse Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO), de Lijn (VVM) en de Vlaamse Radio en Televisie (VRT) waarbij dikwijls prikkels door middel van bekostigingsystemen worden voorzien (De Pooter, Geyskens, and Van Nerum 1997; Verhoest and Decorte 1998; Bouckaert and De Corte 1999). Recentelijk is er op Vlaams niveau een politieke wil ontstaan om de scheiding van beleidsontwikkeling en -uitvoering en de contractualisering van die laatste te

veralgemenen (zie Verhoest en van Thiel 2002). In de Latijnse landen is het gebruik van marktconforme technieken meestal beperkt tot het liberaliseren van bepaalde markten, zoals de markt van telecommunicatie, openbaar vervoer, electriciteit en aardgas etc. Deze liberaliseringen komen er meestal mede onder druk van supranationale instanties als de Europese Commissie.

Een vierde groep, zijn de *continentale* landen met hun sterke grondwetten en traditie als 'Rechtstaat', zoals Duitsland en Oostenrijk. Zij voerden op nationaal niveau tot nu toe een soort van 'non-strategie' (Flynn and Strehl 1996a: 9), hoewel op het lokale en regionale niveau verzelfstandiging, resultaatsturing en markttechnieken zeer populair zijn (cf. 'Das Neues Steuerungsmodell') (König : 12; Klages and Löffler 1998). Nederland hoort niet echt bij deze laatste groep. Het land richt zich meer op de Anglo-Amerikaanse strategie, hoewel de creatie van de agentschappen tot nu toe beperkt is gebleven. Wel zijn stappen genomen om de agentschapsvorm te veralgemenen binnen de rijksoverheid door de ruimere toepassing van de bedrijfseconomische boekhouding (Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, Afdeling Begrotingsbeheer 1997). Sommige agentschappen, zoals bijvoorbeeld Senter, werken in een 'quasi-markt'-omgeving (Ministerie van Financiën - Directie Begrotingszaken 1998; Buijink and Heutink). Anderzijds herziet Nederland ook haar sturingsrelatie met sommige van haar 500-tal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) als gevolg van een vernietigend rapport van de Rekenkamer en met als doel het politieke primaat te herstellen (Algemene Rekenkamer 1995; Commissie Sint 1994). In die context is een kaderwetgeving inzake de zelfstandige bestuursorganen in voorbereiding (zie ook van Thiel 2001; Verhoest en van Thiel 2002). Op lokaal niveau is het Tilburgse 'concernmodel' voor vele andere gemeenten een voorbeeld geweest.

	VERZELFSTANDIGING VAN DE BELEIDSUITVOERING	CONTRACTUALISERING VAN DE BELEIDSUITVOERING	VERMARKTING VAN DE BELEIDSUITVOERING
Anglo-Amerikaanse landen	Creatie Nieuw +++ Herziening Bestaand 0[1]	+++	+++
Scandinavische landen	Creatie Nieuw ++ Herziening Bestaand +++	+++	++
Nederland	Creatie Nieuw ++ Herziening Bestaand +	+	+
Latijnse landen	Creatie Nieuw + Herziening Bestaand +	+	+
Continentale landen	Creatie Nieuw 0 Herziening Bestaand 0	0	+

+++ veralgemeende strategie t.o.v. beleidsuitvoerende diensten; ++ strategie doorgevoerd voor groot aandeel van uitvoerende diensten; + strategie beperkt tot klein aantal uitvoerende diensten; 0 strategie niet aanwezig

TABEL 1.1: DE VERSCHILLENDE CLUSTERS VAN LANDEN EN HUN STRATEGIEËN

Uit de korte beschrijving blijkt duidelijk dat in de verschillende OESO-lidstaten, weliswaar in verschillende mate en via verschillende strategieën (zie tabel 1.1), afstand genomen wordt van de traditionele visie op de organisatie van beleidsuitvoering. Publieke diensten worden niet langer geleverd door eenheden binnen monolithische overheidsbureaucratieën, die zich zowel richten op beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie, maar in stijgende mate door 'op-afstand-geplaatste' eenheden die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering. De uitvoerende overheidsorganisaties worden verzelfstandigd. De sturing door het centrum gebeurt minder door strenge regels inzake de inzet van inputs en het structureren van de uitvoeringsprocessen, waardoor hun operationele

[1] Nochtans kende bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk reeds lang publieke ondernemingen en 'non-departemental public bodies', extern verzelfstandigde entiteiten die een zekere mate van autonomie hadden. De hervormingen onder Tatcher en Major waren echter niet gericht op het herpositioneren van de bestaande verzelfstandigde entiteiten, maar vooral op de creatie van nieuwe resultaatgerichte 'Next Steps Agencies' (Greer 1994: 11-13)

autonomie vergroot. Dat is op zich niet nieuw; sommige landen hadden immers reeds een deel van de beleidsuitvoering verzelfstandigd (Pollitt, Bathgate et al. 2001). Het feit dat in de huidige trend de verleende operationele autonomie gesitueerd wordt binnen strak gedefinieerde verantwoordelijkheids- en verantwoordingsrelaties, gebaseerd op meetbare resultaten, en binnen een setting van marktgerichte prikkels geeft aan dat het om een nieuwe vorm van verzelfstandiging gaat. Hoewel rekening gehouden dient te worden met een enorme diversiteit en verschil tussen praktijk en retoriek, kan algemeen gesteld worden dat de centrale sturing lijkt te wijzigen m.b.t. mate én aard: *minder inputsturing maar meer resultaatsturing en/of marktsturing*[2]. De rol en positie van de uitvoerende overheidsorganisatie, maar ook van de sturende centrale overheid, verandert, zoals is aangegeven in tabel 1.2.

	TRADITIONELE OVERHEIDSBUREAUCRATIE	OVERHEID 'NIEUWE STIJL'
CENTRALE OVERHEID	▪ Gedetailleerde ex ante sturing ▪ Uitvaardigen van regels ▪ Interveniëren ten einde details te wijzigen ▪ Afdwingen van rechtmatigheid en naleving van regels ▪ Oriëntatie op administratief recht ▪ Inputsturing (financiën en personeel)	▪ Algemene ex ante strategische sturing en ex post resultaatsturing ▪ Decentralisatie of delegatie van operationele verantwoordelijkheden ▪ Aansprakelijkheid voor leidinggevenden ▪ Oriëntatie op contracten ▪ Sturing gericht op outputs/effecten
UITVOERENDE OVERHEIDS-ORGANISATIE	▪ Afhankelijke satelliet ▪ Oncontroleerbare verantwoordelijkheden ▪ Aansprakelijk voor naleving van regels	▪ Autonoom agentschap ▪ Aanvaarding van verantwoordelijkheid ▪ Aansprakelijkheid voor resultaten

TABEL 1.2: DE VERSCHUIVINGEN VAN DE CENTRUM - PERIFERIE -RELATIES (BOUCKAERT 1998: 138))

1.1.2. Veronderstellingen in de internationale praktijk

Aan de basis van deze hervormingen liggen een aantal veronderstellingen over de invloed van de aard van sturing door de centrale overheid op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie (zie ook Pollitt, Bathgate et al. 2001). Op deze veronderstellingen wordt in dit deel ingegaan.

1.1.2.1. Veronderstellingen in verband met de sturing van uitvoerende overheidsorganisaties

In haar rapport *'Improving management in government: the Next Steps'* aan de Britse Eerste Minister, stelde de *Efficiency Unit* voor

> "that 'agencies' should be established to carry out the executive functions of government within a policy and resources framework set by an department…These units… need to be given a well defined framework in which to operate, which sets out the policy, the budget, specific targets and the results to be achieved… But once the policy objectives and budgets within the framework are set, the management should then have as much independence as possible in deciding how those objectives are met… The presumption must be that, provided management is operating within the strategic direction set by ministers, it must be left as free as possible to manage within that framework. To strengthen operational effectiveness, there must be freedom to recruit, pay and grade and structure in the most effective way…Once the framework had been set the head of the agence would be given personal responsibility to achieve the best possible results within it. He or she must be seen to be accountable for doing so" (Efficiency Unit 1988: 9).

[2] Marktsturing wordt in dit onderzoek beschouwd als het samenspel van twee factoren: (1) de mate waarin de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie gekoppeld is aan haar resultaten; en (2) de mate van competitie op de productenmarkt waarop de uitvoerende overheidsorganisatie actief is. Deze conceptualisering van marktsturing wordt besproken in hoofdstuk 2.

Het rapport[3] stond voor enerzijds de scheiding van beleid en uitvoering en anderzijds de verruiming van de beheersautonomie in hoofde van de uitvoerende overheidsorganisaties in ruil voor verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor resultaten. Deze filosofie zou de basis vormen van de grootschalige creatie van *'Next Steps Agencies'*. De naderhand ontstane Britse combinatie van autonomie, resultaatsverantwoordelijkheid en competitie[4] had tot doel "to *improve* the *efficiency* and *effectiveness* of public service delivery, to the benefit of tax payers, customers and citizens" (Walsh 1995, cursivering door KV). Volgens Major diende de markt als voorbeeld te dienen voor de werking van de Britse publieke sector:

> "Our approach to the public services is based on the belief that the people who work in them should, as far as possible become full participants in the more competitive and demanding economy which surrounds them. They will have less insulation from economic risk and uncertainty. But to the greatest extent possible in services with a strong monopoly element, they will have the *same opportunities* and *incentives* and the same responsibilities for efficiency and success elsewhere in the economy" (Major, John op citaat in (Walsh 1995: 30-31)

In de loop van de jaren '90 stonden de Britse hervormingen model voor hervormingen in andere landen (zie supra). Die hervormingen baseerden zich op dezelfde principes. Zo stelde het rapport 'Verder Bouwen aan Beheer' in 1991, vanuit de nood om binnen de Nederlandse rijksoverheid een flexibeler financiële beheersregime te creëeren, de oprichting van een variant van de Britse *agencies* voor. Het rapport streefde een "meer resultaatgericht besturingsmodel" na, waarvan de kenmerken de volgende zijn: (1) meer integraal management waarbij beleid en beheer in de hand van de manager van het agentschap liggen; (2) een centrale sturing op hoofdlijnen; (3) afspraken over de producten, randvoorwaarden en positieve en negatieve sancties die verbonden zijn aan het al dan niet behalen van de prestaties, (4) de systematische verantwoording aan de dienstleiding tijdens de beleidsuitvoering en het uitbrengen van de rekening achteraf; en (5) de periodieke doorlichting naar de actualiteit van de taken en naar de kwaliteit van de taakvervulling. Het doel was "het versterken van een *doelmatige bedrijfsvoering* bij de rijksoverheid". Hierbij speelden volgens het rapport, interne efficiëntieprikkels, zoals het gedeeltelijk behoud van eigen inkomsten en exploitatiewinsten, een belangrijke rol.

De ruime verspreiding van deze ideeën in de geïndustrialiseerde landen, en in toenemende mate ook in de ontwikkelingslanden, werd enorm gestimuleerd door de 'propaganda' van verschillende internationale en supranationale instellingen[5] zoals de Wereld Bank (World Bank 1995; World Bank 1997; Islam 1993: 135, 137-138), de Verenigde Naties (United Nations 1995), de Raad van Europa

---

[3] Het rapport wilde met deze voorstellen een aantal problemen aanpakken, zoals de nood aan een duidelijkere taakstelling en verantwoordelijkheid voor organisaties en mensen, de aandacht voor beleidsontwikkeling en ministeriële prioriteiten door het topmanagement ten nadele van een duurzaam management van de beleidsuitvoering, de ministeriële overload, de gerichtheid van het financiële systeem op uitgaven en processen, eerder dan de te bereiken resultaten, de rigiditeit van het personeelsbeheer, en tenslotte de nood aan voortdurende externe druk voor resultaatsverbetering (Efficiency Unit 1988: 3-5). Hoewel duidelijk voortbouwend op vroegere hervormingsprocessen zoals de *'Rayner Efficiency Scrunities'* en de '*Financial Management Initiative'*, had het '*Next Steps'*-initiatief toch kenmerken, die eerder 'revolutionair' waren, althans op die schaal (Stewart and Walsh 1992: 501). Het verschil met vroegere verzelfstandigingen in de vorm van *'non-departmental public bodies'* of *'public corporations'*, was de toepassing op politiek gevoelige kerntaken van de overheid, het onderscheid tussen '*purchaser'* en '*provider'*, het gebruik van contracten om de relaties tussen ministers, centrale departementen en de *agencies* te structureren, en de aansprakelijkheid voor resultaten (Greer 1994: 25-26; Stewart and Walsh 1992: 504-509). In latere hervormingen werden bepaalde zaken nog verder aangescherpt: de beheersautonomie van de agencies, de objectiefstelling en de meting van de resultaten, en de functie en sturingscapaciteit van de overblijvende departementen (Fraser 1991; Trosa 1994; Massey 1995; Next Steps Team/ Office of Public Service 1995).

[4] Het *'Next Steps'* initiatief bracht op zich geen verhoging van de competitie voor de agencies met zich mee, hoewel in de retoriek van de hervormingen gesproken werd in termen van *"external enemies and beating the competition"* (Harrison 1993: 18; Common et al. 1992: 1-16; Bouckaert and De Corte 1999: 25). De paper *'Competing for Quality'* van 1991 had echter expliciet tot doel de agencies aan te zetten tot *'market testing'*, *'competitive tendering'* en onderlinge concurrentie. In de gezondheidssector was de marktwerking in een extreme mate doorgevoerd door de creatie van een quasi-markt; later volgden de welzijnssector en de onderwijssector (Stewart and Walsh 1992: 502-503; Pollitt, Putnam, and Birchall 1997; Le Grand and Bartlett 1993).

[5] Ook andere belanghebbenden als private management consultants, universiteiten en onderzoeksinstellingen versterken de diffusie van de publiek management innovaties (Pollitt and Bouckaert 1999: 20; Brans 1997: 399).

(Brans 1997: 402), en meer recent de Europese Commissie. De meest fervente verdediger was en is ontegensprekelijk de OESO en haar 'Public Management'-afdeling (PUMA). Naast verschillende landenstudies (OECD 1996b; OECD 1996a; OECD 1997b) publiceerde ze ook een aantal rapporten die richtlijnen en aandachtspunten geven inzake de invoering van verschillende innovaties, zoals bijvoorbeeld de introductie van MTM's (OECD 1993b), uitvoerende agentschappen (OECD 1994), contractmanagement (OECD 1999b), en resultaatgericht financieel beheer (OECD 1993; OECD 1999a). In haar rapport over 'result-oriented management' ging ze dieper in op de sturing van beleidsuitvoerende diensten. Volgens de OESO kan een efficiënt en effectief management van de publieke dienstverlening worden bewerkstelligd door "greater operational autonomy while developing a greater steering and strategic control capability at central level" (OECD 1994: 53). Dit kan door een juist evenwicht tussen vier elementen 'autonomy[6], responsibility, control and accountability' via een contractuele benadering te realiseren. "The spirit of the contractual approach is to move form control of inputs to control of outputs" (OECD 1994: 82)cf. (OECD 1996a: 102, 109).

Meer nog, de uitvoerende overheidsorganisatie moet geprikkeld worden om efficiënt te zijn: "effective control cannot be exercised without a system of rewards and penalties" (OECD 1994: 85; OECD 1996a: 108-109). Naast positieve en negatieve sancties i.v.m. efficiëntiewinsten, autonomiewijziging, en prestatiegerelateerde personeelsbezoldiging, wordt er ook een positieve stimulans verwacht van competitieve mechanismen, zoals benchmarking of marktliberalisering (OECD 1999b: 33 /pt=: zie ook). Deze voorstellen vinden hun voorganger in de hervormingen in de sector van de publieke ondernemingen, waar 'corporatisation' het nieuwe modewoord is. De bedoeling van 'corporatisation' is "to develop a market environment that requires management to mimic the behaviour of the competitive firm" (OECD 1996a: 44).

Britse onderzoekers omschreven de heersende assumpties inzake de 'heilzame' werking van marktwerking voor uitvoerende overheidsorganisaties als volgt:

> "One major purpose of introducing market mechanisms and competition is to have some impact on the managers providing public services. The impact could be achieved through positive or negative incentives: success might produce rewards of cash or greater satisfaction; failure might result in shrinkage or closure. To make these incentives work they must have an impact on workers and managers (p. 19). (…) How does this work? First, there is an expectation that competition will exert a downward pressure on costs as the costs of services are first exposed and then compared with alternatives. Second, managers are expected to be more responsive either to the service user, often restyled as the 'customer', or to an agent acting on the customers' behalf. The idea is that, by introducing a clear 'buyer-seller' relationship and giving the purchasers alternatives, the organizations will become more like businesses. Third, the vision of an external 'enemy' or competitor is designed to stimulate action to ensure survival, again becoming more business-like" (Common, Flynn, and Mellon 1992: 33).

Uit deze beknopte analyse van de retoriek van nationale en internationale overheden, blijkt dat aan de huidige hervormingen de volgende veronderstelling aan de basis ligt[7]:

---

[6] "The reason for autonomy is to improve performance by (1) allowing an agency to take decisions appropriate to its specific situation and environment; (2) adapting the application of public policies to local conditions or users' expectations, thus improving responsiveness; (3) letting decisions be made by those having greater knowledge of their impact; (4) motivating staff by gving them some discretion rather than stifling them by rigid rules and regulations; and (5) off-loading decisions so as to free up the higher levels of decision-makers" (OECD 1994: 59).

[7] Walsh stelt: "A central purpose of the institutional changes that are being introduced is that purposes should be clearer, and standards objectively defined, and that there should be more explicit approaches to the assessment of the extent to which they are being achieved with payment and reward being tied to output. The attempt is to introduce the market disciplines that operate in the private sector into the public sector." (Walsh 1995: 26). Van Thiel merkt in verband met de Nederlandse situatie het volgende op: "So, politicians' preference for quango's from the 1980s on stems from a belief in the superiority of the market. Compared to government bureaucracy, quangos are viewed as market-like, because they can own production rights. Their quasi-autonomy is expected to create incentives to perform more efficiently, for example, because they are allowed to retain surpluses or have to compete over budgets with other organizations. Moreover, they operate at arm's length, which means away from meddling policiticans and presumedly closer to the citizen (and the market). This is expected to

Een uitvoerende overheidsorganisatie zal de resultaten m.b.t. haar taakuitvoering verbeteren als

(1) aan de uitvoerende overheidsorganisatie meer autonomie inzake het beheer (minder sturing inzake de inzet en keuze van de inputs vanwege de centrale overheid[8]) en inzake de operationele beleidsuitvoeringsprocessen toegekend wordt; én

(2) als bovendien ze door de centrale overheid gestuurd wordt door middel van:

(a) sturing op resultaten (waarbij de gewenste resultaten via b.v. contracten voorop worden gesteld en de verwezenlijking van deze resultaten wordt opgevolgd en geëvalueerd); en/of

(b) marktgerichte prikkels door enerzijds de bekostiging van de betrokken organisatie afhankelijk te maken van haar resultaten en anderzijds de organisatie te onderwerpen aan competitie door andere aanbieders op die markten waarop zij haar diensten en producten aanbiedt.

Om de resultaten van een uitvoerende overheidsorganisatie te optimaliseren, dient de centrale overheid enerzijds de managers van de betrokken organisaties voldoende vrijheid te geven opdat ze *kunnen* managen ("letting managers manage"). Anderzijds moet de centrale overheid voldoende waarborgen voorzien om ze te *doen* managen ("making managers manage") (OECD 1996a: 44; Bouckaert 1997; Schick 1996). De vermindering van inputsturing dient daartoe met de introductie van resultaatsturing en/of marktsturing gecombineerd te worden.

Deze assumpties zijn gebaseerd op een meestal impliciet gelaten veronderstelling over het gedrag van de individuen in de publieke sector, en in het bijzonder de overheidsmanagers: men kan ze niet zomaar vertrouwen optimaal te (willen) presteren in het belang van de centrale overheid, omdat ze hun eigen, eventueel met het overheidsbelang tegenstrijdige, belangen hebben. Een Nieuwzeelandse 'Treasury Brief' over 'Government Management' uit 1987, die soortgelijke hervormingen lanceerde[9], stelde het met zoveel woorden: Opportunistisch gedrag is een reëel gevaar in de overheid, omdat er geen ingebouwde gedragsprikkels zijn, om klanten tevreden te stellen. Diegenen die werken in de overheid "have a tendency to pursue their own goals, to shirk and to featherbed, and to pay insufficient care in the use of resources that are owned by the 'organisation' or someone else". Verder wordt opportunisme bevorderd omdat overheidsorganisaties "are frequently given conflicting objectives. As a result monitoring is very difficult" (p.38 op citaat in (Schick 1996: 19). Tenslotte is de centrale overheid, en met name de politieke overheid zeer kwetsbaar voor "the capture of an organisation's policy making apparatus by service providers" omdat de ambtelijke dienstverleners "may hold better information about how government services actually operate". Deze informatie-asymmetrie "creates the potential for opportunism or subgoal pursuit by the bureaucracy including shirking, budget maximization and generally inefficient policies for society as a whole" (p.44 op citaat in (Schick 1996: 19). Daarom ligt in de huidige hervormingen een klemtoon op het verkrijgen van betrouwbare informatie over de (relatieve) resultaten van de verzelfstandigde overheidsorganisaties, en op prikkels om de belangen van die organisaties in het verlengde van die van de centrale overheid te brengen (Schick 1996: 19).

---

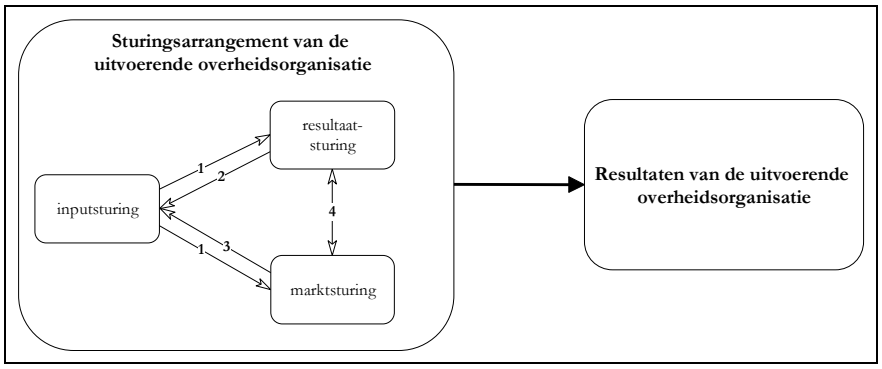
lead to a more articulated demand by citizens and a more efficient match of supply and demand. The possibility of competition between quangos or with other organizations is expected to rule out other potential inefficiencies" (van Thiel 2000: 11).

[8] Hoewel 'autonomie' hier zowel betrekking heeft op de keuze van de *inputs* als op het structureren van de *beleidsuitvoeringsprocessen*, zal verder in het onderzoek enkel de autonomie inzake de keuze van de inputs geanalyseerd worden. Deze motivering van deze beperking wordt uiteengezet in hoofdstuk 2, waarin onder meer de concepten van inputsturing en processturing verder worden belicht.

[9] Hood stelde dat dit document het meest de titel van "coherent NPM manifesto" verdiende (Hood 1991: 6).

1.1.2.2. Veronderstellingen inzake de interactie van de inputsturing, resultaatsturing en marktsturing

De hervormingen steunen dus op de veronderstelling dat uitvoerende overheidsorganisaties beter presteren als de centrale inputsturing afgebouwd wordt én als de resultaatsturing en/of marktsturing verhoogd wordt. Maar de hervormingen worden ook geleid door veronderstellingen over de wenselijke *interactie* tussen input-, resultaat- en marktsturing.



FIGUUR 1.1: INVLOED VAN DE INTERACTIE TUSSEN INPUTSTURING, RESULTAATSTURING EN MARKTSTURING OP DE RESULTATEN VAN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

Ten eerste is er internationaal de overtuiging gegroeid dat het verlenen van autonomie aan uitvoerende overheidsorganisaties zonder afdoende centrale sturing m.b.t. resultaten of stimuli op basis van marktwerking leidt tot een sturingsdeficit (OECD 1994: 54; OECD 1996a: 102, 109)[10] (veronderstelling 1, zie figuur 1.1). Nochthans hield in de meeste landen de invoering van resultaats- en marktsturing geen gelijke tred met de toekenning van verruimde autonomie aan de uitvoerende overheidsorganisaties. Schick stelt:

> "In every country that has moved in this direction, devolution of managerial control has advanced much further than has the assimilation of new accountability methods. The quid pro quo of giving managers more freedom in exchange for making them accountable for results is asymmetrical: the former is much easier to accomplish than the latter" (OECD 1997a).

Verschillende landen kwamen in de jaren '80 en '90 tot de vaststelling dat vroeger verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties buiten de invloed van de centrale overheid bleken te staan. In het druk verzelfstandigend Nederland kwam er plotseling een felle "tegenbeweging" (Kickert 1998: 35), toen uit een uiterst kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer m.b.t. de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) in 1994 bleek dat zowat alle voorwaarden om een degelijke ministeriële sturing van deze organisaties te waarborgen, onvoldoende of niet aanwezig waren. De wettelijke basis voor de oprichting, de toezichtsbevoegdheden van de toezichthoudende minister, de feitelijke rapportering door de ZBO's, en de evaluaties m.b.t. het functioneren van de ZBO's waren ondermaats (Algemene Rekenkamer 1995: 53-54). Het herstel van het 'primaat van de politiek' werd een beleidsprioriteit voor de Nederlandse regering in de vorm van verscherpte aanwijzgingen voor de oprichting van ZBO's en een voorkeur voor resultaatgerichte interne verzelfstandiging (Commissie Sint 1994; 1996). Zelfde vaststellingen deed men in Zweden (OECD) en Denemarken (Greve and Jespersen: 16-17). Het behouden van voldoende sturingscapaciteit voor de centrale overheid in een context van verzelfstandiging is overigens in de meeste landen een probleem (Trosa 1994; Bouckaert,

[10] Zo stelt Pollitt bijvoorbeeld :"a move to global budgets presupposes a move to a performance based accountability regime" (OECD 1999a: 5).

Verhoest en Wauters, 2000; OECD 2001). In Nederland en andere landen daagde het besef *"dat het niet zozeer om 'verzelfstandiging' sec gaat maar veeleer om de 'aansturing' van de verzelfstandigde diensten, te weten, de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de 'verzelfstandigde' dienst en het kerndepartement"* (Kickert 1998: 11)[11]. Als reactie hierop heroriënteerden bijvoorbeeld Zweden en Nederland de sturing van een aantal verzelfstandigde organisaties naar resultaten toe. In vele landen, zoals b.v. Frankrijk, gebeurde de omschakeling van inputsturing naar resultaatsturing het eerst in de sector van de publieke ondernemingen (zie bijvoorbeeld (Islam 1993: 134).

Een tweede veronderstelling is dat opdat resultaatsturing een positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie zou hebben, deze een voldoende mate van autonomie inzake de keuze van de productiemiddelen en het uitvoeringsproces dient te bezitten (OECD 1994: 54) (veronderstelling 2, zie figuur 1.1). Eén van de redenen waarom het Nederlandse 'zelfbeheer'-experiment naderhand als mislukt beschouwd werd, was, volgens verschillende commentatoren, het feit dat de personele en financiële autonomie te beperkt was en geen gevolgen mocht hebben buiten de duur van het managementcontract (b.v. personeelswervingen) (Mol 1989; Kickert 1998: 29).

Een uitvoerende overheidsorganisatie die wordt aan marktwerking blootgesteld als een vorm van sturing blootgesteld, dient over voldoende autonomie te beschikken ten einde haar marktpositie te kunnen verdedigen, zo luidt een andere veronderstelling (OECD 1993a: 15; Common et al. 1992: 19) (veronderstelling 3, zie figuur 1.1). Eén van de motieven bij de creatie van de federale 'autonome overheidsbedrijven' was om de operationele vrijheden van de toen nog intern verzelfstandigde Regie voor Telefonie en Telegrafie en Regie der Posterijen danig te vergroten dat ze wat betreft hun 'commerciële' taken en in toenemende mate ook voor de 'taken van openbaar belang' zich op de gedemonopoliseerde markten flexibel konden bewegen. Daartoe konden Belgacom en de Post als autonome overheidsbedrijven onder meer zelf hun personeelsstatuut vaststellen, gezamenlijk over de arbeidsvoorwaarden onderhandelen, dochterondernemingen oprichten en participaties in publieke en private bedrijven nemen. Op Vlaams niveau werd de VRT verder verzelfstandigd en later zelfs omgevormd tot een publieke NV om de competitie met de commerciële zenders beter aan te kunnen . In het Verenigde Koninkrijk konden scholen en ziekenhuizen die onderworpen werden aan concurrentie van andere aanbieders uit het landsbrede beheersregime stappen ('opting out') (Pollitt, Birchall, and Putnam 1997).

Een laatste veronderstelling is dat marktsturing en resultaatsturing elkaar wederzijds versterken in hun prikkelende werking (veronderstelling 4, zie figuur 1.1). Verschillende auteurs wijzen erop dat marktwerking een minder strikte opvolging en evaluatie van de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid noodzakelijk maakt. Zo maakt de stimulerende werking van de markt een 'performance'-audit door de centrale overheid overbodig (OECD, 1997). Bij Senter, een Nederlands agentschap dat zich in een competitieve markt bevindt, is de resultaatsturing door het overkoepelende ministerie beperkt tot het opvolgen van indicatoren inzake kostendekking en winst. De productkwaliteit en de effectiviteit wordt verondersteld voldoende gemonitored te worden door haar afnemers, die zich in geval van ontevredenheid kunnen wenden tot andere aanbieders. Deze (on)tevredenheid van de afnemers wordt verondersteld zich aan het ministerie te openbaren in dalende of stijgende winstcijfers (Buijink and Heutink)

[11] In Nieuw-Zeeland was men reeds van bij het begin van de hervormingen bewust van deze problematiek: *"Accountability has not been an afterthought in New Zealand, as it has in other countries that have implemented reform". (Schick 1996: iii).*

1.1.3. Veronderstellingen in het NPM en haar onderliggende theorieën

1.1.3.1. Het NPM en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties

De hoger beschreven hervormingen vormen een essentieel onderdeel van het NPM. Dit NPM staat voor een geheel van theoretische en praxiologische inzichten op het vlak van het overheidsmanagement, "a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s" (Hood 1991: 4). Volgens de voorstanders veroorzaakt het NPM niet minder dan een paradigmaverschuiving in de administratieve wetenschappen en praktijk en wel één met 'globale dimensies' (Aucoin 1990; Aucoin 1995; Osborne and Gaebler 1993). Anderen gewagen van een deels incoherente, modieuze maar niet-neutrale ideeën-set (Hood 1991: 3-6; Gray and Jenkins 1995: 86) of een tool-kit voor hervormingsgezinde overheden (Pollitt 1995b), waarbij de concrete invoeringstrajecten en institutionele vormen aanzienlijk kunnen verschillen tussen landen of groepen van landen (Pollitt and Bouckaert 1999; Hood 1995a). Los van de discussie of het al dan niet gaat om een paradigmaverschuiving, had en heeft NPM ontegensprekelijk een krachtige invloed op de wijze waarop overheden hun publieke dienstverlening organiseren (Massey 1997: 4-7).

Volgens Hood omvat NPM zeven doctrines, die weergegeven zijn in tabel 1.3 samen met hun verrechtvaardiging en de doctrines die ze vervangen.

DOCTRINE	RECHTVAARDIGING	VERVANGT
1. Opdelen van de publieke sector in bedrijfseenheden (b.v. overheidsbedrijven, agentschappen, enz.) georganiseerd volgens product (dienst)	Eenheden bestuurbaar/beheersbaar maken door de focus op verantwoordelijkheid en het scheiden van het leveren en produceren (van diensten) om verspilling tegen te gaan	Geloof in een uniforme en inclusieve publieke sector om tekortkomingen en overlappingen in verantwoordelijkheid te vermijden
2. Meer op contracten gebaseerde competitieve levering van producten (dienstverlening) via interne markten en in duurtijd beperkte contracten	Concurrentie als de sleutel voor lagere kosten en hogere standaarden; contracten als de sleutel voor het expliciteren van prestatienormen	Vage arbeidscontracten, dienstverlening van onbepaalde duur, het linken van aankoop, levering en productie om transactiekosten te verminderen
3. Nadruk op toepassen van managementprincipes uit de private sector	Nood aan het toepassen in de publieke sector van succesvolle managementprincipes uit de private sector	Nadruk op klassieke overheidsprincipes, vaste verlonings- en aanwervingsvoorwaarden, "model employer orientation", gecentraliseerde personeelsstructuur, statutaire jobs
4. Meer nadruk op discipline en zuinigheid bij de aanwending van middelen	Nood om directe kosten te verlagen, het verhogen van arbeidsdiscipline, meer doen met minder	Stabiel basisbudget en normen van de gevestigde orde, minimumnormen, vakbondsveto's
5. Meer nadruk op zichtbare praktijkgericht topmanagement	Verantwoording vereist duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden in plaats van onduidelijke bevoegdheidsverdeling	Grootste nadruk op beleidsvaardigheden en regels, geen actief management
6. Expliciete formele meetbare normen en prestatie- en succesmaatstaven	Verantwoording betekent duidelijk vooropgestelde doelen; efficiëntie heeft nood aan duidelijk beeld van doelstellingen	Kwalitatieve en impliciete normen en standaarden
7. Grotere nadruk op beheersing van output	Nood aan sterkere nadruk op resultaten	Nadruk op procedures en controle via "collibration"

TABEL 1.3: DE ZEVEN DOCTRINES VAN NPM VOLGENS HOOD (HOOD 1995B: 96)

Pollitt onderkent de volgende elementen binnen het NPM-pakket: (1) de opsplitsing van de overheidsbureaucratie in overheidsbedrijven of uitvoerende agentschappen; (2) de contractualisatie van de sturingsrelaties, (3) de decentralisatie van beheersbevoegdheden, (4) de splitsing van de besteller- en aanbiederfunctie, (5) invoering van MTM's (b.v. competitie, vouchers), (6) de invoering van prestatiemanagementsystemen, (7) resultaatsgerelateerde bezoldiging en (8) de kwaliteitsopvolging (Pollitt 1995a: 134). De door Osborne en Gaebler gelanceerde Noordamerikaanse NPM-variant "Reinventing government" schuift de volgende tiendelige strategie naar voor:

> "Most entrepreneurial governments promote *competition* between service providers. They *empower* citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They measure the performance of their agencies, focusing not on inputs but on *outcomes*. They are driven by their goals – their *missions* – not by their rules and regulations. They redefine their clients as *customers* and offer them choices – between schools, between training programs, between housing options. They *prevent* problems before the emerge, rather than simply offering services afterwards. They put thei energies into *earning* money, not simply spending it. They *decentralize* authority, embracing participatory management. They prefer *market* mechanisms to bureaucratic mechanisms. And they focus not simply on providing public services, but on *catalyzing* all sectors – public, private and voluntary – into action to solve their community's problems" (Osborne and Gaebler 1993: 19-20).

De Hood- en Pollitt- omschrijvingen geven aan dat NPM in grote mate gericht is op het interne functioneren van de publieke sector (cf. (König : 12), in tegenstelling tot bijvoorbeeld de recentere 'Governance'-stroming (Peters and Pierre 1998: 231 /pt = zie bijvoorbeeld). Meer bepaald ligt een belangrijke nadruk op alternatieve arrangementen m.b.t. de voorziening van publieke dienstverlening. Met andere woorden, de organisatie van de beleidsuitvoering en van intern ondersteunende functies staat centraal (Dunleavy 1997; Lane 1995), hoewel dezelfde structurerende principes in stijgende mate ook worden toegepast op de beleidsvoorbereiding (Bouckaert, Verhoest, and Wauters 2000). Het gecombineerd toepassen van verzelfstandiging, resultaatsturing en marktsturing[12] vindt men terug in de NPM-doctrines nr. 1, 2, 5, 6 en 7 van Hood (zie tabel 1.3) en de eerste zeven elementen van de Pollitts' NPM-omschrijving. Ook zijn deze elementen terug te vinden in Osborne en Gaeblers' '10-punten plan'.

De onderliggende gedachte is deze van het 'overheidsfalen'. Hoewel erkend wordt dat marktfalen het ingrijpen van de overheid noodzakelijk maakt, wordt de traditionele organisatie van de publieke dienstverlening als inefficënt en ineffectief beschouwd. Principes als zelfvoorziening, coördinatie door hiërarchie en planning, en centralisatie zijn contraproductief in de huidige snel evoluerende maatschappij. De oplossing ligt in het herinrichten van de publieke sector op basis van marktprincipes (Walsh 1995: 23-25). Of zoals König het stelt: "letting the state plagiarize the market" (König : 15)[13]. Hierbij vervangt de markt de hiërarchie als belangrijkste coördinatiemechanisme. Zo evolueert men naar nieuwe visies op de staat of de publieke sector: de ondernemende overheid ('enterpreneurial government') (Osborne and Gaebler 1993); de management-staat ('managerial state') (Lane 1995); de faciliterende staat ('enabling state'); en de contracterende staat ('contracting state') (Harden 1992; Harrison 1993; Kirkpatrick and Martinez 1996). Overheidsorganisaties moeten gemanaged worden op dezelfde wijze als private bedrijven. Zo catalogeert Dunleavy de verschillende NPM-remedies voor publieke dienstverlening onder drie noemers: "disaggregation, competition and incentivization" (Dunleavy 1997: 17-23). De centrale doelstelling bij dit alles is het verhogen van de *efficiëntie* en *effectiviteit* van het overheidsoptreden. Het NPM veronderstelt met andere woorden een duidelijk causaal verband tussen de manier wordt de openbare dienstverlening wordt georganiseerd en gestuurd en de resultaten ervan. De manier waarop dit causaal verband gezien wordt, hangt rechtstreeks af van de aard van de theoretische stromingen waarop het NPM-gedachtengoed steunt.

---

[12] Hoggett bestempelt verzelfstandiging, prestatiemanagement en competitie als 'new modes of control' (Hoggett 1996b).

[13] Lane stelt: "In the Westminster state, the Napoleonic state, the Nordic and the German welfare states, market ideals drive public sector reforms" (Lane 1995: 190)

Tegenover de retoriek van de aanhangers van de NPM-stroming staat dat onder meer vanuit academische hoek vragen gesteld worden bij eventuele negatieve aspecten van een veralgemeende doorvoering van dergelijke hervormingen. Kritiekpunten betreffen onder meer dat niet alle beleidsuitvoerende activiteiten geschikt zijn voor een verzelfstandiging, gecombineerd met resultaats- of marktsturing[14], dat er een gevaar bestaat voor een forse stijging van de transactiekosten (Bouckaert 1998), voor een verlies van de samenhang van het gevoerde beleid (Bouckaert, Verhoest en Wauters, 2000), en voor een verwaarlozing van traditionele administratieve waarden, zoals rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en politieke verantwoording (Stewart and Walsh 1992: 517; Naschold 1996a); Lane, 1995; Pym, 1996; Judge e. a., 1997; O'Toole, 1995). Tenslotte blijken er te weinig evaluaties van dergelijke hervormingen te bestaan, om hun positieve invloed op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisaties als bewezen te achten (OECD 1993c: 16; Pollitt 1995a; Pollitt, Bathgate et al. 2001).

1.1.3.2. Sturing van uitvoerende overheidsorganisaties in de onderliggende theorieën van het NPM

Het NPM-ideëengoed is, volgens verschillende auteurs in grote mate gebaseerd op de Public Choice-theorie en op de neo-institutionele economie (Hood 1991). In een artikel over de praktijk en theorie van verzelfstandiging onderzochten Bouckaert en Verhoest verschillende theorieën met betrekking tot hun interpretatie van verzelfstandiging, het verband tussen verzelfstandiging en de resultaten van de verzelfstandigde overheidsdienst en de voorwaarden voor een effectieve verzelfstandiging (Bouckaert and Verhoest 1999). Een groep van onderzochte theorieën waren de Public Choice en de neo-institutionele economie-benaderingen[15]. Bij de Public Choice benaderingen kwam de 'Economische Theorie van de Bureaucratie' aan bod (Niskanen 1971; Migué and Bélangér 1974; Miller and Moe 1983). Onder de neo-institutionele economie (Mol and Verbon 1993) kwamen de volgende theorieën aan bod: de eigendomsrechtentheorie (Furubotn and Pejovich 1974a; Fama and Jensen 1983; Künneke 1991), de principaal-agent theorie (Jensen and Meckling 1976; Pratt and Zeckhauser 1991), de transactiekostentheorie (Williamson 1981; Williamson 1985), en de gelieerde agency theorie van J. Q. Wilson (Wilson 1989).

Wat betreft de noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve verzelfstandiging werd in het artikel analytisch een onderscheid gemaakt tussen kenmerken van de betrokken activiteiten, de aanwezigheid van bepaalde structurele of instrumentele voorwaarden, en de noodzakelijke houdingen en attitudes van de betrokken partijen. Tabel 1.4 vat de bevindingen samen inzake de structurele en instrumentele voorwaarden voor wat betreft de 'Public Choice' en neo-institutionele economische theorieën.

[14] Activiteiten die zich niet zo goed lenen voor een dergelijke verzelfstandiging zijn activiteiten waarvan de resultaten niet meetbaar zijn (Van Helden 1993)of de doelstellingen niet duidelijk kunnen worden vastgelegd, activiteiten die politiek zeer gevoelig liggen en die dus de mogelijkheid voor directe ministeriële tussenkomst noodzaken (Dudley 1994), en activiteiten of beleidsvelden van het interdependente type waarbij beleidsontwikkeling en -uitvoering door elkaar lopen (Bekkers, Albers P., and Frissen P. H. A. 1996).

[15] Daarnaast kwamen twee sociologische en bestuurskundige disciplines als een soort van tegengewicht t.o.v. de NPM-ondersteunende economische theorieën: de sociale systeem theorie (Luhmann 1987; Luhmann 1997; Brans and Rossbach 1996; Paterson 1997; Bekkers 1993) en de inter- en intraorganisationele netwerktheorie (Pfeffer and Salaznick 1978; Koppenjan, De Bruijn, and Kickert W. J.M. 1993; De Bruijn and Ten Heuvelhof 1991; Kastelein 1990).

BEGELEIDENDE STRUCTURELE OF INSTRUMENTELE VOOORWAARDEN	ETB	PR	TA	PA	WILS.	TOT. /5
Resultaatsovereenkomst ('performance agreement')	+		+	+	(+)	3 (4)
Resultaatsgerelateerde financiële prikkel ('performance-based financial incentive (e.g. performance-related pay))	+	+		+	+	4
Resultaatsgerelateerde bekostiging ('output-related financing')	+		+	+		3
Monitorings- of certificatiesystemen ('Monitoring or certification devices')	+			+	+	3
Arbitragesystemen ('Arbitration devices')						0
Verandering in het interne managment (b.v. interne decentralisatie, nieuwe personeelskwalificaties) ('Internal management change')					+	1
'Market type mechanisms' (b.v. 'compulsory competitive tendering')	+		+	+	+	4
Leenbevoegdheid ('borrowing capacity')		+				1

ETB: economische theorie van de bureaucratie (public choice); PR: 'property rights' of eigendomsrechtentheorie; TA: transactiekostentheorie; PA: agentschapstheorie; Wils: Wilsons' theorie
+: duidelijk ondersteund door de beschouwde theorie; (+): kan afgeleid worden uit de beschouwde theorie

TABEL 1.4: NOODZAKELIJKE STRUCTURELE EN INSTRUMENTELE VOORWAARDEN VOOR EEN EFFECTIEVE VERZELFSTANDIGING VOLGENS VERSCHILLENDE THEORIEËN (BOUCKAERT AND VERHOEST 1999: 228-229)

Wat betreft de instrumentele en structurele systeemvoorwaarden voor een effectieve verzelfstandiging, concludeerden Bouckaert en Verhoest

> "With respect to the instrumental and structural system conditions, the *performance agreement* is considered in most theories to be indispensable for an effective decentralisation. (…) The rationale behind this seems obvious: the redistribution of decision making power, caused by decentralisation, and the fear of control loss by the centre or instruments which enhances the central control capacity without curbing the managerial autonomy of the decentralised units. (…) Instruments based on output control (…) do not regulate the production process or the use of financial inputs and human resources as input controls do. They steer on objectives and results, leaving the managerial autonomy of the decentralised units intact. (…) Other performance management instruments like the *performance-based financing*, the *monitoring and control provisions*, the existence of a *performance incentive* and the introduction of *competition* receive significant attention in the theories. This picture resembles the international practices, where decentralisation is complemented by the introduction of performance management and of market type mechanisms" (Bouckaert and Verhoest 1999: 20).

Hieruit blijkt dat bovenstaande veronderstellingen over de aard van sturing en de resultaten van een uitvoerende overheidsorganisatie ook door de economische theorieën die de basis vormen voor NPM worden ondersteund (zie ook Greve and Jespersen : 2): een vermindering van de inputsturing is resultaatsverhogend (lees: efficiëntieverhogend) indien resultaatsturing en prikkels worden voorzien[16].

1.1.4. Huidig empirisch onderzoek naar verzelfstandiging en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties

De hogervermelde assumpties die aan de basis liggen van de hervormingen in de internationale praktijk, worden dus ondersteund door het NPM en de haar ondersteunende theorieën. Een interessante vraag is dan ook: *in hoeverre zijn deze assumpties onderwerp van empirisch onderzoek en systematische evaluaties geweest, en zo ja, wat zijn de uitkomsten?* Er is reeds op gewezen dat vanuit de praktijk weinig evaluaties naar de effecten van de NPM-hervormingen gebeurd zijn. Dit deel bespreekt beknopt enkele academische onderzoeken naar de invloed van de wijze van sturing van een

[16] Een andere verrassende bevinding was dat verschillende - ook de economische - theorieën aangeven dat resultaatgerichte verzelfstandiging niet geschikt voor alle activiteiten. Als kenmerken van de activiteiten die *contingent* zijn met een dergelijke verzelfstandiging, worden onder meer genoemd: meetbaarheid van de resultaten, duidelijke doelstellingen, en een lage politieke gevoeligheid (cf. (Bouckaert and Halachmi 1995; Bekkers et al. 1996; Dudley 1994). Deze laatste factor spreekt het streven van een globale scheiding tussen beleid en uitvoering, zoals deze wordt gepropageerd door nationale en internationale overheden tegen (Bouckaert and Verhoest 1999: 232-233).

uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie (zie tabel 1.5). Meer bepaald gaat het om empirische onderzoeken die de invloed van een wijziging van enkele of alle volgende sturingsmechanismen nagaan: (1) inputsturing, (2) resultaatsturing, (3) koppeling van bekostiging aan de resultaten en/of (4) competitie (waarbij deze laatste twee samen marktsturing uitmaken). Het overzicht heeft niet de bedoeling om exhaustief te zijn.

1.1.4.1. Enkele resultaten

De meest bestudeerde wetenschappelijke studies gebruiken theorieën die hun oorsprong hebben in de economische wetenschappen. De meest gebruikte zijn de 'public choice'-theorie en de theorieën van de neo-institutionele economie zoals eigendomstheorie en agentschapstheorie. Deze theorieën staan bekend als eerder sceptisch over overheidsingrijpen in dienstverlening. Drie van de bestudeerde onderzoeken (Fölster 1997b) bevatten alle vier de sturingmechanismen (inputsturing, resultaatsturing, resultaatgebonden financiering en competitie), terwijl andere impliciet of expliciet focussen op één of enkele van deze mechanismen en hun invloed op de prestaties van de aanbieder van de publieke dienstverlening. Enkel de studie van Fölster, met daarin alle sturingmechanismen en de studie van Hodge, met daarin twee van de mechanismen, rapporteren onmiskenbaar *positieve* effecten van de betrokken sturingmechanismen op de prestaties (Fölster 1997b), gebruik makende van statistische analyse. (Hodge 1996) De andere studies, die meer gebruik maken van case-studiemethodes, tonen meer *tegenstrijdige* resultaten.

Twee aspecten zijn hier van belang: de focus van resutaatsmeting en de manier waarop met de interactie van de sturingmechanismen wordt omgegaan. Indien de studie focust op financiële ratios (zoals meeropbrengsten, winst) of op zuinigheid en kostenbesparing als prestatiemaatstaven, dan lijken de resultaten duidelijk positief. Dit beeld wordt meer wazig of zelfs negatief indien resultaatsverwezenlijking gedefinieerd wordt als (in deze volgorde) efficiëntie, produktiviteit, kwaliteit, effectiviteit, verantwoordelijkheid of systeemcohesie. De onderzoeken van Fölster en Hodge erkennen beiden de interactie van sturingmechanismen in een beperkt aantal van vaste types van sturingsarrangementen (b.v. aanbieder van publieke dienstverlening met budgetverantwoordelijkheid, met verantwoordelijkheid voor opbrengsten), in de veronderstelling dat de complexiteit van echte sturingsystemen volledig kan worden weergegeven in een eenvoudige typologie. De andere onderzoeken met tegenstrijdige resultaten brengen alle of sommige van de verschillende sturingmechanismen als onafhankelijke of intermediaire variabelen in hun onderzoek in. Dit laat toe om de relatie tussen elk sturingmechanisme en resultaatsverwezenlijking apart te bestuderen, maar de studies onderzoeken niet systematisch alle interacties tussen de verschillende sturingmechanismen te bestuderen.

1.1.4.2. Enkele beperkingen

Enkele tekortkomingen in het bestaande wetenschappelijk onderzoek kunnen waargenomen worden:

Omwille van hun economisch georiënteerde theoretische achtergrond focussen de meeste studies op het meten van financiële ratios (zoals meeropbrengsten), technische efficiëntie of produktiviteit als prestaties Slechts enkele studies focussen op andere aspecten van reesultaatsverwezenlijking zoals effectiviteit, kwaliteit, verantwoording en systeemcoherentie. Bovendien worden er in diverse studies problemen met prestatiemeting zoals gebrek aan data, het probleem van toewijzing, enz. gerapporteerd (b.v. Pollitt et al. 1997);

ONDERZOEK / THEORIEËN/ RELEVANTE VARIABELEN	METHODOLOGIE EN VOORBEELD/STEEKPROEF	RELEVANTE RESULTATEN
(Fölster 1997b) Agency-theorie; Eigendomsrechtentheorie *Variabelen: Inputsturing; resultaatsturing; resultaatgebonden financiering ; competitie*	Statistische analyse van 96 lokale diensten in Zweden	• Daling van kosten voor lokaal bestuur in het geval van 1) publieke aanbieder met verantwoordelijkheid voor inkomsten (resultaatsturing en resultaatgebonden financiering) 2) geprivatiseerde aanbieder; 3) publieke aanbieder met verantwoordelijkheid voor budget (resultaatsturing en autonomie); 4) traditionele publieke aanbieder onder centrale sturing (naar orde van grootte) • Competitie met interne publieke aanbieders of met private aanbieders heeft een positief effect op kostenbesparingen • De (mate van) aanwezigheid van duidelijke doelstellingen en meetbaarheid van resultaten in het contract heeft een positief effect op kostenbesparingen • Geen significant verschil tussen technische en sociale diensten aangaande kostenbesparingen
(Burger 1992; Treur 1998) Open system-theorie, Kasteleins' modulaire organisatie theorie *Variabelen: beheersautonomie (inputsturing); resultaatsturing; resultaatgebonden financiering; competitie*	Burger: secundaire analyse; survey bij 80 publieke en private organisaties; interviews bij 30 organisaties, twee case-studies bij private en publieke organisaties Treur: multiple case studies (4 cases) en actieonderzoek (3) in politieorganisaties	• De hypothese dat een enkele eenheid in 'central multi aspect specifying interorganisations' (strikt inputgestuurd) meer problemen zal ondervinden in het zoeken en vastleggen van hun optimale balans tussen haar systeem en haar opdracht dan een 'eenheid die resultaatverantwoordelijk is' binnen 'contractuele multiorganisaties' wordt ondersteund door Burgers' case-studies, maar *niet* in haar secundaire analyse en in Treurs' case-studies • De hypothese dat een enkele eenheid 'central multi aspect specifying interorganisations' minder positieve beoordelingen zal krijgen over hun effectiviteit dan een 'eenheid die resultaatverantwoordelijk is' binnen 'contractuele multiorganisaties' wordt ondersteund door Burgers' interviews en een van haar case-stuies, maar nietin haar secundaire analyse en in Treurs' case-studies • De hypothese dat een succesvolle decentralisatie de aanwezigheid van motivatie- en systeemvoorwaarden vereist (zoals competitie, contracten, financiële prikkels) wordt ondersteund door Burgers' survey en Treurs' actieonderzoek, maar niet door ander onderzoek van Burgers en Treurs
(Bogt ter 1998) Neo-institutionele economie, public choice *Variabelen: beheersautonomie (inputsturing), competitie, resultaatsturing*	Multiple case-study van 6 intern en extern gedecentraliseerde publieke organisaties Pattern-matching	• Weinig steun voor de hypothese dat competitie de overheadkosten reduceert • Weinig steun voor de hypothese dat externe decentralisatie meer kosten per eenheid reduceert dan interne decentralisatie • Geen bewijs voor de hypothese dat meer beheersautonomie betreffende HRM de efficiëntie verhoogt • Weinig steun voor de hypothese dat meer decentralisatie het gebruik van resultaatsturing verhoogt

TABEL 1.5 : EMPIRISCHE ONDERZOEKEN IN VERBAND MET DE ASSUMPTIES ACHTER DE HERVORMINGEN

ONDERZOEK / THEORIEËN/ RELEVANTE VARIABELEN	METHODOLOGIE EN VOORBEELD/STEEKPROEF	RELEVANTE RESULTATEN
(Hodge 1996) Property rights *Variabelen: resultaatsturing; competitie*	1. Case-survey van 46 (niveau 2) relatieve efficientie-onderzoeken over uitbesteding van publieke dienstverlening op lokaal niveau 2. Meta-analyse van 28 onderzoeken (niveau 3)	1. Niveau 2: Significante kostenbesparing per eenheid in het geval van 1) competitieve uitbesteding naar private aanbieders 2) competitieve contractering van publieke diensten naar publieke produktieteams en 3) niet-competitieve contractering naar publieke produktieteams (naar orde van grootte) • Significante kostenbesparing bij competitie, de dreiging van competitie en competitie van eenheden in de nabije omgeving 2. Niveau 3: Kostenbesparing is gelijk in het geval van competitieve contractering met private aanbieders of publieke aanbieders • Kostenbesparing hangt af van het type van diensten dat geleverd wordt
(Dunsire, Hartley, and Parker 1991) Property rights; Public choice *Variabelen: Beheersautonomie (inputsturing); competitie*	Multiple case studie van 10 publieke of private organisaties met commerciële activiteiten die een wijziging van statuut op de kapitaalmarkt ondergingen (eigendom, - recht op winst) Pattern-matching	• In 3 op 10 cases is er verband tussen verandering in statuut en alle prestatiemaatstaven (productiviteit, financiële maatstaven, aantal werknemers) in verschillende andere cases is er een gedeeltelijk verband • In 6 op 10 cases is er een verband tussen verandering in competitie en verandering in intern management (louter hiërarchie, U-vorm, M-vorm, holding) • Geen verband tussen verandering van statuut en verandering van intern management
(Künneke 1991) Property rights *Variabelen: beheersautonomie (inputsturing); risico-overdracht*	Twee multiple case studies van 11 Nederlandse elektriciteitsbedrijven en 82 Amerikaanse distributiebedrijven. Econometrie (Cobb-Douglas productiefunctie	• De hypothese dat gedecentraliseerde bedrijven meer kostenefficiënt zijn dan gecentraliseerde kon niet getest worden • De hypothese dat eigen fondsen, recht op toegang tot de kapitaalmarkt, scheiding van beslissingsmanagement en beslsissingssturing, autonomie in niveaus van planning de kostenefficiëntie verhogen kon niet getest worden → multicolineariteit van del onafhankelijke variabelen
(Pollitt et al. 1997) Public choice, neo-institutionalisme, discoursanalyse *Variabelen: beheersautonomie (inputsturing)*	'Multiple casestudy' van 12 Britse cases gebaseerd op 'literal' en 'theoretical replication' (gezondheid, onderwijs, huisvesting)Exploratief, kwalitatief onderzoek	• Formele decentralisatie resulteert in strategische recentralisatie en meer bevoegdheden in budgettaire, HR en organisationele aangelegenheden (operationele decentralisatie), maar deze managementautonomie verschilt aanzienlijk. Gebruik van managementautonomie is beperkt. • Lokale en dienstkenmerken (b.v. Competitie, meetbaarheid, rechtstreeks persoonlijk contact, grootte en differentiatie van organisatie) beïnvloeden de graad van zelfbestuur • Zelfbestuur managementverantwoordelijkheid wordt verhoogd, politieke verantwoording neemt af, efficiëntie wordt verhoogd of wordt waarschijnlijk verhoogd, effectiviteit en kwaliteit worden waarschijnlijk verhoogd of onbekend, samenhang van het systeem neemt waarschijnlijk af

TABEL 1.5 (VERVOLG): EMPIRISCHE ONDERZOEKEN IN VERBAND MET DE ASSUMPTIES ACHTER DE HERVORMINGEN

ONDERZOEK / THEORIEËN/ RELEVANTE VARIABELEN	METHODOLOGIE EN VOORBEELD/STEEKPROEF	RELEVANTE RESULTATEN
Relatieve efficientie onderzoek van publieke aanbieders (Borger De and Kerstens 1994) *Variabelen: Beheersautonomie (Inputsturing)*	Productiviteit en efficiëntie analyse met FDH en DEA technieken	• Europese postdiensten (Perelman and Pestieau, 1988, 1994) en spoorwegmaatschappijen (Gathon and Perelman, 1992; Gathon and Pestieau, 1992) met meer managementautonomie hebben een hogere technische efficiëntie
(van Thiel 2000) economisch neo-institutionalisme *Variabelen: Beheersautonomie; competitie; (resultaatsverantwoording)*	Twee longitudinale casestudies m.b.t. verschillende verzelfstandigde organisaties in het onderwijs.	• Hypothese dat meer eigendomsrechten (beheersautonomie) de efficiëntie verbetert wordt bevestigd; hypothese dat meer eigendomsrechten de 'performance paradox' vermindert wordt bevestigd • Hypothese dat meer competitie de efficiëntie verbetert wordt niet ondersteund; hypothese dat meer competitie de 'performance paradox' versterkt wordt bevestigd • Hypothese dat meer verantwoordingsvereisten de efficiëntie verbeteren is onduidelijk; hypothese dat meer diversiteit van indicatoren de 'performance paradox' vermindert wordt bevestigd; hypothese dat duidelijke doelstellingen de 'performance paradox' verminderen heeft gemengde bevindingen

TABEL 1.5 (VERVOLG): EMPIRISCHE ONDERZOEKEN IN VERBAND MET DE ASSUMPTIES ACHTER DE HERVORMINGEN

In de meeste studies worden types of classificaties van organisatievormen gebruikt als de graad van beheersautonomie (inputsturing). Hierdoor slagen ze er niet in om de impliciete assumptie dat bepaalde types van formele decentralisatie meer beheersautonomie met zich mee brengen dan andere types, te plaatsen. Bovendien lijkt er een onderscheid te bestaan tussen formele autonomie, feitelijke autonomie en autonomie zoals die gepercipieerd wordt door de verschillende betrokken actoren. De studies van Burger, Treur en Pollitt et al. houden hier wel rekening mee in het bestuderen van de impact van beheersautonomie op resultaatsverwezenlijking.

Er is weinig empirisch onderzoek dat alle verschillende sturingmechanismen en hun interacties in overweging neemt op een impliciete of expliciete wijze. Bovendien lijkt onderzoek over intermediaire variabelen die verklaren op welke wijze sturingmechanismen werken, afwezig. Dit alles wijst op de nood aan een geïntegreerd theoretisch kader, dat 1) de hervorming van sturingmechanismen als een multidimensionele variabele (i.e. gelijktijdig versoepelen van inputsturing en versterken van resultaatsturing en/of prikkels) bestudeert, 2) hypothesen voorstelt aangaande het gecombineerde effect van deze multidimensionele veranderingen in sturingmechanismen op de prestatie van dienstverlenende organisaties, en 3) de intermediaire variabelen bepaalt die dit effect verklaren. Ten tweede is er nood aan een geschikt onderzoeksopzet.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat:

(1) Sommige wetenschappelijke studies enig bewijs opleveren dat de reductie van inputsturing, gecombineerd met resultaatsturing, prikkels via bekostiging en/of competitie resulteert in een hogere kostenbesparing en meer efficiëntie, maar het is niet zeker in hoeverre hetzelfde gezegd kan worden aangaande effectiviteit en kwaliteit van dienstverlening Wat betreft verantwoordelijkheid en systeemcoherentie is het weinige beschikbare bewijs negatief. Bovendien zijn studies met duidelijke resultaten zeer schaars: de meeste studies zijn eerder onovertuigend in hun resultaten (cf. Pollitt, Bathgate et al. 2001).

(2) Er is enig bewijs dat kenmerken van diensten (b.v. meetbaarheid van diensten) een rol spelen.

(3) Aangezien de meeste studies tegenstrijdige resultaten opleveren, is het niet mogelijk om de gangbare assumpties in de internationale praktijk te verwerpen of te bevestigen. Er is een sterke nood aan bijkomend systematisch onderzoek, gebaseerd op een theoretische positionering van de vier sturingmechanismen en hun interacties, om tot meer bewijs te komen. Onderzoek dat enkel focust op het effect van één sturingmechanisme op prestaties, kan immers de mogelijke effecten van veranderingen in de andere sturingmechanismen verwaarlozen.

1.2. Doelstellingen van het onderzoek

1.2.1. Inleiding

Er is dus duidelijk sprake van een internationale trend tot verdere scheiding van de beleidsuitvoering van de beleidsvoorbereiding. Hierbij worden de uitvoerende overheidsorganisaties enerzijds minder gestuurd op inputs en processen (d.i. verzelfstandiging) en anderzijds meer op resultaten of via marktwerking. Aan deze trend liggen een aantal veronderstellingen ten grondslag die terug te vinden zijn in de rhetoriek van nationale en internationale overheden. Tabel 1.6 vat deze samen. Deze veronderstellingen zijn ook terug te vinden in het NPM en haar onderliggende Public Choice en neo-institutionele theorieën.

VERONDERSTELLING	OMSCHRIJVING EN PREMISSEN
Veronderstelling 1:	Minder inputsturing *en* meer resultaatsturing *en/of* meer marktsturing → betere resultaten
Veronderstelling 2:	Minder inputsturing → betere resultaten *als en alleen als* meer resultaatsturing en/of marktsturing
Veronderstelling 3:	Resultaatsturing → betere resultaten *als en alleen als* voldoende autonomie (vermindering van inputsturing)
Veronderstelling 4:	Marktsturing → betere resultaten *als en alleen als* voldoende autonomie (vermindering van inputsturing)
Veronderstelling 5:	Resultaatsturing *en* marktsturing → betere resultaten *dan* resultaatsturing of marktsturing

TABEL 1.6: DE VERONDERSTELLINGEN IN DE INTERNATIONALE PRAKTIJK

Nochtans blijken deze assumpties onvoldoende op een geïntegreerde manier onderworpen te zijn aan empirisch onderzoek. Er bestaat zeer weinig onderzoek naar de gecombineerde invloed van meer beheersmatige autonomie (minder gedetailleerde inputsturing) en sturing op resultaten of marktsturing op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties. Het weinige, relevante empirische onderzoek dat voor handen is, is niet cumulatief en niet echt éénduidig in haar conclusies. Dit empirisch onderzoek is overigens niet vrij van kritiek: onvoldoende genuanceerde operationalisering van autonomie (inputsturing), resultaatsturing of marktsturing; onvoldoende aandacht voor het gecombineerde effect van deze variabelen; eenzijdige en onvergelijkbare operationaliseringen van het concept 'resultaten'; etc.

Uit de bespreking van de bestaande empirie en huidige hervormingspraktijk inzake verzelfstandigingen blijkt duidelijk de nood aan een geïntegreerde benadering van de sturingsproblematiek van uitvoerende overheidsorganisaties. Dit onderzoek vertrekt van de stelling dat *verzelfstandiging in wezen een verandering van de mate en aard van sturing door de centrale overheid betekent*[17] en het effect van verzelfstandiging op de resultaten van de betrokken organisatie ook in termen van verandering van mate en aard van sturing moet worden bekeken. Een geïntegreerd onderzoek naar het effect van een bepaalde aard en mate van sturing van verzelfstandigde organisaties noodzaakt het ontwerp van een theoretisch kader en model waarbinnen een verklarende en voorspellende relatie wordt gelegd tussen de aard en mate van sturing en de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. De verklarende en voorspellende kracht van dit theoretisch model dient vervolgens 'getest' te worden door empirisch onderzoek.

Samenvattend kan gesteld worden dat, vertrekkende vanuit de bewering dat verzelfstandiging in wezen een wijziging van de aard en mate van centrale sturing betekent, dit doctoraatsonderzoek theoretisch en empirisch inzicht wil verschaffen in bovengenoemde veranderingen in sturingsmechanismen en in de functionaliteit van deze veranderingen ten aanzien van de resultaten van de betrokken overheidsorganisatie vanuit het oogpunt van de sturende centrale overheid.

[17] Omdat de mate en aard van sturing door de centrale overheid o.i. *de* bepalende factor is van de mate van autonomie of zelfstandigheid van een verzelfstandigde organisatie.

1.2.2. Onderzoeksvragen en opbouw van het onderzoeksrapport

De centrale probleemstelling van dit onderzoek (Verhoest 1998), luidt als volgt:

In hoeverre leidt een verschuiving in de mate én aard van sturing van een uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid, m.n. een verschuiving van inputsturing naar resultaats- en/of marktsturing als dominant sturingsmechanisme theoretisch en empirisch tot betere resultaten van die overheidsorganisatie, zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid, en kan dit eventuele effect verklaard worden vanuit de agentschapstheorie?

Hieruit worden drie onderzoeksdoelstellingen met bijhorende onderzoeksvragen afgeleid.

Onderzoeksdoelstelling 1.	Het ontwikkelen van een theoretisch model voor het beschrijven, verklaren en voorspellen van het effect van verschillende sturingsmechanismen en hun onderlinge interactie voor de sturing van uitvoerende overheidsorganisaties ten aanzien van de 'resultaten' van die overheidsorganisaties.
Onderzoeksdoelstelling 2.	Het doorvoeren van een eerste empirische toetsing van het model en bijhorende hypothesen
Onderzoeksdoelstelling 3.	Het, uit de confrontatie van model en empirie, uitspraak doen over de geldigheid van het theoretische model als verklaring voor de empirische bevindingen; het voorstellen van eventuele aanpassingen aan dit model en het suggereren van een verdere onderzoeksagenda en aanbevelingen voor het beleid.

De opbouw van het onderzoeksverslag volgt de uitwerking van deze doelstellingen. Hoofdstuk 2 gaat eerst in op de conceptuele afbakening van de centrale begrippen in dit onderzoek: sturing, verzelfstandiging, en autonomie. Dit zal gebeuren aan de hand van verschillende sturingstheorieën en bestuurskundige inzichten. Deze conceptuele verheldering zal leiden tot de opsplitsing van marktsturing tot de twee concepten 'bekostiging' en 'competitie'.

> (1.1) Hoe kunnen 'sturing', 'verzelfstandiging' en 'autonomie' conceptueel omschreven worden? Hoe kunnen de verschillende sturingsmechanismen inputsturing, resultaatsturing en marktsturing conceptueel omschreven worden?

Het theoretische model wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3 en 4 van dit onderzoeksrapport. Als basis voor het theoretische model wordt omwille van nog nader te specifiëren redenen de agentschapstheorie genomen. Na de bespreking van de basiselementen van de agentschapstheorie, wordt ingegaan op hoe verschillende stromingen de sturingskwestie in de publieke sector beschouwen. Vervolgens wordt de modelopbouw stap voor stap uitgewerkt tot en met het afleiden van hypothesen. De volgende onderzoeksvragen komen in deze hoofdstukken aan bod.

> (1.2) Hoe interpreteert de agentschapstheorie de verschillende sturingsmechanismen inputsturing, resultaatsturing, bekostiging en competitie in het kader van het centrale principaal-agent probleem in de relatie tussen centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie?
>
> (1.3) In hoeverre leidt volgens de agentschapstheorie een wijziging van deze sturingsmechanismen tot betere 'resultaten', zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid, van de uitvoerende overheidsorganisatie[18]?
>
> (1.4) Via welke intermediaire variabelen kan volgens de agentschapstheorie dit effect van de (wijziging van) sturing op de 'resultaten' verklaard worden?

De volgende hoofdstukken gaan in op de tweede onderzoeksdoelstelling die handelt over het empirische luik. Hoofdstuk 5 behandelt enerzijds de opzet van het empirische onderzoek en anderzijds

[18] Een subvraag is hierbij: Hoe beïnvloedt volgens de agentschapstheorie de interactie van de verschillende sturingsmechanismen onderling het effect van deze sturingsmechanismen op de 'resultaten'?

de operationalisering en meting van de onafhankelijke, afhankelijke en intermediaire variabelen (onderzoeksvraag 2.1). Op deze plaats kan alvast aangegeven worden dat de uiteindelijk gekozen onderzoeksopzet ter beantwoording van de onderzoeksvraag in zekere mate afwijkt van de onderzoeksopzet die oorspronkelijk vooropgezet was in het goedgekeurd ontwerp voor het doctoraal onderzoeksproject (Verhoest 1998), in het bijzonder met betrekking tot het aantal te onderzoeken gevallen en de internationaal vergelijkende component. Deze afwijkingen worden geëxpliciteerd en beargumenteerd in het methodologische hoofdstuk 5.

> (2.1) Hoe kunnen de onafhankelijke (mate van inputsturing, resultaatsturing, de koppeling tussen bekostiging en resultaten, competitie), afhankelijke (mate van resultaatsverwezenlijking) en intermediaire variabelen (mate van informatie-asymmetrie en doelincongruentie) geoperationaliseerd en gemeten worden?

De hoofdstukken 7 en 9 rapporteren de bevindingen van het gevoerde onderzoek. De verdere opbouw van deze hoofstukken wordt besproken in hoofdstuk 5 in het kader van de uitwerking van de onderzoeksstrategie en –opzet. Het empirische onderzoek dient op een zodanige manier te worden opgezet dat de volgende empirische onderzoeksvragen behandeld worden:

> (2.2) Welke in het theoretisch model onderkende sturingsmechanismen wendt de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie aan in de praktijk en in hoeverre wijzigt deze sturing in de richting van minder inputsturing en meer resultaats- of marktsturing?
>
> (2.3) Wat zijn de motieven en veronderstellingen van de centrale overheid hierbij en sluiten deze aan bij de gehanteerde veronderstellingen in het NPM en de internationale praktijk?
>
> (2.4) In hoeverre leidt deze wijziging tot betere 'resultaten', zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid, van de uitvoerende overheidsorganisatie, zoals verondersteld in het theoretische model[19]?
>
> (2.5) Kan dit effect van de (wijziging van) sturing op de 'resultaten' verklaard worden aan de hand van het theoretisch model en zijn intermediaire variabelen?

Hoofdstuk 10 werkt de derde onderzoeksdoelstelling uit en omvat de terugkoppeling van de bevindingen van de empirie naar de theorie. Het hoofdstuk omvat na een korte samenvatting van de voornaamste bevindingen een aantal suggesties voor aanvulling van het onderzoeksmodel voor een toekomstige onderzoeksagenda.

> (3.1) In hoeverre biedt het ontwikkelde agentschapstheoretische model een verklaring voor de onderzochte empirie?
>
> (3.2) Welke aanpassingen aan het ontwikkelde agentschapstheoretische model kunnen worden voorgesteld en in hoeverre zijn deze aanpassingen congruent met de agentschapstheorie?
>
> (3.3) Welke onderzoeksagenda kan uit dit onderzoek worden afgeleid?

[19] Een subraag is hierbij: Hoe beïnvloedt volgens de empirie de interactie van de verschillende sturingsmechanismen onderling het effect van deze sturingsmechanismen op de 'resultaten'?

Hoofdstuk 2. Het conceptueel kader

In het eerste hoofdstuk stonden de termen 'verzelfstandiging', 'autonomie' en 'sturing' centraal. Tot nu toe bleven ze echter vaag bij gebrek aan een degelijke conceptualisering. Dit hoofdstuk tracht deze concepten op een éénduidige wijze af te bakenen en t.o.v. elkaar te positioneren. De eerste onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk behandeld.

> (1.1) Hoe kunnen 'sturing', 'verzelfstandiging' en 'autonomie' conceptueel omschreven worden? Hoe kunnen de verschillende sturingsmechanismen inputsturing, resultaatsturing en marktsturing conceptueel omschreven worden?

Omdat het concept 'verzelfstandiging' het vertrekpunt van dit onderzoek was, wordt ook dit deel hiermee aangevangen.

2.1. Van 'verzelfstandiging' en 'autonomie' …

De meeste definities van verzelfstandiging leggen de klemtoon op het *juridische*, het organisatorische of het economische aspect van verzelfstandiging (Künneke 1991: 5-14 /pt : cf.). Zo definieert Van de Ven (1989) verzelfstandiging als de verandering van een overheidsdienst in een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk rechtspersoon, waarbij de overheid "op afstand" wordt geplaatst". Er is dus in de visie van Van de Ven enkel sprake van verzelfstandiging indien de verzelfstandigde dienst rechtspersoonlijkheid krijgen. Deze definitie blijkt echter onbruikbaar daar intern verzelfstandigde diensten bij het gebruik van die definitie buiten het onderzoeksveld vallen. Een soortgelijke opmerking kan worden gemaakt bij de definitie van (Kuiper 1992:33): "het verminderen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een bepaalde taak". De ministeriële verantwoordelijkheid vermindert in wezen enkel als deze ingeperkt wordt door een instellings- of oprichtingswet. Bij interne verzelfstandiging is de jure geen inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Een tweede groep definities legt de klemtoon op de *organisatorische* aspecten van verzelfstandiging. Mol ziet verzelfstandiging als een "loskoppeling van rijkstaken door een afsplitsing van organen uit de organisatie" (Mol 1988: 213). Een invloedrijke definitie is die van de Vries en Korsten: verzelfstandiging is "het in meer of mindere mate onttrekken van taken aan de bestaande overheidsorganisatie of het verschuiven van taken binnen die organisatie" (Vries de and Korsten 1992:6). Verzelfstandiging kan daarbij verschillende vormen aannemen. Wat betreft het *organisatorische* aspect kan een onderscheid worden gemaakt tussen *interne verzelfstandiging* en *externe verzelfstandiging*. Bij een interne verzelfstandiging blijft de betrokken organisatorische eenheid deel uit maken van het moederdepartement. De volle politieke verantwoordelijkheid van de bevoegde minister alsook de hiërarchische relaties tussen de top van de eenheid en de minister blijven dus onaangeroerd. Een externe verzelfstandiging treedt op als de activiteiten in een bestaande of nieuwe organisatie worden geplaatst die buiten de ministeriële departementen staat en waarbij de hiërarchische relatie tussen top en minister vervangen wordt door een wettelijk omschreven relatie. Binnen deze hoofdvormen zijn er verschillende mogelijkheden[20]. In dit onderzoek wordt niet ingegaan op de wijziging van sturing door de centrale overheid door uitbesteding, privatisering[21] en afstoting.

---

[20] In de Nederlandse context zijn de verschillende vormen van interne verzelfstandiging: zelfbeheer, contractmanagement en het agentschap. In de Belgische context denken we onder meer aan de creatie van diensten algemeen beheer, begrotingsfondsen, en de zogenaamde regies of parastatalen – categorie A. Als Nederlandse vormen van externe verzelfstandiging worden zelfstandige bestuursorganen, stichtingen, gemeenschappelijke regelingen, overheids-NV, uitbesteding, privatisering en afstoten genoemd (Vries de and Korsten 1992:6; Kickert, Mol, and Sorber 1992; Bogt ter 1998:

Door een derde groep van definities, met name de *economische*, wordt benadrukt dat verzelfstandiging een verruiming van de autonomie of zelfstandigheid van de betrokken organisatie tegenover het politieke bestuur impliceert. In zijn dissertatie werkt Künneke op een beschouwelijke manier vanuit de notie van 'economische afhankelijkheid' een economische definitie van verzelfstandiging uit. 'Economische afhankelijkheid' wordt beschouwd als een situatie waarin productieactiviteiten van overheidsorganisaties niet uitsluitend door henzelf worden bepaald maar tevens door andere overheidsinstellingen in hun omgeving die een bepaald gezag hierop kunnen uitoefenen. Verzelfstandiging als een proces ter vergroting van de economische zelfstandigheid van de betrokken overheidsorganisatie ten aanzien van zijn moederorganisatie impliceert het verlenen van ruimere *autonome* beslissingsbevoegdheden inzake het productieproces (keuze en inzet van productiefactoren) aan de betrokken overheidsorganisatie of het vergroten van de verantwoordelijkheid voor de eigen continuïteit van die organisatie (Künneke 1991: 5-14). Verschillende auteurs sluiten zich impliciet aan bij de interpretatie van verzelfstandiging als een verruiming van de 'autonomie' van de betrokken organisatie t.o.v. de centrale overheid. Ze stellen namelijk dat de verschillende vormen van interne en externe verzelfstandiging op een continuüm kunnen worden afgezet. De verzelfstandigingsvormen worden daarop gerangschikt naar de mate van politieke *sturing*. Bij privatisering is de politieke sturing afwezig; bij een overheidsdepartement is deze maximaal. De politieke sturing neemt in toenemende mate af van interne verzelfstandiging naar externe verzelfstandiging (Vries de and Korsten 1992: 6). Ter Bogt sluit met zijn definitie van verzelfstandiging aan bij deze idee van een continuüm: Verzelfstandiging is immers volgens hem het verminderen van de zeggenschap van het politieke bestuur over de uitvoering (maar soms ook definiëring van een bepaalde taak (Bogt ter 1998: 32). Door die vermindering van centrale sturing worden de betrokken organisaties verzelfstandigd, d.i. krijgen ze meer 'autonomie' op het beleidsinhoudelijke, personele en/of financiële vlak. *'Autonomie' en 'sturing' zijn elkaars inverse.*

De aspecten die o.i. wezenlijk zijn voor verzelfstandiging zijn het organisatorische aspect, het aspect van de verminderde centrale sturing en verhoogde autonomie. Het hierna volgend betoog zal zich in eerste instantie richten op een verfijning van de noties 'sturing' en 'autonomie', om in tweede instantie te komen tot een definitie van het begrip 'verzelfstandiging'. 'Sturing' en 'autonomie' zijn o.i. dé consituterende elementen van 'verzelfstandiging'. Deze twee elementen blijken in de huidige definities niet systematisch uitgewerkt te zijn. Als autonomie als concept in een definitie wordt opgenomen, dan wordt het stelselmatig behandeld als een *unidimensioneel* concept: Künneke heeft het over autonome beslissingsbevoegdheden ten aanzien van de keuze en de inzet van productiemiddelen. De graad van autonomie inzake het mobiliseren en inzetten van productiemiddelen kan evenwel verschillen naargelang het betrokken productiemiddel, bijvoorbeeld financiën, personeel of huisvesting. Bovendien hoeft de autonomie van een verzelfstandigde overheidsorgansiatie niet beperkt te zijn tot beslissingsbevoegdheden op het vlak van de inzet van de productiemiddelen (het *beheer*); er kan ook sprake zijn van autonomie inzake het *beleid* (cf. Ringelings' notie van 'beleidsvrijheid' (Ringeling 1978). Echo's daarvan vinden we in van Thiels' definitie van 'autonomie':

> "the ownership of rights of production that is who decides about or provides the organization with: goals, tasks, budget, input variables such as labour and capital, ouput and or outcome, prices of supplied goods or services, and the production process (including so-called standard operating procedures, information and technology). The greater the extent to which organizations own such rights, the more they are in control of and responsible for their activities, and the more autonomous they are" (van Thiel 2000: 7)

36-39). In de Belgische context kan, naast uitbesteding, privatisering en afstoting, gewezen worden op de 'openbare instellingen van categorie B' volgens de wet van 16 maart 1954, de 'openbare instelling 'sui generis', de 'sociale parastatalen , de 'autonome overheidsbedrijven', en de NV's naar publiek recht.

[21] Er is nogal wat onenigheid tussen verschillende auteurs of nu privatiseren een vorm van verzelfstandigen is (de Vries en Korsten 1992: 6) of verzelfstandigen een vorm van privatiseren (b.v. Künneke, 1991: 5) (voor een overzicht van het debat zie: Kickert, 1998).

Sturing wordt in de definities ook als een unidimensioneel begrip behandeld. Verschillende auteurs menen dat het bovenvermelde continuüm verwijst naar *een dalende mate van centrale overheidssturing* van het productieproces (de Vries en Korsten, 1992). Dit klopt voor zover het hier gaat over de centrale sturing door middel van beheersregels die de inzet van de middelen en de processen reguleren. We zien echter dat bij de nieuwe vormen van verzelfstandiging, zoals bij agentschappen, een verminderde sturing op de inputs en processen gepaard gaat met een hogere mate van sturing op resultaten door middel van contracten en resultaatsnormen. Sturing lijkt dus ook een *multidimensioneel* begrip. Tenslotte is niet duidelijk uit de behandelde definities in welke mate de concepten 'autonomie' en 'sturing' samenhangen.

2.2. …naar 'sturing' …

De conceptuele vaagheid van 'autonomie' en 'verzelfstandiging' kan in de eerste plaats worden verholpen door het concept 'sturing' nader te bekijken. In dit deel wordt eerst het concept vanuit een systeemtheoretische visie omschreven en onderverdeeld in een aantal deelsystemen. Daarna wordt een aantal aspecten van dit concept belicht, waardoor het mogelijk wordt de deelconcepten 'inputsturing', 'resultaatsturing' en 'marktsturing' verder te preciseren. Tot slot worden een drietal ideaaltypische sturingsarrangementen voor uitvoerende overheidsorganisaties belicht.

2.2.1. Beleidsuitvoering en sturing: een systeemtheoretische visie

'Sturing' is een term die voortkomt uit de systeemtheorie en de cybernetica (voor een inleiding zie (Ashby 1956). Het prototype voorbeeld van een cybernetisch proces is de werking van een thermostaat. Nadat een gewenste temperatuur werd ingesteld op de thermostaat, meet de thermostaat de werkelijke temperatuur in de ruimte en vergelijkt de reële met de gewenste temperatuur. De uitkomst van deze vergelijking bepaalt of de thermostaat al dan niet signalen geeft aan de centrale verwarming tot tussenkomst. In het proces van sturing wordt door het besturingsysteem (1) een normwaarde met betrekking tot een ander systeem vastgesteld; (2) de reële bereikte waarde in het uitvoeringssysteem gemeten en opgevolgd; en (3) het verschil tussen de normwaarde en de reële waarde vastgesteld en op basis van deze discrepantieanalyse interventies gedaan. Dunsire stelt:

> "Cybernetics (Gk *kubernetes*, L *gubernator*, steersman) is the science of guidance, evaluation and control" (Dunsire 1986: 328). "The cyberneticist takes the view that if anyone is going to control anything directly, there are three indispensable elements: (1) a clear picture of what must be going on if given purposes are to be attained; (2) good and recent information about what actually is going on; and (3) some effective means of reducing any discrepance between (1) and (2). (…) These three requisites of direct (or simple) control are sometimes called Director, Detector and Effector; but they correspond broadly to Guidance, Evaluation, and 'Controls'. The three processes can be demonstrated in any purposive regulatory system (budgetary control, inventory control, immigration control, etc.)" (Dunsire 1986: 330).

Sturing duidt in deze context op 'alle vormen van gerichte beïnvloeding' (leeuw, de in (Kickert 1998: 84) en kan beschouwd worden als een systeem met drie deelsystemen (Vosselman 1996b: 78) cf. (Backer De, Hancké, and Vermeeren 2000: 19)[22]:

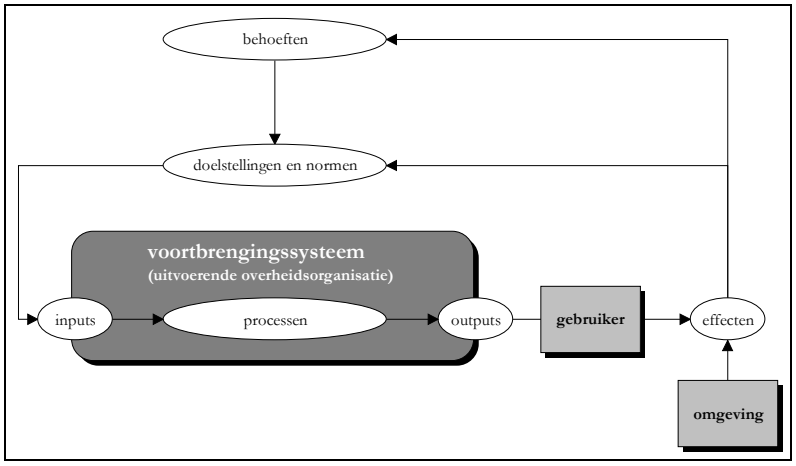
- Een plannings- en normeringsysteem (ex ante): dat de doelstellingen, normen en regels of beperkingen voor elementen van het productieproces vastlegt, vooraleer het productieproces van start gaat.

[22] Sturing is met andere woorden ruimer dan het induceren van de naleving van vooraf vastgestelde standaarden ('control' in enge betekenis), sturing is ook het vaststellen van de standaarden zelf, het evalueren en terugkoppelen van de naleving van die standaarden ('control' in ruime betekenis), alsmede de samenhang tussen standaardsetting, monitoring en evaluatie.

- Een meetsysteem (ex post): dat de grootheden die de verwezenlijking van de vooropgestelde normen en de naleving van de voorafbepaalde regels weergeven, meet en rapporteert;
- Een evaluatie en feed-backsysteem (ex post): dat de meetgegevens vergelijkt met de vooropgestelde planning en waarbij een verschillenanalyse gebeurt. Hierbij wordt de vraag gesteld of de vooropgestelde planning al dan niet gehaald is, en welke de redenen zijn voor het eventueel niet verwezenlijken van de planning. Hierbij wordt de invloed van de omgeving mee onderkend. Op basis van de evaluatie kunnen bijsturingen in het productiesysteem of aanpassingen/bijstellingen in de planning gebeuren.

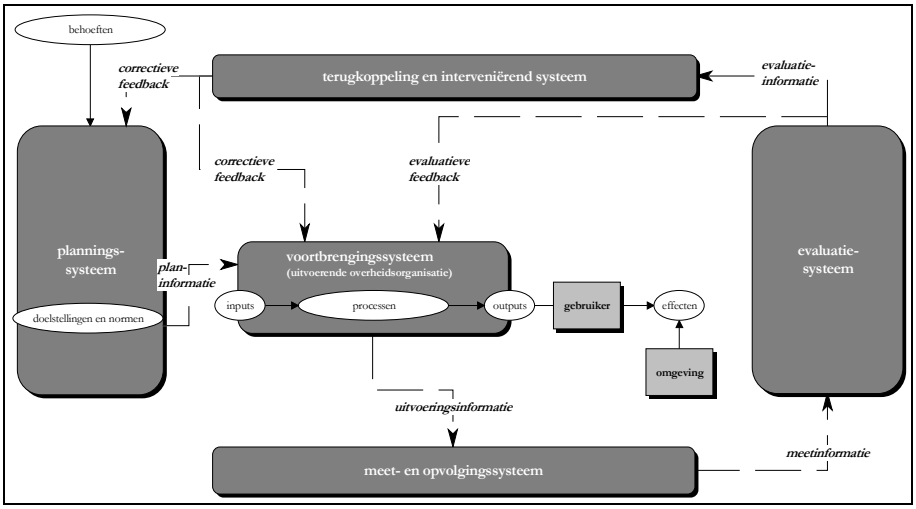
Deze cybernetische sturingsprincipes kunnen worden toegepast om het gedrag van sociale systemen (zoals individuen, organisatie-eenheden of organisaties) gericht te beïnvloeden om bepaalde voorafgestelde normen te behalen.

Dit onderzoek handelt over de sturing door de centrale overheid van overheidsorganisaties, die de beleidsuitvoering voor hun rekening nemen. Een uitvoerende overheidsorganisatie kan worden beschouwd als een voortbrengings- of uitvoeringssysteem (Vosselman 1996b: 74). Dit systeem zet *bij het nastreven van doelstellingen en normen die worden bepaald door het normerings- en planningssysteem* produktiemiddelen (inputs) via bepaalde processen om in bepaalde prestaties (goederen of diensten - outputs). Deze goederen of diensten helpen al dan niet in de omgeving bepaalde effecten (outcomes) teweeg te brengen. Deze systeemvisie op uitvoerende overheidsorganisaties is wijd verspreid en aanvaard (Pollitt and Bouckaert 1999). Figuur 2.1 geeft de uitvoerende overheidsorganisatie als voortbrengingssysteem op een schematische wijze weer.



FIGUUR 2.1: DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE ALS UITVOERINGSSYSTEEM (GEBASEERD OP (BOUCKAERT, VAN REETH, AUWERS, AND VERHOEST 1998: 39; POLLITT AND BOUCKAERT 1999: 12)

In een dergelijke setting dient het sturend systeem (i.c. de politieke en ambtelijke overheid) de acties van het voortbrengingssysteem (de uitvoerende overheidsorganisatie) gericht te beïnvloeden aan de hand van de vooropgezette normen. De diverse deelsystemen van het sturingssysteem en het uitvoeringssysteem vormen samen een ‘regelkring’, die weergegeven wordt in figuur 2.2.



FIGUUR 2.2: DE DIVERSE DEELSYSTEMEN VAN HET STURINGSYSTEEM EN HET VOORTBRENGINGSYSTEEM IN EEN CYBERNETISCHE STRUCTUUR (GEBASEERD OP (VOSSELMAN 1996B: 78; BOUCKAERT ET AL. 1998: 44)

Sturing kan omschreven worden als *de mechanismen en instrumenten die een actor (de sturende actor) gebruikt om de beslissingen en het gedrag van een andere actor (de gestuurde actor) gericht te beïnvloeden teneinde de doelstellingen van de sturende actor te verwezenlijken* (White 1991: 189).

Staan de sturende en gestuurde actor per definitie in een hiërarchische relatie met elkaar? Sturing impliceert een eenzijdige relatie, zonder dat evenwel sprake hoeft te zijn van bovengeschiktheid van de sturende actor en zonder dat dit uitsluit dat, op reactie van of simultaan met deze eenzijdige sturing door de sturende actor, de gestuurde actor op zijn beurt de acties van de sturende actor zal trachten te beïnvloeden. Immers, bij bijvoorbeeld een markttransactie tussen twee partijen wordt een contract onderhandeld waarin voor beide partijen rechten en plichten geformuleerd staan, die het gedrag van beide partijen sturen. Met andere woorden, sturing is intentionele eenzijdige coördinatie[23] door één actor van de acties van een andere ondergeschikte of gelijkwaardige actor, ten einde de doelen van de eerste actor te bereiken.

In de figuren 2.1 en 2.2 levert de uitvoerende overheidsorganisatie als uitvoerende overheidsorganisatie goederen of diensten aan een gebruiker, waardoor maatschappelijke effecten gegenereerd worden. In dit onderzoek wordt expliciet enkel die uitvoerende overheidsorganisaties die een goed of dienst produceren en leveren aan *meerdere* gebruikers in de analyse opgenomen. Die gebruikers kunnen private rechtspersonen of particulieren zijn, of kunnen organisaties binnen de publieke sector zijn indien de uitvoerende overheidsorganisatie een ondersteunende dienst levert (b.v. drukkerij, informatica, onderhoud…). Het theoretisch model is niet ontwikkeld voor een toepassing op overheidsorganisaties met een andere functie dan productie en dienstverlening, zoals regulering, inspectie en controle, en beleidsontwikkeling. De internationale assumpties zijn immers in de eerste

[23]Coördinatie verwijst immers naar mechanismen waarmee de acties van twee of meerdere actoren op elkaar worden afgestemd. De op die wijze gevormde ketenen van acties leiden tot uitkomsten die zonder die afstemming niet mogelijk zijn (Kaufmann, Majone, and Ostrom 1986; Thompson, Frances, Levavic, and Mitchell J. 1991: 3). Kaufman (1986) stelt dat effectieve coördinatie zowel 'guidance', 'control' als 'evaluation' impliceren. "Some fit of consistency is needed in the operation of these three functions if one wants to speak about efficient coordination of a plurality of actors in terms of linked actions" (Kaufmann, 1986: 225). Vanuit de betrokken actoren bezien kan coördinatie vanuit twee richtingen plaats vinden (Kickert 1998: 84): (1) van boven uit: verticale coördinatie door eenzijdige afstemming door een actor in een bovengeschikte positie; en (2) van opzij: horizontale coördinatie door wederzijdse afstemming tussen min of meer gelijkwaardige partners. De definiëring van sturing als zijnde eenzijdige coördinatie impliceert dat de inzichten m.b.t. coördinatie 'mutatis mutandis' van toepassing zijn op 'sturing'.

plaats gericht naar producerende en/of dienstverlenende organisaties, die in contact staan met de gebruikers van hun diensten. Het is ook bij deze overheidsorganisaties dat de NPM-hervormingen hun radicaalste toepassing kennen. Ook zijn sturingsmechanismen als resultaats- en marktsturing gemakkelijker inzetbaar t.a.v. dergelijk overheidsorganisaties.

2.2.2. Aspecten van sturing

Hoger werd sturing omschreven als een systeem. In navolging van een gebruikelijke classificatie in de literatuur (Wirth 1986a) cf. (Thompson 1993) kunnen de verschillende aspecten van de werking van een sturingssysteem (in de publieke sector) aan de hand van een aantal vragen omschreven worden (zie tabel 2.1). De omschrijving van deze verschillende aspecten van sturing zal toelaten het bereik van onderhavig onderzoek verder af te bakenen.

VRAGEN	ANTWOORDEN
Hoe te sturen?	Sturingsmechanismen
Wat te sturen?	Aangrijpingspunten voor sturing
Wanneer te sturen?	Momenten van sturing
Op basis van welke criteria te sturen?	Sturingscriteria
Wie stuurt?	Sturende actoren

TABEL 2.1: ASPECTEN VAN STURING: VRAGEN EN ANTWOORDEN

2.2.2.1. Sturingsmechanismen

Inzake sturing van organisaties en organisatie-eenheden kan verwezen worden naar inzichten uit de 'organisational control' literatuur of de 'management control' literatuur. Daar verzelfstandiging in wezen te maken heeft met een verandering in de sturingsrelatie tussen de minister/moederdepartement en de leiding van de betrokken organisatie-eenheid, biedt de 'organisational control' en 'management control' literatuur, hoewel gericht op de private sector, enige aanknopingspunten (cf. (Bogt ter 1998))[24]. Ouchi onderscheidt drie 'sturingsmechanismen' ('control mechanisms') (Ouchi 1980), met name het bureaucratisch, markt- en sociaal mechanisme. Omwille van hun analogie met het onderscheid tussen de algemene coördinatiemechanismen (hiërarchie, markt en netwerk) (Thompson over de analogie: 244) overstijgt hun toepassing de louter intra-organisationele context[25].

[24] 'Organizational control' word door Ouchi gedefinieerd als " the mechanisms through which the organization can be managed so that it moves towards its objectives" (Ouchi 1979: 833). Het probleem van 'organisational control' is volgens Ouchi "the problem of obtaining cooperation among a collection of individuals or units who share only partially congruent objectives" (Ouchi 1979: 833). Op basis van de definitie van Anthony (1965,1988) kan 'management control' omschreven worden als de "processes with which managers ensure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives" (Anthony, 1965 =: 17). 'Management control' vormt de verbindingsschakel tussen strategische planning en operational control. 'Management control' als beïnvloedingsproces is samengesteld uit elementen van *coördinatie* en *motivatie*. Met andere woorden, met de processen van 'organisational control' of 'management control' stuurt het topmanagement de managers van de organisationele eenheden ten einde de doelstellingen van het topmanagement te bereiken.

[25] In de wetenschappelijke literatuur worden drie soorten instituties voor coördinatie binnen sociale systemen, met name hiërarchieën, markten en netwerken, onderkend (Thompson et al. 1991; Bouckaert 1997; O'Toole 1997)). In de institutionele setting van de hiërarchie is het centrale interactiepatroon, en tevens coördinatiemechanisme, gebaseerd op autoriteit, veelal geoperationaliseerd in administratieve orders, regels en planning. Coördinatie door competitie en ruil ('competition and exchange') daarentegen is de fundamentele relatievorm op dewelke marktsystemen gesteund zijn. Markten als ideaaltypische instituties voor coördinatie van verschillende actoren functioneren op basis van het prijsmechanisme (vraag en aanbod), waarbij het gedrag van de betrokken actoren 'automatisch' op elkaar afgestemd worden. Een derde institutionele setting is gebaseerd op coordinatie op basis van samenwerking en loyaliteit (Thompson et al. 1991: 15). Netwerken, zoals deze institutionele vormen worden genoemd (Thompson, et al., 1991), kunnen worden gezien als redelijke stabiele, informele

(1) Het *bureaucratische mechanisme* verwijst naar het werkingsprincipe van de Weberiaanse bureaucratie en is gebaseerd op (arbitraire) regels betreffende in te zetten inputs en te vervullen processen en/of op standaarden van resultaten en kwaliteit. De sturende actor legt de regels en standaarden vast, volgt de naleving van die regels en standaarden door de gestuurde actor op en evalueert deze[26]. Het bureaucratisch mechanisme wordt gebruikt in een *verticale* sturingsrelatie tussen bovengeschikte en ondergeschikte. Het bureaucratische mechanisme in de context van intra-organisationele sturing sluit volgens Vosselman aan bij het 'responsibility accounting'-model van Anthony, dat steunt op cybernetische regelkringprincipes (Backer De et al. 2000: 19). Er moet, volgens Vosselman een onderscheid gemaakt worden tussen een sterk en een zwak bureaucratisch regelkringsysteem. Vosselman spreekt van '*sterk bureaucratische regelkringsystemen'*, indien door het sturende topmanagement veelvuldig gebruik gemaakt wordt van ex ante en ex post operationele informatievoorziening. Naarmate meer gebruik gemaakt wordt van geaggregeerde informatie over de situatie in het uitvoeringssysteem is meer sprake van een *zwak bureaucratisch regelkringsysteem*" (Vosselman 1996b: 88)[27].

(2) Het *marktmechanisme* als besturingsmechanisme steunt op het prijsmechanisme. Om hun gedrag te bepalen, baseren actoren zich op de prijs op een competitieve markt. Belangrijkste verschil van het marktmechanisme met het bureaucratische mechanisme is dat er ex ante *geen* regels en standaarden door een hoger niveau vastgelegd worden die richting geven aan de uitvoeringsprocessen en waarlangs de uitvoering kan worden gemeten. De norm wordt daarentegen gesteld door de markt in de vom van een marktprijs (Vosselman 1996b: 106). Het marktmechanisme is gebaseerd op een *horizontale* sturingsrelatie, tussen nevengeschikte actoren. Vosselman toont aan dat *binnen een organisatie* het topmanagement het marktmechanisme in verzwakte vorm bewust in het 'management control'-proces kan gebruiken. De inrichting van winstcentra of investeringscentra ('investment centers') die onderling contracteren op basis van een interne verrekenprijs kan beschouwd worden als een "attempt to control an organization through a price mechanism" (Ouchi 1980: 839). Een dergelijke horiontale sturing kan de verticale sturingsystemen gedeeltelijk vervangen. Marktinformatie (waaronder de marktprijs) zal dan een rol spelen bij de beïnvloeding van het beslissingsgedrag van managers, in combinatie met eventuele regelgeving door het topmanagement (d.i. zwak bureaucratisch regelkringsysteem). Markten nemen in dat geval de disciplinerende werking van het topmanagement gedeeltelijk over (Vosselman 1996b: 106).

(3) Het *sociaal mechanisme*[28] *(*ook het *clanmechanisme* genoemd*)* refereert aan informele sociale structuren die bijdragen aan de besturing van de organisatie. Toepassing van dit mechanisme omvat socialisatieprocessen die leiden tot een sterke interne betrokkenheid van individuen met de doelstellingen van een groep. Training in vaardigheden en overdracht van waarden en normen zijn hierbij belangrijke elementen. Afhankelijk van het sociale systeem waarin de socialisatieprocessen plaatshebben is volgens Ouchi sprake van clanbeheersing (één organisatie),

---

relatiepatronen tussen gelijkwaardige actoren en kunnen worden onderscheiden van hiërarchie, die gebaseerd zijn op machtsongelijkheid, en van markten die gebaseerd zijn op in wezen gelijke, maar competitieve relaties. Elk van deze coördinerende instituties steunt op onderling gerelateerde systemen van 'guidance', 'control' en 'evaluation'. Hegner (Hegner 1986) stelt dat er een link bestaat tussen de verschillende institutionele arrangementen en de niveaus van sociale-systeem-vorming, van kleine groepen tot gehele samenlevingen. Met name, coördinatie van actie door 'solidaric reciprocity' is dominant in kleine groepen en in transactieprocessen tussen kleine groepen. Coördinatie door hiërarchie komt het meeste voor op het niveau van afstemming binnnen formele organisaties en tussen formele organisaties. Coördinatie door marktuitwisseling is vooral dominant tussen formele organisaties, en binnen en tussen samenlevingen.

[26] "A rule, (…), is essentially an arbitrary standard against which a comparison is yet to be made. In order to use a rule (e.g. a budget, or cost standard), a manager must observe some actual performance, assign some value to it, and then compare that assigned value in order to detemine whether the actual perfomance was satisfactory or not.". Simons heeft het hier over 'diagnostic control systems'.

[27] Zo is het sturingssysteem voor een winstcentrum ('profit center') een zwakkere vorm van bureaucratisch mechanisme dan het sturingssysteem van een kostencentrum ('expense center').

professionele beheersing (meerdere organisaties), cultuurbeheersing (stroming binnen de samenleving) (Hatch 1997).

TYPE STURINGSSYSTEEM	DOMINANTE VORM VAN INTERACTIE	PLANNINGS- EN NORMERINGSYSTEEM	MEET- EN OPVOLGINGSYSTEEM (BEHEERSINGS-SYSTEEM)	EVALUATIE- EN TERUGKOPPELING-SYSTEEM
Sturingsysteem gebaseerd op bureaucratisch mechanisme	Autoriteit	Van hoger opgelegde normen en standaarden inzake inputs, processen en/of resultaten	dominantie	Geen spontane maar een directieve evaluatie
Sturingsysteem gebaseerd op marktmechanisme	Competitie en ruil	Vraag en prijs	competitie	Winst en verlies
Sturingsysteem gebaseerd op sociaal mechanisme	Samenwerking en solidariteit	Gedeelde waarden, gemeenschappelijke gedefinieerde situaties, consensus	Sociale controle, goedkeuring, reputatie	Informele evaluatie door overtuiging en 'voice'

TABEL 2.2: STURINGMECHANISMEN EN –SYSTEMEN

Deze drie sturingsmechanismen worden ook onderkend in een publieke sector setting (zie tabel 2.2). Lindblom (Lindblom 1977) onderscheidt drie types van sturing in zijn sturingstypologie: sturing door autoriteit, sturing door uitwisseling ('exchange') en sturing door overtuiging ('persuasion'). Het verschil tussen deze verschillende sturingsmechanismen heeft betrekking op de manier waarop de sturende actor tracht de set van alternatieve beslissingen en handelingen van de gestuurde actor te beïnvloeden (Neelen 1993: 71)[29]. Dunsire onderkent drie fundamentele vormen van sturing in de publieke sector: 'duress', 'exchange' en 'identification'. Etzioni heeft het over 'coercion'; 'utilitarian control' en 'normative control' (Dunsire 1978: 35). Vertrekkende van de 'grid-group' cultuurtheorie onderkent Hood soortelijke interactiemechanismen (Hood 1996; Hood, 1997)[30]. Van Wart lijkt het op het eerste gezicht ruimer te zien; hij spreekt over de volgende types van sturing: "these seven types (and their corresponding sources) are laws (legislative and judicial actions); rules (organizational actions and philosophies); public opinion (civic sentiments and political processes); virtue (the character and values of individuals); norms (professional standards); competition (public choice); and comparison (financial management and management contracts)" (Wart van 1998: 292). Bij een nadere lezing blijken zijn types echter herleidbaar tot de drie basismechanismen.

Uit bovenstaande blijkt dat ter sturing van een bepaalde organisatie-eenheid of organisatie zowel horizontale als verticale sturingsystemen als een combinatie van de twee kunnen worden ingezet. Bij

---

[28] Simons spreekt hier over 'belief systems' en 'boundary systems'

[29] Door sturing op basis van autoriteit of 'directieven' tracht de sturende actor de opportuniteitsset van de gestuurde actor te veranderen door het opleggen van verbiedende regels of gebiedende standaarden. De regels kunnen bepaalde alternatieven van de opportuniteitsset van de gestuurde actor uitsluiten of kan de totale set van bereikbare alternatieven vergroten. Het opleggen van regels wil evenwel niet zeggen dat de gestuurde actor die zomaar zal volgen; zijn 'gehoorzaamheid' zal afhangen van de verwachte voor- en nadelen van ongehoorzaamheid (Neelen, 1993: 71). Sturing door 'exchange' veronderstelt een uitwisselingsrelatie of contractuele relatie tussen de sturende actor en de gestuurde actor waarbij de sturende actor *incentives* aanbiedt die de gestuurde actor prikkelt om die alternatieven uit zijn opportuniteitsset te kiezen die optimaal zijn voor de sturende actor. Sturing door exchange wordt ook wel 'control by incentives' genoemd (Neelen, 1993: 72). Sturing door overtuiging verandert niet de set van alternatieven op zich maar wel de 'subjectieve' relatieve aantrekkelijkheid van de verschillende alternatieven in de opportuniteitset van de gestuurde actor door zijn informatie over de verschillende alternatieven te beïnvloeden. De sturende actor kan trachten de gestuurde actor te beïnvloeden door te wijzen op positieve effecten van een bepaald alternatief voor de agent, door bepaalde waarden en normen te benadrukken, of zelfs door de waarden en normen van de betrokkene te veranderen door socialisatieprocessen, etc.

[30] Naast 'review', 'competition' en 'mutuality' onderscheidt Hood evenwel ook nog 'contrived randomness' of onvoorspelbaarheid als sturingsmechanisme.

verticale sturingsystemen worden de deelsystemen (planning, meting-opvolging, evaluatie-interventie) door een hogergeschikte actor behartigd (hiërarchie als institutie); bij horizontale sturingsystemen door nevengeschikte actoren (markt als institutie). Het geheel van sturingsystemen van toepassing op een bepaalde eenheid of organisatie wordt in dit onderzoek het *sturingsarrangement* van die organisatie genoemd. In een dergelijk sturingsarrangement kunnen verschillende sturingsmechanismen al dan niet in combinatie worden ingezet.

In dit onderzoek worden twee sturingsmechanismen centraal gesteld, met name het bureaucratisch en het marktmechanisme. Sturing op basis van het sociaal mechanisme is geen onderwerp van studie, omwille van de volgende redenen. Ten eerste, het centrale theoretische kader, met name de agentschapstheorie, onderkent het sociaal mechanisme niet als mogelijke sturingsmechanisme die de principaal kan gebruiken om het gedrag van de agent te beïnvloeden. "This may be explained by the fact that neo-institutional economics in general, and the empirical agency theory in particular, has focused almost entirely on formal institutions" (Neelen 1993: 109). Ten tweede, het informeel karakter van het sociaal mechanisme of sturing door overtuiging maakt het moeilijk om deze fenomenen te bestuderen. "Analysis of the information exchange between the principal and agent and of cultural values and norms in non-profit organizations is very problematic in a casestudy but does seem rather impossible in a comparative analysis of several alternative instiutional arrangements" (Neelen 1993: 109). De onderscheiden sturingsmechanismen kunnen worden toegepast op verschillende niveaus van sociale systeemvorming. In dit onderzoek wordt expliciet de sturing op het *niveau van de organisatie*, en bijvoorbeeld niet op het niveau van het individu, onderzocht. Het is overigens o.i. mogelijk het verder ontwikkelde model ook op het niveau van het individu toe te passen[31]. Er wordt in dit onderzoek vanuit gegaan dat de evolutie van de sturing op het niveau van het individu de evolutie van de sturing op het niveau van de organisatie volgt. Het toepassen van het agentschapstheoretische kader in die zin noodzaakt wel een wijziging van het principe van het methodologisch individualisme (zie infra).

Sturing door het marktmechanisme: nader beschouwd

De werking van het marktmechanisme verdient wat nadere aandacht. Opdat het marktmechanisme *volledig* zou werken, dient de gestuurde actor (i.c. de uitvoerende overheidsorganisatie) in een vrije markt geplaatst te worden. Een markt is volledig competitief als de volgende voorwaarden aanwezig zijn (Le Grand and Bartlett 1993: 19-31; Common et al. 1992: 14-19):

(1) Aan de aanbodzijde van de markt is een groot aantal aanbieders aanwezig, waarbij geen enkele individuele aanbieder de prijs kan bepalen door zijn aanbod aan te passen. De toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders is gemakkelijk en relatief goedkoop. In het geval van aanhoudende relatief slechte resultaten lopen de aanbieders het risico tot faillissement of stopzetting; er is met andere woorden altijd een potentialiteit van uitsluiting of uitstap ('exit') van de markt. Het staat aanbieders vrij hun kopers aan te trekken door optimalisering van hun product of door prijs- en kwaliteitsaanpassingen.

(2) Aan de vraagzijde is er een groot aantal kopers, waarbij geen enkele individuele koper de prijs kan bepalen door de gekochte hoeveelheid aan te passen. Deze kopers vallen samen met de gebruikers, of

[31] Resultaatsturing als sturingsmechanisme bijvoorbeeld kan zowel een invulling krijgen op het niveau van de organisatie (een beheersovereenkomst met resultaatsnormen voor de gehele uitvoerende overheidsorganisatie) als een inviduele invulling (een management contract met de resultaatsnormen voor de leidende ambtenaar van de uitvoerende overheidsorganisatie). De overige sturingsmechanismen kunnen ook geïnterpreteerd worden op het niveau van het individu: (1) inputsturing als de mate waarin de individuele bevoegdheden van de leidende ambtenaar van de uitvoerende overheidsorganisatie door regels van de centrale overheid beperkt is; (2) koppeling van bekostiging en resultaten als prestatiegerelateerde bezoldiging voor de leidende ambtenaar van de uitvoerende overheidsorganisatie; (3) competitie als competitie op de arbeidsmarkt voor leidende functies.

worden minstens gemotiveerd door de belangen van de gebruikers. Kopers kunnen een keuze maken m.b.t. zowel het product als de aanbieder.

(3) Het evenwicht van vraag en aanbod wordt weerspiegeld in de prijs. De prijs evolueert volledig vrij in reactie op vraag en aanbod. Op een dergelijke vrije markt bevatten prijzen alle noodzakelijke informatie voor actoren om doelmatige en doeltreffende beslissingen te nemen (Vosselman 1996b: 105). Deze informatie moet voor beide zijden beschikbaar zijn.

In een dergelijke setting wordt de aanbieder als actor gestuurd door de markt. Immers, de markt stelt een prijs als norm voorop en ex post wordt het gedrag van de actoren automatisch op basis van die prijs geëvalueerd en beloond of gestraft. Een inefficiënt en ineffectief gedrag vanwege de aanbieder zal zich vertalen in een teruglopende productafzet en inkomstenverlies. Een efficiënt en effectief gedrag zal zich uiten in een groeiende afzet en hogere winstcijfers. Op een dergelijke markt loopt de aanbieder een economisch risico. Immers, zijn financiële situatie en zijn voortbestaan is afhankelijk van zijn positie op de markt en zijn resultaten in vergelijking met zijn concurrenten (Vosselman 1996b: 106). Walsh stelt:

> "A major justification of the use of the price mechanism is that the individual user will exit from markets in which they do not consider that they are getting value for money, and that this change in demand will act as an incentive on the producer" (Walsh 1995: 86).

Met andere woorden, door marktsturing wordt een actor gestimuleerd tot efficiënt en effectief gedrag omwille van het economisch risico dat deze loopt. Echter, economisch risico als prikkel voor aanbieders kan ook functioneren in minder volkomen markten. Een eerste basisvoorwaarde is dat de bekostiging van de aanbieders op één of andere wijze gerelateerd is aan de resultaten die ze verwezenlijken (d.i. prikkels via bekostiging). Als tweede basisvoorwaarde dienen ze gemotiveerd te worden door hun financiële situatie (winstmaximalisatie of inkomstenmaximalisatie) cf. (Fisher 1998: 174-175), “if they are not, they will not respond appropriatedly to market signals” (Le Grand and Bartlett 1993: 30-31)[32]. Onder deze basisvoorwaarden is economisch risico voor de aanbieder zelfs aanwezig in een monopoloïde markt, alhoewel in minieme mate (b.v. door consumptieverandering of -boycot door de kopers of gebruikers). Competitie is geen noodzakelijke voorwaarde voor het optreden van risico, maar is wel een risicoversterkende factor. Immers, bij competitie tussen vele aanbieders op dezelfde markt, hebben kopers en/of gebruikers de mogelijkheid om het aanbod van de verschillende aanbieders te vergelijken en tot ‘voting with their feet’. Competitie versterkt het economisch risico omdat de aanwezigheid van concurrerende aanbieders en hun gedrag invloed heeft op de resultaten (b.v. afzet) van de gestuurde actor, en bijgevolg op zijn bekostiging. De keuzevrijheid van kopers of gebruikers dwingt de aanbieder als gestuurde actor om permanent even goed of beter te presteren dan zijn concurrenten. De marktsturing als prikkel voor de aanbieder als gestuurde actor is dus een samenspel van (1) de mate van koppeling van zijn bekostiging aan zijn resultaten (verder wordt ook gesproken van *prikkels via bekostiging*; en de (2) de mate van competitie aan de aanbodzijde van de productmarkt.

[32] Zo stellen Le Grand en Bartlett dat een belangrijke vereiste voor de werking van (quasi-)markten is dat de aanbieders onder een ‘hard budget constraint’ werken en in die zin een aanzienlijke kans lopen hun aanbiederstatus te verliezen als ze deze beperkingen niet respecteren, m.a.w. als ze zware budgettekorten ervaren (Le Grand and Bartlett 1993: 24; zie ook Fisher 1998: 174-175)).

2.2.2.2. Aangrijpingspunten voor sturing

Sturingsystemen kunnen steunen op respectievelijk drie sturingsmechanismen, zoals hoger is beschreven. De volgende vraag is: *Wat kunnen ze sturen?* Systemen ter sturing van voortbrengingsystemen (zoals de uitvoerende overheidsorganisatie) kunnen zich richten op verschillende aangrijpingspunten.

Input, processen, resultaten en transacties[33]

In de 'organisational control'-literatuur, en reeds erkend door Weber (Mol 1989: 370), wordt aangegeven dat sturingssystemen gericht op individuen in organisaties zich kunnen richten op het gedrag van deze individuen of op de resultaten van deze individuen, voortvloeiende uit hun gedrag. Ouchi breidt deze set van 'behavior control' en 'output control' uit met de notie 'ritual control', waarbij hij verwijst naar het gebruik van selectieprocessen bij het aannemen van werknemers (Ouchi 1979: 98). Mol, handelend over de sturing van organisatie-eenheden, noemt deze laatste vorm 'input control': niet het proces of de resultaten van het proces worden genormeerd, opgevolgd en geëvalueerd, maar de input van het proces. Dergelijke vormen van inputsturing bestaan niet enkel voor het personeel, maar ook voor de andere inputs (financiële middelen, technologie, etc.) (Mol 1989: 372). Sturing van voortbrengingsystemen teneinde de vooropgestelde doelen te behalen kan zich dus richten op respectievelijk elk van zijn componenten: inputs, processen en outputs (zie figuur 2.2). Ook m.b.t. sturing in de publieke sector worden deze drie aangrijpingspunten erkend (Wirth 1986a: 603-606; Mol 1989; Mol 1996).

(1) Sturing op outputs kan in deze setting worden uitgebreid met sturing op effecten of outcomes; kortom '*resultaatsturing'*. Bij deze vorm van sturing wordt vooraf bepaald wat de gewenste resultaten zijn, en wordt achteraf t.o.v. deze norm de bereikte resultaten afgezet, waarna bijsturing of bijstelling kan gebeuren (Ouchi 1979). Een sturingssysteem gericht op resultaten steunt op een zwakke vorm van bureaucratisch sturingsmechanisme.

(2) Processturing verwijst naar processen en procedures als aangrijpingspunt voor sturing. Wirth stelt:

> "There is no doubt that especially in public bureaucracies which, by definition, do not work according to principles of maximizing outputs or profits, *procedural control of performance processes* is the prevailing formal model of control exercised primarily by means of surveillance of behavior through direct observations of activities or through review of records on the basis of formal rules and standards" (Wirth 1986a: 604, eigen cursivering)cf. (Dunsire 1986; Mol 1996).

(3) Inputsturing betekent "*defining* and allocating means and resources available for performance, *earmarking* them for specific purposes, and *specifying* the permitted ways of dealing with them" (Wirth 1986a: 605, eigen cursivering; Mol 1996). Heyman beschouwt 'input controls' als "the controls that governments place on how bureau managers may combine the factors of production – labor, other current factors, and capital – to produce a bureau's outputs as defined by its function" (Heyman 1988: 2). Hoewel er andere vormen van inputsturing (regels inzake personeelsbeheer, organisatie) zijn, stellen Wirth en Heyman dat inputsturing in de publieke sector meestal wordt beschreven in termen van het beïnvloeden van de resultaten door middel van het budget, met name door het toewijzen van fondsen voor specifieke doelen of door het beperken, bevriezen en besparen op uitgaven. "Indeed, reducing the available amount of resources and the potential variety of options for their utilization as

[33] Een ander aangrijpingspunt van sturing is het waardenstelsel van de gestuurde actor. Het sociaal mechanisme maakt gebruik van sturing die zich op dit aangrijpingspunt richt. Zoals gesteld, is het sociaal mechanisme geen voorwerp van onderzoek.

well as liming possibilities to sustitute one input for another, diminishes the opportunities for discretionary behavior and may eliminate waste" (Wirth 1986a: 605; Heyman 1988).

(4) Vosselman erkent nog een ander aangrijpingspunt, met name de *transacties* tussen organisaties of eenheden in een organisatie. Hij wijst erop dat indien de sturende actor, in zijn geval het topmanagement van een organisatie, het marktmechanisme gebruikt om intra-organisationele eenheden via horizontale 'management control' systemen (b.v. interne markt of verrekenprijssystemen) te sturen, het aangrijpingspunt voor sturing *door het topmanagement* dan niet meer gericht is op het uitvoeringsproces, maar op de *transacties* tussen de verschillende organisatie-eenheden[34] (Vosselman 1996b: 99-101). Immers, bij marktsturing stuurt de sturende actor de betrokken eenheden indirect door het creëren van een (interne) markt en het reglementeren van de voorwaarden van de transacties tussen de actoren. Hij kan dit onder meer doen door de afzetmarkt te reguleren in de vorm van het voeren van een toe- of uittredingsbeleid, het voeren van een prijsbeleid, het vastellen of bekrachtigen van leveringsvoorwaarden en het plegen van arbitrage (Vosselman 1996b: 112). De inrichting van een sturingssysteem dat gericht is op besturing van de transacties is mogelijk indien tussen die eenheden sprake is van een direct aanwijsbare vorm van dienstverlening of goederenleveranties. In analogie kan gesteld worden dat een overheid die private en publieke actoren op een markt reguleert, een sturingssysteem hanteert dat gericht is op de transacties tussen de private en publieke actoren.

In dit onderzoek is de mate van processturing door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie geen voorwerp van analyse. Het wordt verondersteld dat de mate van processturing samen ëvolueert met de mate van inputsturing, omdat beide deel uitmaken van eenzelfde ex ante besturingsfilosofie. Bovendien kan gesteld worden dat de afwezigheid van resultaatsturing door de centrale overheid vaak een indicatie geeft van de aanwezigheid van processturing. Eén van de redenen om processturing in het onderzoek niet op te nemen is de organisatie- en taakspecifieke aard van deze vorm van sturing, hetgeen de operationalisatie van dit concept case-gebonden maakt. Inputsturing daarentegen kan geoperationaliseerd worden los van de beschouwde taken of organisaties en leent zich bijgevolg beter voor 'cross-case' vergelijkingen.

Beleid en beheer

Verzelfstandiging van de beleidsuitvoering heeft te maken met de vermindering van de politieke sturing t.a.v. een bepaalde overheidstaak of - organisatie. Zoals gezegd kan het, volgens de Vries en Korsten, daarbij gaan om de vermindering van de beleidsinhoudelijke, personele en financiële sturing. Deze opmerking leidt tot een bijkomend onderscheid voor wat betreft de aangrijpingspunten van sturing in een overheidscontext: met name betreffende *beleid* en *beheer*. Het onderscheid tussen *beleidsmatige* en *beheersmatige sturing* zal toelaten noties als 'sturen op hoofdlijnen', 'scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering' en 'integraal management' beter te duiden (zie besluit). Het onderscheid dat hierna wordt gemaakt, *wijkt af* van het veelal gangbare onderscheid van beleid en beheer waarbij ze *respectievelijk* verwijzen naar de beleidsvoorbereiding/–bepaling door de politiek (d.i. beleid) en naar de uitvoering van het beleid door de administratie (d.i. beheer). Een dergelijk onderscheid is echter analytisch moeilijk hanteerbaar.

Beleidsuitvoering is een fase in de beleidscyclus. Beleid wordt door Hoogerwerf omschreven als het streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen (beleidsinstrumenten) en in een bepaalde

[34] Daarnaast kan de sturende actor (i.c. het topmanagement van een organisatie) nog steeds een zwak bureaucratisch sturingssysteem t.a.v. de op de markt opererende intra-organisationele eenheid inzetten, door bijvoorbeeld te sturen op de winst van die eenheid. Een transactie gebeurt als een goed of een dienst getransfereert wordt over technologisch scheidbare interface, waarbij één activiteit eindigt en een andere begint "when a good or service is transferred across a technologically separable interface. One stage of activity terminates and another begins" (Williamson 1985: 1 geciteerd in Vosselman 1996: 99).

tijdsvolgorde te bereiken (Hoogerwerf 1978: 10). De onderscheiden fasen in de beleidscyclus zijn meestal in de meeste literatuur terug te brengen tot beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling of –beslissing, de beleidsuitvoering of implementatie, en de beleidsevaluatie en terugkoppeling (Hoogerwerf 1978: 49-50; Van de Graaf and Hoppe 1992: 89). Beleidsuitvoering kan worden gedefinieerd als het toepassen van de gekozen middelen om de gekozen doeleinden te bereiken. Bij de uitvoering van beleid gaat het dus om activiteiten, zoals bijvoorbeeld het toekennen van subsidies op grond van een bepaalde subsidieregeling, het toepassen van wettelijke maatregelen of de tenuitvoerlegging van een bestemmingsplan (Hoogerwerf, 1978: 124).

Maarse stelt dat vaak de inhoud van het uit te voeren beleid tijdens de fase van de uitvoering nader dient te worden geconcretiseerd. Hij spreekt over het *uitvoeringsbeleid* of *bestuurbeleid* (administrative policy-making) om het eigen beleid van de betrokken actoren met betrekking tot de uitvoering van een bepaald beleid aan te duiden (Maarse 1978: 128)- recentere versie. Ringeling spreekt over de '*beleidsvrijheid*' ('freies Ermessen', 'pouvoir discrétionnaire') van de uitvoerende ambtenaren als "de mogelijkheden die ambtenaren hebben bij de uitvoering van een beleid om uit alternatieve handelswijzen te kiezen" (Hoogerwerf 1978: 54). Deze beleidsvrijheid wordt onder meer bepaald door de mate van geprogrammeerdheid van het beleid in de vorm van beleidsregels en concrete instructies[35]. In dit verband kan verwezen worden naar Luhmann's tweedeling tussen 'Konditonal Programm' en 'Zweckprogramm' (Luhmann, 1966: 86 (Maarse 1978: 128)- recentere versie (Ringeling 1978: 58). Bij een conditioneel programma is de beleidsvrijheid voor de uitvoerders klein, het programma stipuleert welke gedragslijn - Van de Graaf en Hoppe spreken over 'organisatieroutines'[36] - te volgen in welke situatie. Het achterliggend doel krijgt minder aandacht. Bij een doelprogramma ligt eerder de nadruk op de vooropgestelde doelstellingen; de middelen, waarmee dit dient te gebeuren en hun toepassing liggen veel minder vast.

De organisatieroutines of gedragslijnen en de doelstellingen waarvan sprake, hebben betrekking op de manier waarop het *primaire proces* van de beleidsuitvoerende organisatie dient te verlopen. Het primaire proces is de keten van activiteiten waarmee het beleid wordt uitgevoerd en die leidt tot het produceren van resultaten (Buurma and Jacobs 1996: 16). De inhoud van dit primaire proces wordt vastgesteld door het beleid in de fase van de beleidsbepaling (en de beleidsinvoering in de vorm van programmeerprestaties). De mate waarin de centrale overheid de inhoud van het primaire proces van de beleidsuitvoerende organisatie op voorhand vastlegt, opvolgt en evalueert, is de mate van *beleidsmatige sturing* door deze centrale overheid. De beleidsmatige sturing hangt met andere woorden samen met de graad van geprogrammeerdheid van het betrokken beleid. Voortbouwend op het onderscheid tussen 'conditioneel beleidsprogramma' en 'doelprogramma', kan o.i. een classificatie van de graad van geprogrammeerdheid van het uit te voeren beleid worden opgesteld. Het beleid dat de uitvoerende organisatie dient uit te voeren, kan zich situeren op de volgende niveaus[37]:

---

[35] Ringeling noemt nog andere factoren die de beleidsvrijheid van uitvoerende ambtenaren mee bepaalde: het informatieniveau van de uitvoerende ambtenaren; de hiërarchische controle en de democratische controle (Ringeling 1978: 200-205).

[36] Van de Graaf en Hoppe gaan op die beleidsvrijheid dieper in en maken de operationalisering van het voorgeschreven beleid zelfs een expliciet onderdeel van de fase van de beleidsuitvoering. In de fase van de beleidsuitvoering kunnen volgens Van de Graaf en Hoppe twee deelprocessen worden onderscheiden, met name de beleidsinvoering en de beleidstoepassing. Tijdens de beleidsinvoering wordt het beleid, zoals beslist tijdens de beleidsbepaling, verder geoperationaliseerd door een groep van ambtenaren. Deze functionarissen leveren een aantal organisatie-interne beleidsprestaties leveren, met name programmeerprestaties en coördinatieprestaties (van de Graaf en Hoppe, 1992 =: 340). Programmeren is de vertaling van een beleidstekst in organisatieroutines. Deze organisatieroutines worden toegepast tijdens de beleidstoepassing of, anders gezegd, de operationele dienstverlening. Deze operationele dienstverlening resulteert in toepassingsprestaties, zoals een toegekende subsidie.

[37] De onderscheiden niveaus worden in de 'doelmatigheidsanalyse' verbonden met verschillende analyseniveaus in de context van de prestiebegroting (Bouckaert et al. 1998: 41). Het strategische niveau verwijst naar het hele beleid van een organisatie of over organisaties heen (b.v. beleidsdomein), en dit in een langetermijn perspectief; hiermee wordt erkend dat het bereiken van een bepaalde doelstelling en een bepaald effect niet noodzakelijk de zaak van één organisatie dient te zijn. Het tactische niveau richt zich op een bepaald beleidsveld waarop een organisatie actief is en daalt af tot op het niveau van de

(1) het *strategische* niveau van de algemene doelstellingen en maatschappelijke *effecten*, die met het beleid worden nagestreefd (zowel omschrijving en hoeveelheid); beleidsmatige sturing op strategisch niveau sluit aan bij de hoger beschreven notie van effectsturing;

(2) het *tactische* niveau van de in te zetten beleidsinstrumenten en de kwantiteit en kwaliteit van de *outputs*, die de uitvoering van het beleid moet opleveren (omschrijving en hoeveelheid); beleidsmatige sturing op tactisch niveau sluit aan bij de hoger beschreven notie van outputsturing;

(3) het *operationele* niveau van de *processen*, de concrete set van activiteiten, procedures en gedragslijnen, die doorlopen moeten worden om de gevraagde outputs te leveren (omschrijving en hoeveelheid). Op dit niveau situeren zich ook de 'concrete beslissingen', d.i. de beslissing in een individueel dossier of geval. Beleidsmatige sturing op operationeel niveau sluit aan bij de hoger beschreven notie van processturing.

Indien de centrale overheid zich beperkt tot het formuleren van de maatschappelijke effecten, die met het uit te voeren beleid moeten worden bereikt en er dus sprake is van beleidsmatige sturing op het strategische niveau, dan bestaat de beleidsvrijheid van de uitvoerende organisatie erin om zowel de beleidsinstrumenten, de kwaliteit en kwantiteit van de outputs te kiezen, als invulling te geven aan de noodzakelijke processen en activiteiten. Een voorbeeld van een dergelijk beleid is het beleid dat gevoerd wordt in het kader van het Sociaal Impulsfonds, waarbij de uitvoerende organisaties zich op gemeentelijk vlak situeren. Richt de centrale overheid zich op het formuleren van de doelstellingen én van de kwantiteit en kwaliteit van de outputs en situeert de beleidsmatige sturing zich op het strategische én tactische niveau, dan heeft de uitvoerende organisatie nog de vrijheid om de processen en procedures te bepalen waarmee zij die outputs zal produceren. Indien de centrale overheid daarenboven de procedures en processen vastlegt (b.v. vanuit het oogpunt van rechtmatigheid), richt de beleidsmatige sturing zich ook op het operationele niveau. In dit geval is de beleidsvrijheid van de uitvoerende overheidsorganisatie miniem te noemen.

Het primaire proces van de beleidsuitvoering kan evenwel niet op zichzelf bestaan. Het uitvoeren van de noodzakelijke activiteiten dient te gebeuren onder een aantal randvoorwaarden: door voldoende en geschikt personeel, met voldoende werkmiddelen, in een adequate huisvesting… Met andere woorden, er zijn productiemiddelen nodig om het primaire proces uit te voeren. De keuze en de inzet van deze productiemiddelen dient georganiseerd te worden. De organisatie van deze *secundaire processen* wordt het *beheer* genoemd. De volgende productiemiddelen, gekend onder het letterwoord 'PIOFAH' worden meestal onderscheiden: personeel; informatievoorziening; organisatie (structuur, cultuur, procedures); financiën of het budget voor materiële en personele uitgaven; andere productiemiddelen zoals machines, kantoormiddelen en dergelijke; en huisvesting en andere voorzieningen, zoals gebruik en onderhoud van kantoorruimte, bedrijfsrestaurant, telefoon en postdienst, archiefdienst, bibliotheek (Buurma and Jacobs 1996: 18).

Beheersmatige sturing is dus de sturing door de centrale overheid m.b.t. de keuze en de inzet van de inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie. Beheersmatige sturing gebeurt door inputsturing. Deze beheersmatige sturing of inputsturing kan zich o.i. ook op verschillende niveaus situeren, naar analogie met de beleidsmatige sturing[38]:

(1) het *strategische* niveau inzake het management van een bepaalde input (b.v. financieel management, personeelsmanagement) dat betrekking heeft op beslissingen over *algemene principes en regels* inzake de verschillende deeldomeinen van het betrokken management. Dit

---

prestaties of de outputs van de onderscheiden beleidsinstrumenten. Het operationele niveau richt zich op de concrete beleidsuitvoering en geeft inzicht in de activiteiten en processen binnen een bepaald beleidsinstrument.

[38] De specifieke betekenis en afbakening van deze niveaus wordt geduid ter gelegenheid van de operationalisatie van het concept 'inputsturing' (zie deel 3, hoofdstuk 5).

niveau omvat ook beslissingen over de noodzakelijke hoeveelheid van een bepaalde input voor de gehele organisatie (b.v. totale financiële middelen, totaal personeelsaantal).

(2) het *tactische* niveau inzake het management van een bepaalde input (b.v. financieel management, personeelsmanagement) dat betrekking heeft op beslissingen over de nadere invulling van de verschillende deelgebieden inzake het betrokken management, waarbij *specifieke regels en procedures per categorie van de betrokken input* worden vastgelegd; Dit niveau omvat ook beslissingen over de noodzakelijke hoeveelheid van bepaalde categorieën van een bepaalde input (b.v. financiële middelen per uitgavensoort; personeelaantal per hiërarchisch niveau en rang).

(3) het *operationele* niveau inzake het management van een bepaalde input (b.v. financieel management, personeelsmanagement), dat betrekking heeft op beslissingen inzake de *concrete uitvoering* van het betrokken deeldomein, waarbij strategische en tactische regels en procedures op *individuele of afzonderlijke gevallen* toegepast worden.

Tabel 2.3 vat één en ander samen.

NIVEAUS	BELEIDSMATIGE STURING	BEHEERSMATIGE STURING
STRATEGISCH	*Effectsturing* Doelstellingen en effecten Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing	*Inputsturing* Algemene regels, principes en hoeveelheid per input Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing
TACTISCH	*Outputsturing* Beleidsinstrumenten en prestaties Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing	*Inputsturing* Specifieke regels, procedures en hoeveelheid per categorie van de input Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing
OPERATIONEEL	*Processturing* Processen en procedures Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing	*Inputsturing* Individuele beslissingen m.b.t. de keuze en inzet van een bepaalde input Normering, opvolging en evaluatie/bijsturing

TABEL 2.3: VERSCHILLENDE NIVEAUS VAN BELEIDSMATIGE EN BEHEERSMATIGE STURING VAN EEN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE DOOR EEN CENTRALE OVERHEID

2.2.2.3. Momenten van sturing

Sturingssystemen kunnen ook onderscheiden worden op basis van het deelsysteem waar de nadruk op ligt. *Ex ante sturingsystemen* leggen relatief veel nadruk op het deelsysteem van normering en planning. “Its main intention (of the ex ante control, KV) is to minimize risks and to increase certainty of performance processes before they begin” (Wirth 1986a: 607).). Met andere woorden, ex ante sturing verwijst naar een sturingswijze waarbij de nadruk ligt op het vooraf formuleren van regels en standaarden, die zodanig richting geven aan het gedrag van de actor dat de gewenste outputs met een zeer hoge graad van waarschijnlijkheid zullen worden gehaald. Om het gedrag van de betrokken actor in de gewenste richting te sturen, maken ex ante sturingsystemen gebruik van sturingsinstrumenten *vooraleer* de gestuurde actor het gedrag stelt. “Before-the-fact controls are intended to prevent subjects from doing undesirable things or to compel them to do desirable things and necessarily takes the form of authorative mandates, rules, or regulations that specify what the subject must do, may do, or must not do. The subjects of before- the-fact controls are held responsible for complying with these commands and the controller atempts to monitor and enforce compliance with them” (Thompson 1993: 304). Jones stelt in een context van financieel overheidsmanagement dat het kenmerkende aan dergelijke ‘before-the-fact’ of ex ante sturingsinstrumenten is dat een sturende actor de bevoegdheid behoudt om bestedingsbeslissingen te maken of er voorafgaand toezicht op uit te oefenen. Ex ante financiële sturing wordt uitgeoefend vooraleer publieke middelen besteed worden en regelen de

werving en gebruik van activa door de uitvoerende overheidsorganisatie. Hij vervolgt: " (t)he logic of ex ante control is that *constraining managerial discretion* is the first purpose of budget execution" (Jones 1992: 154). Een gekend voorbeeld van dergelijke ex ante sturingsinstrument in deze context is het 'line-item budget appropriation', waarbij de budgettoekenning gebeurt op basis van de diverse uitgaven- of kostensoorten. In de context van personeelsmanagement is de personeelsformatie een duidelijk voorbeeld.

"Ex post control" daarentegen legt de nadruk op het deelsysteem m.b.t. de evaluatie en bijsturing, met de bedoeling na te gaan of de vooropgestelde doelen zijn gehaald en of er correctieve interventies nodig zijn naar de volgende planningsfase toe (Wirth 1986a: 608). Hierbij wordt gebruik gemaakt van 'after-the-fact controls', die worden uitgevoerd nadat de gestuurde actor gehandeld heeft. "Because bad decisions cannot be undone after they are carried out, after- the-fact controls are intended to *motivate* subjects to make good decisions. Hence, subjects are made responsible for the consequences of their decisions, and the controller attempts to monitor those consequences and to see that subjects are rewarded or sanctioned accordingly" (Thompson 1993: 304). In een context van financieel overheidsmangement " (t)he logic of ex post control is that the purpose of the budget is to establish performance targets that are high enough to elicit from the organization's managers their best efforts" (Jones 1992: 152)[39]. Voorbeelden zijn 'lump sum' begrotingen, gekoppeld aan een resultaatsnorm (ook 'responsibility budgets' genoemd (Thompson 1993)). Bij een ex post vorm van sturing wordt dus niet getracht het gewenste gedrag op voorhand voor te schrijven door middel van regels. De uitvoerende actor wordt grotensdeels vrijgelaten hoe hij de precieze uitvoering van zijn opdrachten doet, maar hij moet verantwoording afleggen voor de behaalde resultaten.

2.2.2.4. Sturingscriteria

Sturingscriteria kunnen worden omschreven als "the criteria and measures of evaluation that are available for the gathering, processing and assessment of information and for the provision of feedback with regard to quality and quantity of performance" (Wirth 1986a: 600). Met andere woorden, de sturingscriteria geven aan welke facetten van 'performance' centraal staan in een bepaald sturingssysteem en m.a.w. in welk geval een bepaald uitvoeringsproces of resultaat zal beschouwd worden als succesvol. Dunsire stelt dat een overheidsorganisatie twee soorten doelstellingen opgelegd krijgt: de 'substantieve doelstellingen' of beleidsdoelstellingen, die dienen aan te geven *wat* het primaire proces dient op te leveren, en 'procedurele doelstellingen', die mee aangeven *hoe* het pimaire en de secundaire processen dient te worden gevoerd.

> "As already suggested, public sector organizations are expected to be accountable not only for their substantive outputs and results, but also for their procedures, the manner in which they carry out tasks,

[39] Meestal worden deze vormen van sturing in de literatuur behandelt als twee incompatibele tegengestelde sturingswijzen (Lane 1995). Het verschil tussen ex ante en ex post sturingssystemen is echter een kwestie van een verschil in *nadruk* op planning versus evaluatie als belangrijkste deelsystemen. Ten eerste, een effectieve vorm van sturing behoeft zowel normering ('guidance') , monitoring en opvolging ('control') als evaluatie ('evaluation'). Een ex ante vorm van sturing op basis van detailregels, indien deze effectief dient te blijven in een veranderende omgeving, zal dienen een beroep te doen op ex post opvolging van de naleving van die regels. "However, the chance of ensuring or predicting the achievement of specific goals by means of ex ante control with sufficient certainty diminisches in fact considerably, if the fulfillment of relevant tasks requires complex processes of interactive exchange with a variety of relatively autonomous actors in the political or social environment of pulic administrations. *The effectiveness of ex ante control depends to a large extent on the quality and appropriatedness of the available generalized knowledge of causal relationships between intedend actions and desired results.* The required knowledge must be *updated* in time to ensure the best possible ex ante control for subsequent continuation or further development of performance (...) by analysing the actually relevant performance processes and their results a posteriori. Hence *ex ante control needs to be linked to ex post control* that can be considered as the classic form of evaluating the success or failure of performance and as a necessary instrument to explain it" (Wirth 1986a: 608). Bovendien kan een ex post vorm van sturing enkel een evaluatie van de gerealiseerde resultaten uitvoeren als ex ante een standaard is vastgelegd waaraan de resultaten kunnen worden getoetst; met andere woorden ook ex post sturing noodzaakt een *minimum* aan ex ante normering.

> and their internal processes. Thus, public servants are supposed to operate with economy in the use of resources, and not profligately; with attentiveness and accuracy, not indifference or carelessness; with dispatch and promptness, with no undue delay or laxity; with integrity and probity, without malversation or corruption; with fairness and equity towards all, without favouritism, nepotism or partiality; according to the law of the land, and without exceeding their powers; withal, preserving the amenities of the environment and the well-being of the population; and so on" (Dunsire 1986: 337).).

Grunow noemt de volgende verschillende sturingscriteria, met name *legaliteit, zuinigheid, effectiviteit* en *responsiviteit* ten aanzien van de eisen en noden van de maatschappij (Grunow 1986: 650). Hieraan kunnen nog efficiëntie en kosteneffectiviteit worden toegevoegd. Grunow stelt dat elk van deze sturingscriteria met andere sturingsinstrumenten wordt nagestreefd. Met andere woorden, de verschuiving van nadruk op één van deze sturingscriteria zal een verschuiving in de dominante sturingsinstrumenten teweegbrengen. Tabel 2.4 geeft de verschillende sturingscriteria, samen met hun omschrijving en enkele toepasbare sturingsinstrumenten.

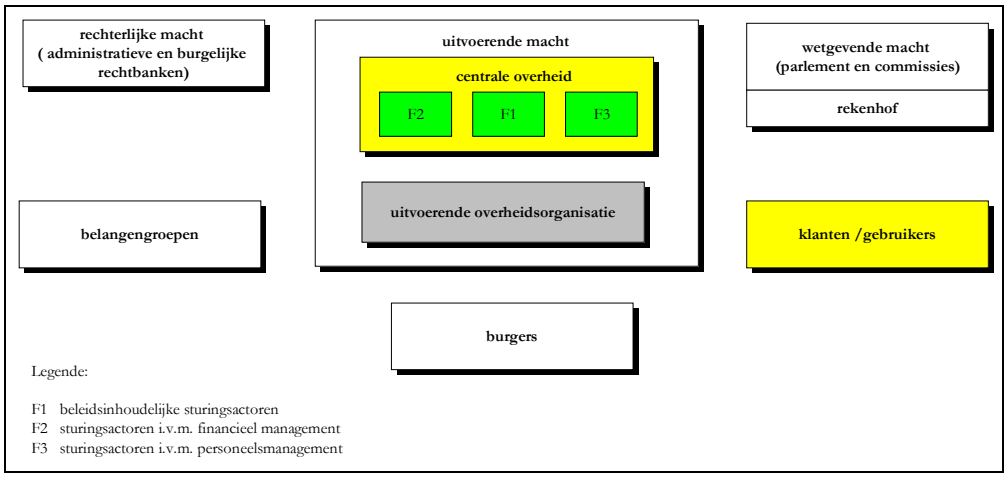
STURINGS-CRITERIA	OMSCHRIJVING	STURINGSINSTRUMENTEN (VOORBEELDEN)
Legaliteit, Rechtmatigheid	Correcte naleving van wetten, besluiten en van interne reglementen ('due process'). Procedurele doelstelling	Ex ante goedkeuringsprocedures; dossierscreening; speciale rapporten over conformiteit aan regels; legale inspectie; tuchtprocedures; ombudsdienst; jurdische klachten; vakbondsoptreden
Rechtvaardigheid Gelijkheid ('equity')	Gelijke behandeling van gebruikers. Procedurele doelstelling	Inspectie, ombudsdienst, gebruikersinformatie, juridische klachten
Zuinigheid	Minimalisatie van uitgaven voor/kosten van inputs, nodig voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit. Kan zowel een procedurele als een substantieve doelstelling zijn.	Ex ante goedkeuringsprocedures of regels inzake aankoopmanagement (als neveneffect van rechtmatigheid); begroting en begrotingscontrole; kostenanalytische boekhouding; competitie tussen organisationele eenheden of publieke of private organisaties
Efficiëntie	Maximalisatie van outputs t.o.v. ingezette inputs. Minimalisatie van inputs t.o.v. geleverde outputs. Te maken met substantieve doelstelling	Prestatiebegroting, kostenanalytische boekhouding; prestatiemeetsystemen; competitie tussen organisationele eenheden of publieke of private organisaties
Effectiviteit	Maximalisatie van effecten t.o.v. ingezette outputs. Minimalisatie van outputs t.o.v. geleverde effecten. Te maken met substantieve doelstelling	Management by Objectives; effect- en prestatiemeetsystemen; programma-evaluatie; en beperkte competitie tussen publieke instellingen.
Kosteneffectiviteit	Maximalisatie van effecten t.o.v. ingezette inputs. Minimalisatie van inputs t.o.v. geleverde effecten. Te maken met substantieve doelstelling	Effectenbegroting, kostenanalytische boekhouding; effectmeetsystemen; competitie tussen organisationele eenheden of publieke of private organisaties
Kwaliteit (responsiviteit)	Aandacht voor problemen, noden en vragen van cliënteel.	Klantenbevragingen; klantentevredenheidsmetingen; ombudsdienst, competitie

TABEL 2.4: STURINGSCRITERIA VOOR DE PUBLIEKE SECTOR
(GEBASEERD OP GRUNOW 1986: 651-654; BOUCKAERT ET AL. 1998: 267-271)

Deze criteria zijn echter onderling meestal incompatibel. "As there *is no hierarchical order* among them, they represent a 'magical goal square'. None of them can be maximized without restricting the fulfillment of the other ones" (Grunow 1986: 650, cursivering door Grunow). Dunsire gaat nog verder: niet enkel de procedurele doelstellingen en de beleidsdoelstellingen zijn onderling conflicterend, maar ook binnen deze categorieën van doelstellingen is er incompatibiliteit. De evaluatie van de effecten van de wijziging van sturing van centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie richt zich in dit onderzoek op de gewenste resultaten, zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid. Gezien de achterliggende NPM-filosfie valt te verwachten dat deze resultaten vooral zullen aansluiten bij sturingscriteria als efficiëntie, effectiviteit, kosteneffectiviteit en responsiviteit.

2.2.2.5. Sturingsactoren

Inzake de vraag *wie* de uitvoerende overheidsorganisatie stuurt (kan sturen), kan een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe sturing. De invulling van interne en externe sturing hangt uiteraard samen met het analyseniveau dat in deze studie aangehouden wordt. *Interne sturing* verwijst in dit onderzoek naar de sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie door actoren die behoren tot deze organisatie. *Externe sturing* verwijst naar de sturing door actoren die geen deel uitmaken van de uitvoerende overheidsorganisatie. Figuur 2.3 geeft zicht op de verschillende externe sturingsactoren.



FIGUUR 2.3: ACTOREN DIE DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE (KUNNEN) STUREN

Wat betreft de externe sturingsactoren, zijn er ten eerste de actoren die niet tot de uitvoerende macht behoren. Hierbij kan worden gedacht aan sturing door het *parlement* (Hellstern 1986a), die enerzijds voorziet in de substantieve doelstellingen en algemene beleidsregels via wetgevende teksten. Deze dienen als basis voor de beleidsmatige sturing door de centrale overheid (uitvoerende macht) die via besluiten meer specifieke beleidsregels kan vastleggen. Anderzijds worden procedurele normen met betrekking tot grondwettelijkheid en het rechtmatige gebruik van publieke macht door een netwerk van parlementaire commissies en gelieerde auditinstellingen, zoals het *Rekenhof* (cf. Sigg 1986; Arvidsson 1986) ter harte genomen. Hierin worden ze bijgestaan in een andere sturingsactor, met name de *rechterlijke macht* met zijn burgerlijke en administratieve rechtbanken (cf. Hellstern 1986b; Dunsire 1986: 339). Sturing over een andere set van procedurele normen, met name die inzake snelheid, nauwgezetheid, en rechtvaardigheid of gelijkheid, wordt voorzien door externe monitoring door benadeelde *cliënten* of *burgers* en *belangengroepen* (Wirth 1986b). Eén van die belangengroepen zijn de *vakbonden* die gericht zijn op procedurele normen m.b.t. arbeidsvoorwaarden en aanverwante materies (Dunsire 1986: 339).

De belangrijkste vorm van externe sturing vanuit het oogpunt van de uitvoerende overheidsorganisatie komt van de 'centrale overheid', waarmee in dit onderzoek de volgende actoren worden bedoeld: (1) de functioneel of inhoudelijk bevoegde minister en zijn kabinet en administratie; en (2) de ministers bevoegd voor horizontale materies (b.v. personeelsmanagement, financiën en begroting, en andere) met hun kabinet, administratie en controle-instanties. Wat betreft deze laatste actoren stelt Dunsire dat deze bij uitstek de vertalers zijn van de procedurele sturing door actoren buiten de uitvoerende macht[40]. Elk van deze actoren heeft zijn eigen sturingsnetwerk. Een eerste netwerk situeert zich rond

[40] Grunow stelt overigens dat sturing door actoren buiten de uitvoerende macht het meest effectief zijn als ze aangepast zijn

het ministerie van Financiën, dat contacten heeft met of zelfs personeel afgevaardigd heeft naar ieder ander departement en naar verzelfstandigde organisaties buiten de centrale administratie. In iedere ministerie, departement of andere overheidsorganisatie is er een financiële hiërarchie, al dan niet direct gelinkt met het ministerie van Financiën (of de schatkist), met de verantwoordelijkheid om de begroting voor te bereiden en uitgaven te monitoren. "This constitutes a control network permeating the whole of the public sector, staffed by people who have had similar training and share a common outlook and motivation, concerned with (and to a great extent only with) 'the financial aspects' of all policy questions: provision of finance, economy in the use of financial resources, and accounting for disbursements" (Dunsire 1986: 338).

Een tweede, dikwijls afzonderlijk, netwerk is louter en alleen gericht op de accuraatheid en rechtmatigheid van financiële transacties, m.n. de audit functie. Naast deze financieel gerichte netwerken, zijn er meestal gelijkaardige netwerken bestaande uit een centrale instantie en parallelle hiërarchieën binnen de overige overheidsorganisaties, die gericht zijn op personeelsbeleid en die met name werving, training, promoties, pensioenen, en zuinigheid in het gebruik van personeel sturen. Een ander intern netwerk gericht op procedurele sturing, bestaat uit juridische experten. Ook kunnen netwerken geïnstitutionaliseerd zijn die de informatieverzameling, onthaal en contacten met externe actoren sturen. Dikwijls worden dergelijke instanties of ministeries die bevoegd zijn met overheidsbrede procedurele sturing, en vooral de financiële en personeelsministeries, de 'horizontale ministeries' genoemd, daar hun doel eerder gericht is op sturing binnen de publieke sector dan t.a.v. een maatschappelijk beleidsveld (Dunsire 1986: 338). Naast deze horizontale sturingsactoren is er het sturingsnetwerk rond de beleidsinhoudelijk bevoegde minister (s) en zijn (hun) kabinet en administratie. Deze dragen in eerste instantie zorg voor de beleidsmatige sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie. Deze verschillende sturingsactoren kunnen hun acties op elkaar afstemmen of naast elkaar heen werken.

In dit onderzoek ligt de focus expliciet op de sturing door de uitvoerende macht, en meer bepaald de beleidsinhoudelijke minister (s), de horizontale ministers en hun respectievelijk sturingsnetwerk t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie. De beschouwde hervormingen hebben tot doel de sturingsrelaties tussen ministers en uitvoerende overheidsorganisatie grondig te wijzigen en precies de wijziging van die sturingsrelatie wordt verondersteld een heilzaam effect te hebben op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. De NPM-hervormingen zijn in veel mindere mate gericht op het wijzigen van de sturingsrelaties tussen de overige externe sturende actoren (b.v. parlement, rechterlijke macht, belangengroepen) en de uitvoerende overheidsorganisatie, hoewel het wel een neveneffect van deze hervormingen kan zijn. Zo zal bij de verschuiving van een ex ante sturing naar een ex post sturing veelal de functie van bijvoorbeeld het Rekenhof ook gewijzigd worden naar een a posteriori controle t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie.

2.2.3. Besluit: Inputsturing, resultaatsturing en marktsturing nader omschreven

Aan de hand van de verschillende aspecten van sturingsystemen kunnen nu de concepten 'inputsturing', 'resultaatsturing' en 'marktsturing', zoals ze in dit onderzoek opgevat worden, nader omschreven worden.

Inputsturing is een verticaal bureaucratisch sturingsmechanisme gericht op de beïnvloeding van het beheer van de uitvoerende overheidsorganisatie, waarbij de centrale overheid ex ante via bepaalde regels de keuze en de inzet van de inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie regelt. Het doel hierbij is de uitvoerende overheidsorganisatie aan te zetten tot gewenst gedrag door vooraf de beslissingsbevoegdheden en de handelingsalternatieven van deze organisatie te beperken. Hierbij kan

---

en ingebed zijn in sturingssystemen binnen de uitvoerende macht (Grunow 1986: 646).

er sprake zijn van beïnvloeding op operationeel, tactisch of strategisch niveau. Naarmate deze beïnvloeding zich minder op het operationele niveau richt, verschuift het betrokken sturingsysteem zich van sterk bureaucratisch naar zwak bureaucratisch. De opvolging en evaluatie bij inputsturing is vooral gericht op de rechtmatigheid waarmee inputs gekozen en ingezet worden. De sturingsactor is hier de centrale overheid en in het bijzonder de horizontale ministers en hun respectievelijke sturingsnetwerk.

Resultaatsturing is een verticaal bureaucratisch sturingsmechanisme gericht op de beïnvloeding van het beleid van de uitvoerende overheidsorganisatie waarbij de nadruk ligt op de evaluatie van door de centrale overheid vooraf vastgelegde normen met betrekking tot de gewenste resultaten. De beleidsmatige sturing situeert zich in dit geval op tactisch of op strategisch niveau, in tegenstelling tot sturingsystemen gebaseerd op processturing die gericht zijn op het operationele niveau van procedures en beslissingen in individuele dossiers. Een sturingsysteem gebaseerd op resultaatsturing is dus per definitie zwak bureaucratisch en ex post gericht. De sturingscriteria waarop men zich hierbij richt zijn efficiëntie, effectiviteit en kosteneffectiviteit. De sturingsactor is hier de centrale overheid en in het bijzonder de inhoudelijk bevoegde minister.

*Marktsturing (*gebruik makende van het marktmechanisme) steunt op een horizontaal sturingssysteem, waarbij de uitvoerende overheidsorganisatie gestuurd wordt door het prijsmechanisme en vraag en aanbod op de markt waarop hij actief is. De sturing gebeurt in grote mate door de prikkel van een verhoogd economisch risico die veroorzaakt wordt door de koppeling van de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie met haar resultaten (met name de verkochte producten of diensten) enerzijds en anderzijds door de competitie van andere aanbieders op de markt waarop zij aanwezig is. Voor een uitvoerende overheidsorganisatie die voornamelijk door de markt gestuurd wordt, zal het dominante sturingscriterium de mate van kosteneffectiviteit (en responsitiviteit), uitgedrukt in winst, zijn. Het marktmechanisme behelst een ex post benadering. De sturingsactoren zijn in dit geval de individuele gebruikers/bekostigers van de uitvoerende overheidsorganisatie. Marktsturing zal in het vervolg door middel van zijn twee constituerende elementen worden beschreven, met name (1) koppeling van de bekostiging aan de resultaten en (2) competitie op de productmarkt.

Een sturingsysteem kan zich op elk van deze vier sturingsmechanismen (inputsturing, resultaatsturing, koppeling van bekostiging en resultaten, competitie) baseren. Deze sturingsmechanismen en de ermee samenhangende systemen kunnen in iedere combinatie voorkomen in een bepaald sturingsarrangement. Verder worden drie ideaaltypische sturingsarrangementen voor uitvoerende overheidsorganisaties omschreven op basis van de verschillende aspecten van sturing. Maar eerst worden de concepten ‘verzelfstandiging’ en ‘autonomie’ verder verfijnd, rekening houdend met het hoger beschreven conceptueel kader met betrekking tot sturing in de publieke sector.

2.3. … en terug naar ‘verzelfstandiging’ en ‘autonomie’

De autonomie die een uitvoerende overheidsorganisatie bij het uitvoeren van zijn activiteiten heeft, wordt bepaald door de sturing door de centrale overheid. ‘Autonomie’ is bijgevolg een multidimensioneel concept (zie tabel 2.5). Bemerk dat de notie ‘operationele autonomie’ of ‘strategische autonomie’ zowel betrekking (kan) hebben op beleidsmatige als beheersmatige aspecten[41].

[41] De in dit onderzoek uitgewerkte definities van autonomie sluiten aan bij de gekende tweedeling in de literatuur tussen operationele en strategische autonomie, maar verfijnt deze verder. Operationele autonomie verwijst in de literatuur naar het dagdagelijks management in verband met de productieprocessen, de interne organisatie en de locatie van eenheden, het financieel management en het personeelsmanagement. Strategische autonomie verwijst naar het bepalen van de doelstellingen, de keuze van dienstverleningsmodaliteiten, investeringsbeslissingen en strategiebepaling (OECD 1994: 61; Mardjana 1993b: 42). De in dit onderzoek gehanteerde definities verfijnen deze bestaande classificatie door onder meer het

CONCEPTEN	OMSCHRIJVING
Beleids-matige autonomie	De vrijheid om de inhoud en/of de resultaten van het primaire uitvoeringsproces te bepalen. Deze beleidsmatige autonomie wordt bepaald door de mate van processturing, outputsturing of effectsturing door de centrale overheid. De afwezigheid van beleidsmatige autonomie houdt in dat de centrale overheid zowel de gewenste activiteiten en gedragslijnen, de beleidsinstrumenten en outputs, de doelstellingen en effecten vastlegt. Operationele beleidsmatige autonomie heeft betrekking op de concrete set van activiteiten en procedures in het primaire proces. Tactische en strategische beleidsmatige autonomie heeft betrekking op respectievelijk de keuze van beleidsinstrumenten en outputs, en doelstellingen en effecten. Dergelijke tactische en strategische beleidsautonomie kan samengaan met een afwezigheid van operationele beleidsmatige autonomie!
Beheers-matige autonomie	De vrijheid om de keuze en de inzet van inputs in het primaire uitvoeringsproces te bepalen. Het betreft hier het structureren en inrichten van de secundaire processen. Deze beheersmatige autonomie wordt bepaald door de mate van inputsturing door de centrale overheid en kan variëren van geen beheersmatige autonomie over operationele autonomie (beslissingen inzake de keuze en inzet van individuele inputs), tactische beheersmatige autonomie (beslissingen inzake de procedures en regels per categorie van een soort input) tot en met strategische beheersmatige autonomie (beslissingen inzake de algemene principes en regels m.b.t. een soort input).

TABEL 2.5: BELEIDSMATIGE VERSUS BEHEERSMATIGE AUTONOMIE VAN EEN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

In dit onderzoek wordt bijgevolg de volgende definitie van verzelfstandiging gehanteerd:

> *Verzelfstandiging van een overheidstaak betekent dat deze taak aan de bestaande overheidsorganisatie wordt onttrokken en in een andere, bestaande of nieuwe overheidsorganisatie wordt geplaatst of binnen de bestaande overheidsorganisatie tussen eenheden wordt verschoven. Hierbij vermindert de centrale sturing over deze taak (minder input- en/of processturing) en/of verandert ze van aard (van operationele naar meer strategische sturing). De mate van autonome beslissingsbevoegdheden met betrekking tot de uitoefening van die taak in hoofde van de overheidsorganisatie of –entiteit die deze taak toegewezen krijgt, vermeerdert, in vergelijking met de vroegere betrokken overheidsorganisatie of –entiteit[42]. Deze beslissingsbevoegdheden hebben minstens betrekking op beheersmatige aspecten, maar in vele gevallen ook op beleidsmatige aspecten.*

Uit deze definitie volgt dat ook 'verzelfstandiging' geen unidimensioneel begrip is. Er kunnen verschillende soorten verzelfstandigingen worden onderscheiden naargelang de aard van de autonomie die de betrokken uitvoerende overheidsorganisaties krijgen en de aard van de centrale sturing die op hen wordt uitgeoefend. Bovendien werpt deze conceptualisering meer licht op een aantal andere noties die verbonden zijn aan de nieuwe vorm van verzelfstandiging. Zo wordt deze door verschillende auteurs omschreven als een combinatie van operationele decentralisatie en strategische recentralisatie (Hoggett 1996a: 18 'centralised-decentralisation'; Burger and Treur 1996: 114; Hambleton 1992). De centrale overheid hanteert een 'sturing op hoofdlijnen' of 'sturing op afstand' in plaats van een detailsturing (Kickert 1998: 81)[43]. Door de heroriëntatie van de sturing van operationele beslissingen inzake inputs en processen naar meer strategische beslissingen inzake de globale inputs en de gewenste resultaten, krijgt de centrale overheid weer zicht op hetgeen werkelijk belangrijk is en tijd en ruimte om zich met deze strategische beslissingen bezig te houden. De manager van de uitvoerende overheidsorganisatie kan nu aan 'integraal management' doen doordat hij zowel verantwoordelijk

onderscheid tussen beleid en beheer te maken.

[42] In de bestaande literatuur bestaat er onduidelijkheid of het gaat om verzelfstandiging van overheidsorganisaties (b.v. Künneke, 1991) of verzelfstandging van overheidstaken (b.v. de Vries en Korsten, 1992). In dit werk wordt zowel gesproken van de verzelfstandiging van overheidstaken als van overheidsorganisaties. Immers, minder centrale sturing met betrekking tot een bepaalde overheidstaak impliceert meer zelfstandigheid of autonomie voor de overheidsorganisatie die deze taak ter harte neemt.

[43] "Kern van de afstandelijke sturing was dat de autonomie van instellingen vergroot moest worden, en dat deze niet langer op 'inputs' (middelen, personeel, materieel) aangestuurd moesten worden maar op outputs', de geleverde prestaties (…)" (Kickert 1998: 159).

wordt gemaakt voor de meer operationele beslissingen inzake beheer en beleid (Buurma 1996 13-14; Kickert 1998: 150)[44].

2.4. Besluit

In dit hoofdstuk stond de conceptuele afbakening van het concept 'sturing' centraal. De notie 'sturing' werd helder omschreven aan de hand van een aantal aspecten, m.n. de mogelijke sturingsmechanismen, -aangrijpingspunten, -momenten, -criteria en –actoren. Op basis van die aspecten konden de verschillende sturingsmechanismen, die in dit onderzoek centraal staan, onderscheiden worden, m.n. inputsturing, resultaatsturing en marktsturing. 'Marktsturing' als concept werd opgesplitst in twee subconcepten, m.n.koppeling van de bekostiging aan de resultaten en competitie op de productmarkt. Door een verfijnde conceptualisering van 'sturing' werd het ook mogelijk 'autonomie' en 'verzelfstandiging' als multi-dimensionele concepten te benaderen, in tegenstelling tot hun huidige conceptualisering in de wetenschappelijke literatuur. In dit hoofdstuk werd onderzoeksvraag 1.1. beantwoord. In bijlage 2.1 worden drie ideaaltypische sturingsarrangementen beschreven m.b.t. hun verschillende kenmerken: de traditionele overheidsbureaucratie (ideaaltypisch sturingsarrangement I); de quasi-contractuele partij voor de centrale overheid (ideaaltypisch sturingsarrangement II); en de (interne) marktpartij (ideaaltypisch sturingsarrangement III). Het wordt beargumenteerd dat de internationale hervormingen een verschuiving impliceren van sturingsarrangment I naar sturingsarrangement III over sturingsarrangement II.

In dit hoofdstuk werden ook een aantal beperkingen aangehaald van dit onderzoek Zo is het theoretische model dat wordt toegepast niet op alle publieke organisaties toepasbaar, noch is het onderzoek volledig wat betreft de mogelijke sturingsmechanismen tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie. Beperkingen van 'scope' zijn onvermijdelijk, maar ze moeten onderkend en geëxpliciteerd worden. Hierna worden deze beperkingen nog eens opgesomd:

(1) De productie van publieke goederen of diensten door privaatrechtelijke organisaties is geen voorwerp van studie. Organisaties met geen publiekrechtelijk statuut vallen buiten het onderzoek.

(2) Het theoretisch model is enkel van toepassing op *beleidsuitvoerende* overheidsorganisaties. Meer bepaald is het enkel van toepassing op overheidsorganisaties die goederen of diensten produceren die bestemd zijn voor gebruik door private of natuurlijke rechtspersonen of andere publieke organisaties.

(3) De onafhankelijke variabele is de wijze van sturing door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie. Hierbij wordt vooral aandacht geschonken aan vier sturingsmechanismen (inputsturing, resultaatsturing, koppeling van bekostiging en resultaten, competitie), omdat deze sturingsmechanismen volgens de internationale assumpties het verschil maken. Bijgevolg is er in mindere mate gerichte aandacht voor andere sturingsmechanismen of -instrumenten, zoals processturing, sociale mechanismen (socialisatie, vriendschap, sociale netwerken, professionele normen), en puur hiërarchische mechanismen zoals recht tot benoeming en ontslag van leidende ambtenaren en bestuursleden. *Toch zal door de keuze van de onderzoekstrategie andere beïnvloedende factoren indien ze van belang zijn ook in rekening gebracht worden.*

(4) De sturing door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie wordt beschouwd op organisationeel niveau. Er is geen primaire aandacht voor sturingsmechanismen op individueel

[44] "Integraal management betekent dat de lijnmanager leiding geeft aan alle aspecten van de organisatie. De lijnmanager draagt niet alleen verantwoordelijkheid voor de primaire processen, de productie van goederen en diensten, maar voor voor de secundaire, de zogenaamde staffuncties: personeel, informatie, organisatie, financiën, autonomatisering, huisvesting (PIOFAH). Integraal management betekent het integreren van lijn en staf. De staftaken worden onder de verantwoordelijkheid van lijnmanager geplaatst (Kickert 1998: 150).

niveau, benoeming, ontslag, evaluatie en beloning van leidend ambtenaar; competitie op arbeidsmarkt voor leidende ambtenaren.

(5) In dit onderzoek wordt de sturing door de uitvoerende macht t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie onder de loep genomen, waarbij sturing vanuit de rechterlijke en de wetgevende macht niet primair wordt onderzocht. Binnen de centrale overheid als uitvoerende macht gaat de aandacht uit naar de sturing door de beleidsinhoudelijke minister(s) en de middelenministers en hun respectievelijk sturingsnetwerk.

(6) Het onderzoek richt zich op de invloed van een wijziging in de sturing van de centrale overheid t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. Het gaat hierbij over de resultaten, *zoals gewenst en gedefinieerd vanuit de centrale overheid*. Voor zover de centrale overheid ze niet als gewenste resultaten heeft vooropgezet, wordt er bij de resultaatsmeting geen aandacht geschonken aan transactiekosten of sturingskosten bij de centrale overheid, voor principes als rechtmatigheid, en democratische legitimiteit, politieke verantwoording. Vanuit de achterliggende NPM-filosofie is te verwachten dat de gewenste resultaten, zoals gedefinieerd door de centrale overheid, zich zullen centreren rond verhoging van de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de taakuitvoering van de uitvoerende overheidsorganisatie.

Hoofdstuk 3. De agentschapstheorie en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties

In dit hoofdstuk wordt het eigenlijke theoretische model op basis van de agentschapstheoretische inzichten inzake sturing en resultaten van organisaties op een eenvoudige wijze uitgewerkt, om in hoofdstuk 4 op een diepgaandere wijze vorm te krijgen. Eerst wordt de agentschapstheorie binnen het neo-institutionalisme en meer bepaald de neo-institutionele economie gesitueerd. Ook wordt aangegeven waarom precies de agentschapstheorie als basis voor het theoretische model uitgekozen werd. Vervolgens komen de basisassumpties van de agentschapstheorie aan bod en wordt een eenvoudig causaal model m.b.t. de invloed van sturing van de agent door de principaal op de resultaten van de agent opgebouwd. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de agentschapstheorie op organisaties in het algemeen en op overheidsorganisaties in het bijzonder toepasbaar is. Hiertoe worden inzichten uit de toepassingen van de agentschapstheorie op dergelijke organisaties in de economische, politiek-wetenschappelijke en bestuurskundige disciplines weergegeven. Tenslotte wordt op basis van deze inzichten een causaal *agentschapsmodel* m.b.t. het effect van de sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie uitgewerkt. Er wordt een begin gemaakt van de beantwoording van de theoretische onderzoeksvragen 1.2 tot 1.4. Deze oefening wordt afgerond in hoofdtuk 4 waar een meer verfijnd agentschapsmodel wordt ontwikkeld.

3.1. De agentschapstheorie als deel van de neo-institutionele economie en van de economische organisatietheorie

3.1.1. Een afbakening van de neo-institutionele economie

Figuur 3.1 poogt, zonder evenwel volledig te willen zijn, de agentschapstheorie t.o.v. de overige neo-institutionele stromingen en hun voorlopers te situeren. De agentschapstheorie is in wezen ontstaan in de economische discipline en valt meer bepaald onder de neo-instutionele economie (NIE). De NIE omvat verschillende theorieën die een aantal kenmerken en veronderstellingen gemeen hebben, die hen onderscheiden van de neo-klassieke 'theorie van de onderneming' ('theory of the firm'), de 'intern-gedragstheorie van de onderneming' (Bouma and Van Helden 1994:32) ('behavioral theory of the firm') en de sociologische telg van de neo-institutionalistische familie. Deze kenmerken[45] zijn de volgende:
(1) Actoren bepalen hun gedrag op basis van rationele keuze ('rational choice' – begrensde of onbeperkte rationaliteit).
(2) Actoren streven maximalisatie van het eigen nut na.
(3) Sociale fenomenen kunnen volledig worden verklaard in termen van de preferenties en gedragingen van individuen (methodologisch individualisme op het niveau van het menselijk individu in plaats van holisme). Zo zijn organisaties te verklaren als een 'nexus of contracts' tussen individuen.

[45] Voor een grondige discussie over de wijze waarop de neo-institutionele economie de neo-klassieke 'theorie van de onderneming' verruimt, zie b.v. (Eggertson 1990: 3-32; Moe 1984: 740-758; Vries de 1992: 24-38; Neelen 1993: 79-84; van Leerdam 1999). Het kan gesteld worden dat de NIE vasthoudt aan de kern van het neo-klassieke economische paradigma: stabiele preferenties, rationele keuze en evenwicht. Maar de NIE verruimt dit paradigma door de aanname van het methodologisch individualisme, instituties als beperkingen voor keuzes en gedrag en informatieproblemen en positieve transactiekosten (Tijdinck 1996: 246-247; Moe 1984: 750). Voor een discussie over de verschillen van de nieuw-institutionele economie tegenover de neo-klassieke en de neo-institutionele economie zie b.v. (Bouma and Van Helden 1994: 33-39). Voor een discussie over de verschillen van het sociologisch versus het economisch neo-institutionalisme zie b.v. (Lane and Nyen 1995).

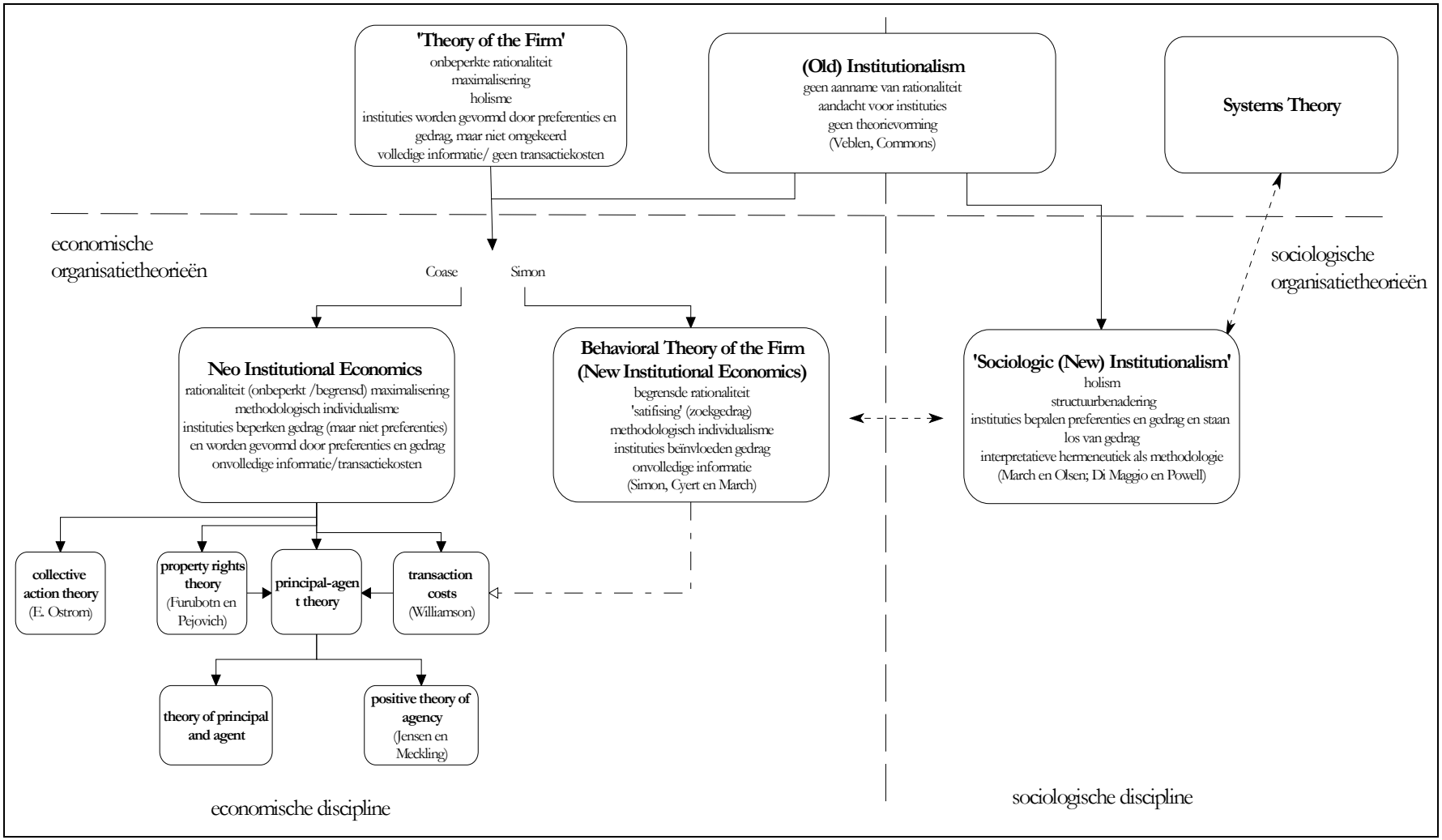
(4) Informatie van de actoren is onvolledig en niet kosteloos. Naast productiekosten en transportkosten zijn er ook transactiekosten.
(5) Instituties beperken het gedrag van de actoren (maar *niet* hun preferenties); en zijn op hun beurt de resultante van preferenties en handelingen van actoren.

De veronderstelling van *'rationele keuze'* houdt in dat actoren doelgericht (stabiele preferenties[46]) zijn. Bovendien zullen rationele actoren bij het bepalen van hun gedrag uit verschillende handelingsalternatieven dat alternatief kiezen dat volgens hen het 'meest optimaal' hun doel dient (Foss 1995: xv). De actor wordt daartoe verondersteld over informatie te beschikken over al zijn handelingsalternatieven, alle doeleinden die hij nastreeft en over alle mogelijke gevolgen van de handelingsalternatieven voor het bereiken van zijn doelstellingen (Torenvlied 1996: 17-18). Het principe van 'onbegrensde of zuivere rationaliteit' impliceert dat de actor een onbeperkte capaciteit heeft om de voor handen zijnde informatie te verwerken en dat deze verwerking bovendien kosteloos en niet tijdsrovend is (Bouma and Van Helden 1994: 34). Een 'onbegrensd rationele' actor zal volgens de neo-klassieke economie ten allen tijde ernaar streven zijn *eigen* nut te *maximaliseren*.

Omwille van de beperkte empirische houdbaarheid ontwikkelde Herbert Simon het concept van 'begrensde rationaliteit' ('bounded rationality'): de actor bezit slechts beperkte cognitieve vermogens en kan niet alle gevolgen van zijn mogelijke handelingsalternatieven voorzien, ook niet met behulp van hulpmiddelen. Uit de ideeën van Simon ontwikkelde zich het 'intern-gedragstheorie van de onderneming' met als exponenten auteurs als Cyert, March en voorgenoemde Simon. Volgens deze school kan een 'begrensd rationele' actor in een context van onvolledige en kostelijke informatie en onzekerheid geen maximaliserend gedrag stellen, maar enkel beslissingen nemen volgens het principe van *'satisficing'*: de actor zoekt naar nieuwe oplossingen en vergelijkt deze tot hij een oplossing heeft gevonden die als *eerste* zal leiden tot een *bevredigende* verbetering van de situatie (Bouma and Van Helden 1994: 35). Door haar aanname van de 'begrensde rationaliteit' en het 'satisficing' principe neemt deze *nieuw*-institutionele economie duidelijk afstand van het rationaliteitsdenken van de neo-klassieke theorie - net als het *oud*-institutionalisme van Veblen en Commons (Vries de 1992: 22-24) trouwens.

De *neo*-institutionele economie daarentegen zoekt eerder een verruiming van het neo-klassieke denken en houdt daarom het nutsmaximalisatie-principe in stand (Vries de 1992: 21-24; Eggertson 1990: 6-10). Wel zijn er richtingen in het NIE die gebruik maken van het concept van 'begrensde rationaliteit' zoals de transactiekostentheorie van Williamson (Williamson 1985). Het sociologisch neo-institutionalisme verwerpt de rationaliteit van actoren (individuen of organisaties) als verklaringsgrond voor hun gedrag (Moe 1991: 116-177).

[46] Als universele of uiteindelijke doeleinden voor alle individuen worden fysisch welzijn en sociale erkenning genoemd. Deze uiteindelijke doeleinden worden nagestreefd door de verwezenlijking van (een hiërarchie van) instrumentele doeleinden. Fysisch welzijn wordt bereikt via het nastreven van comfort (b.v. vervulling van primaire noden) en stimulatie. Status, affectie en bevestiging van het gedrag door de 'significante anderen' zorgen voor de vervulling van de behoefte aan sociale erkenning. De instrumentele doeleinden kunnen verschillen tussen individuen (van Thiel 2000: 42).



FIGUUR 3.1: AGENTSCHAPSTHEORIE GESITUEERD T.O.V. DE OVERIGE NEO-INSTITUTIONELE BENADERINGEN EN HUN VOORLOPERS

Onder meer door de aanname van het *methodologisch individualisme op het niveau van de menselijke actor* onderscheidt het economisch neo-institutionalisme (alsook het 'intern-gedragstheorie van de onderneming') zich van de neo-klassieke theorie van de onderneming. Deze laatste beschouwt de onderneming of de organisatie als een *holistische* entiteit, een 'black box' die automatisch optimale keuzes produceert in functie van de marktomgeving (Moe 1984: 740). De onderneming wordt hierbij vertegenwoordigd door de 'ondernemer' die de doelstelling van winstmaximalisatie nastreeft. De processen die zich binnen deze organisatie afspelen zijn van geen enkel belang voor de relaties die de organisatie met haar omgeving onderhoudt (Bouma and Van Helden 1994: 24). De theorie van de onderneming is immers een theorie van markten, waarbinnen de onderneming de primaire eenheid van analyse is (Neelen 1993: 80-81). In de NIE wordt de primaire eenheid van analyse het individu, en niet de 'onderneming', waardoor er aandacht is voor interne organisatiestructuren, belangentegenstellingen enz. Het methodologisch individualisme op het niveau van de menselijke actor houdt in dat collectieve entiteiten als organisaties of collectieve handelingen geen andere kenmerken hebben dan deze volgend uit de aggregatie van de preferenties en handelingen van de betrokken individuen[47] (Künneke 1991: 55). Door haar aandacht voor interne organisatieprocessen neemt de NIE een prominente plaats binnen de *economische organisatie-theorie* in.

Het NIE wijst ook de neo-klassieke assumptie af dat informatie onbeperkt voor alle actoren beschikbaar en kosteloos is. Coase, als voorloper van de NIE en meer bepaald de transactiekostentheorie, wees er op dat door marktimperfecties er kosten moeten gemaakt worden voor het opsporen en vergelijken van relevante prijzen, voor het beoordelen van aangeboden producten, voor de onderhandeling, opstelling, afsluiten en opvolging van een contract (Coase 1960: 114). Een organisatie is een wijze om deze *'transactiekosten'* te minimaliseren, indien deze via het afsluiten van vele afzonderlijke contracten op de markt hoger uitvallen. De NIE erkent bovendien dat informatie ongelijk kan verdeeld zijn over verschillende actoren.

Het neo-*institutionalisme* (zowel de economische rational choice, de sociologische en de minder bekende historische school) stellen opnieuw de aandacht voor de institutionele context van besluitvormingsprocessen centraal, als reactie of aanvulling op een stroming als het behaviorisme (Steunenberg, De Vries, and Soeters 1996: 212-213). "Institutions do matter", maar de conceptuele vaagheid en variabiliteit van de centrale notie 'institutie' tussen en binnen de verschillende neo-institutionalistische stromingen is aanzienlijk (Jepperson 1991: 143; Foss 1995: xix). Vooral binnen de sociologische variant is de ambiguïteit groot. In een poging om deze variabiliteit te duiden deelt Hendriks de conceptualiseringen op in instituties als duurzame organisatiestructuren en instituties als handelingspatronen met een gereguleerd karakter. Deze laatste beschouwen instituties als conventioneel gedrag, condities voor individuele beslissingen, rolverplichtingen, of keuzepatronen (Hendriks 1996). "It seems as if institutions could involve anything that has been predicated about organizations: collective action, legitimacy and symbolism" (Lane and Nyen 1995: 219). In de neo-institutionalistische economie is de gemeenschappelijke noemer: "Institutions are (…) the humanly devised constraints that shape human interaction" (North 1990: 3). Het zijn de regels en de normen – formele of informele rechten en plichten – die bepaalde gedragingen reguleren of faciliteren door de (aantrekkelijkheid van) alternatieve handelingsmogelijkheden te beïnvloeden (Neelen 1993: 91). Het grote onderscheid tussen de economische en sociologische variant ligt in de onderlinge relatie tussen instituties, preferenties en gedragingen van actoren:

> "The sociological version of the new institutionalism looks upon institutions as something more than constraints on choices. The identities and conceptions of the actors, perhaps even the notion of an actor itself, are formed by the institutional structures. The distinction between interests and institutions gets blurred. (…) In this perspective interests are endogenous, *as the individuals' conceptions are formed in the instutional context in which they live.* (…) Economic neo-institutionalism makes a sharp

[47] Dit principe van sociaal-wetenschappelijk onderzoek sluit aan bij de actor benaderingen, als onderdeel van de dichotomie "actor-structuur" in de sociale wetenschappen.

> distinction between the interests of the actors on the one hand and the institutions that regulate their actions on the other. Most interests are exogenous in this perspective (…) Economic neo-institionalism recognizes *that individuals may pursue their interests by trying to change the institutional constraints rather than simpy adapting to the institutional structure. (…)* This way of considering the relationship between institutions and interests result in the fact that interests take precedence over institutions which is exactly the opposite position maintained in the sociological version of neo-institutionalism" (Lane and Nyen 1995: 222-223)[48].

De NIE hebben tot doel "not only to explain the determinants of institutions and their evolution over time, but also to evaluate their economic efficiency and distributional implications" (Nabli and Nugent 1989: 1335).

3.1.2. Transactiekosten, eigendomsrechten en agentschapsrelaties

Binnen de NIE worden meestal drie stromingen erkend (Tijdinck 1996; Mol and Verbon 1993; Neelen 1993)[49]: de eigendomsrechtenbenadering, de transactiekostentheorie en de agentschapstheorie. Deze drie stromingen verschillen voornamelijk in de afbakening van de instituties die ze centraal stellen. De *eigendomsrechtenbenadering* richt zich op de allocatie van verschillende eigendomsrechten t.a.v. een bepaald goed over de verschillende economische actoren en de invloed van deze eigendomsrechtenstructuren op het gedrag van die actoren. De types eigendomsrechten ('property rights') zijn: (1) usus: het recht om een goed te gebruiken; (2) het recht om inkomen te verdienen met een goed (vruchtgebruik); (3) het recht om de vorm of inhoud van een goed te veranderen (incl. het goed en haar eigendomsrechten te verhandelen) (Furubotn and Pejovich 1974b). De eigendomsrechtenbenadering richt zich daarbij vooral op de wettelijk vastgelegde eigendomsrechten (Vries de 1992: 53).

De *transactiekostenbenadering* van Wiliamson (Williamson 1981; Williamson 1985) belicht de 'governance structure' van transacties als institutie. Een *'besturingstructuur'* van een transactie of van een reeks van transacties is "een combinatie van methoden, technieken, procedures en organisaties en dergelijke om een bepaalde transactie of een reeks van transacties voor te bereiden, de benodigde contracten af te sluiten en vervolgens de afwikkeling ervan in de hand te houden" (Bouma and Van Helden 1994: 52). Deze besturingstructuren kunnen variëren van 'perfecte markt' op basis van concurrentie tot en met hiërarchische vormen op basis van centraal gezag. De besturingstructuren hebben tot doel de transactiekosten van transacties in een context van begrensde rationaliteit[50] en opportunisme m.b.t. de betrokken actoren, te minimaliseren. Door de aanname van een zich opportunistisch gedragende actor gaat Williamson verder dan de neo-klassieke theoretici, die stellen dat de economische actor wel zijn eigen belang nastreeft maar dit op een open en oprechte wijze doet. Opportunisme is "self-interest seeking with guile" (Williamson 1985: 30), egoïsme én onbetrouwbaarheid, waarbij de actor voor of tijdens een contractuitvoering zijn kennis en gedrag anders laat uitschijnen dan die in werkelijkheid zijn. Williamson spreekt over ex ante en ex post opportunisme ('adverse selection' en 'moral hazard' zie infra). De geschiktheid van een bepaalde besturingstructuur voor een bepaalde transactie hangt af van drie kenmerken: (1) de onzekerheid omtrent de omstandigheden van de transactie, (2) frequentie van de herhaling van de transactie en (3) het transactiespecifieke karakter van de betrokken activa. Toegepast op de interne besturingsstructuur

---

[48] In die zin corresponderen het economisch en het sociologisch neo-institutionalisme met de twee respectievelijke zijden van de dichotomie "actor-structuur" in de sociale wetenschappelijke theorievorming.

[49] Alternatieve indelingen worden gemaakt door (Künneke 1991; Bogt ter 1998; Eggertson 1990).Soms wordt naast deze drie scholen ook nog de stroming in verband met collectieve actie en het free-riders-probleem (zie b.v. E. Ostrom) genoemd als onderdeel van de NIE (Nabli and Nugent 1989).

[50] Williamson probeert met de aanname van 'begrensde rationaliteit' als principe een brug te slaan met de nieuw-institutionele economie van o.m. Simon (Moe 1984: 753; Eggertson 1990: 6-10). Het maximalisatie-principe wordt evenwel behouden. Door de 'begrensde rationaliteit' van de actoren zijn afgesloten contracten meestal onvolledig ('incomplete contracts'), d.i. het contract voorziet niet in bepalingen m.b.t. *alle* mogelijke gebeurtenissen en omstandigheden.

van ondernemingen onderkent Williamson de unitaire vorm ('U-form' - coördinatie door hiërarchie) en de multidivisionele vorm ('M-form' – coördinatie door ruil) (Williamson 1985). Williamson benadrukt dat als de transactiekosten relatief te hoog worden dat ondernemingen naar een efficiëntere besturingsstructuur 'moeten' overschakelen. In zijn visie geldt dit op lange termijn ook voor niet-commerciële organisaties zoals overheidsorganisaties (Williamson 1981: 573-574). Immers, zijn analyse berust op een onderliggend idee van 'natuurlijke selectie', met name dat besturingsstructuren die de transactiekosten relatief minder reduceren na verloop van tijd ophouden te bestaan ten voordele van meer efficiënte besturingsstructuren.

De instituties waarvoor de *agentschapstheorie* aandacht heeft, zijn gesitueerd in een heel specifieke context, met name een contractuele relatie tussen principaal en agent waarbij doelincongruentie en informatie-asymmetrie centraal staan. Instituties verwijzen in deze stroming naar de methoden en instrumenten (b.v. contractvormen, beloningsvormen) die in deze relatie door de principaal ingezet worden om het gedrag van de opportunitische agent te sturen in de door de principaal gewenste richting via informatierevelatie of prikkels ('incentive compatibility'). Deze instituties dienen de 'agentschapskosten' te minimaliseren. De agentschapstheorie situeert zich tussen de eigendomsrechten- en de transactiekostenbenadering door haar aandacht voor respectievelijk de verdeling van de verschillende rechten op een goed als prikkels voor gedrag (cf. 'residual claimants', 'risk sharing') enerzijds en anderzijds aandacht voor sturing en motivatie, en de minimalisatie van niet-productiegerichte kosten door middel van instituties (contractvormen) in een context van opportunisme (Mol : 120; Vries de 1992: 57-73).

3.1.3. De agentschapstheorie: stromingen en toepassingen

Normatieve en positieve agentschapstheorie

In navolging van Jensen wordt gemeenweg een normatieve en een positieve variant van de agentschapstheorie onderscheiden, die geresulteerd hebben "in two almost entirely separate and valuable literatures that nominally address the same problem" (Jensen 1983: 334) cf. (Mitnick 1992).

De *normatieve "theory of principal-agent"* of *principaal-agent-theorie* zoekt naar het optimale contract en beloningsstructuur vanuit het oogpunt van de principaal in een context van (1) onzekerheid, (2) informatie-asymmetrie en (3) doelincongruentie tussen de principaal en de agent (Jensen 1983: 334)[51]. Deze normatieve variant is louter gericht op mathematische, formele bewijsvoering in plaats van op empirische toetsing.

De *positieve 'agency theory'* of *positieve agentschapstheorie* daarentegen stelt vragen zoals: waarom zijn bepaalde empirisch waarneembare organisatievormen ontstaan? Waarom bestaan bepaalde organisatievormen naast elkaar? Welk effect heeft een bepaalde contractvorm op het gedrag van individuen (Vosselman 1996b: 140)? Hierbij gaat ze uit van twee tautologieën in haar voornamelijk niet-mathematische maar empirisch gerichte bewijsvoering: (1) maximaliserende actoren minimiseren de agentschapskosten in iedere contractrelatie; en (2) competitie tussen contractvormen is algemeen aanwezig en enkel de efficiëntste blijft verder bestaan ('survival of the fittest' cf. transactiekostentheorie) (Jensen 1983: 329-333). Hierdoor wordt het uitgangspunt van de positieve agentschapstheorie de assumptie dat ieder empirisch waarneembare contract- en organisatievorm (als nexus van contracten) in vergelijking met alternatieve vormen de meest efficiëntste is. Doel is de specifieke inhoud en vorm van deze organisatievorm te beschrijven in termen van de agentschapsrelatie en te verklaren in termen van contextuele variabelen als kapitaalintensiteit, informatiekosten en aard van het produkt (Jensen 1983: 325). De Vries stelt dat de normatieve variant

[51] Voor een overzicht van dergelijke modellen zie Sappington 1991; Arrow 1991.

meer aanleunt bij de eigendomsrechtenbenadering door de exogenisering van eigendomsrechten enerzijds, en de endogenisering van transactiekostenvariabelen in de vorm van relatieve efficiëntiemaatstaven anderzijds. De positieve agentschapstheorie leunt daarentegen aan bij de transactiekostenbenadering, doordat deze transactiekosten exogeen stelt en besturingsstructuren (eigendomsrechtenstructuren) endogeen (Vries de 1992: 69; Neelen 1993: 63)[52].

De agentschapstheorie als organisatietheorie[53]

Tot nu toe werd gesproken over de 'agentschapstheorie'. Maar zoals Dees stelt: "At this point in its development, the field exhibits less coherence and consistency than the designation 'theory' connotes. It is more accurate to describe it as a modeling approach within there are some common structures and assumptions but also wide variations" (Dees 1992: 27; Moe 1984: 756). Het is eerder een analytisch kader met een aantal vaste basisassumpties. Dit kader helpt onder meer de organisatie als 'black box' te openen, door de aanname van het methodologisch individualisme (Jensen 1983: 327). Voortbouwend op het werk van Coase (the Nature of the Firm, 1937) beschouwt de agentschapstheorie immers de organisatie als: "a legal entity that serves as a nexus for a complex set of contracts (written and unwritten) among disparate individuals" (Jensen 1983: 326-327; Jensen and Meckling 1976: 310-311). Deze visie maakt een economische benadering van organisaties mogelijk, zoals Jensen en Meckling op enthousiaste wijze verkondigden:

> "The problem of inducing an "agent" to behave as if they were maximizing the 'principal's' wellfare is quite general. It exists in all organizations and in all cooperative efforts… The development of theories to explain the form which agency costs take … and how and why they are born will lead to a *rich theory of organizations* which is now lacking in economics and the social sciences generally" (Jensen and Meckling 1976: 309).

Naderhand is de agentschapstheorie toegepast op onder meer de rol van bedrijfsleider als noodzakelijke monitor bij teamwork (Alchian and Demsetz 1974), de relatie tussen aandeelhouders, raad van bestuur en topmanagement in beursgenoteerde bedrijven (scheiding van eigenaarschap en sturing, 'ownership and control', Fama and Jensen 1983), arbeidsmarkten voor managers (Fama, 1980; Fama en jensen 1983), e.d.m. In de economische discipline kreeg de agentschapstheorie verder een ruime belangstelling vanuit de hoek van de 'accounting' en 'management control' literatuur. Daar vraagstukken van informatie, motivatie en sturing van actoren met verschillende doelstellingen binnen organisaties centraal in de 'accounting' en 'management control'-literatuur staan, is de toepassing van de agentschapstheorie voor de hand liggend (Jensen 1983: 'positive theory of accounting'). Van de Poel en Tempelaar stellen " (t)he accounting system is an important determinant in the design and operation of the agency relationship, both in terms of contracting and monitoring" (Poel van de and Tempelaar 1987: 1)[54]. Het 'accounting' of 'management control' systeem heeft onder meer als functie het agentschapsprobleem binnen organisaties te verminderen, door het voorzien van informatie of door incentives te voorzien voor de agent (Vosselman 1996b; Vosselman 1996a). In de accounting-theorie worden dan ook verschillende deelsystemen van het management control-systeem door een agentschapstheoretische bril beschouwd, zoals budgettering (Bouma and Van Helden 1994), kostenallocatie (Zimmerman 1979), interne verrekenprijs-systemen (Eccles 1991).

---

[52] De Vries koppelt daar evenwel een ander onderscheid aan, namelijk tussen agentschapstheorie m.b.t. hiërarchische relaties en m.b.t. contractuele (markt)relaties, een onderscheid dat in dit onderzoek niet wordt gevolgd (Vries de 1992: 71).

[53] Overzichten over toepassingen van het agentschapsmodel als organisatietheoretische analysemiddel in verschillende disciplines, zie bijvoorbeeld (Mitnick 1992: 84-85).

[54] De focus van deze toepassingen is gericht op het micro-niveau van besluitvorming, alhoewel de eenheid van analyse niet altijd het individu is. Soms wordt ook een organisatiedivisie of –eenheid als eenheid van analyse genomen (Poel van de and Tempelaar 1987: 1).

De agentschapstheorie binnen de politieke en administratieve wetenschappen

Moe voorzag in 1984 een ruimere rol voor de agentschapstheorie, onder meer door het gebruik van een meer eclectische methodologie (Moe 1984: 758). Verder voorspelde hij een verruiming van haar actieveld naar de studie van de publieke bureaucratie:

> (With respect to) the study of public bureaucracy, (….) the new economics of organization is extraordinarily promising. (…) It sheds interesting new lights on bureaucratic behavior by focusing on hierarchical control – an elegant, beautifully suitable focus that captures the essence of organizational relationships and offers a coherent framework for integrating both the bureaucratic and the political dimensions of administrative performance" (Moe 1984: 772).

Zijn dubbele voorspelling kwam uit. In de loop van de jaren '80 en '90 ontstonden verschillende toepassingen van de agentschapstheorie binnen de politieke en administratieve wetenschappen. Als eerste paste Mitnick in de jaren zeventig de agentschapstheorie toe op de verhouding tussen bureaucraten in regulerende overheidsorganisaties en hun politieke principalen, zoals wetgevers en belangengroepen. Hij formuleerde aldus een 'institutional or regulatory principal-agent model' (zie bijvoorbeeld Mitnick 1975; Waterman and Meier 1998: 174). Het toepassingsgebied werd naderhand verruimd naar het vraagstuk van de politieke sturing van de bureaucratie in het algemeen.

De '*positive theory of political control of bureaucracy*' richt zich op de wijze waarop politieke (hoofdzakelijk *verkozen*) principalen de aan hen ondergeschikte overheidsorganisaties kunnen sturen, opdat deze laatste de doelstellingen van de politieke principalen zouden vervullen. Deze positieve theorie heeft reeds een aanzienlijke, hoofdzakelijk Noordamerikaanse, literatuur[55] opgeleverd en is nog steeds heel populair, hoewel er kritiek van binnenuit opduikt[56]. Deze positieve theorie is gegroeid uit de nood om de 'positive theory of institutions' te verruimen met een organisatietheoretische invalshoek teneinde ook de politiek-administratie-relatie te kunnen bestuderen (Moe 1991: 118-119). Die 'positive theory of institutions' hield zich immers bezig met de oorzaken en gevolgen van politieke instituties (b.v. Shepsle) en was vanuit de 'social choice' theorie gesteund op neoklassieke economische principes.

Volgens Moe is de toepassing van de economische organisatietheorie via de positieve theorievorming de *enige mogelijke* weg om politieke en administratieve (organisatorische) vraagstukken met elkaar te verbinden. Tot de jaren '40 was er een strikte scheiding tussen politieke wetenschappen en organisatietheorie, analoog met de dichotomie politiek-administratie die tot dan aangehouden werd. Binnen de administratieve wetenschappen maakte men wel gebruik van organisatietheorie, maar zonder oog te hebben voor de politieke aspecten van de overheidsadministratie. Later werd onderkend dat er geen dichotomie tussen politiek en administratie bestaat, maar ook dan werd geen integratie van de twee disciplines bewerkstelligd. Politieke wetenschappers richtten zich op de externe rol van het administratieve apparaat in het politieke spel ('bureaucratic politics'); organisatiewetenschappers bleven gericht op de interne structuur ervan. Vanaf de jaren '80 kwam het neo-institutonalisme in de kijker, maar volgens Moe is de sociologische variant niet geschikt voor het bestuderen van de relatie tussen politiek en administratieve organisatie:

---

[55] Laffin wijst erop dat de 'positive theory of political control' ook geschikt is om minister-bureaucraat relaties in parlementaire systemen te bestuderen, los van de typische institutionele kenmerken van het Noordamerikaanse systeem (Laffin 1997: 46).

[56] Voor een overzicht zie (Wood and Waterman 1994: 22-26; Bendor :383-399; Torenvlied 1996; West 1997). Voorbeelden zijn (Moe 1990a; Moe 1991; Mc Cubbins, Noll, and Weingast 1989; Macey 1992; Spence D.B. 1997). Voor kritische bedenkingen over de basisassumpties van het agentschapsmodel en toepasbaarheid op de publieke sector zie (Waterman and Meier 1998; Waterman, Rouse, and Wright 1998; Eisner, Worsham, and Rinquist 1996; West 1997; Eisner 1993). Verschillende auteurs stellen dat de 'Economic theory of bureaucracy' (Niskanen 1971; Migué and Bélangér 1974; Miller and Moe 1983) als onderdeel van de 'Public Choice' theorie een extreme variant van het agentschapsmodel is.

> "My own view is that the sociological perspective cannot ever do this, that it is simply not well suited to the study of politics. (…) (It has) to do with the essential features of politics and government. In public-sector organization, the details of structure, personnel, location, oversight and funding –as well as anything else public decision-makers care to specify – are determined through specific acts of public authority. Precisely because these aspects of organization *are* important for programmatic performance and the incidence of costs and benefits across social groups, opposing interests regularly go to battle over them, and there is a contentious 'politics of structural choice' that determines who gets to exercise that public authority and how. The winners then have the legal right to design and adopt organizational features conducive to their own interests, and the losers have to suffer with whatever the winners impose on them. That's politics. That's also public organization, which arises out of politics and cannot be understood apart from it. All this can readily be explained, but the sociological perspective provides little insight or help – and worse, threathens to be quite misleading. By its very nature, it has nothing to say about the motivations and strategies of the key players in the politics of structural choice; the driving force behind political action and choice is simply absent. The 'explanation' proceeds at higher level. Events of relevance ot organization are presented as disembodied streams of activity, as random or forfuitous occurences, as behavior conforming to a social logic of 'appropriatedness', or as responses, somehow consistent with the alleged requirements of social legitmacy. How all of this comports with the actual behavior of the powerful, calculating, well-informed players in the politics of structural choice is left mysterious – and unstudied and unexplained. Public organization is 'explained' without any attention to politics" (Moe 1991: 121; Moe 1994: 20).

Dat voluntarisme wordt wel onderkend door het NIE, dat organisaties verklaart met verwijzing naar de motieven en strategieën van rationele individuen. De toepassing van het NIE op de relatie politiek-administratie zou moeten leiden tot een 'politieke theorie van organisaties' die de bureaucratische eigenschappen van een administratie (procedures, personeelsallocatie en bekostiging) en de wijze waarop ze gestuurd en gecontroleerd wordt, verklaart in termen van een spel tussen politieke actoren met tegenstrijdige belangen en doelstellingen[57]. De toepassing van het NIE op de publieke sector vereist echter wel een aantal noodzakelijke aanpassingen en verruimingen van het agentschapsmodel (zie infra).

Los van deze politiek-wetenschappelijke positieve theorie zijn er heel wat toepassingen gebeurd in de hoek van de administratieve wetenschappen en het overheidsmanagement (zie bijvoorbeeld (Boorsma and Halachmi 1998; Lane 1995; Myers and Lacey 1996; Lane 1995; Myers and Lacey 1996; Boorsma and Halachmi 1998a).

Een aantal hiervan gaan specifiek in op vraagstukken als verzelfstandiging en sturing (Barkema 1984; Bogt ter 1998; Neelen 1993c; Neelen 1993; Vries de 1992; van Leerdam 1999; Mardjana 1993b). Andere besproken vraagstukken zijn: beheersregels (Heyman 1988); klantentevredenheid (Myers and Lacey 1996); prestatiemeting en audit (Bouckaert 1998; Levy 1998); prestatiecontracten (Löffler 1998; Drumaux 1994); begrotingsystemen (Uusikylä 1996) en interne verrekenprijssystemen (Mol 1998). Op het grensgebied tussen de economische en bestuurskundige discipline heeft het agentschapsmodel ook een belangrijke positie binnen de 'public enterprise theory' (Mardjana 1993b; Garner 1996; Islam 1993; Aharoni 1985).

[57] Een dergelijke politieke theorie van de bureaucratie op basis van het agentschapsmodel en de transactiekostentheorie is uitgewerkt door Horn in zijn boek "The political economy of public administration –Institutional choice in the public sector" (Horn 1995). Van Leerdam pastte deze theorie toe op verzelfstandiging in Nederland (van Leerdam 1999).

3.1.4. De agentschapstheorie als basis voor het theoretische model

In dit onderzoek is gekozen om de agentschapstheorie met bijhorende assumpties en concepten te gebruiken om de verschillende vormen van sturing door de centrale overheid te omschrijven en hun invloed op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te onderzoeken, omwille van de volgende redenen:

(1) Ten eerste richt de agentschapstheorie zich primair op de wijze waarop de principaal de agent kan sturen en op de relatieve effectiviteit van een bepaalde sturingswijze vanuit het oogpunt van de principaal. In die zin sluit de agentschapstheorie rechtstreeks aan bij de centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek. Bovendien heeft de agentschapstheorie expliciet aandacht voor mogelijke risico's en negatieve effecten in een context van verkeerde of te weinig sturing. In wezen staan zowel de autonomie van de agent bij het uitvoeren van taken, als de sturing door de principaal centraal in de agentschapstheorie. Autonomie en sturing zijn twee centrale concepten in dit onderzoek.

(2) Ten tweede is de agentschapstheorie een geschikt analysekader om sturingsrelaties in de publieke sector te bestuderen. Immers, problemen van informatie-asymmetrie en doelincongruentie zijn veelvoorkomend in de publieke sector, onder meer omwille van de aard van de goederen en de eigenheid van het politieke proces (zie ook infra). “The public sector is a classical case of in point for principal-agent relationships since externalities and asymmetrical information are two important economic rationales underlying the existence of governments” stelt Löffler (Löffler 1998: 2). Bovendien is de agentschapstheorie een nuttige bril om de sturingsrelatie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door te bekijken. Want, “where one actor has the power to the purse and can formulate goals for another actor, who receives the money and is better situated (e.g. by virtue of having more knowledge or time) to pursue them we may apply the theoretical framework for analysis” (Boorsma and Halachmi 1998b: xxv).

(3) Ten derde, dient de agentschapstheorie in de internationale gemeenschap als een belangrijke verrechtvaardiging van de *huidige hervormingen* in de publieke sector (OECD 1999b; Greer 1994: 13-15). Zo wordt in de Nieuwzeelandse publieke sector de agentschapstheorie expliciet als model voor het structureren van verantwoordelijkheids- en verantwoordingsrelaties gebruikt (Schick 1996; Aucoin 1995). Belangrijk daarbij is dat de veronderstelling dat individuen ook in de publieke sector eerst en vooral hun eigenbelang nastreven, een basisassumptie is waarop ook de agentschapstheorie is gebouwd. Verder blijkt de agentschapstheorie een belangrijke nadruk te leggen op informatie en prikkels om actoren aan te zetten tot het gewenste gedrag. Deze nadruk op informatie en prikkels staan ook centraal in de recente initiatieven m.b.t. decentralisatie, competitie en privatisering.

(4) Daarbij aansluitend werd reeds gesteld dat het neo-institutionalisme in het algemeen en de agentschapsbenadering in het bijzonder als theoretische fundering voor het NPM dienen. Uit tabel 1.4 blijkt bovendien dat de agentschapstheorie de assumpties inzake het gecombineerd effect van de vier onderkende sturingsmechanismen (inputsturing, resultaatsturing, koppeling van bekostiging aan de resultaten, competitie) op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie ondersteunt.

(5) De agentschapstheorie laat toe zowel sturingsrelaties in een hiërarchische setting als een marktomgeving te bestuderen. Agentschapsrelaties kunnen zich ofwel in de markt of binnen een organisatie voordoen (zie infra) (Vosselman 1996b: 121; Vries de 1992: 59; Walsh 1995: 37). Vertaald naar het conceptueel kader dat hoger werd geschetst kan worden gesteld dat zowel verticale als horizontale sturingsystemen in agentschapstheoretische termen kunnen worden geanalyseerd. Dit is van belang daar dit onderzoek marktsturing als relevante sturingsvariabele onderkent.

(6) De agentschapstheorie laat bovendien toe om de sturings- en organisatieproblematiek binnen de overheidsadministratie te analyseren als de uitkomst van een politiek spel (zie supra). Hoewel in dit onderzoek niet zover gegaan wordt dat de wijze van sturing door de centrale overheid van de

uitvoerende overheidsorganisatie in het licht van politiek handelen wordt verklaard, wordt in dit onderzoek wel gesteld dat de keuze van het sturingsarrangement van een uitvoerende overheidsorganisatie bepaald wordt door bewuste daden van publieke autoriteit van politieke actoren.

Deze politieke actoren, i.c. ministers, hebben persoonlijke doeleinden en kiezen het sturingsarrangement van een uitvoerende overheidsorganisatie ten einde deze doeleinden te bereiken. Dit voluntaristisch uitgangspunt, m.b. het wijzigen van instituties door actoren ten einde hun preferenties te verwezenlijken[58], strookt met de theoretische grondslagen van het NIE, in tegenstelling tot het sociologisch neo-institutionalisme.

In dit onderzoek wordt dus een theoretisch model ontwikkeld, dat de assumpties in de internationale praktijk theoretisch onderbouwt vanuit de agentschapstheorie. Hierbij zijn de bestudeerde *instituties* de sturingsmechanismen die de centrale overheid inzet om het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie te sturen. Deze sturingsmechanismen zijn de 'humanly devised constraints' op het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie. Het *'institutioneel arrangement'* als geheel van beperkende instituties van de uitvoerende overheidsorganisatie (Neelen 1993: 91) wordt in dit onderzoek geïnterpreteerd als het sturingsarrangement van die uitvoerende overheidsorganisatie.

De keuze voor de agentschapstheorie als theoretisch kader impliceert dat in dit onderzoek uitgegaan wordt van rationeel handelende, zich egoïstisch gedragende actoren. De assumptie van de egoïstische maximaliserende actor wordt echter vanuit andere disciplines zwaar aangevochten, omwille van haar geringe empirische relevantie op micro-niveau (Moe 1984: 741; Torenvlied 1996: 18, voetnoot 2). De assumpties van egoïsme, opportunisme en maximalisatie worden aangehouden omwille van de volgende redenen. Ten eerste ligt klaarblijkelijk de veronderstelling van het in hun eigenbelang agerende actoren ten grondslag aan de assumpties in de internationale praktijk. Het is logisch dat een theoretisch model die deze assumpties theoretisch wil onderbouwen, dan ook van deze veronderstelling uitgaat. Ten tweede betracht deze veronderstelling in de economische wetenschappen niet noodzakelijk de empirische waarheid op micro-niveau, maar is louter een modelmatige vereenvoudiging van de werkelijkheid ten einde de complexiteit van deze werkelijkheid te reduceren en verklaringen en voorspellingen mogelijk te maken. Föss stelt dat "to make ‘economizing on virtue’ a relevant ambition, all one needs is the assumption that people will often enough *not* act in the public interests. All it takes to see that the economists’ remedies to this problem are relevant, is the assumption that private interest is a significant motive in human action” (Foss 1995:) zie ook (Vosselman 1996b : 143). Hierbij aansluitend stellen Boorsma en Halachmi:

> "In social sciences it is also quite common, in dealing with Economics, and especially with its assumption of rational behavior, to mix up the assumption with an empirical description of the relationship: economics do not belief that people only strife for personal utitlity maximization, but assume it for analyzing the possible consequences of such behavior. The same is true for the PA theory (…). It is assumed that both principals and agents strife for their own private goals, to analyze the possible outcomes of such behavior. But that does not imply that it is believed that a principal or an agent will in reality not strife for the public benefit, whatever that may be" (Boorsma and Halachmi 1998b, xxv).

In het ontwikkelde theoretische model worden de verschillende actoren verondersteld vaste preferenties als 'leidmotiv' voor hun gedrag te hebben. Omdat dit onderzoek tot doel heeft de validiteit van dit theoretische model op basis van een empirische gevalstudie te testen, worden *echter* ook deze doeleinden en preferenties in het empirische onderzoek betrokken (zie infra). Er zal nagegaan worden of in de empirische gevalstudie het gedrag, dat door de verschillende actoren gesteld werd, strookt met hun veronderstelde doeleinden en preferenties. Verder zal worden nagegaan hoe de andere actoren de doeleinden van de ene actor percipiëren. Immers, de percepties van een actor inzake de divergentie of

[58] Niet enkel de principaal kan de sturingsmechanismen als vigerende instituties vanuit zijn preferenties wijzigen. In dit onderzoek wordt erkend dat ook de agent vanuit zijn eigenbelang een invloed kan uitoefenen op de aard en inhoud van

convergentie van de doeleinden van de andere actoren met hun eigen doeleinden zullen haar houding t.o.v. de in te zetten of ingezette sturingsmechanismen bepalen (zie infra).

Een verder kenmerk van de agentschapstheorie is de aanname van het methodologisch individualisme op het niveau van de menselijke actor. In deze studie is echter de primaire eenheid van analyse op organisatorisch of supra-individueel niveau gedefinieerd. Immers, de invloed van sturingsmechanismen op de resultaten van de uitvoerende overheids*organisatie* wordt bestudeerd. In agentschapstheoretische termen is een dergelijke uitvoerende overheidsorganisatie echter een myriade van interne agentschapsrelaties (b.v. topmanagement -middenmanagement; middenmanagement-werknemers) met elk hun bijhorende problemen. Van deze interne agentschapsrelaties is in dit onderzoek abstractie gemaakt. Ook aan de kant van de in dit onderzoek onderkende principalen, met name de sturingsnetwerken van de onderscheiden ministers, worden interne agentschapsrelaties niet verder onderkend[59]. Nu hoeft volgens een aantal auteurs een dergelijk supra-individueel perspectief geen beletsel te zijn om NIE-theorieën toe te passen.

Ten eerste kan worden aangevoerd dat in de toepassingen van de agentschapstheorie er meestal een abstrahering gebeurt van de internorganisatorische agentschapsrelaties. Organisaties worden in de politiekwetenschappelijke toepassingen veelal herleid tot unitaire actoren (zoals de wetgevende vergadering, een parlementaire commissie of een overheidsbureau) in plaats van multi-actorschema's (Waterman and Meier 1998) of in de economische wetenschappen tot één bipolaire agentschapsrelatie tussen b.v. aandeelhouders en topmanagement van een privaat bedrijf. Ten tweede haalt men als verrechtvaardiging van deze abstrahering de reden van modelmatige vereenvoudiging aan. Er wordt in die gevallen verondersteld dat de aangenomen preferenties en het gedrag van organisaties als 'corporate actors' de resultante zijn van respectievelijk de preferenties en het gedrag van de constituerende maximaliserende individuen (Foss 1995; van Thiel 2000: 41-42; Neelen 1993: 91, noot 15) cf. (Jensen 1983: 327)[60]. Het wordt onderkend dat deze aanname geen recht doet aan de empirische complexiteit van het probleem en dat dus het daarbij gebaseerde theoretische model naderhand (d.w.z. na confrontatie met de empirische werkelijkheid) dient te worden verfijnd met meer realistische en complexe elementen.

Een andere manier om een dergelijke abstrahering te verrechtvaardigen is het optillen van het methodologisch individualisme tot op het niveau van de organisatie als *holistische* eenheid. Künneke (Künneke 1991: 92-97) werkt dit uit in zijn dissertatie, hierin gevolgd door andere auteurs (Vries de 1992; Tijdinck 1996). Hij stelt dat, niettegenstaande de ontkenning van de organisatie als eigenstandige entiteit, uit de sociologische literatuur blijkt hoe organisaties als sociale systemen kunnen worden beschouwd die tot op zekere hoogte onafhankelijk van de preferenties van hun individuele leden zijn. Aanwijzingen hiervoor zijn (1) de aanwezigheid van formele besluitvormingsprocessen, (2) de functionaliteit, respectievelijk de doelgerichtheid van de organisaties, en (3) de toewijzing van taken en functies binnen het hiërarchische systeem. Het is bijgevolg zinvol “om hen (organisaties, KV) als zelfstandige economische actoren van individuen te onderscheiden” (Künneke 1991: 108-113). In dit onderzoek stellen we ons op in de lijn van de eerste verrechtvaardiging, die beter verenigbaar is met de agentschapstheorie. Al bij al hangt de keuze van de meest geschikte analyse-eenheid af van de onderzoeksvraag, zoals Jensen als één van de grondleggers van de agentschapstheorie zelf stelt:

> "As Simon emphasizes, the definition of the elementary unit of analysis in science is not a matter of “right” or “wrong” but rather one of usefulness. Whether one chooses the “black box” or “nexus of

---

instituties. Een voorbeeld hiervan is de invloed van agenten op de inhoud van contracten bij contractonderhandelingen.

[59] Wel worden meerdere principalen onderscheiden, in tegenstelling tot vele politieke wetenschappelijke toepassingen die slechts één principaal onderkennen. Binnen de uitvoerende macht worden meerdere ministers met hun respectievelijk sturingsnetwerk als actoren erkend.

[60] "The behavior of the organization is the equilibrium behavior of a complex contractual system made up of maximizing agents with diverse and conlicting objectives" (Jensen 1983: 327).

> contracts" definition of an organization depends on the question at hand. (…) However, when using the black box approach it is important to remember that it is a convenient abstraction that is appropriate only for analysis of some questions. The danger in its use arises because it further encourages the tendency to personalize organizations by attributing motives and preferences to what is in fact a complex equilibrium system. Such personalization of organizations easily leads to uncritical application of the black box approach to questions it cannot handle" (Jensen 1983: 328)

Een laatste opmerking inzake het gebruik van de agentschapstheorie als theoretisch kader voor dit onderzoek betreft de positionering van dit onderzoek t.a.v. de normatieve en positieve stroming van de agentschapstheorie. Samen met een aantal auteurs wordt gesteld dat het onderscheid tussen normatief en positief m.b.t. dit onderzoek irrelevant is (zie bijvoorbeeld (Vries de 1992: 72-73). Zo stelt Vosselman in navolging van Van de Poel:

> "Onderzoek vanuit de economische discipline zal immers op grond van het empirisch paradigma gestalte moeten krijgen. In de empirische cyclus van wetenschapsbeoefening is zowel plaats voor formele analyses als voor empirische beschrijven en toetsing. Nadat (al dan niet op grond van explorerende gevalstudies) hypotheses zijn geformuleerd, vindt een proces van formele afleiding (plaats) waarna de conclusies moeten worden getoetst aan de empirie. De keuze voor wiskundige modellen (bij de normatieve variant) in plaats van verbale modellen (bij de positieve variant) is daarbij niet meer dan de keuze voor een bepaalde taal. Het voorgaande pleit nadrukkelijk voor een synthese tussen beide stromingen" (Vosselman 1996b: 141)

Onderhavig onderzoek gaat over de relatieve 'performantie' van verschillende institutionele arrangementen voor sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid. In termen van de positieve agentschapstheorie zou het louter bestaan van de verschillende sturingsarrangementen op zich reeds een bewijs van optimale efficiëntie zijn. Echter, er is geen reden om aan te nemen dat in de overheid slechts de meest efficiënte organisatievormen overleven, er is immers geen algemene competitie en geen 'bottom-line' (zie infra). Daarom is het louter empirisch voorkomen van deze of gene sturingsarrangement geen bewijs. De sturingsarrangementen moeten daadwerkelijk geëvalueerd worden op hun effect dat ze op de gedragingen van de actoren hebben en op de mate waarin ze leiden tot meer efficiëntie, of ruimer gesteld, tot betere resultaten. Daartoe wordt op basis van de agentschapstheorie en haar assumpties van infoasymmetrie, doelincongruentie en onzekerheid een formeel theoretisch model (normatief) ontwikkeld die voorspellingen doet omtrent de relatieve performantie van verschillende sturingsarrangementen. Daarna wordt de voorspellingen van dit model getoetst aan empirische waarnemingen (positief). Indien dergelijke waarnemingen overeenstemmen met de voorspellingen op basis van het formele model, dan kan het theoretische model leiden tot normatieve stellingen m.b.t. de wijze waarop de centrale overheid de uitvoerende overheidsorganisatie kan aansturen.

3.2. Agentschapstheorie en sturing

Centraal in de agentschapstheorie[61] staat de agentschapsrelatie. Een agentschapsrelatie is volgens Jensen en Meckling: "a contract under which one or more persons (the principal (s) engage another person (the agent) to perform some services on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent" (Jensen and Meckling 1976: 308). Deze agentschapsrelatie wordt gekenmerkt door (1) het feit dat de agent beslissingen neemt in naam van of in opdracht van de principaal en (2) het feit de agent daartoe een zekere mate van discretionaire beslissingsruimte (oftewel autonomie) bezit[62]. Daar beide partijen nutsmaximaliserende actoren zijn, zal de agent niet

[61] Voor een overzicht: (Pratt and Zeckhauser 1991: 1-36).

[62] Dit betekent dat aan de notie 'delegatie' van beslissingsbevoegdheden zoals vermeld in de definitie van Jensen en Meckling geen louter intern-organisatorische connotatie mag worden gegeven. Immers, in contracten tussen marktpartijen met de bedoeling een bepaald goed te produceren en aan te bieden wordt evenzeer een zekere discretionnaire beslissingsruimte aan de agent toegekend. Agentschapsrelaties treden op binnen hiërarchieën (organisaties) én binnen markten als coördinerende institutie. Zie (Douma and Schreuder 1992: 77; Neelen 1993: 66; Spremann 1987:9; Vries de

altijd in het belang van de principaal ageren (Jensen and Meckling 1976: 308). De *doeleinden* of belangen van de agent (kunnen) zijn immers *incongruent* met die van de principaal (zijn). De actoren worden gedreven door eigenbelang[63]. In het eenvoudigste economisch agentschapsmodel is de principaal gericht op het maximaliseren van zijn inkomen als resultante van de door de inspanningen van de agent gegeneerde opbrengsten verminderd met de productie- en sturingskosten. De agent is gericht op het maximaliseren van zijn inkomen door zo weinig mogelijk inspanning te leveren; inspanning heeft voor de agent een negatieve nutswaarde. Andere voorwaarden inzake de principaal-agent relatie zijn (Neelen 1993: 64-65; Vosselman 1996b: 138-139; Jensen and Meckling 1976: 308-310):

(1) de relatie is gebaseerd op een impliciete of expliciete overeenkomst;

(2) er bestaat een *informatie-asymmetrie* in het voordeel van de agent inzake zijn inzet, het produktieproces en de omgevingsomstandigheden. De principaal kan de acties en beslissingen van de agent niet op een directe wijze monitoren (d.i. zelf waarnemen). Ook zijn ze niet zomaar afleidbaar uit de waargenomen resultaten van die acties omdat de resultaten niet enkel door de inspanningen van de agent maar ook door omgevingsomstandigheden kunnen worden beïnvloed (Arrow 1991: 37)[64].

(3) de transactiekosten zijn positief; en

(4) de principaal is risico-neutraal terwijl de agent risico-avers is.

De agent mag verondersteld worden vanuit zijn eigenbelang te proberen zijn doelstellingen na te streven ten koste van die van de principaal, met ander woorden opportunistisch gedrag[65] te stellen. Het opportunistische gedrag door de agent kan twee vormen aannemen: (1) *'moral hazard'* ontstaat door de onobserveerbaarheid in hoofde van de principaal van het gedrag (b.v. inspanning) van de agent bij de uitvoering van het contract (ex post informatie-asymmetrie of 'hidden action') waarbij de agent niet al zijn inspanningen aan de doelverwezenlijking van de principaal wijt (d.i. 'shirking' (Alchian and Demsetz 1974); en (2) *'adverse selection'*, wordt veroorzaakt door ex ante informatie-asymmetrie (of 'hidden information') waarbij de agent de principaal kan misleiden bij het opstellen van de overeenkomst (Arrow 1991: 37-39). Het probleem voor de principaal bestaat er dan ook in om de agent op een dergelijke wijze te *sturen* dat de agent de doelstellingen van de principaal gaat nastreven (d.i. het centrale agentschapsprobleem)[66].

Volgens de literatuur heeft de principaal drie sturingsmiddelen tot zijn beschikking om opportunistisch gedrag door de agent te vermijden (Jensen and Meckling 1976: 308):

(1) Monitoring: de principaal kan, additioneel tot de waargenomen resultaten, het gedrag (het inspanningsniveau) van de agent en/of de omgevingsomstandigheden waarnemen, opvolgen en evalueren, weliswaar enkel op een indirecte manier. Een dergelijke monitoring levert ex post

---

1992: 62; Vosselman 1996b: 121). Moe stelt dat de agentschapsproblemen, 'moral hazard' en 'adverse selection', potentieel inherent zijn aan alle contractuele en hiërarchische relaties (Moe 1984: 755). Pratt en zeckhauser definiëren een agentschapsrelatie als iedere relatie waarin één individu afhangt van de acties van een andere actor (Pratt and Zeckhauser 1991: 2). Sommige onderzoekers stellen echter dat agentschapsrelaties enkel in organisaties of hiërarchische settings voorkomen (zie bijvoorbeeld, (Schanze 1987: 470). Hierbij erkennen ze het agentschapsmodel enkel als organisatietheorie maar vergeten ze dat de eerste beschrijvingen van de agentschapsrelaties betrekking hadden op contractuele verbintenissen op de markt, met name, in de sector van het verzekeringswezen.

[63] Dat eigenbelang is zowel voor de pincipaal als de agent terug te brengen tot de universele doeleinden 'fysisch welzijn' en 'sociale erkenning' (van Thiel 2000: 42). De doelincongruentie situeert zich op het vlak van de instrumentele doeleinden.

[64] Volledige informatie over de inspanningen (inzet) van de agent in hoofde van de principaal is enkel mogelijk wanneer de inspanningen van de agent direct door de principaal zelf waar te nemen zijn of wanneer er een stabiele relatie tussen inzet en de resultaten is, zodat de inzet uit de verwezenlijkte resultaten is af te leiden. Dit laatste houdt in dat de principaal met zekerheid weet dat de omgeving geen of een vaste invloed op de resultaten heeft.

[65] Vormen van opportunistisch gedrag zijn: "liegen, stelen, bedriegen", "halve waarheden debiteren, verzwijgen, overdrijven, voor de gevolgen weglopen, uivluchten zoeken, ligen om bestwil en nalatigheid" (Bouma and Van Helden 1994: 42)

[66] Het agentschapsprobleem is het vermijden van de nadelen van de specialisatie van de agent d.m.v. een doeltreffende sturing door de principaal. White stelt immers "all agency can be seen als specialization in some sense. (…) the conundrum is that specialization tends to yield reversal of control between principal and agent, a reversal that upsets the root source of agency, the desire of authority to enlarge the reach of its full control" (White 1991: 208)

informatie aan de principaal en vermindert aldus de ex post informatie-asymmetrie ten voordele van die laatste. Dit kan de neiging van de agent om voorafgaand aan de ondertekening van het contract onvolledige of onjuiste informatie te verstrekken, met andere woorden de kans op *'adverse selection'* verminderen. Een ander mogelijk gevolg is de vermindering van het risico op 'moral hazard' door de agent (Vosselman 1996b: 139-140). Des te meer als de principaal het verschil kan maken tussen de invloed van de agents' inspanningen en de omgeving op de waargenomen resultaten. De mogelijkheid hiertoe is groter als de principaal de waarnemingen kan vergelijken met waarnemingen m.b.t. agenten die belast zijn met vergelijkbare activiteiten in een vergelijkbare omgeving (Arrow 1991: 46; Bouma and Van Helden 1994: 44; Hendrikse 1993: 161). Ook bij vernieuwingen van contractrelaties zal informatie uit de vorige contractperiode nuttig dienst doen, ter vermindering van de ex ante informatie-asymmetrie of om beloningen aan te koppelen (Arrow 1991: 47-48). Het verzamelen van extra informatie is één manier om de agent in de gewenste richting te sturen (Hendrikse 1993: 126).

(2) Bonding: in sommige situaties is het in het eigenbelang van de agent om ex ante waarborgen in te bouwen dat hij geen acties zal nemen tegen de belangen van de principaal in en dat de principaal zal worden gecompenseerd in het geval dat dergelijke acties toch gebeuren. Voorbeelden zijn de contractuele waarborg dat financiële rekeningen door een erkende revisor zullen worden gecontroleerd, het voorzien van boetes in geval van contractbreuk aan de kant van de agent (Jensen and Meckling 1976: 325) en het werken via vaste procedures (Vosselman 1996b: 139). Jensen en Meckling stellen in het kader van hun uitwerking van het agentschapsprobleem tussen managers en aandeelhouders in een privaat bedrijf dat bonding ook de vorm kan aannemen van "contractual limitations on the manager's decision making power (which impose costs on the firm because they limit his ability to take avantage of some profitable opportunities as well as limiting his ability to harm the stockholders while making him better off)" (Jensen and Meckling 1976: 325)[67]. Bonding, zeker in de laatste vorm, vermindert de kans op 'moral hazard' omdat de bevoegdheid voor belangrijke beslissingen aan de principaal toegekend worden in plaats van aan de agent (Heyman 1988). Het vermindert ook de kans op 'adverse selection' door de verleende waarborgen. Die tweede vorm zal daarom centraal staan in dit onderzoek.

(3) Beloning ('incentives') en risico-overdracht (risk-turnover'): de principaal kan beloningen en sancties voorzien om de agent te prikkelen tot inspanning (prikkels via bekostiging). Enerzijds kan hierbij gedacht worden aan inspanningsafhankelijke beloningen, maar door de imperfecte monitoring van die inspanningen (meestal via een indicator, zoals het aantal gewerkte uren) is de kans op doelverschuiving groot. De agent kan zich hierbij richten op de maximalisatie van die indicator, eerder dan het nastreven van de werkelijke doelstellingen van de principaal. Anderzijds kan de principaal de beloning van de agent ook koppelen aan de waargenomen resultaten. Op deze wijze wordt een (gedeeltelijke of gehele) overdracht van het risico op tegenvallende resultaten van de principaal op de risico-averse agent bewerkstelligd. De agent loopt daarbij het risico dat, ondanks zijn inspanningen, de omgevingsomstandigheden de resultaten in negatieve zin beïnvloeden en aldus zijn beloning op een lager niveau brengen dan dat onder goede omstandigheden het geval zou zijn (Bouma and Van Helden 1994: 46). Risico-overdracht brengt de doelstellingen of belangen van de agent ex ante in de lijn van deze van de principaal. Immers, door *oprecht inspanningen te leveren* dient hij zijn eigen materieel belang maar ook dat van de principaal. Door het verminderen van de doelincongruentie reduceert de kans op 'moral hazard' als op 'adverse selection' (Vosselman 1996b: 140); "alignment of objectives is beneficial to the performance of the agency relationship" (Pratt and Zeckhauser 1991: 15)[68].

---

[67] Vosselman definieert in deze lijn en in navolging van Van de Poel bonding als *het overeenkomen van beperkingen die de agent bereid is te accepteren in het belang van de principaal* (Vosselman 1996b: 139).

[68] Een andere wijze om doelstellingen op elkaar af te stemmen is het gebruik van het sociaal mechanisme (zie hoger) in de vorm van socialisatie en door gedeelde normen en waarden. Zoals reeds aangegeven vormt dit sociaal mechanisme geen onderwerp van deze studie, hoewel haar belang niet mag onderschat worden (b.v. politieke benoemingen van leidende ambtenaren (Pratt and Zeckhauser 1991: 15)). Beloningen en sancties hoeven overigens niet altijd pecuniair te zijn, zoals

Een dergelijke sturing gebeurt niet kosteloos. In de literatuur worden drie soorten agentschapskosten onderscheiden (Jensen en Meckling, 1976: 308): (1) 'monitoring' kosten, welke de kosten van de sturingsactiviteiten door de principaal omvatten; (2) 'bonding'-kosten, welke de door de agent gemaakte kosten zijn om zichzelf te dwingen de doelstellingen van de principaal na te streven, aangeven[69]; en (3) de 'residual loss' of consequentiekosten, die het verlies aan inkomen voor de principaal, voortvloeiende uit de 'divergentie tussen de beslissingen van de agent en die beslissingen die de doelstellingen van de principaal maximaal zouden nastreven, aangeven[70]. Volgens de agentschapstheorie zal de nutsmaximaliserende principaal streven naar zo laag mogelijke agentschapskosten. Het is duidelijk dat monitoring- en bondingkosten aan de ene kant en 'residual loss' aan de andere kant in een afruilrelatie met elkaar staan. Het 'residual loss' zal echter nooit volledig kunnen worden teruggedrongen (Jensen and Meckling 1976: 308; Heyman 1988: 17). De notie van 'agentschapskosten' zal in het verdere onderzoek echter niet gebruikt worden als analyse-instrument omwille van zijn louter heuristische waarde en vooral omwille van de controverse over de precieze inhoud van het concept, onder meer in relatie met 'efficiëntie' als het neo-klassieke concept in de zin van geminimaliseerde produktiekosten t.o.v. gemaximaliseerde output[71]. Met betrekking tot dit laatste stelt de Vries dat de 'residual loss' als het hypothetisch efficiëntieverlies voor de principaal ingevolge de informatie-asymmetrie kan worden beschouwd (Vries de 1992: 101)[72]. De sturingskosten zitten echter niet in het neo-klassiek efficiëntieconcept vervat.

De agentschapstheorie veronderstelt causale relaties tussen sturing door de principaal van de agent en de resultaten van de agent ten aanzien van de door de principaal opgelegde doelstellingen. Deze causale relaties worden weergegeven in figuur 3.2. Gegeven de verschillende doelstellingen van de principaal en de agent en een beginsituatie met een bepaalde mate aan autonomie van de agent en informatie-asymmetrie zal de principaal opportunistisch gedrag door de agent en bijgevolg het 'residual loss' met betrekking tot het bereiken van zijn doelstellingen trachten te beperken door (1) beslissingsbevoegdheden van de agent contractueel te beperken (bonding), (2) zijn inspanningen en/of omgeving opvolgen en in combinatie met de waargenomen resultaten evalueren (monitoring) en/of (3) prikkels en risico-overdracht voorzien door de beloning te koppelen aan de resultaten. De inzet van deze sturingsinstrumenten vermindert de informatie-asymmetrie en/of de doelincongruentie tussen de principaal en de agent. Door de vermindering van informatie-asymmetrie en/of doelincongruentie zal de motivatie van de agent om de doelstellingen van de principaal na te streven, stijgen en de kans op

---

gevangenisstraffen, promoties, reputatieverlies. Pratt en Zeckhauser spreken over 'nonconservative use of incentives' (Pratt and Zeckhauser 1991: 12-14). Arrow geeft echter aan dat de huidige (normatieve) agentschapsmodellen nagenoeg zich louter op dieze pecuniaire beloning richten (Arrow 1991: 50).

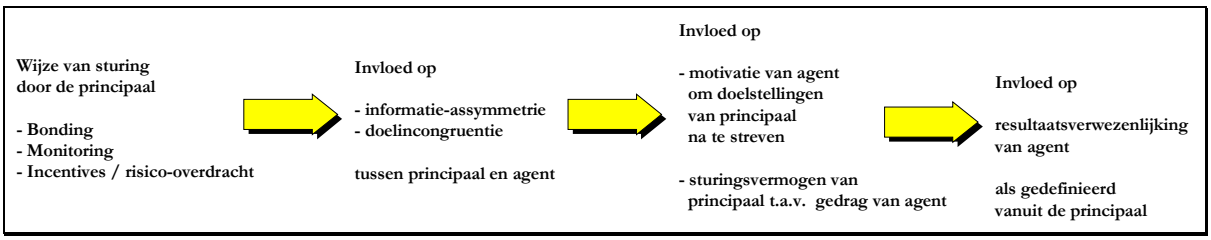
[69] Naast de kosten verbonden aan bonding en monitoring, zijn er ook kosten verbonden aan risico-overdracht in het geval van een risico-averse agent. Immers, de principaal zal een risico-premie bovenop de beloning aan de agent moeten betalen, opdat deze laatste het risico voor tegenvallende resultaten zou aanvaarden. Zie bijvoorbeeld (Besanko et al. 1996: 628-632; Vosselman 1996a: 148).

[70] Hennart laat het 'residual loss' uiteenvallen in 'shirking costs' en 'cheating costs'. 'cheating costs' of bedrogkosten hangen samen met systemen van risico-overdracht door middel van een resultaatsgerelateerde beloning (Hennart 1993)in (Vosselman 1996a: 148-149). Bonding in de zin van 'het contractueel beperken van de beslissingsbevoegdheid' kan in zekere zin leiden tot 'residual loss' als de agent door de beperkingen van zijn beslissingsbevoegdheden in bepaalde gunstige omstandigheden niet of niet snel genoeg een beslissing kan nemen die de doelstellingen van de principaal maximaliseert.

[71] De Vries stelt zich vragen bij het belang van beloningen als bron van monitoringkosten, en bij de mate waarin de bondingkosten al dan niet door de agent worden gedragen met behulp van de principaal verleende middelen (Vries de 1992 :67-68). Neelen stelt dat in vele gevallen het onderscheid tussen monitoring en bonding kosten niet houdbaar is en spreekt daarom over 'enforcement costs' (Neelen 1993: 72-76). Agentschapskosten en in het bijzonder de 'residual loss' zijn niet bovendien meetbaar, omwille van de noodzakelijke vergelijking van de genomen beslissingen met de ongekende 'first-best solution' (Vries de 1992 : 68; Schneider 1987; Schmidt 1987).

[72] In dit onderzoek wordt de vraag gesteld naar het effect van de sturing van de principaal op de 'resultaten' van de agent t.a.v. van de door de principaal gestelde doelstellingen. Veronderstel dat bij twee waarnemingen van de resultaten van dezelfde agent op een verschillend tijdstip, waarbij de agent evenveel inputfactoren inzet en waarbij de omgevingsomstandigheden constant blijven, deze resultaten bij de eerste waarneming dan bij de latere waarnerming kleiner (vanuit het oogpunt van de principaal) blijkt te zijn, dan kan dit verschil in principe door een verdere reductie van het 'residual loss' bij de tweede waarneming verklaard worden.

opportunistisch gedrag van de agent afnemen. Het gedrag van de agent zal onder dergelijke sturing resulteren in betere resultaten t.o.v. de door de principaal gedefinieerde doelstellingen.



FIGUUR 3.2: CAUSALE RELATIES VOLGENS AGENTSCHAPSTHEORIE TUSSEN DE WIJZE VAN STURING DOOR DE PRINCIPAAL EN DE RESULTATEN VAN DE AGENT

3.3. Agentschapstheorie en sturing van (overheids-)organisaties

In dit deel wordt eerst nagegaan hoe de agentschapstheoretische sturingsinstrumenten in de context van een organisatie geïnterpreteerd kunnen worden. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt van de kenmerken tussen de sturingsarrangementen van een archetypische private onderneming en een archetypische publieke organisatie (als deel van de traditionele overheidsbureaucratie). Deze vergelijking laat toe om de noodzakelijke uitbreidingen van de agentschapstheorie bij toepassing in de publieke sector, te bespreken. De bespreking van de sturingsarrangementen in de private sector steunt hoofdzakelijk op inzichten van toepassingen van de positieve agentschapstheorie in de economische discipline, de 'accounting' en ‘management control’-literatuur. Inzichten uit toepassingen in de politieke en administratieve wetenschappen ondersteunen de bespreking van de sturingsarrangementen in de publieke sector.

3.3.1. De agentschapstheorie en sturing van organisaties

Jensen zet in het artikel “Organization theory and methodology” (1983) de bakens uit voor een economische organisatie-theorie gebaseerd op de agentschapstheorie. In zijn visie hangt theorievorming over accounting inherent samen met theorievorming over organisaties, omdat accountingpraktijken en organisatievorm samenhangen. Zijn uiteindelijke doel is uiteindelijk te komen tot een positieve theorie van ‘accounting’praktijken door te verklaren waarom organisaties nou precies die bepaalde vorm aannemen en waarom ze precies dat bepaald gedrag stellen. Volgens Jensen en Meckling kunnen organisaties op afdoende wijze beschreven worden op basis van een “three-part taxonomy (…): (1) the performance measurement and evaluation system, (2) the reward and punishment system; (3) the system for partioning and assigning decision rights among participants in the organization” (Jensen 1983: 325)[73]. Organisaties kunnen immers beschouwd worden als een ‘nexus’ van contracten tussen individuen. “These contracts or internal ‘rules of the game’ specify the rights of each agent in the organization, performance criteria on which agents are evaluated, and the pay-off functions they face” (Fama and Jensen 1983: 302). Het is duidelijk dat in deze visie op organisaties het aspect van sturing centraal staat (de verdeling van beslissingsbevoegdheden is immers ook een vorm van sturing). Meer nog, de aard van de sturing is een *voldoende* criterium om organisaties te beschrijven en van elkaar te onderscheiden. Het is overigens duidelijk dat deze drie

[73] Een voorbeeld van een toepassing van dit analyseschema is Eccles’ verklaring van verschillende empirisch waargenomen types van divisies in een multidivisionele onderneming in termen van vermindering van het agentschapsprobleem tussen het topmanagement en het divisiemanagement (Eccles 1991).

karakteristieken verwijzen naar de drie sturingsinstrumenten die de principaal volgens de agentschapstheorie ter beschikking heeft om het gedrag van zijn agenten te sturen. De tabel 3.1 geeft het verband tussen de criteria van Jensen en de sturingsvormen volgens de agentschapstheorie aan. Jensen geeft op deze manier aan hoe de instrumenten bonding, monitoring en risk-turnover in de context van een organisatie moet geïnterpreteerd worden[74].

JENSENS' CRITERIA	STURINGSINSTRUMENTEN VOLGENS AGENTSCHAPSTHEORIE
'The performance measurement and evaluation system'	Monitoring
'The reward and punishment system'	Beloning en risico-overdracht
'The system for partioning and assigning decision rights among participants in the organization'	Bonding in de zin van contractueel beperken van de beslissingsbevoegdheden van de agent

TABEL 3.1: JENSENS' CRITERIA EN DE STURINGSINSTRUMENTEN VOLGENS DE ECONOMISCH AGENTSCHAPSTHEORIE

3.3.2. De agentschapstheorie en sturing van private ondernemingen

De bekendste toepassing van de agentschapstheorie in de positieve economische agentschapstheorie heeft betrekking op de relaties tussen het management en de eigenaars van een grote private onderneming, waarbij deze functies gescheiden zijn ('separation of ownership and control'). Gezien het agentschapsprobleem tussen eigenaars ('residual claimants'[75]) en het management, dat zijn eigen doelstellingen mag nastreven, is het immers verwonderlijk dat management-gecontroleerde bedrijven verder blijven bestaan en even winstgevend kunnen zijn als bedrijven waar de eigenaar ook het management waar neemt. Het relatieve succes van deze organisatievorm heeft te maken met specifieke kenmerken van het sturingsarrangement die de eigenaars aanwenden om het management te sturen. Bij de bespreking van deze kenmerken worden de organisatiecriteria van Jensen als vertrekpunt genomen.

Allocatie van beslissingsbevoegdheden

Een basiskenmerk van dit sturingsarrangement is de aanzienlijke mate van beslissingsbevoegdheden die managers hebben bij het uitvoeren van hun taken, met name door middel van de scheiding van 'decision management' en 'decision control'. In grote complexe organisaties is er, volgens Fama en Jensen de nood aan specialisatie en delegatie omwille van de diffuusheid van specifieke kennis over verschillende niveaus. Doordat de overdracht van kennis en informatie niet kosteloos gebeurt, is het *voordeliger* om de initiatie en implementatie van beslissingen (d.i. 'decision management') te delegeren naar de agenten met de relevante kennis terzake, in plaats van beslissingsbevoegdheden te centraliseren. Door deze mate van autonomie verminderen de kosten voor informatieoverdracht en kunnen de agenten hun informatievoorsprong over het productieproces en de omgevingsomstandigheden zodanig in het besluitvormingsproces brengen dat de productiekosten geminimaliseerd worden en een vlugge en flexibele reactie op wijzigende marktomstandigheden mogelijk is (Fama and Jensen 1983: 308 e.v.; Künneke 1991: 145-146). Aan de andere kant creëert de afwezigheid van zware contractuele beperkingen van de beslissingsbevoegdheden van het management door de eigenaars (d.i. bonding) meer mogelijkheden voor de managers om hun eigen

[74] Merk op dat in een organisationele context de sturingsinstrumenten als systemen worden beschreven. Dit sluit aan bij het concept van sturing als een systeem dat in dit onderzoek wordt gebruikt.
[75] De 'residual claimants' of 'residual risk bearers' zijn die actoren aan wie de netto 'cash flows' van het bedrijf toekomen. Deze dragen het 'residual risk', dat is het verschil tussen stochastische inkomstenstromen en de beloofde beloningen aan de agenten (Fama and Jensen 1983: 302-303).

doelstellingen na te streven. Echter, een aantal kenmerken van de archetypische private onderneming en haar sturingsarrangement faciliteren sturing in deze context van delegatie en autonomie.

Doelstellingen en informatie

De doelstelling van de eigenaar (eigenaren), d.i. de principaal, is éénduidig en uitsluitend gericht op de maximalisatie van de winst[76]. Immers, de output maximaliseren aan lagere kosten verhoogt de netto-inkomsten, te verdelen onder de 'residual claimants' als ook de kans op overleving in een competitieve omgeving (Fama and Jensen 1983: 302-303). Deze enkelvoudige doelstelling behoeft op zich geen verdere ex ante specificatie en onderhandeling tussen de eigenaars en het management. Deze doelstelling voorziet de principaal automatisch in een éénduidige en eenvoudige maatstaf (winst of rates of return on capital employed) om de resultaten van haar managers te meten en te vergelijken met andere ondernemingen op dezelfde markt. De winst als indicator geeft immers zowel de efficiëntie als de effectiviteit (d.i. de kosteneffectiviteit) aan waarmee het management zich aan zijn taak gekweten heeft. De monitoring van de resultaten van de onderneming stelt de eigenaren bijgevolg niet voor grote problemen en voor weinig of zelfs geen kosten. De accuraatheid van de waargenomen resultaten worden gewaarborgd door een accountant-controle van de resultaatsrekening en de boekhouding van de onderneming (Garner 1996: 88-90).

Resultaatsopvolging, risico-overdracht en de werking van markten

Verder is er de sturing en motivatie van deze beslissingsnemende agenten door de eigenaars door de installatie van een 'board of directors'. De eigenaars kunnen beslissen de controle op de genomen beslissingen (‘decision control’), d.i. de ratificatie en monitoring van de beslissingen, zelf uit te oefenen of te laten uitoefenen; de keuze tussen zelf doen of delegeren hangt af van de diffuusheid van het eigenaarschap. De controle op de beslissingen kan, in het uitzonderlijke geval dat de residuele risico’s geconcentreerd zijn in enkele ‘residual claimants’, door deze laatsten gebeuren. Echter, veelal zullen de residuele risico’s verspreid zijn over vele eigenaars (b.v. aandeelhouders). Deelname van al deze eigenaars aan de ‘decision control’ is te duur; daarom is het efficiënt ‘decision control’ te delegeren naar controlerende agenten in de vorm van een raad van bestuur ‘board of directors’ (Fama and Jensen 1983: 308-309). Deze raad van beheer zal in opdracht van de aandeelhouders de beslissingsbevoegdheid van de individuele topmanagers beperken, hun gedrag monitoren, belonen of straffen. Deze raad van beheer[77] wordt zelf benoemd of vervangen door de aandeelhouders.

Door de mogelijkheden van resultaatsgerichte bezoldiging in de private sector kan bovendien het gedrag van managers gestuurd worden door een koppeling van de beloning van het management aan de winstresultaten van het bedrijf (Jensen and Meckling 1976: 323). Hierdoor wordt een vorm van risico-overdracht tussen de principaal en de agent gecreëerd. Tenslotte is er de sturende werking van

---

[76] Instrumentele doelstellingen van de manager als agent zijn volgens Williamson inkomen, jobzekerheid, status, macht en professionalisme. In dat kader worden de managers verondersteld subdoelstellingen na te streven als uitbreiding van stafeenheden, uitgaven m.b.t. eigen voordelen (meubilair en grootte van kantoren, bedrijfswagen, chauffeur, buitenlandse reizen…), en winst boven het niveau dat door de aandeelhouders werd verwacht (winst-surplus). Andere mogelijke instrumentele doelstellingen van de managers, genoemd door andere auteurs, zijn maximalisatie van afzet en maximalisatie van de groei van de onderneming (Kaulmann 1987: 442-443; Ringeling 1978: 63-64). Via deze instrumentele doelstellingen streven managers ‘fysisch welzijn’ en ‘sociale erkenning’ na.

[77] Fama en Jensen trachten ook het voorkomen van een raad van bestuur bij non-profit organisaties, als belangrijkste sturingsinstrument voor de managers, te verklaren. Non-profitorganisaties worden deels gefinancierd door donoren, die echter geen vervreembaar recht op de resiuele netto-inkomsten bezitten. Er zijn geen ‘residual claimants’ in een nonprofit structuur. Toch is er een scheiding tussen ‘decision management’ en ‘decision control’ omdat de donoren het risico lopen dat de interne agenten de donaties onrechtmatig aanwenden. De ‘raad van bestuur’ waarin de donoren zetelen, benoemt, contreert en beloont de managers. Daar er geen ‘residual claimants’ zijn, kunnen de bestuursleden niet uit hun functie worden ontheven door externe eigenaars. Vervanging van leden zal gebeuren door coöptatie en de managers hebben meestal geen stemrecht in de raad van bestuur om collusie tussen de raad van bestuur en de managers te vermijden (Fama and Jensen 1983: 318-319).

markten. Naargelang de aard van het bedrijf spelen de volgende markten een informatierevelerende en/of prikkelverhogende rol (Alchian and Demsetz 1974: 315-319; Fama and Jensen 1983: 312-313; Douma and Schreuder 1992: 80-81; Kaulmann 1987: 445-447):

(1) De aandelenmarkt: bij 'open' ondernemingen met het eigenaarschap verdeeld over vele aandeelhouders voorziet de aandelenmarkt in een voor hen nagenoeg kosteloos monitoringsysteem. Immers, als een onderneming onder de maat presteert omwille van een onbekwaam of inactief management, zal de dalende aandeelprijs voor hen een signaal zijn (Sappington 1991: 61).

(2) De markt voor overnames ('market for corporate control'): bij een daling van de aandeelprijs verhoogt het risico over een vijandige overname, die het zittende managementteam aan de deur kan zetten. Deze vrees stimuleert het zittend management zijn inzet hoog te houden.

(3) De arbeidsmarkt voor managers: de concurrentie van managers onderling voor topfuncties is een andere prikkel. Immers een manager die een slechte reputatie heeft, maakt minder kans. Managers willen hun reputatie hoog houden om hun kansen niet te verspelen op die arbeidsmarkt.

(4) De productmarkt waarop de onderneming actief is: hoe intenser de competitie van andere aanbieders op de productmarkt, hoe minder de manager de ruimte heeft om zijn eigen doelstellingen na te streven. Immers, indien hij opportunitisch gedrag stelt, zal de eenheidskost die van de concurrenten overschrijden of de kwaliteit dalen onder die van de concurrenten. Een dalend marktaandeel volgt en gezien de bekostiging van de onderneming rechtstreeks samenhangt met de grootte van de afzet, zal de onderneming financiële verliezen leiden. Uiteindelijk zal de onderneming ophouden te bestaan door failissement. Gezien de betrekking en de positie van de manager samenhangt met de marktpositie van het bedrijf is ook hier sprake van risico-overdracht.

Resultaten

De resultaten (i.c.de winstgevendheid) van een management-gecontroleerde onderneming hoeven, volgens de agentschapstheorie, zeker niet minder hoog te zijn dan bij een onderneming, gecontroleerd door de eigenaar zelf. Dit, omwille van de volgende redenen:

(1) Door de scheiding van 'decision management' en 'decision control' zijn de kosten voor informatieoverdracht laag en heeft de bureaucraat de mogelijkheid om inputs en processen optimaal te kiezen als respons op veranderende omgevingsomstandigheden.

(2) De informatie-asymmetrie m.b.t. de *resultaten* tussen de principaal en de agent is heel klein wegens het éénduidig karakter van de doelstellingen, de nagenoeg kosteloze resultaatsopvolging en -evaluatie en de beschikbaarheid van vergelijkende informatie uit marktwerking. De informatie-asymmetrie m.b.t. de inspanningen van de agent wordt ook gereduceerd door middel van deze marktinformatie.

(3) De doelincongruentie m.b.t. de te verwezenlijken resultaten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie is gereduceerd wegens het éénduidig karakter van de principaals' doelstelling en de aanwezigheid van prikkels. Door de koppeling van de beloningen/sancties aan de door de principaal waarneembare resultaten op individueel en organisationeel niveau en de competitie op markten, is er een zekere overdracht van het risico op tegenvallende resultaten van de eigenaar naar het management.

Besluit

Samenvattend kan gesteld worden dat in een archetypische management-gecontroleerde onderneming de eigenaars de managers voornamelijk sturen door een vorm van risico-overdracht, waarbij de positie of het loon van het management gekoppeld wordt aan de resultaten of marktpositie van het bedrijf in

de vorm van winstcijfers, aandeelprijzen en het voortbestaan van het bedrijf. Deze risico-overdracht wordt mogelijk gemaakt door het voor handen zijn van een goed werkende en goedkope resultaatsopvolging en wordt mede bewerkstelligd door middel van de werking van verschillende markten. Monitoring van de inzet en beslissingen van het management gebeurt via de instelling van een 'board of directors', die weliswaar op hun beurt in een agentschapsrelatie staan met het aandeelhouderschap, en via de werking van markten. Bonding in de vorm van het contractueel beperken van de beslissingsbevoegdheid van het management wordt relatief weinig gebruikt. Immers, de risico's op opportunistisch gedrag, volgend uit de autonomie in hoofde van het management, worden verondersteld voldoende gereduceerd te zijn door de aansprakelijkheid van het management voor de resultaten van hun gedrag. In termen van Vosselman bestaat het sturingsarrangement van een dergelijk archetypisch private onderneming hoofdzakelijk uit risico-overdracht, aangevuld met een zeer zwakke bureaucratische regelkring.

3.3.3. De agentschapstheorie en sturing van publieke organisaties

Tabel 3.2 geeft de voornaamste verschillen tussen de sturingsarrangementen van de archetypische private onderneming en publieke organisatie volgens de criteria van Jensen weer. Het is belangrijk te noteren dat de 'publieke organisatie' hier verwijst naar een uitvoerende overheidsorganisaties als deel van de traditionele overheidsbureaucratie (ideaaltypisch sturingsarrangement I; zie bijlage 2.1). De eigenheden van de publieke sector en de hieruitvolgende noodzakelijke uitbreidingen van de agentschapstheorie worden puntsgewijs besproken. Immers, " (t)here are good reasons for thinking that bureaucratic control is much different for the public sector than the private sector, and that a straightforward application of contractual theories and their implications is likely to be very misleading" (Moe 1984: 765; Bouckaert 1998: 141-142).

KENMERK	STURINGSARRANGEMENT VAN ARCHETYPISCHE PRIVATE ONDERNEMING	STURINGSARRANGEMENT VAN ARCHETYPISCHE PUBLIEKE ORGANISATIE
Definiëring van principaal en agent	Éénduidig	Hiërarchie van principalen en agenten Meerdere principalen
Definiëring van doelstellingen van principaal en agent	Enkelvoudige, éénduige doelstelling bij principaal (geen nood aan ex ante specificatie)	Meervoudige, conflicterende en vage doelstellingen bij principalen (nood aan ex ante specificatie en afstemming/prioritisering)
Systeem voor performantieopvolging en -evaluatie	Eenvoudige en goedkope resultaatsopvolging (éénduidige maatstaf) Rol van 'board of directors' (systeem van 'decision control') Rol van aandelenmarkt, markt voor overnames, en productenmarkt	Moeilijke en onduidelijke resultaatsopvolging (door gebrek aan éénduidige maatstaf); performantieopvolging vooral gericht op inputs en processen Markten spelen nagenoeg geen rol als informatierevelerend mechanisme
Systeem voor beloning en risico-overdracht	Resultaatsgerelateerde bezoldiging/bekostiging Rol van productenmarkt (competitie) en arbeidsmarkt voor topfuncties	Moeilijkheden bij resultaatsgerelateerde bezoldiging/bekostiging in publieke sector Markten spelen nagenoeg geen rol als prikkelverhogend mechanisme
Systeem voor allocatie van beslissingsbevoegdheden	Ruime delegatie van beslissingsbevoegdheid naar managers (grote mate van autonomie)	Weinig delegatie van beslissingsbevoegdheid naar managers (geringe mate van autonomie)

TABEL 3.2: KENMERKEN VAN DE STURINGSARRANGEMENTEN VAN ARCHETYPISCHE PRIVATE EN PUBLIEKE ORGANISATIES (ONDER MEER GEBASEERD OP (GARNER 1996))

Doelstellingen en informatie

Wat betreft de definiëring van de rollen van de principaal en de agent, wordt er door verschillende auteurs op gewezen dat een publieke organisatie zich bevindt in een ruimere hiërarchie van principalen en agenten, waarbinnen iedere actor, afhankelijk van de beschouwde relatie, nu eens principaal, dan weer agent is. Deze hiërarchie omvat in een democratisch bestel minstens de volgende actoren: burgers, verkozen politici of wetgevende organen, regering en ministers, leidende ambtenaren (bureaucraten), midden- en lagere ambtelijke kaders, de ambtenaren aan een loket… (Moe 1984: 765-766; Horn 1995: 24; van Thiel 2000: 3; Boorsma and Halachmi 1998b: xxvi; Löffler 1998: 3-4). Verder zijn er nog andere actoren in het spel: rechtbanken, belangengroepen… Conform de bepalingen in het conceptuele deel, wordt dit onderzoek beperkt tot de studie van de relatie binnen de uitvoerende macht tussen de regering en haar ministers aan de ene kant en de uitvoerende overheidsorganisatie en haar leidende bureaucraat aan de andere kant. Deze relatie lijkt op het eerste gezicht het publiek equivalent van de agentschapsrelatie tussen de eigenaars en managers in een private onderneming, rekening houdend met het feit dat de doelstellingen van de betrokken actoren verschillen van hun private tegenhangers (Moe 1984: 766; Bouckaert 1998).

Zowel de minister als de bureaucraat streven de universele doeleinden ‘fysisch welzijn’ en ‘sociale erkenning’ na. In de ‘rational choice-literatuur’ wordt ervan uitgegaan dat politieke actoren deze doeleinden best kunnen bereiken door het nastreven van stemmenmaximalisatie of maximalisatie van de kans op herverkiezing onder meer door het realiseren van een beleidsprogramma dat hun kiezerspubliek bevoordeligt (Ringeling 1978: 63; van Thiel 2000: 44; Löffler 1998: 4). Een minister als politieke actor kan verondersteld worden vanuit zijn eigenbelang zowel stemmenmaximalisatie als het behoud of verbetering van zijn positie in zijn politieke partij als instrumentele doeleinden na te streven. Dit zal hij doen via het uitvoeren van het beleidsprogramma waartoe hij en zijn partij zich in het kader van de opmaak van het regeerprogamma gebonden *weten*. Terwijl de doelstelling die een eigenaar van een management-gecontroleerde onderneming aan zijn managers duidelijk is (maximalisatie van winst), zijn in een traditionele overheidsbureaucratie de aan een uitvoerende overheidsorganisatie opgelegde doelstellingen eerder vaag en ex ante niet geconcretiseerd in meetbare resultaatsnormen. Dit heeft te maken met enerzijds een aantal eigenheden van het politieke proces, zoals de nood aan politiek compromis, de informatie-achterstand inzake beleidsinhoudelijke expertise in hoofde van politici (zie infra), de wens van politici om zoveel mogelijk kiezers te behagen (van Thiel 2000: 63), en de vrees van politici om zich te binden aan toetsbare normen (Dunsire 1986; Walsh 1995: 21). Anderzijds speelt ook de specifieke aard van de overheidstaken een rol (zie infra).

De bureaucraat wordt verondersteld dezelfde doelstellingen als een manager na te streven, met name meer inkomen, macht, status, prestige, zekerheid en professionalisme, teneinde zijn ‘fysisch welzijn ‘ en ‘sociale erkenning’ te bevorderen (Ringeling 1978: 63-64; van Thiel 2000: 44-45; Torenvlied 1996: 18). Voor wat betreft de instrumentele doelstellingen van de bureaucraat draagt de 'Public Choice' theorie een aantal mogelijkheden aan. In de originele variant van Niskanen wordt de bureaucraat verondersteld budget-maximalisatie na te streven. Het budget is een noodzakelijk middel om de organisaties uit te breiden en om de uiteindelijke doelstellingen van de bureaucraat (Niskanen 1971; Löffler 1998: 5). Soortgelijke doelstellingen zijn diensten- of inputmaximalisatie (Torenvlied 1996: 19; Ringeling 1978: 62). Migué en Bélanger, later gevolgd door Niskanen, stellen dat de bureaucraat eerder de maximalisatie van de bureaucratische 'slack' gaat nastreven om zijn uiteindelijke doelstellingen te bereiken. De 'slack' of 'managerial discretionary profit' is het positief verschil tussen het ontvangen budget en het minimale budget voor hetwelk het productieniveau van de dienst mogelijk geweest was (Migué and Bélangér 1974). Dunleavy oppert via zijn 'bureau shaping theory' nog een andere doelstelling: bureaucraten streven naar een taakinhoud die hen het meeste status verleent, waarbij ze operationele taken delegeren en meer strategische taken trachten te verwerven (Dunleavy 1994; Ringeling 1978: 64). Vanuit de 'positive theory of political control' wordt onderkend

dat bureaucraten ook eigen inhoudelijke beleidsvoorkeuren kunnen nastreven (Torenvlied 1996: 21-22; Wood and Waterman 1994: 23; Bendor : 389-390). Deze beleidsvoorkeuren kunnen aanzienlijk verschillen van deze van de politieke besluitvormers, zeker na verloop van tijd door veranderende coalities, institutionalisatie en zich wijzigende externe relaties met doelgroepen (Waterman and Meier 1998: 176).

Het is duidelijk dat er tussen ministers en bureaucraten een potentiële doelincongruentie bestaat.

> " (P)oliticians and bureaucrats are seen as motivated by a desire to remain in power, the former maximising their electoral support and the latter maximising their material returns from work or at the very least their own agenda" (Laffin 1997: 46)

Deze doelincongruentie kan betrekking hebben zowel op de *aard* van na te streven beleid (doelstellingen en effecten; instrumenten en outputs, procedures en processen), zoals de 'positive theory of political control' benadrukt als op de *hoeveelheid* van de te verwezenlijken resultaten en de benodigde *middelen of inputs* hiervoor, hetgeen de 'Public Choice'-theorie beklemtoont. "Even if no policy disagreement exists, principal-agent theory suggests that bureaucrats are likely to shirk, to produce outputs at a higher than needed cost, or to produce a level of outputs that is lower than desired" (Waterman and Meier 1998: 176).

De relatie tussen ministers en bureaucraten is niet enkel bezwaard met mogelijk incongruente belangen maar ook met problemen met betrekking tot ongelijke informatieverdeling. Vanuit de literatuur wordt gewezen op verschillende soorten informatie-achterstand bij de politieke principaal. Enerzijds beklemtoont de 'positive theory of political control' dat de bureaucraat en de uitvoerende overheidsorganisatie een *beleidsinhoudelijke* expertise hebben die politieke actoren als ministers in veel mindere mate zouden bezitten, zoals reeds erkend werd door Max Weber.

> "Under normal conditions, the power position of a fully developed bureaucracy is always overtowering. The 'political master' finds himself in a position of the 'dilettante' who stands opposite the 'expert', facing the trained official who stands within the management of administration" (M. Weber geciteerd in (Wood and Waterman 1994: 25)

De uitvoerende overheidsorganisatie bezit door haar continuïteit, haar specialisatie, haar plaats in het beleidsveld en haar vroegere acties een grote kennis over de relaties tussen *mogelijke* procedures, beleidsinstrumenten, outputs en de gewenste effecten en de invloed van de omgeving terzake (Wood and Waterman 1994: 23). Met andere woorden, de uitvoerende overheidsorganisatie weet meer over de *aard* van een beleid dat nodig is om een bepaald gevolg in de maatschappij te bewerkstelligen. Dit wordt "programmatic of technical expertise" genoemd (Waterman and Meier 1998: 128). Het is dan ook vooral in de beleidsvoorbereidende fase en eerder tegenover de wetgevende principalen dat deze expertise zich laat gelden (Waterman and Meier 1998: 183; Bendor : 389). In de beleidsuitvoerende fase hangt het belang van deze informatie-asymmetrie rechtstreeks samen met de mate van programmeerdheid van het uit te voeren beleid. De 'beleidsvrijheid' van uitvoerende ambtenaren wordt volgens Ringeling positief beïnvloed door deze vorm van informatie-asymmetrie (Ringeling 1978: 60-62; 202-203). Vanuit de 'Public Choice' theorie en de agentschapstheoretische toepassingen op publieke ondernemingen wordt een andere informatievoorsprong in hoofde van de bureaucraat benadrukt. Gegeven de politieke keuze m.b.t. de aard van het te voeren beleid, heeft de bureaucraat een beter zicht op de *hoeveelheid* van processen en resultaten die zijn organisatie kan leveren in ruil voor een bepaald hoeveelheid aan *inputs*, met andere woorden op de *productiefunctie* van de uitvoerende overheidsorganisatie (Niskanen 1971; Neelen 1993; Mardjana 1993a)[78]. Löffler wijst

[78] "While programmatic or technical expertise is certainly one form of information, it is not the only type; agents also can gain information advantages from their very proximity to the bureaucracy. The problem of shirking occurs, for example, not because bureaucrats possess detailed technical expertise but because they know about the functioning of their bureaucracy. They can thus lie to superordinates about how diligently they perform their jobs. Hence to some extent agents will indeed have an information advantage over their principals, and some level of shirking is likely to occur" (Waterman and Meier 1998: 184). Toch vinden Waterman en Meier deze vorm van shirking niet de belangrijkste (zie infra).

erop dat hoewel de bureaucraat zelf in een agentschapsrelatie staat met zijn eigen organisatie en dus zijn informatie over de resultaten van zijn ondergeschikten ook niet volledig en accraat is, de bureaucraat toch beter geïnformeerd zal zijn dan zijn politieke principaal (Löffler 1998: 10). Deze informatie-asymmetrie kan de bureaucraat zowel ex ante als ex post uitspelen. Kenmerkend is overigens dat deze informatie-achterstand in de publieke sector niet enkel de inzet en beslissingen van de agent en de omgevingsinvloed omvat, maar tevens betrekking heeft op de verwezenlijkte resultaten (zie infra).

Gegeven de doelincongruentie en informatie-asymmetrie tussen de centrale overheid (minister) en de uitvoerende overheidsorganisatie kan de uitvoerende overheidsorganisatie de volgende vormen van opportunistisch gedrag stellen (van Thiel 2000: 55-56):

(1) 'Adverse selection': Bij het toewijzen van een bepaalde opdracht door de centrale overheid aan een bepaalde uitvoerende overheidsorganisatie licht de uitvoerende overheidsorganisatie de centrale overheid niet in over de werkelijke kost van de gevraagde resultaten, maar stelt hij een hogere kost voorop (of anders gezegd, hij vraagt meer inputs dan strikt noodzakelijk). Een andere mogelijkheid, die aansluit bij de vorige, is dat de agent lagere resultaten vooropstelt dan de optimale hoeveelheid, die kan geleverd worden met het beschikbare budget.

(2) 'Moral hazard': De uitvoerende overheidsorganisatie gebruikt de toegewezen financiële middelen voor andere doeleinden dan die voorzien door de principaal. Hierbij kan de agent resultaten leveren aan een hogere kost dan strikt noodzakelijk, of hij kan minder resultaten (in kwantiteit of kwaliteit) dan de optimale hoeveelheid leveren (Waterman en Meier, 1998: 176). In de context van de overheidssector kan gewezen worden op het probleem van onproductief gedrag ('shirking'), de consumptie van 'emolumenten' in de vorm van luxeuze kantoorruimtes, het opbouwen van 'organisational slack' in de vorm van overbodig personeel en materieel, persoonlijke verrijking en fraude. Kortom, de uitvoerende overheidsorganisatie stelt een bepaald gedrag waardoor het minder produceert als de maximale hoeveelheid resultaten, dan dat met het toegewezen budget mogelijk zou zijn.

(3) 'Subversieve' of 'afwijkende' beleidsuitvoering: de uitvoerende overheidsorganisatie voert het voorgeschreven beleid op een zodanige manier uit dat hij zijn eigen beleidsvoorkeuren verwezenlijkt, eerder dan die van de principaal. De afwijking tussen het uitgevoerde beleid en het door de principaal bedoelde beleid heeft niet noodzakelijk hogere kosten of lagere kwantiteit of kwaliteit van resultaten tot gevolg, maar wel een andere *aard* van resultaten. De principaal kan hierdoor geschaad worden in zijn kansen op 'herverkiezing'.

De 'positive theory of political control' richt zich op het empirische vlak vanuit haar aandacht voor doelincongruentie en informatie-asymmetrie omtrent de aard van het beleid vooral op de studie van de aanwezigheid van *beleidsinhoudelijke* afwijkingen bij verschillende sturingsarrangementen en onder verschillende assumpties b.v. (Torenvlied 1996)[79]. Empirische studies in het kader van de 'Public Choice'-literatuur, de 'Public Enterprise Theory' en public management literatuur spitsen zich eerder toe op de evaluatie van bepaalde sturingsarrangementen in termen van efficiëntie of effectiviteit *gegeven* bepaalde doelstellingen van de principaal (Mardjana 1993b; Neelen 1993). Ze besteden dus aandacht aan problemen inzake 'adverse selection' en 'moral hazard' zoals hierboven gedefinieerd. Het eigen onderzoek situeert zich tussen beide tradities met aandacht op de evaluatie van de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie t.o.v. de door de centrale overheid vooropgestelde (beleids)doelstellingen en de *inhoudelijke* afwijkingen[80].

---

[79] Bendor stelt hierover dat "Richard Nixon did not worry that bureaucrats in Health, Education and Welfare (HEW) were sleeping instead of working; political and programmatic subversion was on his mind" (Bendor : 390; Waterman and Meier 1998: 184).

[80] Waterman en Meier poneren overigens dat de doelincongruentie en informatie-asymmetrie tussen politici (ministers) en

Vanuit zijn eigenbelang maakt de bureaucraat bij de keuze uit verschillende handelingsalternatieven telkens de overweging wat het meeste bijdraagt tot de verwezenlijking van zijn doelstellingen: opportunistisch of inschikkelijk gedrag. Er wordt vanuit gegaan dat in principe opportunistisch gedrag geprefereerd wordt omdat deze minder inspanning en meer voordelen biedt. Enkel indien de bureaucraat vreest dat zijn opportunistisch gedrag aan het licht zal komen en gesanktioneerd zal worden of als hij voldoende geprikkeld wordt, zal hij inschikkelijk gedrag stellen (van Thiel 2000: 56).

'Residual claimant' en meerdere principalen

De relatie tussen een minister en (de bureaucraat van) een uitvoerende overheidsorganisatie kan met recht en reden een agentschapsrelatie genoemd worden waarin doelincongruentie en informatie-asymmetrie prevaleren. Toch heeft deze relatie een aantal bijkomende specifieke kenmerken. Ten eerste is er het probleem van de definiëring van de 'residual claimant' of, anders gezegd, de eigenaar van de uitvoerende overheidsorganisatie in deze relatie. De eigenaar van een goed is die actor die minstens het abususrecht over dat goed heeft (Künneke 1991: 92). De belastingbetalers worden dikwijls als eigenaar van de uitvoerende overheidsorganisatie en als ultieme 'residual claimant' beschouwd (Aharoni 1985: 69); echter, deze kunnen de uitvoerende overheidsorganisatie niet zomaar verhandelen. Künneke stelt dat feitelijk de eigendomsrechten van de burgers waargenomen worden door andere actoren en verwijst hierbij naar privatiseringen als voorbeeld. Ook individuele politici kunnen niet als feitelijke eigenaar worden omschreven, daar geen van hen een exclusief of individueel recht op de uitvoerende overheidsorganisatie bezit. Dit wordt overigens als één van de redenen beschouwd voor het waargenomen gebrek van inspanningen door politici om uitvoerende overheidsorganisaties te monitoren (Waterman and Meier 1998: 175; OECD 1999b: 58; Alchian and Demsetz 1974). Dit geldt evenzeer voor ministers als individu in een regering.

Wel kan gesteld worden dat deze rechten waargenomen worden door collectiviteiten of 'corporate actors' als het parlement (vooral de meerderheid) en de regering (Künneke 1991: 92-97). Zij kunnen de uitvoerende overheidsorganisatie verhandelen of veranderen. Ze dragen bovendien het financiële risico van het optreden van de uitvoerende overheidsorganisatie. In deze wordt de regering dikwijls vertegenwoordigd door de minister bevoegd voor Financiën. De regering in samenspraak met het parlement kan beslissingsrechten toekennen aan de uitvoerende overheidsorganisatie. Deze beslissingsrechten gelden echter voor de uitvoerende overheidsorganisatie als 'corporate actor'. Het behouden van winst is een eigendomsrecht op niveau van de organisatie. Deze aandacht voor 'corporate' actoren sluit aan bij de eerder gemaakte opmerking over de toepasbaarheid van het methodologisch individualisme in de context van sturing van uitvoerende overheidsorganisaties.

Ten tweede is er sprake van meerdere principalen die de overheidsorganisatie trachten aan te sturen. Deze verschillende principalen houden vanuit hun eigenbelang verschillende, soms onderling

---

administratie op het vlak van de aard van het beleid kan variëren naargelang het beleidsveld en in sommige gevallen (meerdere principalen en agenten, voldoende monitoring, positie van belangengroepen) er geen sprake van doelincongruentie en informatie-asymmetrie is (Waterman en Meier, 1998). Ze stellen dan ook dat in dergelijke situaties het agency-model niet uitsluitend kan worden gebruikt voor analyses en dat er gestreefd moet worden naar een ruimere theorie van de bureaucratie (Waterman and Meier 1998: 194-195). Deze algemene theorie zou andere deeltheorieën zoals agentschapstheorie, de 'iron triangle' theorie, en 'advocacy coalition' theorie omvatten en overkoepelen. In dit onderzoek wordt echter aangenomen dat op het vlak van de omzetting van middelen in resultaten er altijd een zekere mate van informatie-asymmetrie of doelincongruentie tussen de overheid en de overheidsorganisatie zal bijven bestaan, omdat de overheidsorganisatie immer het meeste inzicht in haar eigen productieproces heeft. Dit laatste wordt overigens erkend door Waterman en Meier (Waterman and Meier 1998: 176-177,184). Dit maakt dat in dit onderzoek het agentschapsmodel kan worden aangehouden. Echter, hun analyse toont duidelijk aan dat situaties waarin geen sprake van een zekere mate van informatie-asymmetrie en doelincongruentie *niet* kunnen bestudeerd worden vanuit de agentschapstheorie. Bovendien stellen ze terecht dat informatie asymmetrie en doelincruentie geen constanten zijn, maar daarentegen variabel in de tijd zijn. Echter, gezien de focus van dit onderzoek wordt de verdere assumptie dat deze variabelen *de waarde nul* (of onbestaande) kunnen bereiken, niet overgenomen wegens de geringe plausibiliteit (zie infra).

conflicterende doelstellingen erop na. Het hieruit volgende meerdere-principalen probleem heeft enerzijds betrekking op de verschillende actoren die de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht vertegenwoordigen, zoals de 'positive theory of political control' vooral benadrukt[81]. Moe stelt hierover:

> "Multiple arrangements are not unusual in organizations since subordinate units often take orders from more than one superior unit (accounting, personnel); but an effort is ordinarily made by organizational leaders to impose order and consistency. In democratic politics, however, party competition tends to promote multiple-principal arrangements that are competitive rather than cooperative, as none of the parties wants the others to have unfettered control over the bureaucracy. And in a separation of powers system, competitive multiple-principal arrangements are actually built in by design" (Moe 1984: 768).

Maar het 'meerdere –principalen-probleem speelt evenzeer in de relatie tussen de centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie (Boorsma and Halachmi 1998b: xxvi). In verband met publieke ondernemingen blijkt duidelijk dat binnen éénzelfde regering verschillende ministers gelijktijdig als principalen met eigen doelstellingen voor deze ondernemingen kunnen optreden (Mardjana 1993b; Islam 1993; Garner 1996; Aharoni 1985: 69-70). In het conceptuele deel werd aangegeven dat, naast de veelheid van actoren buiten de uitvoerende macht, ook binnen de centrale overheid verschillende sturingsactoren konden worden onderscheiden. Enerzijds is er het sturingsnetwerk rond de inhoudelijk bevoegde minister of ministers, met inbegrip van zijn (hun) kabinet en zijn (hun) administratie, die beleidsdoelstellingen nastreven en die zich eerder richten naar sturingscriteria zoals effectiviteit. Anderzijds zijn er de ministers bevoegd voor horizontale of overheidsbrede aangelegenheden. In dit onderzoek gaat het over de minister bevoegd voor financiën en begroting enerzijds en voor ambtenarenzaken anderzijds. Als behartigers van de doelstellingen van externe sturingsactoren zorgen deze laatsten voor de naleving van procedurele doelstellingen en sturingscriteria als rechtmatigheid, uniformiteit en zuinigheid. Het bestaan van meerdere principalen met verschillende doelstellingen heeft een aantal gevolgen. Traditioneel wordt de uitvoerende overheidsorganisatie met enerzijds vage, niet-gekwantificeerde doelstellingen (zie supra) en anderzijds verschillende, mogelijks *conflicterende* doelstellingen zonder onderlinge prioritisering geconfronteerd (Wilson 1989: 45-48; van Thiel 2000: 54). Wat betreft de beleidsdoelstellingen, wijst Dunsire op drie problemen met de onderlinge prioritisering van beleidsdoelstellingen: met name, (1) de moeilijkheid om deze beleidsdoelstellingen éénduidig te definiëren, waardoor doelstellingen vaag blijven en het niet duidelijk is op basis van welke resultaatsnormen ze geëvalueerd moeten worden, (2) de wederzijdse incompabiliteit ertussen (ze strijden om schaarse middelen), en de gemakkelijke omkeerbaarheid en tijdelijkheid van de onderlinge prioritisering van deze beleidsdoelstellingen. Deze specifieke gevolgen van de werking van het politieke systeem veroorzaken dat traditioneel "in most democratic regimes, control in the public sector in respect of substantive policy objectives is demonstrably weak" (Dunsire 1986: 337). De procedurele normen zijn, net als beleidsdoelstellingen, niet compatibel, maar ze hebben wel als voordelen, dat ze (1) bruikbaar zijn over de gehele publieke sector, (2) dat ze redelijk constant zijn doorheen de tijd, en (3) dat ze de noodzakelijke verantwoording van de uitvoerende macht aan de wetgevende en de juridische macht onderbouwen. Deze voordelen maken dat voor deze normen sturingsinstrumenten beter ontwikkeld en geïnstalleerd zijn. Traditioneel is sturing in de overheid dus voornamelijk gericht op processen (en inputs). Deze traditionele staat van *'multivalence'* van de publieke sector veroorzaakt dat de uitvoerende overheidsorganisatie zich bevindt in een situatie

[81] Toch is het aantal studies in de 'positive theory of political control' literatuur die verder gaat dat een dyade agentschapsrelatie en het bestaan van meerdere principalen in rekening brengt, beperkt (b.v. (Wood and Waterman 1994)voor een overzicht zie (Waterman and Meier 1998: 178-179). Bovendien blijken deze studies tot nu toe geen rekening te houden met externaliteiten, waarbij het dienen van de belangen van de ene principaal door de agent de belangen van de andere principaal schaadt. Ook worden mogelijke interacties tussen principalen niet in deze studies opgenomen (Waterman and Meier 1998: 178-179; Waterman, Rouse, and Wright 1998: 17; Bendor : 392-395). Tenslotte houden onderzoekers in deze school er rekening mee dat ook binnen de uitvoerende macht er verschillende principalen zijn, maar hun rol is nog geen voorwerp van studie geweest (Waterman and Meier 1998: 179).

waarbij verschillende, *incompatibele* doelstellingen en sturingscriteria simultaan moeten worden nagestreefd. Deze situatie wordt ook *'polylemma'* (Dunsire 1986: 341), *'multilemma'* (Grunow 1986: 650) of ook 'cross-pressures' genoemd.

Resultaatsopvolging, risico-overdracht en de werking van markten

In de publieke sector ontbreekt er bijgevolg een 'natuurlijke' maatstaf voor de resultaten van het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie, die 'winst' voor een private onderneming is. Door de aanwezigheid van meerdere doelstellingen, de moeilijkheid om deze ex ante te prioritiseren en te preciseren, en de specifieke aard van goederen en diensten in de publieke sector, is in de traditionele overheidsector systematische resultaatsopvolging een moeilijke aangelegenheid. Wat betreft de specifieke aard van de goederen en diensten zijn ten eerste resultaten (outputs, effecten, kwaliteit) meestal *niet direct waarneembaar* door de principaal. In het geval van materiële diensten worden deze na productie meestal niet aan de principaal, met name de overheid, aangeboden maar aan burgers/gebruikers. Vele producten of outputs zijn overigens immaterieel, hetgeen directe observatie/perfecte monitoring *überhaupt* bemoeilijkt (Moe 1984: 760; OECD 1999b: 58; Walsh 1995: 21-22). En de effecten die tot stand gebracht worden in de maatschappij zijn meestal moeilijk te definiëren, laat staan te observeren. Voor de meting van resultaten kan men met andere woorden niet terugvallen op directe observatie of de opvolging van een éénduidige maatstaf maar dient men via *benaderende indicatoren* indirect te monitoren. Dit impliceert ten eerste dat het monitoren van resultaten helemaal niet (nagenoeg) kosteloos is, zoals in de economische agentschapstheorie wordt verondersteld, maar in tegendeel zeer duur kan zijn. Doordat er bij de opvolging van resultaten van benaderende indicatoren dient te worden gebruik gemaakt, bestaat bovendien een bijkomend gevaar van 'moral hazard' in de vorm van doelverschuivingen (van Thiel 2000: 63) en 'performance paradoxes' (van Thiel 2000). Dit gevaar is eens te meer aanwezig omdat de uitvoerende overheidsorganisatie meer kennis bezit inzake mogelijke en geschikte indicatoren dan de centrale overheid.

In de context van een traditionele overheidsbureaucratie ontbreekt een systematische resultaatsopvolging van de uitvoerende overheidsorganisatie door de betrokken principalen dan ook meestal[82], met een zekere ex post en ex ante informatie-asymmetrie m.b.t. de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie tot gevolg. Risico-overdracht door koppeling van beloningen en sancties aan de verwezenlijkte resultaten is bijgevolg niet wijd verspreid (OECD 1999b: 58)[83]. Bouckaert stelt bijvoorbeeld " (t)here are experiments with public performance related pay in OECD countries, although they do not look too convincing" (Bouckaert 1998: 139). Op het niveau van de uitvoerende overheidsorganisatie worden in de traditionele setting budgetten op een incrementele wijze vastgelegd, zonder enige verwijzing naar resultaten (Löffler 1998: 7). Hetzelfde geldt voor de allocatie van andere inputs (b.v. personeelsformaties; cf. Moe 1984: 767). Daarenboven spelen markten als goedkope informatierevelerende en prikkelverhogende instituties in een traditionele overheidsbureaucratie nauwelijks een rol. De markt voor overnames is pas recentelijk ontstaan en is

[82] De 'positive theory of political control' wijst wel op een aantal mogelijke monitoringsinstrumenten om beleidsafwijkingen door de uitvoerende overheidsorganisatie te detecteren. Parlementaire vragen, werkzaamheden van parlementaire commissies en onderzoekscommissies, reacties van kiezers en belangengroepen op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie ('constituency decibel meters' (Weingast and Moran 1983; Moe 1984: 770)); het betrekken van belangengroepen bij de werking van de uitvoerende overheidsorganisatie ('fire alarms') (Mc Cubbins and Schwartz 1984; Torenvlied 1996: 34-35; Bendor : 396-398), media-aandacht, en de reputatie van de bureaucraat (Moe 1984: 767). Het is duidelijk dat het vooral om instrumenten gaan die ter beschikking staan van het parlement, hoewel de minister zich ook hierop kan verlaten. Bovendien bieden deze instrumenten geen vorm van systematische opvolging en-evaluatie.

[83] In de 'positive theory of political control' worden als mogelijke prikkels genoemd: sancties (vermindering van budgetten, publieke vernedering, degradatie) gekoppeld aan negatieve feedback door parlementaire controles of door belangengroepen (Weingast and Moran 1983; Mc Cubbins and Schwartz 1984; Torenvlied 1996: 34-35; Bendor : 396-398; Wood and Waterman 1994: 25).

bovendien beperkt tot de sector van de publieke voorzieningen zoals telecommunicatie, postdiensten en transport. Traditioneel werden ook deze diensten voorzien door monopoloïde overheidsorganisaties.

Ook de arbeidsmarkt voor overheidsmanagers is in ontwikkeling nu recentelijk meer en meer ambtelijke topfuncties als mandaatfuncties op basis van korte termijn contracten toegekend worden (Bouckaert 1998: 139). Traditioneel echter werden deze topfuncties op basis van anciënniteit, opleidingsniveau, examens (merit-systeem, zie Horn 1995) en eventueel politieke affiliatie toegekend. De productenmarkt als sturend mechanisme kan beschouwd worden als het snelst groeiend, nu steeds meer overheidsmonopolies doorbroken worden. Traditioneel werd echter het principe van de zelfvoorziening gehanteerd. "Because of the lack of potential bankruptcy for public organizations and the disjunction between costs and revenues (i.e. the absent or unknown relation between taxes paid by citizens and the amount of goods and services received), there is a lack of incentives to perform efficiently" (van Thiel 2000: 11). Door de afwezigheid van marktwerking in de vorm van resultaatsgerelateerde bekostiging en competitie, "there is no hidden hand to guarantee optimality for the public sector" (Moe 1984: 762; Walsh 1995: 23; Löffler 1998: 5). In de private sector wordt een proces van natuurlijke selectie, waarbij inefficiënte aanbieders weggeconcurreerd worden, verondersteld[84].

Allocatie van beslissingsbevoegdheden

In een archetypische managementgecontroleerde onderneming hebben de managers een grote mate van autonomie, doordat hun aansprakelijkheid voor resultaten voldoende waarborgen biedt. In een traditionele overheidsbureaucratie zijn er verschillende factoren die een dergelijke aansprakelijkheid bemoeilijken: een veelheid van vage, conflicterende doelstellingen en het grote belang van procedurele doelstellingen (b.v. rechtmatigheid), de moeilijkheid en kosten van resultaatopvolging- en evaluatie, de onvoldoende werking van markten. In een traditionele overheidsbureaucratie zullen de principalen de bureaucraat ex ante trachten te sturen door zijn beslissingsbevoegdheden van de bureaucraat in te perken via het centraliseren van beslissingen of het stellen van restrictieve regels m.b.t. de mogelijke keuzes in een beslissingsproces (zie ook Neelen 1993). Deze bonding van de operationele beslissingen wordt aangevuld met een sterke monitoring van informatie m.b.t. inputs, processen en procedures. Zowel de functioneel bevoegde als de horizontale ministers richten hun sturing primair op respectievelijk beleidsmatige en beheersmatige operationele aangelegenheden, eerder dan op tactische en strategische kwesties[85]. Er is met andere woorden geen sprake van een scheiding tussen 'decision management' en 'decision control'. Elk van deze ministers heeft een sturingsnetwerk van organisaties en vertegenwoordigers tot hun beschikking, die als controlerende agenten ingeschakeld worden[86]. Dunsire stelt dat de beleidsinhoudelijke en procedurele sturing door deze verschillende sturingsactoren binnen en buiten de uitvoerende macht leidt tot 'cross-cutting controls':

> "Thus we can envisage four different kinds of control mechanism, cutting across substantive policy or production control, each monitoring departure from a large number of procedural standards, all

[84] De aanname van deze veronderstelling stelt de positieve agentschapstheorie overigens in staat bestaande besturingstructuren te beschouwen als agentschapskosten minimaliserend. "But such a mechanism clearly does not operate for public bureaus. Bureaus survive by securing political support – from congressmen in committees, the institutionalized presidency, interest groups – sufficient to veto life-threathening legislation by enemies; and they expand their scope of their activities by building on this base of political support. Natural selection clearly has something to do with a bureau's 'political efficiency'. Yet, this criterion for selection is not only consistent with productive inefficiency, it often tends to cause it" (Moe 1984: 762).

[85] In de context van publieke ondernemingen heet het dat de overheidsturing vooral gericht op "quantity of control", eerder dan op "quality of control" (Islam 1993; Mardjana 1993b).

[86] Over de proliferatie van sturingsentiteiten, volgende uit de noodzaak om grote organisaties te sturen, zie (Besanko et al. 1996: 147-150).

> operating simultaneously and largely independently, penetrating the decision-making processes of departments at all levels, every standard at every decision point subject to negative-feedback or to other regulatory cycles" (Dunsire 1986: 339).

Voor een bureaucraat betekenen deze 'cross-cutting controls' dat hij bij een bepaalde beslissing niet enkel rekening moet houden met substantieve doelstellingen, maar dat hij ook de eisen van de overige procedureel gerichte sturingscentra in rekening moet brengen. Dunsire stelt dan ook dat er geen sprake is van één superieur, maar van meerdere. De bureaucraat bevindt zich niet in een simpele hiërarchie van ondergeschikte en bovengeschikte, maar in het centrum van verschillende sturingsnetwerken (Dunsire 1986: 340; OECD 1999b: 58)[87].

Resultaten

In verband met publieke ondernemingen, stelt Islam dat er onder bepaalde omstandigheden sprake is van een disfunctionele interface tussen de centrale overheid en een publieke onderneming:

> "Multiple control agents, vague mandates, ill-defined mutual roles and priorities, lack of expertise in supervising an agency, lack of managerial competence and policy direction, interference with routine activities and lack of oversight of strategic decisions spell out the recipe for a dysfunctional interface". "A functional interface will have fewer contact points, clear definition of roles, results-orieted control of activities" (Islam 1993: 136).

Het is duidelijk dat ook de sturingsrelatie tussen de centrale overheid en een uitvoerende overheidsorganisatie in de traditionele bureaucratische setting eerder de kenmerken van een disfunctionele interface bezit. Het sturingsarrangement van een traditionele uitvoerende overheidsorganisatie zal in vergelijking met een private managementgecontroleerde onderneming, volgens de agentschapstheorie, minder efficiënt en effectief zijn m.b.t. door de principaal opgelegde doelstellingen omwille van de volgende redenen[88]:

(1) Door het gebrek aan scheiding van 'decision management' en 'decision control' zijn de kosten voor informatieoverdracht hoog en ontbeert de bureaucraat de mogelijkheid om inputs en processen optimaal te kiezen als respons op veranderende omgevingsomstandigheden (Jensen and Meckling 1976: 325; Heyman 1988: 19).

(2) Door de aanwezigheid van meerdere principalen met onderlinge doelincongruentie en de hieruitvolgende situatie van 'polylemma' waarin de bureaucraat zich bevindt, kan hij de vooropgestelde doelstellingen op verschillende manieren interpreteren en kan zo zijn persoonlijke doelstellingen nastreven. Anderzijds kan hij om slechte of afwijkende resultaten te verrechtvaardigen

---

[87] Dit concept van Dunsire van 'cross-cutting controls' sluit aan bij de traditionele organisatie van de overheid in de vorm van een functionele bureaucratie, waarbinnen iedere uitvoerende eenheid geconfronteerd wordt met myriade van sturingscentra die elk bepaalde aspecten van de productieprocessen regelen of sturen (Naschold 1996b: 296). Kastelein spreekt van 'multi-centrale aspectspecificatie – organisatie' (MCA) bestaande uit extern gespecifieerde eenheden die hij omschrijft als een vorm van externe beheersing van de interne operaties, de interne organisatie en de omgevingsrelaties van afzonderlijke eenheden die deel uitmaken van een groter (inter)organisationeel complex door middel van gedetailleerd specificerende instructies, voorschriften, regeling e.d. en van daarop aansluitende eisen van terugkoppeling en verantwoordingsinformatie, vanuit en naar gespecialiseerde lijn-, staf- en andere centra, waarin per aspect van die operaties, organisatie- en omgevingsrelaties een zo groot mogelijke deskundigheid is geconcentreerd (Kastelein 1990). Williamson spreekt van de U-form (Williamson 1985).

[88] Een hoge economische efficiëntie is volgens de 'positive theory of political control' ook niet de bedoeling van de traditionele overheidsbureaucratie als organisatievorm. De bedoeling van de oprichters van een dergelijke organisatie is *politieke efficiëntie*: via procedures en verdeling van bevoegdheden wil de oprichtende coalitie zichzelf beschermen tegen 'bureaucratic drift' enerzijds en heroriëntatie door latere coalities anderzijds (zie b.v. (Moe 1990b; Horn 1995; van Leerdam 1999; Macey 1992). Petrie stelt " (T)he legislation establishing a public agency may set out some of its functions and the manner in which should be carried out. In this sense the legislature has chosen to place limitations on the decision rights allocated to ministers, and to make some public sector agencies accountable directly to the legislature for the conduct of some of their functions. Agencies have more than one principal, and this may be a delibberate attempt to build checks and balances in to the system, restricting the ability of the government of the day to direct or 'contract' for the performance it desires" (OECD 1999b: 58)

ten opzichte van de ene principaal de incompabiliteit van de doelstellingen en de inmenging van de andere principalen inroepen (en omgekeerd) cf. (Mardjana 1993b; Wood and Waterman 1994: 147). Hij kan dus via strategisch gedrag zijn principalen tegen elkaar uitspelen[89]. Door meerdere auteurs wordt de veelheid en incompatibiliteit van de opgelegde doelstellingen als verklaring gegeven voor de mindere efficiëntie en effectiviteit van een overheidsorganisatie in vergelijking met een private organisatie (Boorsma en Künneke, 1989; Mardjana 1993b, 1993, Neelen 1993; van Thiel 2000: 11).

(3) De informatie-asymmetrie m.b.t. de *resultaten* t.o.v. de opgelegde doelstellingen tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie is groot (Löffler 1998: 7) wegens het gebrek aan een ex ante specificatie van die doelstellingen, het gebrek aan resultaatsopvolging en -evaluatie en het tekort aan vergelijkende informatie uit marktwerking. Door de intensieve monitoring van verschillende aspecten inzake het gebruik van inputs enerzijds en van processen anderzijds verkrijgen weliswaar de respectievelijke principalen wel bepaalde *partiële* informatie over de door de agent geleverde inspanningen[90]. Maar door het gebrek aan coördinatie en afstemming tussen de betrokken sturingsactoren ontstaat er geen totaalbeeld. Bovendien steekt iedere gewonnen informatie over de inspanningen van de agent tegenover het nagenoeg totale gebrek aan systematische informatie over de verwezenlijkte resultaten schril af. Het terugdringen van de informatievoorsprong m.b.t. aspecten van de inspanningen van de agent zijn in de traditionele setting vooral gericht op de toetsing van rechtmatigheid en zuinigheid als sturingscriteria (eerder dan op efficiëntie, effectiviteit en kosteneffectiviteit).

(4) De doelincongruentie m.b.t. de te verwezenlijken doelstellingen tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie is groot wegens het gebrek aan een ex ante specificatie van de doelstellingen en het afwezig zijn van voldoende prikkels. Door de onvoldoende koppeling van de beloningen / sancties aan de (overigens niet door de principaal gekende) resultaten op individueel en organisationeel niveau en het gebrek aan competitie op markten, is er nagenoeg geen overdracht van het risico van tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie.

Besluit

De toepassing van agentschapstheorie op de sturingsrelatie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie vereist minstens de volgende aanvullingen m.b.t. het basismodel:

---

[89] Onderzoekers in de 'positive theory of political control'-school wijzen op nog een andere vorm van strategisch gedrag: de bureaucraat kan een coalitie aangaan met de politieke principaal waarvan de beleidsdoelstellingen het dichtst aanleunt bij zijn eigen beleidsvoorkeuren in de hoop deze laatste te realiseren. "In those cases where principals do not share the agents' goals, agents would have a clear incentive to leak information to competing principals. The end result would be a breakdown of a pure information asymmetry. While agents would likely still possess more information than any of their principals, particularly regarding the internal operations of their agencies (as opposed to information on the issues) it would not be the pure information asymmetry the traditional model suggests" (Waterman and Meier 1998: 180-181). Ook m.b.t. de omzetting van middelen in resultaten gegeven de doelstellingen van principaal, kan de uitvoerende overheidsorganisatie dergelijke coalities aangaan, b.v. om bij budgetbesprekingen een bepaalde budgetverhoging goedgekeurd te krijgen. Het wordt echter niet aanvaard dat een uitvoerende overheidsorganisatie daartoe de volledige informatie over haar beheer van de beleidsuitvoering aan de geallieerde principaal zou kenbaar maken. Immers, de principaal zou deze informatie in een andere context tegen of ten nadele van de uitvoerende overheidsorganisatie kunnen gebruiken. Verder is het plausibel dat verschillende problemen andere coalities kunnen opleveren. Bovendien bestaat telkens de kans dat omwille van de politieke cyclus in de nabije toekomst de principalen andere doelstellingen zullen aannemen. Omwille van die onzekerheid zal in een coalitie met één van de principalen de agent slechts een minimaal gedeelte van haar informatievoorsprong prijsgeven, maar zeker niet alle informatie waarover zij beschikt (cf. ratchet-effect bij herhaalde interacties tussen principaal en agent (Sappington 1991: 60)).

[90] Een minister als politieke principalen zijn geneigd enkel dat aspect van het gedrag van de agent, dat een impact heeft op zijn eigen doelstellingen en zijn kans op herverkiezing, te monitoren (OECD 1999b: 58).

(1) De definitie van principalen en agenten op het niveau van 'corporate actors';

(2) De aanwezigheid van meerdere principalen met onderlinge doelincongruentie[91];

(3) Een definitie van resultaten, die ruimer is dan efficiëntie of winstgevendheid;

(4) De noodzaak van een *ex ante specificatie* van de doelstellingen en de bijhorende resultaatsnormen en *afstemming* of *prioritisering* van de verschillende doelstellingen (i.t.t. de private sector waar de doelstelling van de principalen, m.n. winstmaximalisatie, geen ex ante specificatie behoeft) (Garner 1996: 91-92);

(5) De moeilijkheid, kost en opportunistische gevaren van resultaatsopvolging en –evaluatie en de hieruitvolgende informatie-asymmetrie m.b.t. resultaten.

Uitgaande van deze uitbreidingen, kan gesteld worden dat in een traditionele overheidsbureaucratie een uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid vooral gestuurd wordt door 'bonding', in de zin van 'contractuele beperking van de beslissingsbevoegdheden van de agent door de principaal', m.b.t. het gebruik van inputs en de processen. De monitoring van resultaten (i.t.t. de partiële monitoring van de inspanningen) of de overdracht van risico door de centrale overheid is om verschillende redenen veel minder ontwikkeld. In de termen van Vosselman kan het sturingsarrangement omschreven worden als een sterk bureaucratisch regelkringsysteem.

3.4. Een eenvoudig agentschapsmodel m.b.t. sturing van uitvoerende overheidsorganisaties

Volgens de *agentschapstheorie* zet het sturingsarrangement van de traditionele overheidsbureaucratie in vergelijking met een private managementgecontroleerde onderneming niet aan tot efficiënt en effectief gedrag. Het NPM-gedachtengoed voorspelt echter een verbetering van de resultaten naarmate het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie van ideaaltype I (traditionele overheidsbureaucratie) over ideaaltype II (quasi-contractpartij) naar ideaaltype III (marktpartij) verschuift. Deze verschuiving impliceert *op organisationeel niveau* (1) een vermindering van inputsturing, (2) meer resultaatsturing, (3) meer koppeling van de bekostiging aan de resultaten of prikkels via bekostiging, en (4) meer competitie op de productmarkt (zie bijlage 2.1)[92]. In dit deel wordt, aansluitend bij de inzichten van de toepassingen van de agentschapstheorie op de publieke sector, een *agentschapstheoretisch model* ontwikkeld dat deze NPM-assumpties theoretisch wil onderbouwen, waarna de geldigheid van dit model en haar hypothesen kan worden nagegaan door empirisch onderzoek. Dit model wordt verder aangeduid als '*agentschapsmodel'*, waarbij de notie *'agentschapstheorie'* verwijst naar de bredere achterliggende theorie.

Het agentschapsmodel gaat in principe uit van een vier-actoren-setting. De agent is de uitvoerende overheidsorganisatie, waarvan aangenomen wordt dat deze o.m. de maximalisatie van de budgettaire 'slack' ('zo weinig mogelijk doen voor zoveel mogelijk middelen') als instrumentele doelstelling nastreeft. Daarnaast wordt uitgegaan van drie principalen die de uitvoerende overheidsorganisatie willen sturen[93]:

(1) De inhoudelijk bevoegde minister (incl. sturingsnetwerk) waaronder de uitvoerende overheidsorganisatie ressorteert. Deze wordt de 'centrale principaal' genoemd. De doelstellingen van de centrale principaal zijn in eerste instantie substantief van aard en zijn gericht op een zo goed

[91] Sappington stelt immers: " (t)he precise manner in which multilpe princpals interact is important to a complete understanding of institutions" (Sappington 1991: 63).

[92] In wezen wil het NPM het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie zo dicht mogelijk laten aansluiten bij het sturingsarrangement van de management-gecontroleerde private onderneming, door maximaal kenmerken van dit sturingsarrangement over te nemen en toe te passen in de context van een overheidsorganisatie.

[93] Soms kan er sprake zijn van meerdere inhoudelijk bevoegde ministers. Het is mogelijk het model daartoe uit te breiden.

mogelijke uitvoering van het betrokken beleid, waarbij effectiviteit het centrale sturingscriterium is. Zoals reeds aangegeven, ontbreekt het deze substantieve doelstellingen dikwijls aan de noodzakelijke éénduidigheid en specificiteit.
(2) De minister bevoegd voor financiën en begroting (incl. sturingsnetwerk) die deze materie overheidsbreed behartigt;
(3) De minister bevoegd voor ambtenarenzaken (incl. sturingsnetwerk) die deze materie overheidsbreed behartigt. Deze beide principalen worden de 'horizontale principalen' genoemd. De horizontale principalen streven eerder procedurele doelstellingen na, met sturingscriteria als legaliteit, uniformiteit en zuinigheid.

Deze drie principalen kunnen ook samen met andere ministers als regering collegiaal beslissingen nemen. De notie 'centrale overheid' wordt gebruikt om de principalen gezamenlijk te duiden. De verwezenlijking van betere resultaten door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt volgens de agentschapstheorie bereikt door het terugdringen van opportunistisch gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie, met name 'adverse selection' en 'moral hazard' (zie supra). De mate waarin een alternatief sturingsarrangement, in vergelijking met de traditionele overheidsbureaucratie, tot betere resultaten leidt, hangt samen met de vier volgende factoren:

(1) De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix (aard, hoeveelheid en combinatie) van inputs kan (mag) bepalen, die haar, gegeven de omgevingsomstandigheden, het meest aangewezen lijkt om de gevraagde resultaten te leveren. Hiertoe moet de uitvoerende overheidsorganisatie over een zekere mate aan beheersmatige autonomie beschikken.

(2) De mate waarin het 'meerdere principalen-probleem' verminderd wordt. Het 'meerdere principalen-probleem' doet zich voor wanneer de uitvoerende overheidsorganisatie naast de centrale principaal door andere principalen met verschillende doelstellingen (of sturingscriteria) wordt gestuurd (bij doelincongruentie tussen de verschillende principalen) en de uitvoerende overheidsorganisatie zich in een situatie van 'polylemma' bevindt. De oplossing ligt in het terugtreden van een aantal principalen of het onderling afstemmen of prioritiseren van de doelstellingen.

(3) De mate waarin informatie-asymmetrie inzake resultaten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie vermindert. Informatie-asymmetrie verwijst naar de informatievoorsprong inzake het productieproces (omzetting van inputs in resultaten) ten voordele van de uitvoerende overheidsorganisatie zoals deze ervaren wordt door de centrale overheid enerzijds en door de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds. Deze informatie-asymmetrie heeft betrekking op (a) de aard van substantieve doelstellingen en te verwezenlijken resultaten en (b) gegeven de substantieve doelstellingen van de centrale overheid, betrekking op (de hoeveelheid van) de te verwezenlijken resultaten, eventueel gecombineerd met de middelen die moeten worden ingezet om bepaalde resultaten te bereiken.

(4) De mate waarin doelincongruentie m.b.t. de te verwezenlijken doelstellingen tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie vermindert. Deze doelincongruentie heeft betrekking op (a) de aard van substantieve doelstellingen en te verwezenlijken resultaten en (b) gegeven de substantieve doelstellingen van de centrale overheid, betrekking op (de hoeveelheid van) de te verwezenlijken resultaten, eventueel gecombineerd met de middelen die moeten worden ingezet om bepaalde resultaten te bereiken (de substantieve doelstelling aan uitvoerende overheidsorganisatie zijn opgelegd door de centrale principaal of door de centrale overheid waarbij de verschillende principalen collegiaal betrokken zijn).

Het terugdringen van 'adverse selection' en 'moral hazard' tussen een uitvoerende overheidsorganisatie en de sturende overheid door het bewerkstelligen van bovenstaande factoren dient volgens het agentschapstheoretische kader te gebeuren door middel van het selectief toepassen

van de drie agentschapstheoretische sturingsinstrumenten (bonding, monitoring en risico-overdracht) door de centrale overheid.

De sturingsmechanismen, inputsturing, resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competities kunnen o.i. geïnterpreteerd worden als vormen van bonding, monitoring of risico-overdracht. In die zin kan de invloed van een toenemend gebruik van de respectievelijke sturingsmechanismen op de bovengenoemde tussenliggende factoren, en bijgevolg op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie voor elk van deze sturingsmechanismen weergegeven worden. Tabel 3.3 toont dit op een schematische wijze. In het volgende hoofdstuk worden deze verbanden verder toegelicht.

STURINGS-MECHANISME	AGENTSCHAPS-THEORETISCH INSTRUMENT	DE MOGELIJKHEID TOT KEUZE OPTIMALE MIX VAN INPUTS	VERMINDERING 'MEERDERE RPINCIPALEN' - PROBLEEM	VERMINDERING INFORMATIE-ASYMMETRIE	VERMINDERING DOEL-INCONGRUENTIE
Mate van inputsturing door de centrale overheid	Nadruk op bonding (contractuele beperking van beslissingsbevoegdheden)	**-** door beperking van beslissings-bevoegdheden	**-** door versterking van betrokkenheid van horizontale ministers	=	=
Mate van resultaatsturing door de centrale overheid	Nadruk op monitoring (resultaatsopvolging en –evaluatie)	=	**(+)** in combinatie met een vermindering van inputsturing (door ex ante prioritisering van doelstellingen via overleg)	+ door gebruik van informatie-revelerende instrumenten	+ door ex ante specificatie van doelstellingen in resultaatsnormen en door overleg
Mate van prikkels via bekostiging door de centrale overheid	Nadruk op risico-overdracht (beloningen en sancties)	=	=	=	+ door overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten
Mate van competitie op de productmarkt	Nadruk op monitoring en risico-overdracht	=	=	**(+)** in combinatie met resultaatsturing (door mogelijkheid tot vergelijking met andere aanbieders)	**(+)** in combinatie met prikkels via bekostiging (door invloed van competitie op de resultaten)

- : Negatief effect; = : geen effect; + : Positief effect; (+): Positief effect in combinatie met een ander sturingsmechanisme

TABEL 3.3: STURINGSMECHANISMEN EN HUN INVLOED OP DE INTERMEDIAIRE VARIABELEN

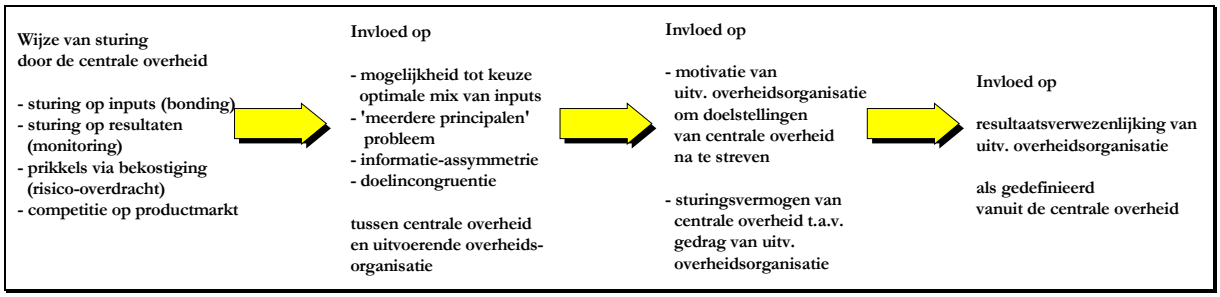
Vanuit de toepassing van de agentschapstheorie op de sturing van uitvoerende overheidsorganisaties kan vervolgens, naar analogie van het agentschapstheoretisch basismodel (zie 3.2.), een eenvoudig agentschapsmodel afgeleid worden dat causale relaties tussen de wijze van sturing door de centrale overheid en de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie t.a.v. de door de centrale overheid opgelegde doelstellingen veronderstelt (zie figuur 3.3). In het agentschapsmodel is het sturingsarrangement en de onderliggende sturingsmechanismen de onafhankelijke variabelen. De mate van resultaatsverwezenlijking van de uitvoerende overheidsorganisatie t.o.v. de substantieve doelstellingen opgelegd door de centrale overheid is de afhankelijke variabele. Intermediaire variabelen zijn enerzijds de vier hogergenoemde factoren.

Deze variabelen beïnvloeden op hun beurt weer twee variabelen, met name:

(1) De *motivatie* van de uitvoerende overheidsorganisatie om de doelstellingen van de centrale overheid na te streven en te verwezenlijken. Dit hangt af van de mate waarin de uitvoerende

overheidsorganisatie meent haar eigen doelstellingen te kunnen nastreven door die van de centrale overheid te verwezenlijken, de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie meent dat de centrale overheid meer informatie over de resultaten en de ingezette middelen kan verzamelen, de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix van inputs kan kiezen, en de mate waarin zij niet onderworpen is aan conflicterende doelstellingen van verschillende sturingsactoren binnen de centrale overheid.

(2) De *stuurbaarheid* van het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie in hoofde van de centrale overheid of het *sturingsvermogen* van de centrale overheid: dit is de mate waarin de centrale overheid het gedrag van de utvoerende overheidsorganisatie voldoende kan sturen zodat de verwezenlijking van de doelstellingen van de centrale overheid gewaarborgd wordt. Dit hangt af van de mate waarin de centrale overheid meent dat de uitvoerende overheidsorganisatie haar eigen doelstellingen niet boven die van de centrale overheid plaatst, de mate waarin de centrale overheid meent *meer of betere* informatie over de resultaten en de ingezette middelen van de uitvoerende overheidsorganisatie te kunnen verzamelen, de mate waarin de centrale overheid zich kan concentreren op strategische beslissingen (eerder dan de operationele keuze van inputs), en de mate waarin de centrale overheid meent te vermijden dat de uitvoerende overheidsorganisatie onderworpen is aan conflicterende doelstellingen van verschillende sturingsactoren binnen de centrale overheid.



FIGUUR 3.3: CAUSALE RELATIES VOLGENS HET EENVOUDIG AGENTSCHAPSMODEL TUSSEN HET STURINGSARRANGEMENT VAN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE EN HAAR RESULTATEN

Het ontwikkelde agentschapsmodel laat toe de internationale assumpties theoretisch te onderbouwen, hypothesen eruit af te leiden en deze te onderwerpen aan empirisch onderzoek. Er is wel een nood aan een bijkomende uitklaring van de onderlinge relaties tussen de variabelen. Deze verfijning wordt ondernomen in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4. Het agentschapsmodel nader bekeken

In dit hoofdstuk wordt het in het vorig hoofdstuk ontwikkelde agentschapsmodel verder uitgewerkt en verfijnd. Hierbij worden de conceptualisering van de verschillende variabelen en hun onderlinge samenhang en interactie verder uitgeklaard. Eerst worden de vier sturingsmechanismen als onafhankelijke variabelen elk afzonderlijk belicht, met aandacht voor de invloed op de intermediaire variabelen. Vervolgens wordt de interactie tussen de sturingsmechanismen en de invloed van die interactie op de intermediaire en afhankelijke variabelen besproken. Deze inzichten worden weergegeven in een verfijnd agentschapsmodel, waaruit een aantal hypothesen worden afgeleid. Deze hypothesen sluiten aan bij de assumpties, die aan de grondslag liggen van de internationale trends m.b.t. sturing van uitvoerende overheidsorganisaties, en maken deze assumpties empirisch testbaar. Met dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 1.2 tot en met 1.4 uitgebreid beantwoord.

4.1. De sturingsmechanismen als onafhankelijke variabelen in het agentschapsmodel

In dit deel wordt per sturingsmechanisme de volgende punten besproken:

(1) de theoretisch veronderstelde invloed op de intermediaire variabelen en bijgevolg op de afhankelijke variabele, m.n. de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie; (2) de relevante deeldimensies (of deelvariabelen) van iedere sturingsmechanisme die deze invloed bepalen; en (3) per variabele opbouw van een simpele schaal met minimum en maximum variant van variabele m.b.t. het effect op intermediaire variabelen

4.1.1. Inputsturing door de centrale overheid

Hoger werd inputsturing omschreven als een sturingsmechanisme, waarbij de centrale overheid door het opleggen van regels en standaarden (of procedures m.b.t. de beslissing) ex ante de keuze en de inzet van de inputs in het *primaire* productieproces door de uitvoerende overheidsorganisatie beperkt (zie hoofdstuk 2). Deze regels en standaarden kunnen betrekking hebben op de volgende *secundaire* processen of inputs: personeel, informatievoorziening, organisatie (structuur, cultuur, procedures), financiën, andere productiemiddelen (machines…), huisvesting en andere faciliteiten (PIOFAH). Heyman noemt als de belangrijkste categorieën van inputsturing in de publieke sector:

(1) Regels inzake prijs, kwantiteit en andere aspecten inzake de inzet van personeel, waardoor de bevoegdheid van een overheidsmanager om te verschuiven tussen personeels- en werkingsuitgaven enerzijds, en om personeel aan te nemen, ontslaan, bevorderen en belonen door personeelsformaties en -statuten anderzijds, beperkt wordt;

(2) Regels inzake de besteding van werkingsmiddelen (reiskosten, vervoerskosten, bureaumateriaal, onderhoud…) via strikt gedefinieerde en gedetailleerde begrotingsposten;

(3) Regels inzake besteding van investeringsmiddelen, waarbij deze gescheiden van de lopende uitgaven toegekend en opgevolgd worden en niet tussen lopende en kapitaalsmiddelen mag worden verschoven. De koop of constructie van investeringsgoederen veroorzaken immers kosten die over een langere periode strekken dan de periode waarin de middelen zijn toegekend (meestal jaarlijks). Bovendien zijn investeringsprojecten omwille van hun omvang en kost dikwijls het onderwerp van specifieke controle van de politieke machthebbers;

(4) Regels inzake het gebruik van inkomsten (b.v. uit de verkoop van kapitaalsgoederen) voor lopende en kapitaalsuitgaven, omdat traditioneel alle bestedingen van publieke middelen door de wetgevende vergadering moet worden gemachtigd;

(5) Regels inzake kasmanagement en financiële verrichtingen, waarbij de snelheid van bestedingen gedurende de begrotingsperiode strikt worden opgevolgd en overheidsmanagers niet vrij hun middelen kunnen beleggen of lenen op de kapitaalmarkt. Overheidsmanagers worden immers niet geconfronteerd met de kost van kapitaal (Heyman 1988: 3-8).

Inputsturing door de centrale overheid kan in wezen twee vormen aannemen:

(1) De centrale overheid kan regels opleggen die de set van mogelijke handelingsalternatieven bij een bepaalde beslissing door de uitvoerende overheidsorganisatie beperkt; deze regels kunnen algemeen van aard zijn of gedetailleerd. Hoe gedetailleerder deze regels zijn, hoe meer de alternatieven van de uitvoerende overheidsorganisatie beperkt wordt.

(2) De centrale overheid kan de beslissing naar zich toetrekken. Hierbij zal de centrale overheid de beslissing opleggen of de beslissing van de uitvoerende overheidsorganisatie aan een a priori goedkeuring van zijnentwege onderwerpen.

Heyman stelt in zijn paper "Inputcontrols in the public sector: What does economic theory offer?" (1988) dat deze inputsturing door middel van gedetailleerde regels en standaarden verwijst naar het agentschapstheoretisch mechanisme van '*bonding'* in de betekenis van 'het contractueel beperken van de beslissingsbevoegheden van de agent'[94] (zie ook (Bouma and Van Helden 1994; Vosselman 1996b). Door de veelheid van beheersregels worden de beslissingsbevoegdheden inzake het beheer van het productieproces immers aanzienlijk beperkt. Hoger werd reeds gesteld dat het doel hierbij is de uitvoerende overheidsorganisatie aan te zetten tot gewenst gedrag (of ongewenst gedrag te vermijden) door de beslissingsbevoegdheden en de handelingsalternatieven bij bepaalde beslissingen van deze organisatie te beperken. In agentschapstheoretische termen is de rationale voor inputsturing het voorkomen van specifieke types van 'moral hazard' gedrag (Heyman 1988: 27-28). Ten eerste verhogen bepaalde inputs, los van hun rol in het productieproces, het persoonlijk nut van de bureaucraat. Uitgaande van de veronderstelde uiteindelijke en instrumentele doeleinden van de bureaucraat, heeft de bureaucraat belang bij een (te) grote personeelsomvang, een genereuze bezoldiging voor zichzelf en hun medewerkers, ruime en vrij alloceerbare werkingsmiddelen. Ten tweede zijn bureaucraten geneigd een te lage disconteringsvoet te gebruiken bij het nemen van bestedingsbeslissingen. Volgens De Alessi heeft de bureaucraat er belang bij zijn persoonlijke pecuniaire en andere voordelen die voortkomen uit investeringsbeslissingen te maximaliseren in de periode dat hij in functie is. Andere auteurs stellen dat deze neiging voorkomt uit de afwezigheid van de kost van kapitaal voor de bureaucraat in de context van een jaarlijkse budgetcyclus (Heyman 1988: 16-17, 28). In die zin zal de bureaucraat voorstander zijn van grootste kapitaalintensieve investeringsprojecten en van beslissingen die toekomstige begrotingen bezwaren, nemen, zoals het aanwerven van personeel en het gebruik van eigen inkomsten voor investeringen. Inputsturing wil opportunitisch gedrag in de zin van onrechtmatige en onzuinige inzet van inputs tegengaan.

Samenvattend kan gesteld worden dat d.m.v. inputsturing de centrale overheid wil vermijden dat de inputs onrechtmatig en onzuinig worden ingezet in het eigenbelang van bureaucraten (Löffler 1998). Bovendien wil ze voorkomen dat inputs (b.v. personeel) op een verschillende wijze aangewend

[94] De naleving van de opgelegde regels en standaarden inzake het beheer van de inputs door de uitvoerende organisatie-eenheid wordt vervolgens opgevolgd en geëvalueerd. Er is dus tevens sprake van monitoring in agentschapstheoretische zin. Maar hierbij gaat het niet om monitoring van de geleverde resultaten, maar om de mate waarin de uitvoerende organsiatie-eenheid bij de uitvoering van haar taken de opgelegde regels en standaarden toepast (m.a.w. de informatie-asymmetrie inzake het al dan niet rechtmatig karakter van de inzet van de inputs wordt verminderd). Die monitoring gebeurt vanuit de respectievelijk betrokken principalen of sturingscentra afzonderlijk, waarbij voor de verschillende soorten inputs een aparte informatiestroom functioneert.

worden door de verschillende overheidsorganisaties. Maar dergelijke sturing kan opportunistisch gedrag vanuit het streven naar 'slackmaximalisatie' niet voorkomen, omdat deze sturing zich wat betreft planning, meting en opvolging en evaluatie uitsluitend richt op de inputzijde van het productieproces, terwijl ze de resultaten waarin het productieproces moet resulteren, veronachtzaamt[95]. Een verhoogde inputsturing heeft een *negatieve* invloed op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie door haar impact op de intermediaire variabelen 'mogelijkheid tot keuze optimale mix van inputs' en 'meerdere principalen probleem' (zie tabel 3.3). De twee overige intermediaire variabelen, met name de mate van informatie-asymmetrie en de mate van doelincongruentie inzake resultaten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie worden *niet* beïnvloed door de mate van inputsturing.

(1) Bij een toename van de inputsturing wordt de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix (aard, hoeveelheid en combinatie) van inputs (financiën, personeel) kan (mag) bepalen, gereduceerd (Neelen 1993; Kastelein 1990). Omdat de informatieverwerving door de centrale overheid niet kosteloos en imperfect is, impliceert de centralisatie van beslissingsbevoegdheden in een grote overheidsbureaucratie kosten en een verlies van efficiëntie en effectiviteit (Lane 1995; Williamson 1985; Jensen and Meckling 1976: 325; Walsh 1995: 15-16; Bouma and Van Helden 1994; Hendrikse 1993). Immers,

> "The whole point of the principal-agent relationship is that there are gains from specialization to be obtained from having different parties performing different roles. (…) The 'optimal' degree of inputcontrols therefore becomes a cost-benefit trade-off. The cost of inputs controls – that is the degree of delegation from the principal to the agent – is the reduction in the gains of specialization (…). The benefits of inputcontrols arise from the reduction in behavior by the agent that is utility-reducing for the principal" (Heyman 1988: 19)[96].

De kosten tengevolge van centralisatie worden groter naarmate er sprake is van een snel veranderende omgeving. Inputsturing veronderstelt een stabiel en routinematig productieproces en dito omgeving: "the ex ante model needs predictability, anticipation, rules orientation and formalism, so that steering becomes possible" (Lane 1995). Deze context van voorspelbaarheid en stabiliteit van omgeving en productieproces komt bij de hedendaagse overheid steeds minder vaak voor. Een snel veranderende omgeving en steeds veeleisender gebruikers noodzaken een flexibele opstelling van de overheid. Bovendien neemt de omvang en complexiteit van de overheidsactiviteiten steeds verder toe. Deze evoluties worden als één van de redenen genoemd dat overheden steeds minder zich gaan verlaten op inputsturing om hun uitvoerende overheidsorganisaties te sturen (Heyman 1988: 29-30). De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix van inputs kan kiezen hangt uiteraard rechtstreeks samen met het niveau van belissingen waarbij de centrale overheid betrokken is, m.n. beslissingen van operationele, tactische en/of strategische niveau.

(2) Het 'meerdere principalen-probleem' neemt toe bij een sterkere inputsturing. Inputsturing is in de eerste plaats een zaak van de horizontale principalen, die via beheersregels hun doelstellingen trachten te bereiken. De negatieve gevolgen van de aanwezigheid van meerdere principalen kunnen worden verminderd door het beperken van de mate van betrokkenheid van deze horizontale principalen bij beslissingen m.b.t. het beheer van de uitvoerende overheidsorganisatie.

De negatieve invloed van de mate van inputsturing als onafhankelijke variabele op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bepaald door twee aspecten of deelvariabelen:

---

[95] Zuivere inputinformatie zoals die geleverd wordt door inputsturingssystemen, waarbij de ingezette middelen worden toegewezen aan inputsoorten, eerder dan aan uitgevoerde activiteiten, prestaties en effecten, geven enkel een heel globaal en benaderend beeld van de inspanningen die de agent heeft gedaan. Door deze informatie kan niet worden belet dat er moral hazard optreedt, met name, het is niet duidelijk hoeveel resultaten geboekt zijn (meetprobleem in de overheid) en er is geen zicht op de omvang van de uitgevoerde activiteiten. Bovendien is het niet duidelijk hoeveel middelen de agent heeft ingezet om een bepaalde activiteit uit te voeren of een bepaald resultaat te bereiken.

[96] Naast de kosten van een gebrek aan specialisatie zijn er ook de directe adminisatratieve kosten van inputsturing.

(1) de mate van betrokkenheid van de centrale overheid (de verschillende principalen) bij het nemen van beslissingen m.b.t. de keuze en inzet van inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie; en (2) de aard of het niveau van deze beslissingen (operationeel, tactisch of strategisch).

Deze twee deelvariabelen kunnen worden gecombineerd in een continuum gaande van maximale inputsturing (geen beheersuatonomie) tot geen inputsturing (maximale beheersautonomie). De mate van inputsturing door de centrale overheid is maximaal als alle strategische, tactische en operationele beheersmatige beslissingen door haar worden genomen en de uitvoerende overheidsorganisatie hierin geen enkele inspraak heeft. De mate van inputsturing door de centrale overheid is nihil als de uitvoerende overheidsorganisatie volledig zelfstandig alle beheersmatige beslissingen mag nemen, zonder daarbij rekening te moeten houden met regels opgelegd door de centrale overheid. Naarmate de betrokkenheid van de centrale overheid verschuift van operationele beslissingen naar vooral beslissingen op strategisch niveau, zal de mate van inputsturing afnemen. Het is duidelijk dat de mate van beheersautonomie recht onevenredig verloopt met de mate van inputsturing.

4.1.2. Resultaatsturing door de centrale overheid

Hoger werd resultaatsturing omschreven als een sturingsmechanisme waarbij de centrale overheid het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie tracht te beïnvloeden door de resultaten van haar gedrag vooraf te normeren, en achteraf op te volgen en te evalueren[97]. Resultaatsturing legt de nadruk op ex post *monitoring* van resultaten[98], als agentschapstheoretisch sturingsinstrument (Bouckaert 1998; OECD 1999b; Heyman 1988; Kickert 1998: 160).

Een toename van de resultaatsturing door de centrale overheid *beïnvloedt* de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie *in positieve zin* door:

(1) het verminderen van de ex ante doelincongruentie tussen centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie ten aanzien van de resultaten. Dit wordt bewerkstelligd door het vastleggen van duidelijke doelstellingen en resultaatsnormen enerzijds, en de invloed van overleg tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds;

(2) het verminderen van de ex post (en bij contracthernieuwing, de ex ante) informatie-asymmetrie inzake resultaten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie ten gunste van de centrale overheid. Dit wordt bewerkstelligd door het gebruik van informatiegenerende instrumenten (Bouckaert 1998; Laffin 1997: 47));

(3) eventueel het verminderen van het ‘meerdere principalen’ probleem door het betrekken van de horizontale principalen in het overleg. Inspraak van de horizontale principalen bij de selectie en normering van doelstellingen en resultaten biedt de mogelijkheid om de doelstellingen van deze principalen met deze van de centrale principaal af te stemmen of van een prioriteitsrangorde te voorzien (cf. Mardjana). Deze invloed kan slechts gelden als simultaan door de vermindering van de inputsturing de betrokkenheid van de horizontale principalen in de beslissingen m.b.t. het beheer van de uitvoerende overheidsorganisatie gereduceerd is.

De positieve invloed van de mate van resultaatsturing als onafhankelijke variabele op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bepaald door drie aspecten of deelvariabelen:

(1) De aanwezigheid van de diverse deelsystemen van een resultaatsturingsysteem;

(2) De aard van het aangrijpingspunt van het resultaatsturingsysteem; en

[97] In dit onderzoek verwijst resultaatsturing niet naar het gebruik van beloningen en sancties die gekoppeld zijn aan het verwezenlijken van de vooropgestelde resultaatsnormen.
[98] Het vooraf vastleggen van de resultaatsnormen kan worden beschouwd als een vorm van bonding.

(3) De mate van inspraak van de verschillende principalen en de agent in de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen.

Deelsystemen van het resultaatsturingsysteem

In hoofdstuk 2.2 werd aangegeven dat een sturingsysteem idealiter de volgende deelsystemen en hun onderlinge relaties omvat: een plannings- of normeringsysteem (ex ante), een meet- en opvolgingssysteem (ex post), en een evaluatie- en feed-backsysteem (ex post). Uit de definitie van resultaatsturing bleek reeds dat normering, opvolging, en evaluatie en feedback als noodzakelijke componenten van een dergelijk sturingssysteem worden beschouwd. Hierna wordt dieper ingegaan op de rol van ieder deelsysteem in het terugdringen van informatie-asymmetrie en doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie. Bovendien wordt uiteengezet waarom het resultaatsturingssysteem in bepaalde gevallen noodzakelijkerwijs, naast de genoemde deelsystemen, een auditsysteem moet omvatten.

De economische agentschapstheorie veronderstelt dat in iedere sturingsrelatie tussen principaal en agent de doelstellingen en resultaten ex ante nauwkeurig gespecifieerd zijn. De principaal weet wat hij verlangt en contracteert de agent om deze doelstellingen uit te voeren. In het geval van een management-gecontroleerde onderneming is dit het geval (zie supra, 4.3.2). In de publieke sector kan een dergelijke ex ante specificatie niet zomaar verondersteld worden (zie supra, 4.3.3.). Een dergelijke ex ante specificatie van doelstellingen en normen in de sturingsrelatie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie zorgt voor duidelijke doelstellingen, hetgeen 'moral hazard' problemen als gevolg van een onvoldoende duidelijkheid en incomptabiliteit van doelstellingen reduceert. Het stellen van duidelijke doelstellingen en resultaatsnormen aan de uitvoerende overheidsorganisatie vermindert de doelincongruentie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie (Garner 1996: 94). Een dergelijke expliciete ex ante specificatie veronderstelt drie stappen (zie figuur 4.1). Bij de ex ante specificatie van resultaten in de publieke sector dienen eerst de te bereiken doelstellingen gepreciseerd en geprioritiseerd te worden. Vervolgens dient men aan te geven via welke indicatoren deze resultaten tijdens en na de uitvoering van de opdracht kunnen worden opgevolgd en geëvalueerd. T.a.v. de geselecteerde indicatoren dienen tenslotte resultaatsnormen te worden gesteld, zodat bij evaluatie een uitspraak kan worden gedaan over het al dan niet vervullen van de opdracht.

Prioritisering en bepaling van de te bereiken doelstellingen
Bepaling van indicatoren voor opvolging van bereiking van doelstellingen
Concretisering van de te bereiken doelstelling door bepaling van te bereiken resultaatsnormen t.a.v. de geselecteerde indicatoren

FIGUUR 4.1: NOODZAKELIJKE STAPPEN IN EX ANTE BONDING VAN RESULTATEN IN EEN OVERHEIDSCONTEXT

Beschouwd in het perspectief van een sturingssysteem (zie theoretisch deel), is de ex ante specificatie van doelstellingen en resultaatsnormen een product van het plannings- en normeringssysteem.

Een meet- en opvolgingssysteem, als onderdeel van het sturingsysteem kan twee vormen aannemen: directe observatie van het productieproces door de principaal of zijn vertegenwoordiger of indirecte meting door middel van *indicatoren*, die de mate van aanwezigheid van deze elementen min of meer nauwkeurig weergeven. In de toepassingen van de economische agentschapstheorie op private ondernemingen wordt de opvolging en evaluatie van de resultaten door de principaal als relatief gemakkelijk en goedkoop verondersteld. Daar de resultaten direct observeerbaar zijn voor de principaal (eventueel met behulp van goed uitgebouwde externe monitoringsystemen zoals aandelenmarkten), gebeuren opvolging en evaluatie simultaan. De principaal neemt de door de agent

verwezenlijkte resultaten waar en gaat na of de gewenste doelstelling bereikt is. Bij deze evaluatie neemt de principaal deze informatie, alsook de onvermijdelijke onvolledige informatie inzake de inspanningen van de agent en de invloed van de omgeving op de resultaten, indien hij hierover beschikt, in rekening. De verkregen informatie wordt gebruikt bij een vernieuwing van de contractuele relatie tussen principaal en agent.

In de publieke sector daarentegen is resultaatsopvolging door de centrale overheid een moeilijke en dure zaak. Omwille van het feit dat de resultaten niet direkt waarneembaar voor de principaal en door de afwezigheid van goed functionerende externe monitoringssystemen, dient de centrale overheid zelf *indirecte* monitoringssystemen op te zetten. Deze monitoringssystemen leveren informatie aan over de evolutie van bepaalde *indicatoren*; deze evolutie wordt *geacht* een beeld te geven van de mate van verwezenlijking van vooropgestelde resultaatsnormen. Tijdens de uitvoering van de opdracht wordt de evolutie van deze indicatoren op continue of regelmatige basis gemeten; tijdens de evaluatie vergelijkt men de verkregen waarde van de indicator met de vooropgestelde normwaarde en gaat men na wat de redenen voor de verschillen zijn. De uitkomsten van de evaluatie dienen als basis voor enerzijds de bijsturing van het productiesysteem en anderzijds de bijsturing of bijstelling van de aard van de indicatoren en hoogte van de doelstellingen en normen in het planningssysteem. Deze aanpassingen t.a.v. het sturingsysteem verbeteren de kwaliteit van de verkregen informatie uit het resultaatsturingssyteem.

De deelsystemen (normering, meting en opvolging, evalautie en feedback) maken het mogelijk voor de centrale overheid om informatie over de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te verkrijgen. Ze *verminderen* de *informatie-asymmetrie* (zowel ex post als ex ante) tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie inzake de resultaten. Deze deelsystemen krijgen in de praktijk vorm in 'informatierevelerende sturingsinstrumenten'. Deze sturingsinstrumenten kunnen ingebed zijn in een prestatie- of contractmanagementcyclus.

> "Performance management is an important approach to generating new types of information which should help in monitoring, controlling, and assessing behavior. This new information, its production and use, could help to solve some problems related to the principal-agent-setting" (Bouckaert 1998: 142).

De specifieke aard van de sturingsinstrumenten hangt ten dele samen met het aangrijpingspunt van het resultaatsturingssysteem (zie infra). In het geval dat resultaten én middelen, of met andere woorden het middelenverbruik per resultaat, de aangrijpingspunten van de resultaatsturing zijn, dan dient er optimaal gezien een integratie te zijn tussen het resultaatsturingssysteem en de financiële sturingsinstrumenten (Bouckaert 1998: 142). Pollitt geeft de verschillende mogelijke interfaces tussen deze twee sturingssystemen aan (tabel 4.1). De gearceerde interfaces geven de belangrijkste aan, althans indien 'audit en control' hier ook dergelijke activiteiten van de centrale overheid omvat.

FINANCIEEL MANAGEMENT	PRESTATIEMANAGEMENT		
	Normering	Prestatiemeting	Rapportering en opvolging
Begrotingsopmaak	X	X	X
Begrotingsuitvoering	X	X	X
boekhouding	X	X	X
Audit en controle	x	x	x

TABEL 4.1: MOGELIJKE INTERFACES TUSSEN HET FINANCIËLE EN RESULTAATSTURINGSSYSTEEM (OECD 1999A: 16)

De tabel 4.2 geeft enkele voorbeelden weer van mogelijke sturingsinstrumenten die de verschillende deelsystemen in de praktijk kunnen uitmaken.

AANGRIJPINGS-PUNT	VORM VAN INFORMATIEREVELEREND INSTRUMENT (VOORBEELDEN)
Resultaten	Plannings- en normeringssysteem: ondernemingsplan, managementcontract, beheersovereenkomst, oprichtingswetgeving, kaderafspraken Meetsysteem: managementrapportages; opvolgingsrapporten, jaarverslagen, online monitoringssystemen met toegang voor de centrale overheid Evaluatie- en terugkoppelings-systeem: evaluatieverslagen, gemeenschappelijke besprekingen, richtlijnen van minister, gemeenschappelijke besprekingen
Resultaten en middelen[99]	Plannings- en normeringssysteem: prestatiebegrotingen, ondernemingsplan, contract of overeenkomst, kaderafspraken Meetsysteem: management rapportages, jaarverslagen, kostprijsberekening, boekhoudkundige staten en rekeningen, begrotingsuitputtingsrapportage, online monitorings- of boekhoudingsystemen met toegang voor de centrale overheid Evaluatie- terugkoppelingssysteem: evaluatieverslagen, gemeenschappelijke besprekingen, kostprijsevaluaties, richtlijnen van minister, gemeenschappelijke besprekingen in kader van planning of budgettering

TABEL 4.2: VOORBEELDEN VAN MOGELIJKE STURINGSINSTRUMENTEN IN EEN RESULTAATSTURINGSSYSTEEM

De noodzaak van een auditsysteem als bijkomend deelsysteem

Bij de installatie van een indirect meet- en opvolgingssysteem kan de centrale overheid zelf de op te volgen indicatoren meten, of kan een derde instantie hiermee belasten. Ook kan ervoor geopteerd worden dat de uitvoerende overheidsorganisatie zelf deze indicatoren meet en rapporteert aan de centrale overheid. In dit geval kunnen er echter 'moral hazard' problemen optreden met betrekking tot het opzettelijk ter beschikking stellen van te weinig, verkeerdelijke of laattijdige informatie door de uitvoerende overheidsorganisatie (Besanko, Dranove, and Shanley 1996: 628). Immers de uitvoerende overheidsorganisatie controleert zelf de informatie waarop hij beoordeeld zal worden. Een tweede probleem is de mate waarin de indicatoren zelf aanleiding geven tot 'moral hazard'-problemen, naar analogie met de indirecte monitoring van de inspanningen van de agent. Meer bepaald kan de agent zich richten op de vervulling van de indicator eerder dan op de vervulling van de achterliggende doelstelling. De indicatoren die deel uitmaken van een meet- en opvolgingssysteem dienen dan ook te voldoen aan een aantal kwaliteitseisen.

In een context van accounting binnen organisaties definiëren Birnberg, Turopolic en Young zes mogelijke vormen van dysfunctioneel gedrag waarmee een actor, in casu een ondergeschikte manager, de informatie in een informatiesysteem kan beïnvloeden (Birnberg, Turopolic, and Young 1983). Deze classificatie is gebaseerd op bevindingen in de sociologische, politiekwetenschappelijke, organisatie- en accounting-literatuur (zie tabel 4.3).

> "If the manager can affect the operations of the accounting information system in one of more of [these] ways (…), he can alter the impact of the control process on himself. Put more agressively, the manager will use the existence of the information system to affect the behavior of his superior. He will do this by utilizing the opportunities available to him to manipulate the nature of the message received by the superior. It is assumed by the manager that certain messages will yield particular behavior by his superior. (…) As long as information is generated for evaluation purposes, users and producers will attempt to manipulate it to suit their own purposes" (Birnberg et al. 1983120).

[99] Bouckaert stelt " In general one could argue that under performance management, input-oriented budgets are turned into performance budgets, cash-based accountingsystems are changed into accrual based cost accounting systems (with a balance sheet and operating statement) or performance reporting systems, and compliance and financial audits are complemented by performance audits and evaluations" (OECD 1997b: 21).

GEDRAG	UITLEG
'Smoo-thing'	Waarbij de manager de natuurlijke of geplande stroom van gegevens en informatie verandert zonder de activiteiten van de organisatie zelf te veranderen (versnelling of vertraging van informatiestroom; b.v. verschuiving van inkomsten of uitgaven van één boekingsperiode naar een andere)
'Biasing'	Waarbij de manager uit een set van mogelijke boodschappen die boodschap selecteert die waarschijnlijk het meest voordelig voor hem zal blijken (b.v. bij het stellen van een toekomstige – te lage - resultatennorm of – te hoog -budget)
'Focusing'	Waarbij de manager bepaalde aspecten van de informatie benadrukt of minimaliseert/verbergt (b.v. relatief belang van items in jaarverslag)
'Gaming'	Waarbij de manager door bepaalde veranderingen in de activiteiten van de organisatie de meest gewenste boodschap creëert. Dit verwijst naar het probleem van doelverschuiving door het gebruik van onvolledige of benaderende indicatoren van de te meten grootheid. Dit is de meest onderkende vorm van 'moral hazard' in de agentschapstheoretische literatuur[100]. Verwant hiermee is 'storming': indien normen steeds hoger worden gezet, kunnen ondersteunende activiteiten zoals onderhoud, investeringen opgeofferd worden voor het behalen van de norm op een korte termijn. Hiermee worden wel de lange termijn resultaten mee in gevaar gebracht.
'Filtering'	Waarbij de manager door de wijze van verwerking van de informatie minder gewenste facetten van de boodschap verbergt (b.v. 'overcollection' waarbij veel meer informatie geleverd wordt dan deze noodzakelijk voor het maken van de beslissing, 'overpresentation' waarbij de meerdere overstelpt wordt met een zeer grote hoeveelheid van informatie, 'aggregation' waarbij de informatie op een dusdanig niveau geaggregeerd wordt dat kritische aspecten verloren gaan)
'Illegal acts'	Waarbij de manager gedrag stelt dat private of publieke wetten of interne regels schendt (b.v. vervalsen van data, fraude)

TABEL 4.3: MOGELIJK INFORMATIEVERSTORREND GEDRAG DOOR DE AGENT IN EEN PRINCIPAAL-AGENT RELATIE (BIRNBERG ET AL. 1983)

In dit kader kan gewezen worden op de noodzaak van een kwaliteitsvol meet- en opvolgingssysteem en indicatoren. Een monitoringssyteem met een onvoldoende kwaliteit zal dergelijk dysfunctioneel gedrag in de hand werken. Bouckaert (Bouckaert 1993) definieert drie dimensies om de kwaliteit van een meetsysteem te beoordelen:

(1) Technische validiteit en betrouwbaarheid (VB): de mate waarin de indicatoren meten wat ze verondersteld worden te meten; specifieke criteria zijn hier de mate van nauwkeurigheid bij het meten, reproduceerbaarheid, inhoudelijk stabiliteit in de tijd en éénduidigheid;

(2) Legitimiteit (L): de mate waarin de indicatoren gedragen worden door de betrokken actoren, met name diegene waarop de meting van de indicatoren van toepassing is; en

(3) Functionaliteit (F): de mate waarin indicatoren aanzet tot gedrag dat gericht is op doelstellingen tegengesteld of verschillend van de bedoelde doelstellingen (cf. 'gaming' of doelverschuiving)

In het model van Bouckaert kunnen de waarden van deze drie dimensies tussen 0 en 1 variëren. Het global optimum (GO) van het meetsysteem heeft bijgevolg ook een waarde tussen 0 en 1, want GO= (VB)* (L)* (F). De mogelijkheid en kans op dysfunctioneel gedrag zal afnemen naarmate de GO de waarde 1 nadert.

Indien de centrale overheid voor de monitoring van de uitvoerende overheidsorganisatie dient terug te vallen op informatie aangereikt door deze laatste, is het duidelijk uit bovenstaande uiteenzetting dat een regelmatige *audit* van de door de uitvoerende overheidsorganisatie verstrekte gegevens en/of van

[100] "Gaming of a performance measure is said to exist when the subordinate knowingly selects his activities so as to achieve a more favorable measure on the surrogate used by the superior for evaluation at the expense of selecting an alternative course of action that would result in an more desirable level of performance as far as the superior's true goal (principle) is concerned. (…) Gaming exists where the superior for one reason or another (measurability, cost, analyzability, etc.) uses a surrogate measure of performance rather than the principle" (Birnberg et al. 1983122).

het gebruikte meet- en rapporteringsysteem door de centrale overheid of door een andere instantie *genoodzaakt* is.

> "Audit of performance-related data and information is an essential step in the production of useful performance information. These audits are also an integral part of substantive performance audits, reviews, and evaluations. Moreover, auditing can be applied to various stages of performance measurement. There may be a focus on performance information such as the choice of measures (appropriatedness and validity), the collection and the processing of data (reliability), the quality of information (accuracy and completeness), the standards and criteria for judgement, the interpretation and explanation of results, the relevance and adequacy for decision-making" (OECD 1997b: 19).

Boorsma en Halachmi stellen: "Indeed, one of the most pratical lessons that emerges from the application of PA (principal-agent, KV) framework for the analysis of agency relations is that the principal can benefit from adequate auditing" (Boorsma and Halachmi 1998b: xxv). Dit betekent dat naast de systemen m.b.t. planning en normering, meting en opvolging, en evaluatie ook een *auditsysteem* dient deel uit te maken van het resultaatsturingssysteem tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie.

Samenvattend kan gesteld worden dat een resultaatsturingssysteem accurate informatie over resultaten en/of inspanningen van de agent zal reveleren, in zoverre dit systeem de volgende deelsystemen omvat: een plannings- en normeringssysteem, een meet- en opvolgingssysteem, een evaluatie- en feed-backsysteem. Indien de principaal zich dient te verlaten op informatie gerapporteerd door de agent, is een audit van de gegeneerde informatie en/of van het meetsysteem een noodzakelijk bijkomend deelsysteem. Dit om zoveel mogelijk te vermijden dat de agent informatieverstorend gedrag stelt. De set van indicatoren waarop het resultaatsturingssysteem steunt, dient zo veel mogelijk aan de criteria van technische betrouwbaarheid, legitimiteit en functionaliteit te voldoen.

Het aangrijpingspunt van het resultaatsturingsysteem

De invloed van resultaatsturing op de resultaten van uitvoerende overheidsorganisatie hangt niet enkel samen met de aanwezigheid van de verschillende deelsystemen van het resultaatsturingssysteem maar ook met de aard van informatie die dat systeem levert.

In het conceptuele deel werd aangegeven dat een sturingssysteem kon ingrijpen op verschillende aangrijpingspunten in het uitvoeringssysteem: met name: (kwantiteit en kwaliteit van) inputs, processen, outputs en effecten. Een resultaatsturingssysteem richt zich per definitie op de outputs en/of effecten van het uitvoeringssysteem. In de publieke sector gebeurt dit noodzakelijkerwijs aan de hand van normering, meting en opvolging en evaluatie van indicatoren, die geacht worden een goed beeld te geven van de resultaten. Deze indicatoren kunnen een beeld geven van de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van de outputs, de effecten en/of een combinatie van deze aangrijpingspunten (effectiviteit). De indicatoren kunnen ook verwijzen naar de resultaten in combinatie met de ingezette inputs, zoals indicatoren van efficiëntie en kosteneffectiviteit.

Zoals hoger aangegeven wordt de sturingsrelatie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie gekenmerkt door informatie-asymmetrie inzake de door de agent geleverde inspanningen én inzake de daaruit voortvloeiende resultaten. Resultaatsturing kan door de grote nadruk op ex post monitoring als sturingsinstrument deze informatie-asymmetrie (ex ante als ex post) reduceren. De keuze van de aangrijpingspunten voor het resultaatsturingsysteem heeft dan ook te maken met:

(1) de mate van informatie inzake resultaten én inspanningen die een bepaald aangrijpingspunt of een combinatie van aangrijpingspunten aanreikt (deze baten hangt samen met de kenmerken van taak en omgeving, zie infra); en

(2) de kost voor het meten van die informatie, die afhankelijk is van de kost voor het meten van een individuele indicator en het aantal indicatoren dat opgevolgd dient te worden.

Outputs, effecten en effectiviteit als respectievelijk aangrijpingspunt leveren in toenemende mate informatie over de *resultaten* van de inspanningen van de uitvoerende overheidsorganisatie en over de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen van de centrale overheid. Met enkel outputs en effecten te meten heeft men echter nog geen inzicht in de inspanningen die geleverd zijn om tot die resultaten te komen. Dit inzicht kan verkregen worden door een *koppeling van de informatie inzake de resultaten en de ingezette middelen (*b.v. via kostenanalytische technieken). De sturing op kostprijs per resultaat geeft een aanduiding van de inspanningen geleverd om tot een bepaald resultaat te komen. Met andere woorden, de agentschapstheorie pleit als reactie op het informatie-asymmetrie probleem impliciet voor een resultaatsturing waarbij informatie inzake de resultaten gekoppeld worden aan de middelen. Een sturingsysteem gericht op efficiëntieindicatoren (zoals de kostprijs van een prestatie/effect of een arbeidsproductiviteitsindicator) stelt de centrale overheid in staat via deze indicatoren op zowel *resultaten als inspanningen* te sturen. Een dergelijk resultaatsturing maakt eventueel een strikte sturing op inputs overbodig (hierbij wordt een grotere autonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie inzake inzet van de inputs mogelijk). Vanuit de agentschapstheorie wordt *de integratie van financiële informatie en informatie inzake de resultaten* in het sturingsysteem gesteund, voor zover de kosten van een dergelijke integratie verantwoord zijn[101].

Anderzijds wordt de relatieve kost van de keuze van een bepaald aangrijpingspunt bepaald door twee tegengestelde krachten: ten eerste naarmate het aangrijpingspunt verschuift van outputs naar effecten enerzijds en van enkelvoudige naar samengestelde indicatoren anderzijds, *daalt* het aantal op te volgen indicatoren maar *stijgt* de kost voor het meten van een individuele indicator. Dit is bijvoorbeeld het geval voor indicatoren die verwijzen naar effecten; de meting van de indicatoren dient immers in de omgeving gebeuren. Efficiëntieindicatoren veronderstellen geavanceerde meet-en opvolgingssystemen zoals kostenanalytische boekhoudingen. Bovendien neemt bij meer geaggregeerde indicatoren, voornamelijk bij effectindicatoren, het *attributie-probleem* toe. Het bereiken van een bepaald effect kan immers afhangen van de inspanningen van de uitvoerende overheidsorganisatie, maar ook van bepaalde evoluties in de omgeving (zoals bijvoorbeeld de inspanningen van andere overheidsorgansiaties werkzaam op hetzelfde beleidsveld). Het attributieprobleem hangt samen met de *risico-overdracht* tussen principaal en agent, zoals deze onderkend wordt in de agentschapstheorie. Indien de beloning van de agent afhankelijk gemaakt wordt van zijn resultaten, wordt het risico voor tegenvallende resultaten deels of volledig door de principaal overgedragen aan de agent. De mate waarin de agent met een dergelijke risico-overdracht gaat instemmen, hangt af van de houding van de agent t.o.v. dat risico. In de agentschapstheorie wordt de agent verondersteld risico-avers te zijn, terwijl de principaal risico-neutraal is (de principaal kan immers de risico's spreiden). Ook in de overheid bestaat er bij de uitvoerende overheidsorganisaties een weigering om verantwoordelijk gesteld te worden voor resultaten waarop zij maar gedeeltelijk invloed kunnen uitoefenen. Een resultaatsturing gericht op effecten komt bijgevolg maar weinig voor[102].

---

[101] Een dergelijke integratie veronderstelt immers aanpassingen aan de deelsystemen van het sturingsysteem (zie supra). De bruikbaarheid van deze geïntegreerde informatie voor de sturing door de principaal zal afhangen van een aantal factoren: (1) de mate waarin de eenheden die verantwoordelijk zijn voor resultaten ook aansprakelijk zijn voor het middelenverbruik; (2) de mate waarin deze eenheden de betrokken kosten zelf kunnen beheersen (problematiek van 'direct costing' versus 'full costing'); en (3) de mate waarin de financiële informatie op *uitgaven/kasbasis* of op *kosten/kostenbasis* is gebaseerd. Indien de principaal een correct zicht wenst te krijgen op de middelen die de agent verbruikt heeft om de gevraagde resultaten te leveren, zal hij zich dienen te baseren op financiële informatie gebaseerd op kosten. Een informatiesysteem dat rekening houdt met kosten, eerder dan met uitgaven, heeft enkel het verbruik van middelen weer in die periode dat de resultaten werden geleverd; een kostenanalytische verrekening naar termijn en producten is immers mogelijk. Een dergelijk informatiesysteem wijst de verantwoordelijkheid voor het middelenverbruik, binnen bepaalde marges, éénduidig toe aan diegene die verantwoordelijk is voor de resultaten (OECD 1999a: 5-6). Een sturingsysteem dat zich baseert op de gerealiseerde uitgaven als basis voor de financiële informatie, zal onder de assumptie van de risico-averse agent, overigens hoogstwaarschijnlijk worden geweigerd door deze agent; op basis van een dergelijk systeem zijn immers verkeerde gevolgtrekkingen over de verantwoordelijkheid van de agent zeer plausibel en te verwachten.

[102] Dit attributieprobleem en de eventuele bijhorende risico-overdracht kan worden beperkt indien de centrale overheid door middel van het informatiesysteem zicht kan krijgen op de *effectiviteit*, eerder dan op de loutere doelbereiking. Daartoe dienen

Samengevat zal volgens de agentschapstheorie de centrale overheid verkiezen het sturingsysteem te richten naar geaggregeerde en samengestelde indicatoren, die hem een zicht geven op de bereikte resultaten (kwantiteit én kwaliteit) alsook de daarvoor geleverde inspanningen (ingezette middelen), *in zoverre de kosten van het sturingsysteem t.o.v. de totale agentschapskosten t.o.v. de te verwachten baten van een dergelijk informatiesysteem verantwoord blijven.* De centrale overheid zal de voorkeur geven aan een sturingsysteem dat zich richt op een combinatie van volgende soorten indicatoren, teneinde ongewenste afruil tussen deze aspecten te vermijden: outputs (kwantiteit); effecten; kwaliteit; en de vorige indicatoren in verhouding met de ingezette middelen (efficiëntie of kosteneffectiviteit)[103].

De taak- en omgevingskenmerken en het aangrijpingspunt voor sturing[104][105].

De mate van informatie inzake resultaten én inspanningen die een bepaald aangrijpingspunt of een combinatie van aangrijpingspunten aanreikt, hangt af van de kenmerken van de betrokken taak en van de omgeving. Vanuit de management control en sturings-literatuur wordt beweerd en bewezen dat de geschiktheid van een bepaald 'management control' systeem of, in het algemeen, sturingssysteem in een bepaalde situatie samenhangt met contigentiefactoren. De aard van de omgeving of van de betrokken taken bepaalt de inrichting en werking van een bepaald sturingssysteem, die dan op haar beurt de efficiëntie en de effectiviteit van de activiteiten beïnvloedt (Vosselman, 1996: p.367). Verschillende auteurs geven aan dat *taak- en omgevingskenmerken* de functionaliteit van de resultaatsturing m.b.t. tot het vermijden van gedragsrisico's beïnvloeden. De tabel 4.4 geeft de belangrijkste van deze kenmerken weer.

Als de omgeving zeker is, de resultaten kunnen worden gemeten en indien het productieproces homogene activiteiten omvat (met andere woorden in een sterk gestructureerde situatie, zie (Tiessen and Waterhouse 1983), dan is ex post monitoring van de resultaten door de principaal voldoende om zowel informatie over de resultaten als de inspanningen van de agent te hebben. Naarmate de omgeving onzekerder is, resultaten moeilijk meetbaar en het productieproces minder homogeen is, wordt een monitoring van de inspanningen noodzakelijk of dient de principaal terug te vallen op ex ante bonding van de inzet van middelen (inputsturing; zie ook Vosselman, 1996). Deze kenmerken

---

indicatoren inzake prestaties én inzake effecten te worden opgevolgd alsook omgevingsindicatoren, die de invloed van de omgeving weergeven.

[103] In de private sector is onder omstandigheden van volledige competitie de winst als de verhouding van kosten en opbrengsten de meest volledige en respresentatieve indicator, waarop de principaal (b.v. aandeelhouders van een bedrijf) kan sturen. Daar de producten en/of diensten worden verkocht onder volledige concurrentie, kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van de resulltaten worden weergegeven door middel van de, in financiële termen uitgedrukte, opbrengsten. De kosten geven informatie over de middeleninzet nodig om deze opbrengsten te verwezenlijken. Ook in de overheidssector kan een zuiver financiële indicator gebaseerd op de verhouding opbrengsten/kosten (b.v. kostendekkingsgraad) voldoende informatie over de inspanningen van de uitvoerende overheidsorganisatie aan de centrale overheid geven. Dit is evenwel slechts het geval onder de volgende omstandigheden: (1) alle producten of diensten worden verkocht aan klanten/gebruikers en de uitvoerende overheidsorganisatie wordt volledig bekostigd uit deze makrktverrichtingen; (2) op de markt heerst er een volledige competitie, er is geen sprake van gedwongen winkelnering; (3) de centrale overheid streeft met de verkoop van deze producten of diensten door de uitvoerende overheidsorganisatie *geen* enkele andere (b.v. sociale) doelstellingen na, dan louter financiële doelstellingen (zoals het maximaliseren van de eigen inkomsten van de uitvoerende overheidsorganisatie). Ook bij deze financiële indicator biedt een indicator op kostenbasis (accrual basis) meer accurate informatie dan een indicator op basis van kasbasis (b.v. verhouding uitgaven/inkomsten).

[104] Zo geeft Pollitt (1995b: 31-32) de volgende contingentiefactoren voor efficiënte contractering: geen vage, verschillende conflicterende belangen; geen hoge asset-specifiteit; goede kennis van de productiefunctie en meetbaarheide/ specifieerbaarheid van resultaten (b.v. kwaliteit). "Thus, while contracting is an entirely appropriate approach for some services, it may offer no obvious advantage for others and for other s again it will prove positively detrimental" (Pollitt, 1995b: 33).

[105] Door de neo-institutionele economie, de sociale systeem theorie en de netwerkbenadering worden een aantal kenmerken van activiteiten als voorwaarde gezien voor resultaatgerichte verzelfstandiging (Verhoest 1997). Deze kenmerken zijn onder meer: goede meetbaarheid van resultaten; lage politieke gevoeligheid; en duidelijkheid van doelstellingen (zie paragraaf 2.2).

bepalen in welke mate de principaal de resultaten van de agent vooraf kan specifiëren en vervolgens monitoren en bijgevolg hoeveel informatie-asymmetrie er blijft bestaan in het voordeel van de agent.

ELEMENT VAN UITVOERINGSSYSTEEM	KENMERK
Omgeving	Mate van zekerheid (versus onzekerheid) van omgeving/mate van kennis van evolutie en invloed van omgeving (Tiessen and Waterhouse 1983)
Resultaten	Mate van eenduidigheid van doelstellingen (Hofstede 1981) Mate van meetbaarheid van outputs/ de mate van specifieerbaarheid en identificeerbaarheid van de outputs (naar volume en kwaliteit toe) (Hofstede 1981; Ouchi 1979; Mol 1989; Mol 1996), Majone in Wirth 1986) Mate van meetbaarheid van outputs en outcomes (Wilson 1989) Mate van identificatie van enkelvoudige of individuele bijdragen aan de finale resultaten in het geval van complexe, gemeenschappelijke of interdependente activiteiten (Majone in (Wirth 1986a: 603)
Productieproces	Mate van kennis van het productieproces (Ouchi, 1979; Tiessen and Waterhouse; Hofstede 1981) Mate van homogeniteit/programmeerbaarheid van activiteiten (Mol 1989; Hofstede, 1981)

TABEL 4.4: KENMERKEN VAN TAKEN EN OMGEVING VOLGENS VERSCHILLENDE AUTEURS.

Bouckaert & Halachmi (Bouckaert and Halachmi 1995) delen overheidsdiensten in in materiële diensten, relationele diensten en ideële diensten. Materiële diensten omvatten meetbare gestandardiseerde activiteiten die recurrente producten en diensten leveren (b.v. wegenaanleg, vergunningen afhandelen). De relationele en ideële diensten hebben een atypische productiefunctie en veronderstellen dus geen éénduidige link tussen ingezette inputs, uitgevoerde processen, geleverde outputs en verwezenlijkte effecten. Relationele diensten zijn dienstverleningen, die meer op maat van de gebruiker zijn. Ze omvatten enerzijds wel routine aspecten omvatten maar dienen toch aangepast te worden tot individuele noden en contexten (zoals onderwijs of gezondheidszorg). Ideële diensten zijn nagenoeg niet gestandardiseerd en omvatten geen routine activiteiten (coördinatie-activiteiten; beleidsadvisering). Bij de relationele diensten en ideële diensten kan de essentie van de dienstverlening moeilijk in een paar indicatoren gevat worden. Het monitoren van de resultaten bij dergelijke diensten is zeer moeilijk en/of levert noodzakelijkerwijs slechts weinig informatie over de inspanningen van de agent om deze resultaten te verwezenlijken. Pollitt stelt dat naarmate diensten van een relationele of ideële aard zijn, resultaatsindicatoren én kostprijsberekening moeilijker worden. “It therefore seems obvious that, ceteris paribus, the integration of performance and financial measures is likely to be least difficult with tangible standardised products and services” (OECD 1999a6). Bovendien is, volgens Pollitt, het gevaar voor afruil tussen kwantiteit/kostprijs en kwaliteit ten nadele van dit laatste aanzienlijk groter bij relationele en ideële diensten, omdat kwaliteit bij deze diensten moeilijker te meten is. Dit probleem verwijst naar een algemeen gevaar voor een te grote aandacht voor de gemakkelijk meetbare aspecten ten nadele van de moeilijker meetbare facetten van een dienstverlening in een resultaatsturingssysteem (zie ziektes van performance schemes, zie performance paradox, (van Thiel 2000). Een soortgelijk onderscheid wordt gemaakt door Blankart, met name ‘search goods’, ‘experience goods’ en ‘credence goods’. Hierbij is het onderscheidend kenmerk in hoeverre de kwaliteit van een goed ex ante kan omschreven worden en/of ex post kan worden vastgesteld.

Inspraak van de principalen en de agent bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen

Uit de agentschapstheorie volgt dat doelincongruentie enerzijds en het meerdere-principalen-probleem anderzijds kunnen worden teruggedrongen door zowel de verschillende principalen als de agent te betrekken bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen. Dit heeft te maken met

twee redenen: met name de informatievoorsprong inzake de meting en normering van indicatoren in hoofde van de agent en de noodzaak aan prioritisering van de doelstellingen van de verschillende principalen.

Zoals gesteld heeft in vele gevallen de uitvoerende overheidsorganisatie vanuit haar positie tegenover de gebruiker, niet enkel informatievoorsprong t.a.v. de centrale overheid m.b.t. het productieproces, maar ook t.a.v. de resultaten die het productieproces genereert. Door haar positie in het betrokken beleidsveld heeft zij veelal een beter zicht dan de centrale overheid over de concrete resultaten die in het kader van een beleidsdoelstelling (kunnen) gehaald worden en hoe deze (al dan niet) gevat kunnen worden in specifieke indicatoren[106]. Deze gegevenheid moet in rekening gebracht worden bij de ex ante specificatie van doelstellingen en resultaatsnormen. De centrale overheid krijgt hier immers te maken met een *dilemma*. Enerzijds is de betrokkenheid van de uitvoerende overheidsorganisatie bij de ex ante specificatie van doelstellingen noodzakelijk omwille van de informatie van de overheidsorganisatie over éénduidige, realistische en specifieke doelstellingen, indicatoren en resultaatsnormen. Anderzijds kan de uitvoerende overheidsorganisatie door haar informatievoorsprong doelstellingen te laag stellen en focussen op makkelijk haalbare indicatoren en resultaatsnormen (zie supra, 'biasing' als informatieverstorend gedrag) (Besanko et al. 1996: 627; World Bank 1995: 120-121)[107]. Dit laatste kan een nieuwe vorm van 'adverse selection' probleem stellen[108]. De politieke principaal wordt, rekening houdend met mogelijks afwijkende belangen van de agent, aldus geconfronteerd met een *ex ante informatie-achterstand*, met name m.b.t. de aard en de hoogte van de te stellen resultaatsnormen in de opdrachtbepaling of contract.

Overleg tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie wordt verondersteld de volgende voordelen in te houden. Door het proces van onderhandeling inzake normering kunnen de preferenties van de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie inzake de aard en de hoeveelheid te verwezenlijken resultaten op elkaar worden afgestemd. Het kan verwacht worden dat een éénzijdig opleggen van doelstellingen en resultaatsnormen door de centrale overheid omwille van haar informatie-achterstand terzake, kan resulteren in onrealistische objectieven, zowel naar inhoud van doelstelling, aard van indicator als hoogte van norm. Het inbrengen van de expertise van de agent in de normering van de doelstellingen bevordert volgens verschillende auteurs ((Garner 1996: 96-97)) de kwaliteit van de normering, de éénduidigheid van de doelstellingen en gebruikte indicatoren. Vanuit de assumptie van nutsmaximalisatie zal de centrale overheid de voorkeur geven aan relatief strenge resultaatsnormen, terwijl de uitvoerende overheidsorganisatie lagere (te lage) en gemakkelijker te verwezenlijken resultaatsnormen *kan* vooropstellen. Door overleg kunnen deze preferenties op elkaar worden afgestemd en interpretaties worden gestroomlijnd (Garner 1996: 96-97). In het kader van het overleg kan

---

[106] Binnen de agency-theory binnen de politieke wetenschappen wordt door sommige onderzoekers overigens beweerd dat de informatie-voorsprong van de uitvoerende overheidsorganisatie in het betrokken beleidsveld zo groot is dat ze zelfs de beleidsdoelstellingen zelf kan bepalen (voor de verschillende elementen van de discussie, zie (Waterman and Meier 1998).

[107] "This will be especially true if the agents negotiating the targets and monitoring and evaluating the results are weak and depend entirely on the enterprise for informations on its performance". Andere vormen van ex ante opportunistisch gedrag is dat de uitvoerende overheidsorganisatie ex ante talrijke, veranderende indicatoren en normen gaat stellen, omdat dit haar informatievoorsprong maximaliseert. Hierdoor wordt de centrale overheid immers gedwongen informatie in te winnen over vele, nieuwe en verschillende indicatoren. Bovendien is het bij een veelheid van indicatoren moeilijker om een einduitspraak te doen over 'de' resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie (World Bank 1995: 120-121).

[108] Het stellen van resultaatsnormen door de principaal in een context van ex ante informatie-asymmetrie is een bekend probleem in de literatuur. Zo wijst men erop dat het gebruiken van vroeger verwezenlijkte resultaten als norm voor een nieuwe periode twee problemen met zich mee brengt. Enerzijds is er het probleem van de 'regressie naar het midden', waarbij onderkend moet worden dat zich wijzigende omgevingsomstandigheden de relevantie van de norm bepalen. Anderzijds is er het 'ratchet-effect': een agent die weet dat hij in de toekomst zal worden beoordeeld op het niveau van zijn huidige resultaten als norm zal geneigd in de huidige periode het niveau van zijn inspanningen laag te houden. Zo kan hij in de toekomstige periode de gestelde norm gemakkelijk halen (Besanko et al. 1996: 628; Sappington 1991: 59; Liang 1985-1986).

(1) de centrale overheid zijn eventuele kennis en informatie over de agent, zijn gedragingen en resultaten bundelen om zoveel mogelijk een tegengewicht te bieden aan de informatievoorsprong van de uitvoerende overheidsorganisatie (Garner 1996: 103);

(2) de uitvoerende overheidsorganisatie via onderhandelingstechnieken gestimuleerd worden om informatie over geschikte indicatoren en normen te reveleren[109];

(3) door tegenvoorstellen door de centrale overheid de voorstellen door de uitvoerende overheidsorganisatie inzake indicatoren en normen aangescherpt worden;

(4) door tegenvoorstellen van de uitvoerende overheidsorganisatie onrealistische voorstellen vanuit de centrale overheid (vanuit haar informatieachterstand) gecorrigeerd worden; en

(5) de interpretaties inzake doelstellingen en indicatoren van de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie op elkaar worden afgestemd.

Daarnaast kan in het kader van het overleg tussen de principaal en de agent afspraken worden gemaakt over opvolging, evaluatie en terugkoppeling, over eventuele beloningen en sancties, en over de duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en rollen. Inspraak van de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie bij de ex ante specificatie vermindert de doelincongruentie tussen deze twee actoren door het bevorderen van het realistische karakter van doelstellingen, indicatoren en normen. Toch is overleg niet zaligmakend; bij een te groot overwicht van de uitvoerende overheidsorganisatie blijft de kans op 'adverse selection' groot[110]. In de praktijk zal de uitvoerende overheidsorganisatie in het kader van resultaatsturingssystemen meestal een zekere mate van inspraak bij de vastlegging van doelstellingen, indicatoren en resultaatsnormen hebben. Vooral bij systemen van contractmanagement ligt er veel nadruk op de motiverende werking van inspraak van de uitvoerende overheidsorganisatie op voet van gelijkheid met de centrale overheid bij de ex ante specificatie. Maar ook systemen als 'Management by Objectives' en 'Management by Results' beklemtonen inspraak van de agent.

Niet enkel de centrale principaal dient te worden betrokken bij de ex ante specificatie, maar ook de horizontale principalen. Immers, meerzijdig overleg tussen alle betrokken principalen en de uitvoerende overheidsorganisatie bieden de mogelijkheid tot prioritisering van de verschillende doelstellingen en het explicitering van deze doelstellingen naar de uitvoerende overheidsorganisatie toe. Dit wordt sterk benadrukt in de 'public enterprise theory' waarbij het opstellen van resultaatsgerichte contracten tussen de centrale overheid en de publieke onderneming geacht wordt incompatibele doelstellingen (zoals economische en sociale doelstellingen) op elkaar af te stemmen en te rangschikken (Garner 1996; Islam 1993). In de praktijk blijkt bij contractbesprekingen naast de inhoudelijke bevoegde minister (of zijn vertegenwoordigers) ook de minister bevoegd voor financiën veelal een rol te spelen.

Inspraak kan meerdere vormen aannemen (in volgorde van theoretisch effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie):
(1) eenzijdige inspraak: de ex ante specificatie gebeurt door één van de principalen of door de uitvoerende overheidsorganisatie;
(2) tweezijdige inspraak: de ex ante specificatie gebeurt door één van de principalen (meestal de

[109] Andere methoden om de agent ex ante superieure informatie te laten reveleren over zijn inspanningen en de te verwachten omgevingsomstandigheden zijn (1) een sterke koppeling van de beloning aan zijn resultaten, waarbij de mate van koppeling afhangt van het al dan niet optreden van de door de agent voorspelde omgevingsomstandigheden; en (2) het contract competitief te gunnen waarbij de informatie kan vergeleken worden tussen meerdere agenten (Sappington 1991: 51-52).
[110] Aharoni stelt dat de mate waarin het management van publieke ondernemingen overwicht bij het bepalen van de doelstellingen heeft, afhangt van onder meer de omvang van de onderneming, de mate waarin het voor zijn bekostiging onafhankelijk is van de centrale overheid, de werking van de onderneming van technische aard is, er expertise geconcentreerd is in de top van de onderneming, de onderneming internationaal opereert, en een groot aantal klanten en productlijnen heeft (Aharoni ?: 72).

centrale principaal) én door de uitvoerende overheidsorganisatie; en
(3) meerzijdige inspraak: de ex ante specificatie gebeurt door meerdere principalen (de centrale principaal en één of meerdere horizontale principalen) én door de uitvoerende overheidsorganisatie.

Besluit

De positieve invloed van resultaatsturing door de centrale overheid op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt dus bepaald door drie deelvariabelen. Deze drie deelvariabelen kunnen worden gecomineerd in een continuum gaande van geen resultaatsturing tot maximale resultaatsturing. Er is sprake van een maximale resultaatsturing door de centrale overheid indien de centrale overheid de kosteneffectiviteit van de uitvoerende overheidsorganisatie normeert, opvolgt, evalueert en audit én indien bij de normering de verschillende principalen en de agent inspraak hebben. Resultaatsturing ontbreekt volledig in het geval dat er geen (expliciete of impliciete) normering inzake de te verwezenlijken resultaten is. De mate van resultaatsturing zal toenemen naarmate (1) er meer deelsystemen van een resultaaturingssysteem aanwezig zijn; (2) de aard van het aangrijpinspunt van het resultaatsturingsysteem verschuift van outputs, over efficiëntie, over effectiviteit tot kosteneffectiviteit; en (3) er meer partijen betrokken zijn bij de ex ante specificatie van de doelstellingen, indicatoren en normen.

4.1.3. Prikkels via bekostiging door de centrale overheid

Deze variabele verwijst naar de mate van invloed van de door de uitvoerende overheidsorganisatie verwezenlijkte resultaten op de aan haar gealloceerde financiële middelen. De mate van invloed van de resultaten op de middelenallocatie wordt door de centrale overheid bepaald.

De bekostiging van een uitvoerende overheidsorganisatie kan verschillende vormen aannemen, onder meer naargelang de aard van de bekostiging en de herkomst van de bekostiging. De bekostiging kan gebeuren via budgetallocatie of via marktallocatie of via een combinatie van die twee; dit is de herkomst van de bekostiging. De aard van de bekostiging verwijst naar het aangrijpingspunt van het uitvoeringssysteem waaraan de bekostiging gekoppeld is. De bekostiging kan volledig gekoppeld zijn aan inputs, aan resultaten of aan beiden, in een bepaalde verhouding. Aan de ene zijde van het continuüm is er de pure *inputbekostiging*, waarbij de bekostiging gebeurt a rato van de ingezette inputs in het kader van de uitvoering van een bepaald beleid. Een dergelijke bekostiging zet de uitvoerende overheidsorganisatie *niet* aan tot het optimaliseren van haar inspanningen en de hieruitvolgende resultaten. Löffler stelt

> "In the traditional input-oriented budget process, the bureau receives a budget from the government, which is a function of the estimated input needed to produce a specific bureau service. Asymmetrical information exists between government and bureau about the real cost of producing this bureau service, since the cost function for producing this bureau service is known only to the bureau. As a result, moral hazard frees the bureau to maximize its budget subject to the constraint that its budget covers the cost of production. (…) (T)he output does not enter the budgetary process as a variable, which is why neither sponsor nor bureau will pay attention to the efficiency of production" (Löffler 1998: 7).

Verwijzend naar soortgelijke bekostigings- en contractvormen, stellen Besanko et al. het volgende:

> *"* (Cost-based contracting) provides the agent with several opportunities for shirking. When the agent can take hidden action, it may make less an effort to control costs. It might also disguise inputs or manipulate accounting records to make it appear that it has incurred greater costs than it actually has." (Besanko et al. 1996: 631)

Aan de andere zijde van het continuüm is er de pure *resultaatsbekostiging (output- of effectbekostiging)*, waarbij de uitvoerende overheidsorganisatie gefinancierd wordt a rato van de verwezenlijkte resultaten in het kader van de uitvoering van een bepaald beleid. Vosselman stelt dat de

keuze voor outputbekostiging kan worden getypeerd als een keuze voor risico-overdracht als agentschapstheoretisch instrument[111]:

> "Indien bijvoorbeeld in de 'management control'-relatie tussen de topmanager en het management van de organisatorische eenheid voor een *bekostiging* met een vast bedrag per eenheid output wordt gekozen, is dat vergelijkbaar met het belonen van de agent op basis van de output van diens inspanningen. (…) Outputbekostiging is een vorm van risico-overdracht omdat de manager van de organistorische eenheid het risico loopt, dat de werking van het voortbrengingsysteem in zijn eenheid niet zal leiden tot de beoogde output. Toevallige omstandigheden kunnen een rol spelen. Zo kunnen onverwachte en onbeïnvloedbare storingen in het voortbrengingssysteem leiden tot het niet realiseren van de gewenste output. Hetzelfde geldt voor onverwachte ontwikkelingen in de omgeving. Ook is het mogelijk, dat de gewenste output met ondoelmatige inzet van productiemiddelen wordt gerealiseerd. In dergelijke gevallen zal de eenheid verlies maken. Deze verliezen kunnen de gedaante aannemen van efficiencyverliezen, bezettingsverliezen, transactieverliezen en dergelijke. Afhankelijk van de aanvullende rollen die het topmanagement vervult, ervaart de manager van de organisatorische eenheid verliezen min of meer als economisch risico. Langdurige verliessituaties zullen het voortbestaan van de eenheid (en daarmee indirect het arbeidscontract van de manager) bedreigen. Tegenover het risico van verlies staat voor de organisatorische eenheid een kans op winst, die afhankelijk van de overige rollen van het topmanagement, min of meer economisch voordeel voor de eenheid opleveren. Het essentiële verschil met een contract dat op basis van zwak bureaucratische principes is ingericht, is dat de werkelijke inzet van middelen in het voortbrengingsproces van de organistorische eenheid niet door de opdrachtgever hoeft te worden waargenomen. De opdrachtgever, vertrouwt erop, dat 'ex ante' een adequate motivatie van de in principe luie en risicomijdende opdrachtnemer plaatsvindt." (Vosselman 1996a: 147).

Hoewel Vosselman verwijst naar de relatie tussen een organisatorische eenheid en het topmanagement in een private onderneming, kan zijn redenering *mutatis mutandis* ook gelden voor de context van een uitvoerende overheidsorganisatie. De voornaamste instrumentele doelstelling van de uitvoerende overheidsorganisatie is immers de maximalisatie van *slack*. Een voorwaarde voor slackmaximalisatie is de maximalisatie van de financiële en andere middelen waarover de uitvoerende overheidsorganisatie kan beschikken. Uit deze aanname volgt dat de uitvoerende overheidsorganisatie iedere reductie in haar financiële middelen zal trachten te vermijden en iedere toename in middelen zal nastreven. Dit betekent dat bij een koppeling van de bekostiging aan haar verwezenlijkte resultaten, tegenvallende resultaten ook voor de uitvoerende overheidsorganisatie (en voor haar leidende ambtenaar) een verlies van nut inhoudt. Het eigenbelang van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt gediend met de verwezenlijking van de door de centrale overheid gewenste resultaten.

De koppeling van de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie aan haar resultaten verwijst dus naar *risico-overdracht* als agentschapstheoretisch sturingsinstrument. Naarmate er een meer directe koppeling is tussen verwezenlijkte resultaten en middelenallocatie, wordt het risico voor tegenvallende resultaten minder voor de centrale overheid maar groter voor de uitvoerende overheidsorganisatie[112]. Een stijgende mate van koppeling van de bekostiging aan de resultaten *beïnvloedt* de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie *in postieve zin* door het verminderen van de ex ante doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie via het genereren van prikkels voor doelmatig en doeltreffend gedrag. Door een dergelijke koppeling wordt de economische continuïteit van de uitvoerende overheidsorganisatie afhankelijk gemaakt van het oordeel van de kopers/bekostigers[113] over de dienstverlening en de resultaten die de uitvoerende overheidsorganisatie levert (Lane, 1995, Vosselman, 1996).

---

[111] Zie inzake de motiverende werking van budgetsystemen: (Bouma and Van Helden 1994: 167-175).

[112] Risico-overdracht is hier gedefinieerd op organisatie-niveau; het kan evenwel verondersteld worden dat de risico-overdracht op individueel niveau in de vorm van sancties en beloningen ten aanzien van het management van de uitvoerende overheidsorganisatie een gelijk verloop kent.

[113] In het geval van pure bekostiging via het budget is de koper/bekostiger de centrale overheid. In het geval van pure bekostiging via marktallocatie zijn de kopers/bekostigers marktpartijen (de gebruikers).

In economische termen gesteld, kan een directe koppeling van de bekostiging met de resultaten de agent in een setting van informatie-asymmetrie aanzetten tot optimaal gedrag en leiden tot een Pareto-optimale allocatie van middelen. Dit is echter enkel het geval als de agent risico-neutraal is; dan moet de principaal immers geen risico-premie betalen. Löffler stelt echter "payment schemes that are optimal with regard to motivation will be Pareto-inferior with regard to risk allocation if agents are risk averse and vice versa. Since risk aversion is a typically bureaucratic goal function, induced payment schemes will necessarily be only second-best solutions" (Löffler 1998: 9). In realiteit zal daarom meestal gekozen worden voor een bekostigingswijze die de risico's spreidt over principaal en agent ('risk sharing'). Een dergelijk contract is een 'second-best' oplossing: "Because it may be costly to motivate the agent to provide effort, the principal may be content to choose a second-best contract that elicits less than the first-best efficient effort level. When this is so, the second-best contract cannot fully eliminate the agency costs associated with hidden action" (Besanko et al. 1996: 633).

Toch is de koppeling van bekostiging en resultaten een manier om t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie zoveel mogelijk 'high-powered incentives' te introduceren, in plaats van 'low-powered incentives' (Williamson 1985: 58; Sappington 1991: 52)[114]. Hoe strikter de koppeling tussen prikkel en de resultaten van de agent, hoe 'high-powered' de prikkel is. Dergelijke 'high-powered incentives' zijn zeer krachtig in het stimuleren van gewenst gedrag bij de agent. Maar ze kunnen ook *te* krachtig zijn: "when opportunities exist for people to behave dishonestly, high-powered incentives not only induce greater efficiency, but also greater dishonesty" (Frant 1996: 367). Dergelijke krachtige prikkels zijn dan ook beter toepasbaar in gevallen waar de monitoring van de resultaten relatief betrouwbare informatie oplevert (cf. de taakkenmerken), de afkeer van de agent voor inspanningen niet te groot is ('low effort aversion'), de risico-aversie van de agent niet te groot is en het marginale nut van inspanningen voor de resultaatsbereiking groot is[115] (Besanko et al. 1996: 364; OECD 1999b: 64). Met andere woorden, de koppeling tussen bekostiging en resultaten kan *op zich* opportunistisch gedrag door de risico-averse agent niet volledig vermijden (zie ook verder).

De positieve invloed van de mate van koppeling van bekostiging en resultaten op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie hangt af van twee aspecten of deelvariabelen[116]:

(1) de mate van negatieve prikkels via bekostiging door de centrale overheid. Deze mate wordt bepaald door de mate waarin de totale bekostiging in negatieve zin gekoppeld is aan het verwezenlijken van de door de centrale overheid vooropgestelde resultaatsnormen én de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf verantwoordelijk is voor het dekken van eventuele financiële verliezen/tekorten;

(2) de mate van positieve prikkels via bekostiging door de centrale overheid. Deze mate wordt bepaald door de mate waarin de totale bekostiging in positieve zin gekoppeld is aan het

---

[114] In termen van de eigendomsrechtentheorie, wordt door de introductie van een resultaatsgerelateerde bekostiging de *fructusus*-rechten gedeeltelijk of geheel toegekend aan de uitvoerende overheidsorganisatie (cf. (Künneke 1991).

[115] Andere factoren die het gebruik van krachtige prikkels faciliteren zijn een lage risico-aversie bij de agent, omwille van de te betalen risico-premie en een hoog marginaal nut voor de principaal van bijkomende inspanningen (Besanko et al. 1996: 364).

[116] Bij de uitwerking van de respectievelijke effecten op de inspanningen van de uitvoerende overheidsorganisatie van deze factoren wordt naast de reeds vermelde assumptie van slackmaximalisatie door de uitvoerende overheidsorganisatie, nog een bijkomende assumptie gemaakt. Een uitvoerende overheidsorganisatie kan naast een financiering uit het budget van de centrale overheid, ook bekostigd worden op andere manieren. Enerzijds kan haar bekostiging ten dele putten uit het budget van andere overheden naast de centrale overheid. Anderdzijds kan zij voor bepaalde producten of diensten een bijdrage of prijs vragen aan de gebruikers of kopers van die producten of diensten in het geval van marktallocatie van financiële middelen. De assumptie is dat in laatste instantie *de centrale overheid* beslist in hoeverre de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie, uit welke bron dan ook, gekoppeld is aan de door haar gewenste resultaten. De centrale overheid kan immers de uitvoerende overheidsorganisatie verplichten, toestaan, dan wel verbieden haar middelen te betrekken uit verkoop van bepaalde producten/diensten op de markt of uit het budget van een andere overheid[116]. Dit is een redelijke assumptie daar de centrale overheid als oprichter van de uitvoerende overheidsorganisatie doorgaans kan beslissen over de financieringsstructuur van deze organisatie.

verwezenlijken van de door de centrale overheid vooropgestelde resultaatsnormen én de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zij de eventuele financiële winsten/overschotten kan behouden[117].

Positieve en/of negatieve koppeling van de totale bekostiging aan de resultaten

De hoogte van de financiële middelen kan gekoppeld worden met de door de uitvoerende overheidsorganisatie verwezenlijkte resultaten, in zoverre deze in de lijn liggen van wat de centrale overheid verlangt. Een dergelijke koppeling houdt in dat meer en betere resultaten resulteren in hogere bekostiging ('positieve' koppeling) en andersom dat minder en slechtere resultaten een daling van de bekostiging met zich meebrengt ('negatieve' koppeling). In beide richting kan de koppeling direct of indirect van aard zijn. Bij een directe koppeling is er een evenredig verband tussen de gealloceerde middelen en de resultaten (p*q bekostiging). Bij een indirecte koppeling ondervindt de uitvoerende overheidsorganisatie bij slechte resultaten een niet-evenredige vermindering van de bekostiging; bij goede resultaten een niet-evenredige vermeerdering van de bekostiging. Een dergelijke koppeling veroorzaakt risico-overdracht tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie, met name naarmate de koppeling meer direct is zal de uitvoerende overheidsorganisatie meer risico dragen voor tegenvallende resultaten, de centrale overheid minder.

De totale bekostiging kan, zoals gezegd, bestaan uit louter budgetallocatie, marktallocatie of een combinatie van beiden. Bij budgetallocatie kan een koppeling op minstens twee manieren gebeuren. In een eerste scenario ('koppeling met de gewenste resultaten') bepalen de hoeveelheid en aard van de door de centrale overheid 'gewenste' resultaten de hoogte van de financiering aan de uitvoerende overheidsorganisatie. Nadat de uitvoerende overheidsorganisatie de resultaten geleverd heeft, wordt er afgerekend. Indien minder resultaten verwezenlijkt werden dan vooropgesteld, dient de uitvoerende overheidsorganisatie middelen terug te storten aan de centrale overheid. In een tweede scenario ('koppeling met verwezenlijkte resultaten') wordt de hoogte van de bekostiging in een bepaald jaar afhankelijk gesteld van de mate waarin de resultaatsnormen in een vroeger jaar verwezenlijkt zijn.

Bij bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie door marktallocatie, zal de hoogte van de middelen afhangen van de mate waarin een bepaald goed of dienst[118] afzet vindt bij kopers/gebruikers en van de prijs (het tarief) dat ervoor wordt gevraagd. De koppeling van die middelen met de product/dienst is in ieder geval van directe aard (p*q bekostiging). De mate waarin marktallocatie zal aanzetten tot betere resultaten, zoals gedefinieerd door de centrale overheid, hangt af van de mate waarin de gegeneerde middelen voortkomen uit de verkoop van de producten in het kader van de hoofdopdracht van de uitvoerende overheidsorganisatie (hoofdproducten) *of* voortkomen uit de afzet van producten die naast of als afgeleide van de hoofdopdracht uitgevoerd worden (nevenproducten). In het eerste geval is de werking van de marktbekostiging als prikkel voor het leveren van betere resultaten voor minder middelen sterker dan in het tweede geval. Immers, indien de middelen voortkomen uit verkoop van de door de centrale overheid gewenste hoofdproducten, zal een productie en afzet van hogere kwantiteit en kwaliteit evenredig meer middelen genereren. Een tegenvallende productie en verkoop zal evenredig de financiële middelen doen dalen. In het tweede geval, waar de hoofdopdracht deels of geheel gefinancierd wordt door de verkoop van nevenproducten, zal er een, weliswaar zwakkere, incentive voor betere resultaten zijn wat betreft de hoofdopdracht. Ten eerste zal in vele gevallen goeie resultaten m.b.t. de hoofdopdracht de verkoop van de nevenproducten/diensten stimuleren door het creëeren van een goed en betrouwbaar imago. Ten tweede wordt een efficiënte productie van de hoofdproducten gestimuleerd daar de uitvoerende overheidsorganisatie voor een deel deze productie zelf moet bekostigen.

---

[117] Verder wordt enkel gesproken van 'verliezen' en 'winsten'. In een context van budgetallocatie op kasbasis verwijst 'verliezen' echter naar 'tekorten' en 'winsten' naar 'overschotten'.

[118] Verder wordt gesproken over producten; deze kunnen zowel goederen als diensten zijn.

In de praktijk blijkt een min of meer directe koppeling tussen bekostiging en resultaten niet altijd voor de hand te liggen. Bij een negatieve koppeling wordt een uitvoerende overheidsorganisatie in het geval van tegenvallende resultaten gesanctioneerd via een reductie in haar budget. Een dergelijke reductie heeft echter meestal negatieve gevolgen voor de dienstverlening aan de gebruikers in de vorm van b.v. hogere contributies of slechtere bereikbaarheid, waardoor deze ook gesanctioneerd worden. Anderzijds kan een verhoging van de bekostiging aan goed-resterende diensten in een setting van een overheidsbreed strikt budgettair beleid moeilijk verdedigd worden. Pollitt wijst er verder op dat bij een koppeling van de effectiviteit aan de bekostiging automatische koppelingen zelden technisch of politiek aanvaardbaar zijn. Immers, een slechte effectiviteit is niet altijd te wijten aan de inspanningen van de uitvoerende overheidsorganisatie; meerdere organisaties kunnen betrokken zijn. Bovendien kan het beleid ook slecht geconcipieerd zijn. Tenslotte blijven de oorspronkelijke politieke doelen (b.v. het reduceren van criminaliteit) even belangrijk. " (T)he consequence of low performance cannot be assumed to be reduced funding" (OECD 1999a: 15). M.b.t. de gebruik van resultaatsinformatie in de budgetcyclus stelt Bouckaert dat in de meeste landen "the link between performance and the budget is indirect and often influential rather than direct and automatic" (OECD 1997b: 24). Toch streeft men in sommige landen een directe koppeling tussen bekostiging en resultaten na. Nieuw-Zeeland bekostigt haar departementen op basis van een vaste integrale kostprijs per te leveren output. Ook in Nederland wordt een aantal agentschappen outputbekostigd. Een OESO-document noemt als mogelijke sancties bij ondermaatse resultaten: "the performance assessment of the agency head; *the withholding of payment or budget transfers*; the loss of some decision rights or *the imposition of financial penalities*, if certain specified conditions are not met; or *the use of performance information as an input in the budget process to assess the agency's budget for the following year*" (OECD 1999b: 58, eindnoot 38). In verschillende landen wordt de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisaties verschoven van budgetallocatie naar marktallocatie door het creëeren van interne, quasi-, voucher- of externe markten.

Behoud van winst en dekking van verlies

Een tweede aspect inzake de prikkelende werking van de bekostiging is *de mate waarin eventuele financiële verliezen/tekorten gedragen worden of eventuele winsten/overschotten gerecupereerd worden door de uitvoerende overheidsorganisatie of door de centrale overheid*. De gealloceerde financiële middelen kunnen voor de productie van de gewenste resultaten toereikend, te hoog of te laag blijken te zijn. Indien een teveel aan financiële middelen in de vorm van een kasoverschot of een bedrijfseconomische winst telkens door de centrale overheid wordt afgeroomd, dan heeft de uitvoerende overheidsorganisatie geen prikkel, enerzijds, om efficiënt te werken; immers, niet verbruikte financiële middelen worden toch ontnomen. Anderszijds ontbreekt de prikkel om betere resultaten te leveren, immers het behouden van winst kan als bonus functioneren. Indien de centrale overheid de verliezen/tekorten van de uitvoerende overheidsorganisatie stelselmatig volledig dekt, wordt de uitvoerende overheidsorganisatie ook in dit geval niet geprikkeld om efficiënt te werken; immers, tekorten/verliezen wordt toch bijgepast zonder dat de middelenaccumulatie van de uitvoerende overheidsorganisatie bedreigd wordt in de vorm van besparingen. Deze gevolgtrekkingen gelden in het geval van budgetallocatie[119], marktallocatie of beiden.

[119] Omwille van de aard van de budgetcyclus, waarbij vooraf een raming van ontvangsten en uitgaven gemaakt wordt en achteraf de afrekening komt, kunnen winsten en verliezen zich in het geval van budgetallocatie manifesteren in de opmaakfase van de begroting, in de loop van de uitvoering van de begroting of bij de afrekening. Hiermee moet rekening worden gehouden bij de operationalisatie.

Besluit

De prikkelende werking van de prikkels via bekostiging zal maximaal zijn voor de uitvoerende overheidsorganisatie als (1) de totale bekostiging zowel positief als negatief op een directe wijze gekoppeld is aan de verwezenlijkte resultaten, én (2) de uitvoerende overheidsorganisatie eventuele verliezen volledig zelf moet dekken en eventuele winsten zelf mag behouden. Dit betekent dat bij aanhoudende slechte resultaten de uitvoerende overheidsorganisatie in extremis failliet kan gaan, indien faillisement mogelijk is, of door haar politieke principalen opgeheven kan worden. De uitvoerende overheidsorganisatie is in dat geval verantwoordelijk voor haar eigen economische continuïteit (cf. Walsh, 1995; Fölster, 1994: inkomensverantwoordelijkheid). Er is sprake van een grote mate van risico-overdracht van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. De prikkel vanuit de bekostiging tot betere resultaten is onbestaand indien (1) de bekostiging volledig ontkoppeld is van de resultaten (b.v. incrementele budgetallocatie) én als (2) de centrale overheid volledig tussenkomt bij eventuele verliezen en eventuele winsten integraal afroomt. De centrale overheid draagt in dit geval het volledige risico voor tegenvallende resultaten. Tussen deze twee extremen bevinden zich talloze vormen van bekostiging met een gedeeltelijk of onrechtsreeks verband tussen de middelenallocatie en de resultaten, b.v. in de vorm van vast bedrag met bijkomende performantiebonus of –verlies of het behouden van een gedeelte van de efficiëncy winst. In die gevallen wordt het risico voor tegenvallende resultaten gedeeld tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie (‘risk-sharing’).

4.1.4. Competitie op de productmarkt[120]

In hoofdstuk 2 werd aangegeven dat marktsturing t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie als een samenspel van enerzijds de koppeling van de bekostiging met de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie en anderzijds de competitie van de uitvoerende overheidsorganisatie met andere aanbieders op de productmarkt dient te worden beschouwd. Competitie op de productmarkt verwijst naar de mate waarin naast de uitvoerende overheidsorganisatie andere aanbieders aan de kopers/gebruikers op die markt een vergelijkbaar product aanbieden.

Vanuit de agentschapstheorie kan de aanwezigheid van meerdere (potentiële) agenten op twee manieren een invloed hebben op het sturingsprobleem tussen de principaal en de agent. In de eerste plaats reveleert deze aanwezigheid informatie aan de principaal. Meer bepaald kan de principaal de vooropgestelde of verwezenlijkte resultaten van de betrokken agent vergelijken met deze van de andere agenten (als externe benchmark) (Arrow 1991: 46; Hendrikse 1993: 161). De ex ante als ex post informatie-asymmetrie tussen principaal en agent wordt m.a.w. gereduceerd, hetgeen een motiverende werking heeft op de agent.

> “ (A)dditional agents can provide valuable information about the information or the activities of any particular agent, just as an inanimate monitor can. Moreover, the presence of multiple agents can be particularly valuable to the principal when the performance of each agent is influenced primarily by a common environmental parameter that the principal cannot observe. In such a setting, the *relative performance* of the agents can provide a good indicator of their individual efforts, while controlling for the effects of the common environmental shock. Thus, effort can be motivated without imposing excessive risk on the agents” (Sappington 1991: 54).

[120] Toegepast op de private sector en de verhouding tussen het management en de aandeelhouders van een bedrijf kunnen verschillende markten waarop competitie kan spelen gedefinieerd worden (Bouckaert 1998): de productmarkt, de markt voor overnames, de markt voor tewerkstelling van managers en de aandelenmarkt. In dit onderzoek wordt enkel de competitie op de productmarkt bekeken als sturingsmechanisme. Hiervoor kunnen twee argumenten aangehaald worden. De overige drie vormen van competitie zijn tot nu toe maar in geringe mate ontwikkeld in de overheidssector. Bovendien richt het onderzoek en de theorievorming zich op het niveau van organisaties, eerder dan van individuen, waardoor de competitie op de tewerkstellingsmarkt en ten gevolge van prestatiegericht belonen uit de analyse worden gesloten.

Een tweede gevolg treedt op indien de beloning van de agent gekoppeld is aan zijn resultaten in het kader van de overdracht van risico voor tegenvallende resultaten van de principaal naar de agent. In zoverre de competitie door andere agenten het behalen van resultaten door de agent bemoeilijkt, zal deze ook de beloning van de agent beïnvloeden. Dit versterkt de risico-overdracht van de principaal naar de agent en vermindert bijgevolg de ex ante doelincongruentie tussen beiden. Samenvattend reduceert competitie door andere agenten de kans op opportunistisch gedrag door de agent[121].

Traditioneel bevindt een uitvoerende overheidsorganisatie zich in een monopoliepositie op de productenmarkt waar zij actief is. Indien echter de betrokken markt opengesteld wordt voor andere aanbieders, heeft dit volgens de agentschapstheorie een positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. Deze dimensie beïnvloedt de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie door (lane, stahlberg, folster.. (World Bank 1995: 76-81):

(1) in combinatie met resultaatsturing door de centrale overheid, het verminderen van de ex ante en ex post informatie-asymmetrie inzake resultaten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door een vergelijking tussen (de resultaten van) de uitvoerende overheidsorganisatie en andere aanbieders door de centrale overheid mogelijk te maken (een dergelijke vergelijking is uiteraard slechts mogelijk als de centrale overheid de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie opvolgt en meet); en,

(2) in combinatie met de mate van koppeling tussen bekostiging en resultaten, het verminderen van ex ante doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het versterken van de risico-overdracht. Een hogere mate van competitie op de productmarkt door andere aanbieders zal het moeilijker maken voor de uitvoerende overheidsorganisatie om bepaalde resultaten te verwezenlijken, hetgeen een invloed geeft op de bekostiging (zie ook hoofdstuk 3). Een overheidsorganisatie die bijvoorbeeld volledig door de markt bekostigd wordt, zal bij toenemende competitie moeilijker haar afzet kunnen behouden, waardoor de middelenallocatie via de markt dreigt af te nemen. Een overheidsorganisatie die outputbekostigd wordt door de centrale overheid a rato van het aantal geleverde diensten/afgenomen producten zal voor haar bekostiging afhankelijk van haar positie op de competitieve markt zijn. Bovendien dwingt competitie door andere aanbieders de uitvoerende overheidsorganisatie efficiënt te werken om de kostprijs van haar producten te drukken (Löffler 1998: 2, 12).

Löffler verwijst hiernaar als ze stelt:

> "Due to the bilateral nature of the government-bureau relationship, bureaucrats are free from competitive pressure to be efficient, where as the government has only limited possibilities for assessing the efficiency of the bureau. The solution to the efficiency problem in the 'administration state' is to replace the state as producer by the state as enabler in the 'contract and agency state'" (Löffler 1998: 5).

Competitie heeft geen zelfstandige invloed op de intermediaire variabelen, in tegenstelling tot de overige sturingsmechanismen. Zijn invloed hangt immers af van de aanwezigheid van andere sturingsinstrumenten. M.a.w., competitie zet de uitvoerende overheidsorganisatie niet tot betere resultaten aan.

Een competitieve marktstructuur veronderstelt vele actoren aan de aanbodzijde en aan de vraagzijde van de markt; in dit onderzoek wordt uitgegaan van competitie aan de vraagzijde[122]. Naschold maakt

---

[121] Sappington wijst erop dat ook de dreiging van potentiële competitie de agent kan disciplineren (Sappington 1991: 57; Hodge 1996; World Bank 1995: 110). Indien de agent als 'farsighted' wordt beschouwd kan competitie ook disciplineren vanuit het vooruitzicht om toekomstige transacties te verliezen: Le Grand en Bartlett stellen dat "opportunism would be less of a problem in the case of a competitive market, because service providers who behaved opportunistically would find it difficult to renew their contracts in the face of competition from more reliable producers" (Le Grand and Bartlett 1993: 25).

[122] In dit onderzoek wordt de structuur van de vraagzijde van de markt verondersteld te bestaan uit meerdere vragers, die zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk kunnen zijn. Immers, het onderzoeksveld werd afgebakend tot de groep van

een typologie van competitieve omgevingen van een uitvoerende overheidsorganisatie en maakt hierbij een onderscheid tussen traditionele markten enerzijds en anderzijds competitieve instrumenten in een niet-marktomgeving (zie tabel 4.5).

private -sector competitive markets
planned competition between public sector enterprises
transparency of results and performance comparison
quality feedback to the citizen, customer, consumer with the framework of a citizens' charter

TABEL 4.5: TYPES VAN COMPETITIEVE OMGEVINGEN VOOR EEN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE (NASCHOLD 1996A: 57, FIGUUR 18)

Reichard en Wegener spreken in dezelfde zin over 'non-market, internal market and external market competition'. Deze onderzoekers geven aan dat competitie in een zeer milde vorm kan bewerkstelligd worden door vergelijkbaarheid van de resultaten en door benchmarking van de uitvoerende overheidsorganisatie met andere soortgelijke organisaties, die evenwel geen directe concurrentie voor de uitvoerende overheidsorganisatie vormen. Deze organisaties bevinden zich immers op analoge, maar gescheiden markten (zie ook (World Bank 1995: 110, 'yardstick competition'). Zij en andere onderzoekers (Le Grand and Bartlett 1993: 10) stellen dat de uitvoerende overheidsorganisatie niet enkel door private for-profit organisaties, maar dat publieke of private nonprofit organisaties evenzeer als concurrent kunnen optreden. In dit onderzoek worden de volgende factoren i.v.m. de structurering van de aanbodzijde van de markt als relevant beschouwd:

(1) *De aanwezigheid en aard van andere aanbieders*. Indien er andere aanbieders zijn, kunnen deze van publieke, privaat nonprofit, en privaat profit aard zijn.

(2) *De mate waarin de andere aanbieders actief zijn t.a.v. dezelfde doelgroep/marktsegmenten als de uitvoerende overheidsorganisatie*. De andere aanbieders kunnen aanwezig zijn op deelmarkten, die niet gelijk zijn aan de deelmarkten waar de uitvoerende overheidsorganisatie op aanwezig is. In dat geval richten ze zich op complementaire doelgroepen. De andere aanbieders kunnen concurreren op enkele van de deelmarkten, waar de uitvoerende overheidsorganisatie op ageert. Tenslotte kunnen ze actief zijn op de gehele markt, waarop de uitvoerende overheidsorganisatie levert en zullen ze alle doelgroepen, waarop de uitvoerende overheidsorganisatie zich richt, trachten aan te spreken.

(3) *De mate waarin de andere aanbieders een analoog product als de uitvoerende overheidsorganisatie aanbieden*. Ze kunnen een volledig gelijk product aanbieden als de uitvoerende overheidsorganisatie. Of ze leveren een product dat verschillend is van dat van de uitvoerende overheidsorganisatie, maar dat wel dezelfde doelen dient. Een dergelijk product kan vanuit het oogpunt van de gebruiker/koper het product van de uitvoerende overheidsorganisatie vervangen, zonder voor de gebruiker/koper aan nut inboet door het gebruik ervan (bijvoorbeeld, de verschillende vervoersmodi als substitutieproducten). Tenslotte kunnen andere aanbieders producten aanbieden die zodanig verschillen van het product van de uitvoerende overheidsorganisatie dat ze zelfs niet als substitutieproduct kunnen dienen.

Deze factoren spelen enerzijds een rol m.b.t. de informatierevelerende capaciteit van de marktstructuur. Immers, teneinde de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie met andere aanbieders te kunnen vergelijken is het belangrijk dat deze aanbieders zich enerzijds zoveel mogelijk

---

uitvoerende overheidsorganisaties die hun producten of diensten leveren aan meerdere afnemers, hetzij burgers, privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. Er is geen sprake van een situatie van monopsonie vanuit het oogpunt van de gebruikers. In die zin zal de uitwerking van competitie in dit onderzoek zich enkel richten op de aanbodzijde van de markt en daardoor verschillen van typologieën ontworpen door onderzoekers als Common et al. (Common et al. 1992: 16-

op dezelfde doelgroepen richten als de uitvoerende overheidsorganisatie en anderzijds een product aanbieden, dat op zoveel mogelijk beoordelingscriteria met dat van de uitvoerende overheidsorganisatie overeenstemt. De aard van de aanbieder is ook belangrijk. Hoewel de vergelijkbaarheid tussen publieke diensten hoger kan zijn, omwille van de gelijklopende institutionele inbedding, zullen private for profit organisaties volgens de agentschapstheorie zorgen voor een strengere externe benchmark Deze laatsten worden immers gedreven door winstmaximalisatie. Het *aantal* andere aanbieders heeft in deze niet zoveel belang, zolang oligopolievorming vermeden wordt.

Anderzijds spelen de factoren ook een rol bij de versterking van de risico-overdracht bij een koppeling van de bekostiging met de resultaten. Immers, de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie zullen meer worden beïnvloed door de aanwezigheid van andere aanbieders, naarmate deze in meerdere mate dezelfde markt bestrijken en een analoog product als de uitvoerende overheidsorganisatie aanbieden. Bovendien zal de invloed van competitie op de resultaten toenemen, indien deze andere aanbieders private profit actoren zijn, die voor hun bestaan en groei volledig afhankelijk zijn van hun resultaten op de markt. Hierbij is ook het aantal van andere aanbieders belangrijk; hoe meer andere aanbieders op de markt aanwezig zijn, hoe moeilijker het is om goeie resultaten te halen (cf. (Fölster 1997c)). In dit onderzoek wordt er evenwel van uitgegaan dat een voldoende aantal aanbieders aanwezig en dat oligopolievorming vermeden wordt. Tabel 4.6 beschrijft de invloed van de mogelijke waarden van de drie deelvariabelen van het fenomeen ‘competitie’ op haar informatierevelerende en risico-overdrachtversterkende capaciteit.

Door de invloed van competitie op informatie-asymmetrie en doelcongruentie, kan competitie de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie verhogen om de doelstellingen van de principaal te verwezenlijken. Common et al. stellen in dat verband dat uitvoerende overheidsorganisaties, wanneer geconfronteerd met concurrentie, hun resultaten kunnen vrijwaren of verbeteren door verschillende vormen van competitief gedrag te stellen, met name: “pursuing new markets en customers, developing new products and services and dropping less valuable ones; changing the ways in which goods and services are produced; adjusting prices to take advantage of market conditions; and investment” (Common et al. 1992: 35).

WAARDE VAN DEELVARIABELEN	INFORMATIEREVELERENDE CAPACITEIT – VERGELIJKBAARHEID VAN INFORMATIE	RISICO-OVERDRACHTVERSTERKENDE CAPACITEIT – DRUK OP RESULTATEN VAN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
I. De aanwezigheid van andere aanbieders		
Geen andere aanbieders	0	0
Meerdere publieke aanbieders	+ (+) (zelfde institutionele context/minder strenge externe benchmark)	+
Meerdere private nonprofit aanbieders	++	++
Meerdere private profit aanbieders	++ + (strenge externe benchmark)	+++ (winstmotief bij andere aanbieders)

TABEL 4.6 : DE THEORETISCHE IMPACT VAN DE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN

19), Fisher (Fisher 1998: 174-212), en Flynn (Flynn 1993:).

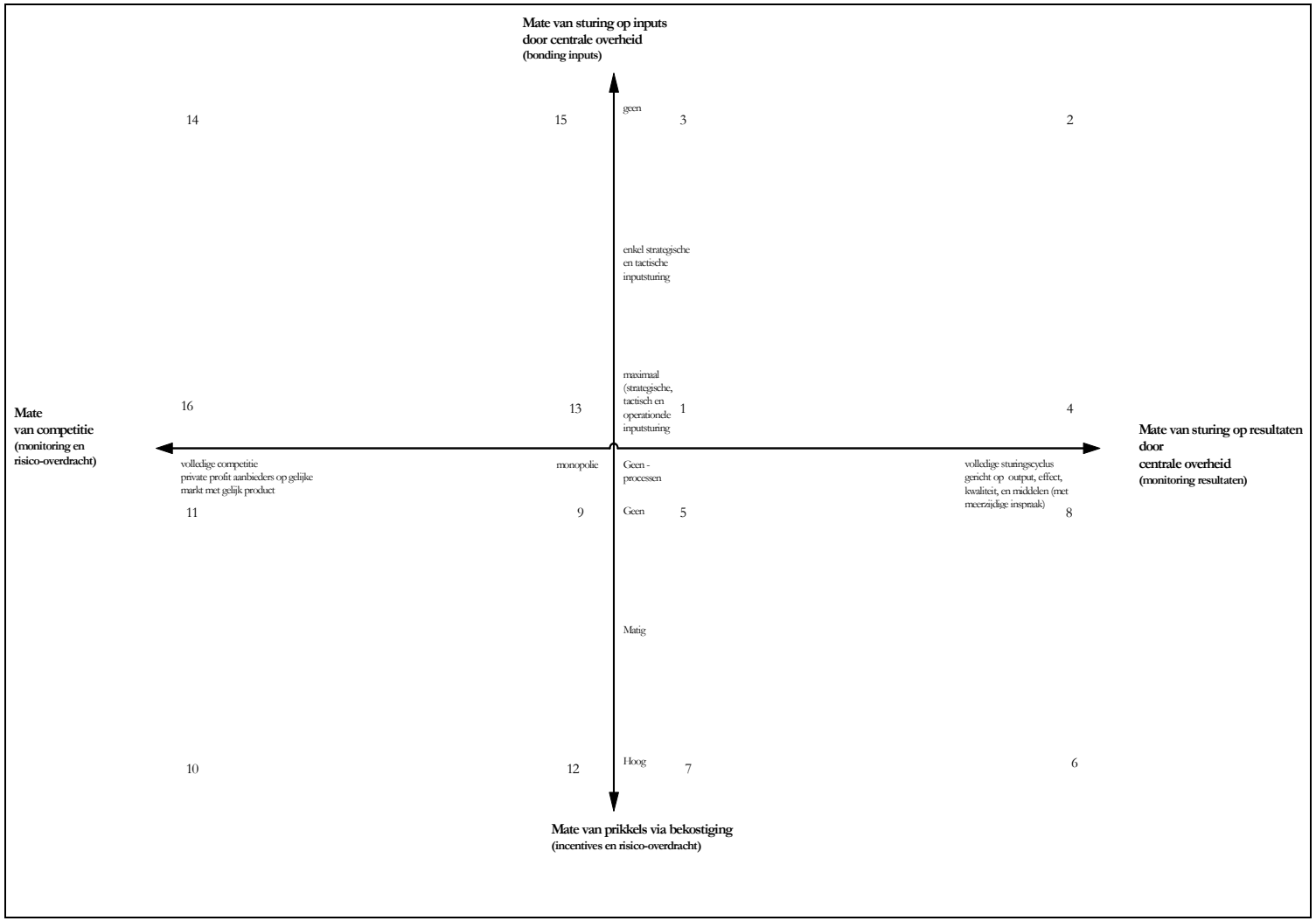
WAARDE VAN DEELVARIABELEN	INFORMATIEREVELERENDE CAPACITEIT – VERGELIJKBAARHEID VAN INFORMATIE	RISICO-OVERDRACHTVERSTERKENDE CAPACITEIT – DRUK OP RESULTATEN VAN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
II. De mate waarin de andere aanbieders actief zijn t.a.v. dezelfde doelgroepen/marktsegmenten als de uitvoerende overheidsorganisatie		
Geen	0	0
Gescheiden maar analoge markt	(+)	0
Complementaire deelmarkt	+ (deelmarkten zijn nooit volledig analoog)	0
Gelijke deelmarkt	++ (vergelijkbaarheid geldt enkel voor deel van totale markt)	+
Gelijke markt	+++ (vergelijkbaarheid geldt voor totale markt)	++
III. De mate waarin de andere aanbieders een analoog product als de uitvoerende overheidsorganisatie aanbieden		
Geen substitutieproduct	0	0
Substitutieproduct	+	+
Gelijk product	++	++

TABEL 4.6 (VERVOLG): DE THEORETISCHE IMPACT VAN DE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN

De competitie op de productmarkt wordt dus bepaald door drie deelvariabelen, die gecombineerd kunnen worden in een continuum gaande van monopolie tot volledige competitie. Bij volledige competitie wordt de uitvoerende overheidsorganisatie geconfronteerd met private for profit organisaties die een volledig gelijk product op dezelfde markt aanbieden.

4.1.5. Het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie grafisch voorgesteld

Hierboven werd aangegeven dat respectievelijk ieder sturingsmechanisme kon uitgezet worden op een continuum. Het sturingsarrangement van een uitvoerende overheidsorganisatie kan grafisch voorgesteld worden als een vier-assig model waarbij iedere as het continuüm van één sturingsmechanisme voorstelt (zie figuur 4.2). Het moet benadrukt worden dat de vier assen onafhankelijk van elkaar zijn (en dat er dus geen sprake is van twee continua). De assen kruisen in de respectievelijke punten die de afwezigheid van een bepaald sturingsinstrument aangeven. De as van de variabele ‘inputsturing’ is echter voor redenen van presentatie omgekeerd en kruist de andere assen daar waar ze haar maximale waarde bereikt.



FIGUUR 4.2: HET STURINGSARRANGEMENT VAN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE GRAFISCH WEERGEGEVEN

Deze grafische voorstelling[123] laat toe:

(1) De mogelijke interacties van de diverse sturingsmechanismen in het sturingsarrangement aan te geven en te onderzoeken;

(2) De drie ideaaltypische sturingsarrangementen tegenover elkaar te positioneren en hypothesen inzake hun relatieve invloed op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te maken; en

(3) Het in werkelijkheid waargenomen sturingsarrangement van een uitvoerende overheidsorganisatie grafisch voor te stellen, alsook de wijzigingen van het sturingsarrangement, en hypothesen inzake de invloed van die evoluties op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te maken.

4.1.6. Besluit

Petrie formuleert op basis van de agentschapstheorie de volgende algemene principes voor het ontwerp van efficiënte en effectieve principaal-agent relaties:

> "Efficient design principles include: clear definition of the roles and accountability of the parties; the avoidance of conflicts between different roles, as for example when a single agency acts both as a regulator and a supplier of outputs; the avoidance of multiple principals, where it is unclear whose interests the agent should be pursuing, and therefore where it can be very difficult to hold an agent accountable for results; clear ex ante specification of the goods and the services to be delivered; including the performance standards expected, to provide the basis for ex post accountability; methods of specifically aligning the incentives of the agent ex ante with those of the principal, through prior agreement to, or understanding of, the consequences that will flow from superior or inferior performance; delegating authority over the use of inputs to agents, and holding them accountable for output, or outcomes where feasible, and monitoring of performance" (OECD 1999b: 58).

Uit het voorgaande kunnen een aantal stellingen/hypothesen geformuleerd worden over de invloed van de sturingsmechanismen op de intermediaire variabelen:

Een vermindering van de sturing op inputs door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie vermeerdert de mogelijkheid tot keuze van een optimale mix van inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie en reduceert het probleem van de meerdere principalen (conflicterende doelstellingen).

Een vermeerdering van de sturing op resultaten vermindert ten eerste de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het stellen van duidelijke doelstellingen en inspraak door de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid bij de ex ante specifiactie van doelstellingen, indicatoren en normen. Ten tweede vermindert de informatie-asymmetrie ten gunste vn de centrale overheid door het gebruik van informatiegenererende instrumenten (normering, monitoring, evaluaties en audits). In combinatie met een vermindering van inputsturing, zal een vermeerdering van resultaatsturing het 'meerdere principalen' probleem verder verminderen door inspraak van de verschillende principalen bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen.

Een vermeerdering van de koppeling van bekostiging aan de resultaten vermindert de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het genereren van prikkels en risico-overdracht (door budgetallocatie of marktbekostiging).

Een vermeerdering van de competitie met andere aanbieders voor de afzet van haar producten en diensten vermindert enerzijds, in combinatie met resultaatsturing, verder de informatie-asymmetrie ten gunste van de centrale overheid door vergelijking tussen de (resultaten van) de uitvoerende overheidsorganisatie en andere aanbieders mogelijk te maken. Anderzijds vermindert een hogere competitie, in combinatie met een koppeling van de bekostiging, verder de ex ante doelincongruentie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie door het versterken van de risico-overdracht.

[123] Daar alle assen onderling tegen elkaar kunnen worden afgezet, dient de grafische voorstelling idealiter vierdimensionaal te zijn. De voorstelling is in dit onderzoek echter tweedimensionaal.

4.2. Het verfijnde agentschapsmodel

In het vorige deel werden de vier sturingsmechanismen als onafhankelijke variabelen verder geconceptualiseerd, waarbij hun respectievelijke invloed op de intermediaire variabelen van het agentschapsmodel uitgeklaard werden. De uiteindelijke invloed van de sturing van de centrale overheid op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt echter niet enkel bepaald door de respectievelijke invloed van de verschillende sturingsmechanismen, maar evenzeer door de interactie van deze sturingsmechanismen en door de samenhang van het gehele sturingsarrangement. Op deze interacties gaat dit deel in. Uit de bevindingen wordt dan een verfijnd agentschapsmodel en een aantal hypothesen afgeleid.

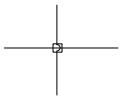
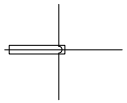
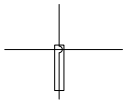
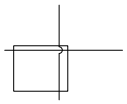
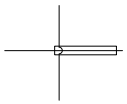
4.2.1. De interactie tussen de sturingsmechanismen volgens het agentschapsmodel

Alhoewel er hier niet verder wordt op ingegaan, kan worden gesteld dat de verschillende aanpalende dimensies in het sturingsmodel paarsgewijs interageren. Maar de 'resultaten' van een uitvoerende overheidsorganisaties wordt uiteindelijk bepaald door haar positie ten aanzien van alle vier de dimensies. In die zin is er een interactie tussen de verschillende variabelen die de paarsgewijze samenhang van aanpalende dimensies overstijgt. Dit deel onderzoekt deze interacties en formuleert de theoretische conclusies in de vorm van stellingen, die dan later als hypothesen door empirisch onderzoek kunnen worden getoetst.

In de figuur 4.2 verwijzen cijfers naar de extreme posities binnen de vier zichtbare kwadranten. Deze extreme posities kunnen gecombineerd worden in zestien sturingsarrangementen. In tabel 4.7 wordt voor ieder van deze sturingsarrangementen nagegaan wat hun invloed is op de intermediaire variabelen. Hierbij is de uitgangspositie (arrangement n° 1) het sturingsarrangement van een traditionele overheidsbureaucratie (ideaaltype I, bijlage 2.1). Verder geeft de tabel 4.7 een grafische weergave van ieder sturingsarrangement, alsook een voorbeeld ervan. Om uit deze tabel conclusies te deduceren, is het noodzakelijk te wijzen op de specifieke aard van de intermediaire variabelen. Immers, hun invloed op de resultaatsverwezenlijking van de uitvoerende overheidsorganisatie als afhankelijke variabele is verschillend.

Om haar resultaten te kunnen verbeteren, dient een uitvoerende overheidsorganisatie ten eerste in staat te zijn om zelf beslissingen te kunnen nemen i.v.m. met de mix van inputs, die haar in een bepaalde situatie het meest optimaal lijken. Met andere woorden, ze moet de autonomie krijgen om te kunnen managen (cf. 'letting managers manage'). Hoe meer de centrale overheid beheersmatige beslissingen centraliseert of regelt, hoe meer de uitvoerende overheidsorganisatie beperkt is in haar handelingsalternatieven om tot betere resultaten te komen. Dit gaat terug tot de rationale voor de scheiding van 'decision management' en 'decision control' of zelfs voor alle agentschapsrelaties: de agent moet zijn informatievoordeel kunnen aanwenden. Immers, specialisatie van taken levert efficiëntiewinst op (zie supra). De positieve beïnvloeding van intermediaire variabele 'mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs' is met andere woorden volgens de agentschapstheorie een *noodzakelijke 'in staat stellende'* voorwaarde om tot resultaatsverbetering te kunnen komen.

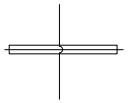
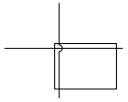
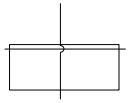
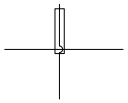
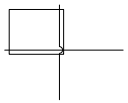
Een tweede voorwaarde voor resultaatsverbetering die de agentschapstheorie stelt, is de reductie van de aanwezige informatie-asymmetrie en/of van de aanwezige doelincongruentie tussen de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid. Immers, omwille van de eigen doelstellingen van de uitvoerende overheidsorganisatie, dient deze door de centrale overheid gedwongen te worden (cf. 'making managers manage') tot resultaatsverbetering door zoveel mogelijk informatie in te winnen over haar resultaten en/of door zoveel mogelijk haar doelstellingen in de lijn van deze van de centrale overheid te brengen.

STURINGSARRANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILITEREND	VOORBEELD[124]
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
(1) max. inputsturing – geen resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - geen competitie		0	0	0	0	Traditionele overheidsdienst bekostigd door incrementele budgetallocatie (sturingsarrangement ideaaltype I). B.v. Federale belastingsadministratie
(2) max. inputsturing – geen resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - max. competitie		0	0	0	0	Traditionele overheidsdienst die gratis producten aanbiedt op een competitieve markt met bekostiging via budgetallocatie. Aanleunend voorbeeld: overheidsorganisaties die hun commerciële activiteiten kruissubsidiëren door publieke middelen (cf. discussie in Nederland over splitsing van hybride overheidsorganisatie). B.v. RTT voor 1991 voor dienstverlening onder competitie (wel zekere beheersautonomie en zekere marktallocatie)
(3) max. inputsturing – geen resultaatsturing - directe koppeling bekostiging met resultaten - geen competitie		0	0	+	0	Traditionele overheidsdienst met monopolie die producten aanbiedt tegen betaling aan zijn gebruikers/kopers (marktallocatie), b.v. RTT voor 1991 voor basisdienstverlening (wel zekere beheersautonomie en zekere budgetallocatie)
(4) max. inputsturing – geen resultaatsturing - directe koppeling bekostiging met resultaten - max. competitie		0	0	++	0	Traditionele overheidsdienst die producten tegen betaling aanbiedt op een competitieve markt (marktallocatie), b.v. Regie der Posterijen inzake bankverrichtingen (wel zekere beheersautonomie)
(5) max. inputsturing – max. resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - geen competitie		0	+	+	0	Traditionele overheidsdienst met monopolie met managementcontract/resultatenrapportering bekostigd door incrementele budgetallocatie: b.v. Administratie Wegen en Verkeer met doelmatigheidanalyse en prestatiebegroting (niet echt maximale resultaatsturing)

MKOMI: mogelijkheid optimale mix inputs; VMMP: vermindering van 'meerdere principalen' probleem; VIA: vermindering informatie-asymmetrie; VDI: Vermindering doelincongruentie
0: geen of negatieve invloed; +: positieve invloed

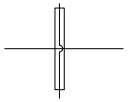
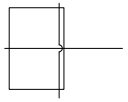
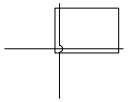
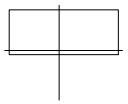
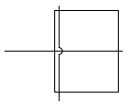
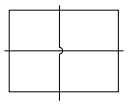
TABEL 4.7: TOTALE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL

[124] Het is echter onmogelijk om voor de meeste extreme posities te verwijzen naar een Belgische of Vlaamse overheidsorganisatie, wiens sturingsarrangement volledig overeenstemt met dat van de betrokken positie. De voorbeelden die aangehaald worden, betreffen dan ook meestal organisaties waarvan het sturingsarrangement aanleunt bij, maar toch in zekere mate afwijkt van die positie. De eventuele afwijkingen worden tussen haakjes vermeld.

STURINGSARRANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILITEREND	VOORBEELD
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
(6) max. inputsturing – max. resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - max. competitie		0	++	+	0	Traditionele overheidsdienst met managementcontract/resultatenrapportering die gratis producten aanbiedt op een competitieve markt met bekostiging via budgetallocatie. B.v. Medisch School Toezicht met doelmatigheidanalyse en prestatiebegroting
(7) max. inputsturing – max. resultaatsturing - directe koppeling bekostiging met resultaten - geen competitie		0	+	++	0	Traditionele overheidsdienst met monopolie met managementcontract/resultatenrapportering die producten aanbiedt tegen betaling aan zijn gebruikers/kopers (marktallocatie)
(8) max. inputsturing – max. resultaatsturing - directe koppeling bekostiging met resultaten - max. competitie		0	++	+++	0	Traditionele overheidsdienst die producten aanbiedt op een competitieve markt gratis (budgetallocatie o.b.v. outputbekostiging) of tegen betaling (marktallocatie)
(9) geen inputsturing – geen resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - geen competitie		+	0	0	+	Autonome overheidsdienst met monopolie bekostigd door incrementele budgetallocatie, b.v. K&G (wel zekere inpusturing)
(10) geen inputsturing – geen resultaatsturing - geen koppeling bekostiging met resultaten - max. competitie		+	0	0	+	Autonome overheidsdienst die gratis producten aanbiedt op een competitieve markt met bekostiging via budgetallocatie, b.v. VIZO (wel zekere inputsturing). Aanleunend voorbeeld: Autonome overheidsbedrijven die hun commerciële activiteiten kruissubsidiëren door publieke middelen (cf. discussie in Nederland over splitsing van hybride overheidsorganisatie), b.v. VDAB voor 1994 inzake PDV (wel zekere inputsturing en marktallocatie), NMBS na 1991 voor splitsing boekhouding

MKOMI: mogelijkheid optimale mix inputs; VMMP: vermindering van 'meerdere principalen' probleem; VIA: vermindering informatie-asymmetrie; VDI: Vermindering doelincongruentie
0: geen of negatieve invloed; +: positieve invloed

TABEL 4.7 (VERVOLG): TOTALE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL

STURINGSARRANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILITEREND	VOORBEELD
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
(11) geen inputsturing – geen resultaatsturing – directe koppeling bekostiging met resultaten – geen competitie		+	0	+	+	Autonome overheidsdienst met monopolie die producten aanbiedt tegen betaling aan zijn gebruikers/kopers (marktallocatie), b.v. NMBS voor 1991 inzake binnenlandse personenvervoer (wel zekere inputsturing en budgetallocatie)
(12) geen inputsturing – geen resultaatsturing – directe koppeling bekostiging met resultaten – max. competitie		+	0	++	+	Autonome overheidsdienst die producten tegen betaling aanbiedt op een competitieve markt (marktallocatie), b.v. NV Zeekanaal (wel zekere inputsturing en budgetallocatie)
(13) geen inputsturing – max. resultaatsturing – geen koppeling bekostiging met resultaten – geen competitie		+	+	+	++	Autonome overheidsdienst met monopolie met managementcontract/resultatenrapportering bekostigd door incrementele budgetallocatie: b.v. Dienst voor de Scheepsvaart na 1999 (wel zekere inputsturing en zekere marktallocatie)
(14) geen inputsturing – max. resultaatsturing – geen koppeling bekostiging met resultaten – max. competitie		+	++	+	++	Autonome overheidsdienst met managementcontract/resultatenrapportering die gratis producten aanbiedt op een competitieve markt met bekostiging via budgetallocatie. B.v. VRT na 1997 (VRT wel zekere inputsturing en marktallocatie)
(15) geen inputsturing – max. resultaatsturing – directe koppeling bekostiging met resultaten – geen competitie		+	+	++	++	Autonome overheidsdienst met monopolie met managementcontract/resultatenrapportering die producten aanbiedt tegen betaling aan zijn gebruikers/kopers (marktallocatie)), b.v. De Post voor taken van algemeen belang (postbedeling) (wel zekere budgetallocatie)
(16) geen inputsturing – max. resultaatsturing – directe koppeling bekostiging met resultaten – max. competitie		+	++	+++	++	Autonome overheidsdienst met managementcontract/resultatenrapportering die producten aanbiedt op een competitieve markt gratis (budgetallocatie o.b.v. outputbekostiging) of tegen betaling (marktallocatie) (sturingsarrangement ideaaltype III), b.v. Belgacom voor commerciële taken (mobilofonie) (resultaatsturing beperkt tot winst)

TABEL 4.7 (VERVOLG): TOTALE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL

De positieve beïnvloeding van de intermediaire variabele 'vermindering van informatie-asymmetrie' en/of van de intermediaire variabele 'vermindering van doelincongruentie' is een *noodzakelijke 'dwingende'* voorwaarde om tot resultaatsverbetering te kunnen komen.

Cruciaal is dat respectievelijk de *'in staat stellende'* en de *'dwingende'* voorwaarde weliswaar noodzakelijk, maar op zich *onvoldoende* is om tot een resultaatsverbetering te komen. De uitvoerende overheidsorganisatie moet in staat zijn te managen, maar tegelijkertijd gedwongen worden te managen. Slechts de vervulling van beide voorwaarden is voldoende om tot een positieve invloed op de afhankelijke variabele te komen. De intermediaire variabele 'vermindering 'meerdere-principalenprobleem'' is *geen noodzakelijke* voorwaarde om tot resultaatsverbetering te komen, maar slechts een *faciliterende*.

Dit betekent ten eerste dat in de tabel 4.7[125] t.o.v. het arrangement van de traditionele overheidsbureaucratie, enkel die sturingsarrangementen een resultaatsverbetering betekenen, die enerzijds op de intermediaire variabele 'mogelijkheid tot keuze optimale mix van inputs' een positieve invloed hebben (de arrangementen 9 t.e.m. 16) én anderzijds de intermediaire variabelen 'vermindering van informatie-asymmetrie' en/of 'vermindering van doelincongruentie' positief beïnvloeden. Enkel een verschuiving naar de sturingsarrangementen 11 t.e.m. 16 heeft bijgevolg een positief effect op de resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie. Op basis van deze theoretische bevindingen kan de volgende stelling worden geformuleerd (b.v. (Vosselman 1996b: 147) over relatie van inputsturing en markt):

Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een vermindering van de inputsturing door de centrale overheid wordt gecombineerd met een vermeerdering van de resultaatsturing (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) en/of met een vermeerdering van de prikkels via bekostiging (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt).

ARRANGEMENTEN	11 (K)	12 (K&C)	13 (R)	14 (R&C)	15 (R&K)	16 (R&K&C)
11 (K)		<	?	?	<	<
12 (K&C)	>		?	?	?	<
13 (R)	?	?		<	<	<
14 (R&C)	?	?	>		?	<
15 (R&K)	>	?	>	?		<
16 (R&K&C)	>	>	>	>	>	

R: max. resultaatsturing; K: directe koppeling bekostiging en resultaten; C: max. competitie; <: heeft een kleiner positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie dan; >: heeft een groter positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie dan; ?: theoretisch niet vast te stellen welk arrangement het grootst positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie heeft.

TABEL 4.8: THEORETISCHE RANGSCHIKKING VAN DE ARRANGEMENTEN MET EEN POSITIEF EFFECT OP DE RESULTATEN VAN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

Tabel 4.8 geeft weer hoe de sturingsarrangementen met een positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie zich tegenover elkaar verhouden m.b.t. de grootte van hun positief effect. Een drietal bevindingen vloeien er uit voort. Ten eerste blijkt dat competitie een versterkend invloed heeft t.o.v. resultaatsturing enerzijds en prikkels via bekostiging anderzijds (immers, 12 > 11

[125] Het symbool '+' in de tabel duidt de aanwezigheid van een positieve invloed aan. De grootte van die positieve invloed kan echter verschillend naargelang het betrokken sturingsmechanisme. Hieruit volgt dat de '+' niet zomaar mogen worden opgeteld (kwalitatief meetniveau).

en 14 > 13).

Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement waarbij een zekere mate van resultaatsturing en/of prikkels via bekostiging wordt gecombineerd met een zekere mate van competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate aan prikkels via bekostiging en resultaten.

Ten tweede blijkt dat resultaatsturing en prikkels via bekostiging versterkend tegenover elkaar optreden (immers, 15 > 11 en 15 > 13).

Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing én een zekere mate van prikkels via bekostiging hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate aan prikkels via bekostiging.

Ten derde zal een verschuiving naar sturingsarrangement 16 relatief gezien de grootste resultaatsverbetering inhouden t.o.v. het sturingsarrangement van een traditionele overheidsbureaucratie omdat in dat sturingsarrangement alle intermediaire variabelen maximaal positief worden beïnvloed. Dit sturingsarrangement verwijst naar het ideaaltypische sturingsarrangement III: 'de uitvoerende overheidsorganisatie als marktpartij' (16 > 11, 12, 13, 14, 15). Mardjana stelt vanuit de agentschapstheorie dat een overheidsbedrijf tot optimale resultaten (i.c. in termen van efficiëntie en financiële ratios) kan worden aangezet door simultaan een zeer ruime mate van beheersautonomie toe te kennen, te voorzien in een aansturing door een resultaatsgericht contract met de centrale overheid, een bekostiging door de markt en competitie op de productmarkt door te voeren (Mardjana 1993).

Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing, een zekere mate van prikkels via bekostiging én een zekere mate aan competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met geen, één of twee van die sturingsmechanismen.

De rationale achter de bevinding dat gegeven een zekere mate van beheersautonomie een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een zekere mate van prikkels bekostiging aangevuld wordt met resultaatsturing en/of competitie, betere resultaten oplevert, is de volgende. Hoger werd reeds gesteld dat prikkels via bekostiging *op zich* opportunistisch gedrag door de risico-averse agent niet volledig kan vermijden. Löffler geeft aan dat ook bij een koppeling van bekostiging en resultaten via budgetallocatie er nog gedragsrisico's bestaan; een dergelijke koppeling geeft niet noodzakelijk aanleiding tot efficiënt en effectief gedrag:

> "In the 'contract and agency state', budget negotiations between principal and agent are determined bij management by Result. Management by result means that the budget is no longer defined over the activities a bureau maintains, but over the final outputs. This provides that the measurement problem has been resolved, at least partially: the central unit and the service unit will know the cost functions for each of the services to be produced. The central unit gives a budget to the service unit, which is a function of the planned total output of the service unit; the service unit has freedom to decide on how to allocate the budget (in the case of decentralized personnel management, this also includes the allocation of staff). *This is the source of asymmetrical information between central and service unit. Both the principal and the agent knows the individual cost functions, but only the agent knows the aggregate cost function. This gives the agents the opportunity for morally hazardous behaviour.* The agents can misuse the discretionary freedom they have in the allocation of input factors to their own advantage. The category of moralty (sic) hazardous behaviour has been covered extensively in the literature on corruption. However, there is also the issue of influential costs (…). Agents may waste resources by spending time on manipulating the decisions of the central unit. The problems associated with the measurement of non-market outputs offer a large window of opportunity for the distortion of data, which is at the heart of the central unit's decision" (Löffler 1998: 9).

Hetzelfde geldt voor een koppeling van bekostiging en resultaten bij marktallocatie. Een voorbeeld hiervan is de prijssetting door monopoloïde aanbieders.

Het is echter zaak voor de principaal om de 'second best' bekostigingswijze zoveel mogelijk te koppelen aan de resultaten (d.i. verhogen van de 'high-powered' werking van de bekostiging) zonder dat de hoogte van de te betalen risicopremie of een toename in het opportunistisch gedrag van de agent de te verwachten efficiëntiewinst teniet doet. Eén mogelijkheid om de prikkelende werking van bekostiging te verhogen zonder een negatieve weerslag op de risicopremie is de betrouwbaarheid van monitorings-informatie te verhogen (Löffler 1998: 9; Besanko et al. 1996: 635). Door het gebruik van 'ruisvrije' resultaatsindicatoren, waarbij de omgevingsinvloed op de metingen gereduceerd wordt, zal de agent een lagere risico-premie aanvaarden. Bovendien kan de principaal de koppeling tussen bekostiging en resultaten meer direkt maken zonder dat de agent blootgesteld wordt aan bijkomende inkomensrisico's en zonder dat de bekostigingswijze de agent aanzet tot opportunistisch gedrag. De principaal kan op twee manieren de betrouwbaarheid van zijn informatie verhogen: (1) door de resultaatsturing t.a.v. de agent te versterken via b.v. de instelling van audits; en (2) door zijn informatie over de resultaten van de agenten te vergelijken met agenten die blootgesteld zijn aan soortgelijke omgevingsinvloeden (via competitie op de productmarkt) (Löffler 1998: 9; Besanko et al. 1996: 635). Petrie stelt: "the stronger the incentives on the agency to meet performance targets, the more the contract principle (sic) will need to monitor agency performance" (OECD 1999b: 63), dit om manipulatie van de data te vermijden. Maar andersom geldt dus tevens dat teneinde een meer directe koppeling van bekostiging en resultaten door de uitvoerende overheidsorganisatie te kunnen laten aanvaarden, de centrale overheid meer betrouwbare informatie over de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie nodig heeft.

Bij een verschuiving van een traditionele overheidsdienst naar de sturingsarrangementen n° 9 en 10 in tabel 4.7 is er slechts één van de twee noodzakelijke voorwaarden vervuld: de uitvoerende overheidsorganisatie wordt in de mogelijkheid gesteld om alle beheersbeslissingen zelf te nemen, maar de centrale overheid kan de informatie-asymmetrie, noch de doelincongruentie reduceren. De uitvoerende overheidsorganisatie bezit een volledige handelingsvrijheid, maar voelt geen enkele druk om betere resultaten, als gedefinieerd vanuit de centrale overheid, na te streven. Bij een dergelijke verschuiving is er, volgens de agentschapstheorie geen enkele positieve invloed op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te verwachten. Bij de sturingsarrangementen n° 9 en 10 is er sprake immers van een totaal *sturingsdeficit* in hoofde van de centrale overheid: de centrale overheid beschikt over geen enkel *zelfstandig* sturingsmechanisme om het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie te beïnvloeden. Uit deze en vorige bevindingen volgt een andere hypothese:

Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermindering van inputsturing door de centrale overheid als en alleen als *de vermindering van inputsturing gepaard gaat met een zekere sturing op resultaten (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt) en/of een zekere mate van prikkels via bekostiging (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt).*

Onder de assumpties van doelincongruentie en informatie-asymmetrie tussen principaal en agent, vermeerdert de kans op gedragsrisico's door de uitvoerende overheidsorganisatie immers bij een vermindering van inputsturing zonder sturing op resultaten of interne of externe prikkels. Deze theoretische gevolgtrekking is van groot belang bij de discussie rond verzelfstandiging van uitvoerende overheidsorganisaties:

Verzelfstandiging is in de eerste plaats het verminderen van de inputgerichte sturing in de vorm van het toekennen van een grotere beheersautonomie ten aanzien van één of meerdere aspecten van het productieproces. Deze decentralisatie van bevoegdheden *door één of meerdere principalen kan* een resultaatsverbetering in de hand werken, door een vermindering van het verstarrend en vertragend effect van de inputsturing. Anderzijds impliceert meer autonomie voor de agent (i.c. de

verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisatie) ook dat de agent meer mogelijkheden heeft om zijn eigen doelstellingen na te streven en dat er bijgevolg meer *gedragsrisico's* voor de principaal (i.c. de centrale overheid) of principalen (de verschillende ministers) zijn. Verzelfstandiging dient bijgevolg gepaard te gaan met een *effectieve sturing* die deze gedragsrisico's verkleint, m.a.w. sturingsmechanismen die de informatie-asymmetrie en de doelincongruentie verkleinen. Indien de verzelfstandiging slechts bestaat uit de vermindering van de inputgerichte sturing zonder dat er sturing op resultaten is, dan blijft het probleem van informatie-asymmetrie en doelincongruentie onverkort spelen. In welke mate de bevoegdheden inzake het beheer van de inputs moet worden gedecentraliseerd, hangt af van de mate waarin er andere 'dwingende' sturingsmechanismen voor handen zijn om de agent te prikkelen om zich resultaatsgericht te gedragen. Heyman stelt dan ook terecht: "The optimal degree of limitation of the bureaucrat's decision making power (i.e. inputcontrols) is inversely related to his or her incentive to minimize costs or maximize output in the bureau" (Heyman 1988: 23). Onder meer Bouckaert pleit daarom vanuit een agentschapstheoretisch perspectief voor de introductie van 'performance management' om verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties aan te sturen (Bouckaert 1998: 142). Kickert stelt het als volgt:

> "Meer autonomie impliceert ook meer verantwoordelijkheid, en verantwoordelijkheid impliceert het afleggen van verantwoording, dus de spiegelzijde van autonomie is het afleggen van verantwoording over geleverde prestaties" (Kickert 1998:161).

Bij de sturingsarrangementen 3 t.e.m. 8 in de tabel 4.7 wordt een resultaatsverbetering belet omdat de 'in staat stellende' voorwaarde niet vervuld is, hoewel in deze gevallen de centrale overheid tot op zekere hoogte wel haar informatie-achterstand inloopt en/of de doelstellingen van de uitvoerende overheidsorganisatie laat aansluiten bij de hare. Een tekort aan autonome beslissingsbevoegdheden belet de uitvoerende overheidsorganisatie snel en flexibel te reageren op de eisen die aan haar gesteld worden via resultaats- of marktsturing; ze kan dan ook haar verantwoordelijkheid voor tekortschietende resultaten afwijzen door te wijzen op de knellende beheersregels. In deze gevallen is er sprake van een *sturingssurplus*: de uitvoerende overheidsorganisatie wordt strak gestuurd op haar inputs, op haar resultaten én via marktwerking. Op basis van deze en vorige bevindingen kunnen nog eens twee hypothesen geformuleerd worden:

Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de resultaatsturing door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als *en alleen als deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.*

Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de mate van prikkels via bekostiging door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als en alleen als *deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.*

Leereffecten bij herhaalde interacties tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie

Vanuit de agentschapstheorie kan gesteld worden dat er bij herhaalde interacties er leereffecten zullen optreden aan de kant van de centrale overheid m.b.t. het gebruik van de verschillende sturingsmechanismen. Zo kan door ex post monitoring door middel van resultaatsturing de ex ante informatie-asymmetrie bij een herhaalde interactie (bv; een nieuwe contractperiode) teruggedrongen worden. Daardoor kan de centrale overheid sterkere normen of meer 'ruisvrije indicatoren' stellen en een meer directe koppeling tussen bekostiging en resultaten maken. Bij herhaalde interacties kan verondersteld worden dat de centrale overheid de werking van de 'dwingende' en 'faciliterende' sturingsmechanismen (zoals resultaatsturing en koppeling tussen bekostiging en resultaten) kan

optimaliseren. Mede daardoor zal de centrale overheid inputsturing in stijgende mate kunnen (durven) reduceren. Door een graduele vermindering van inputsturing en een graduele vermeerdering van resultaatsturing, koppeling van bekostiging en resultaten en competitie zal de uitvoerende overheidsorganisatie bij herhaalde interacties in stijgende mate tot hogere resultaten worden aangezet.

De uitvoerende overheidsorganisatie zal evenwel trachten deze leereffecten tegen te gaan of te vertragen door het stellen van opportunistisch gedrag. Zo kan de uitvoerende overheidsorganisatie trachten bij een herhaalde interactie nieuwe, andere opvolgingsindicatoren door de centrale overheid te laten aanvaarden, zodat de centrale overheid bij de opvolging van de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie in de nieuwe periode niet kan leren uit de opvolging van resultaten uit de vorige periode. Doordat de leereffecten van de centrale overheid ook het mogelijke opportunistische gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie betreffen, zal de centrale overheid bij een voldoende herhaling van de interacties ook dit opportunistisch gedrag kunnen terugdringen (b.v. door een verhoogde inzet van audits).

Bij herhaling van interacties zal de centrale overheid door leereffecten in toenemende mate de mate van resultaatsturing, de koppeling van bekostiging en resultaten en/of de mate van competitie vermeerderen en als gevolg hiervan, de mate van de inputsturing verminderen. Doorheen de tijd zullen deze leereffecten resulteren in resultaatsverbeteringen bij de uitvoerende overheidsorganisatie.

4.2.2. Het verfijnde agentschapsmodel en de hypothesen

Op basis van de hoger beschreven gevolgtrekkingen uit de interacties tussen de sturingsmechanismen kan een verfijnd agentschapsmodel worden opgesteld. Figuur 4.3 heeft dit agentschapsmodel grafisch weer.

Hierna worden de stellingen die volgen uit dit agentschapsmodel op een rijtje gezet. Deze stellingen of hypothesen kunnen vervolgens worden getest via empirisch onderzoek. De hypothesen worden in drie categoriën ondergebracht.

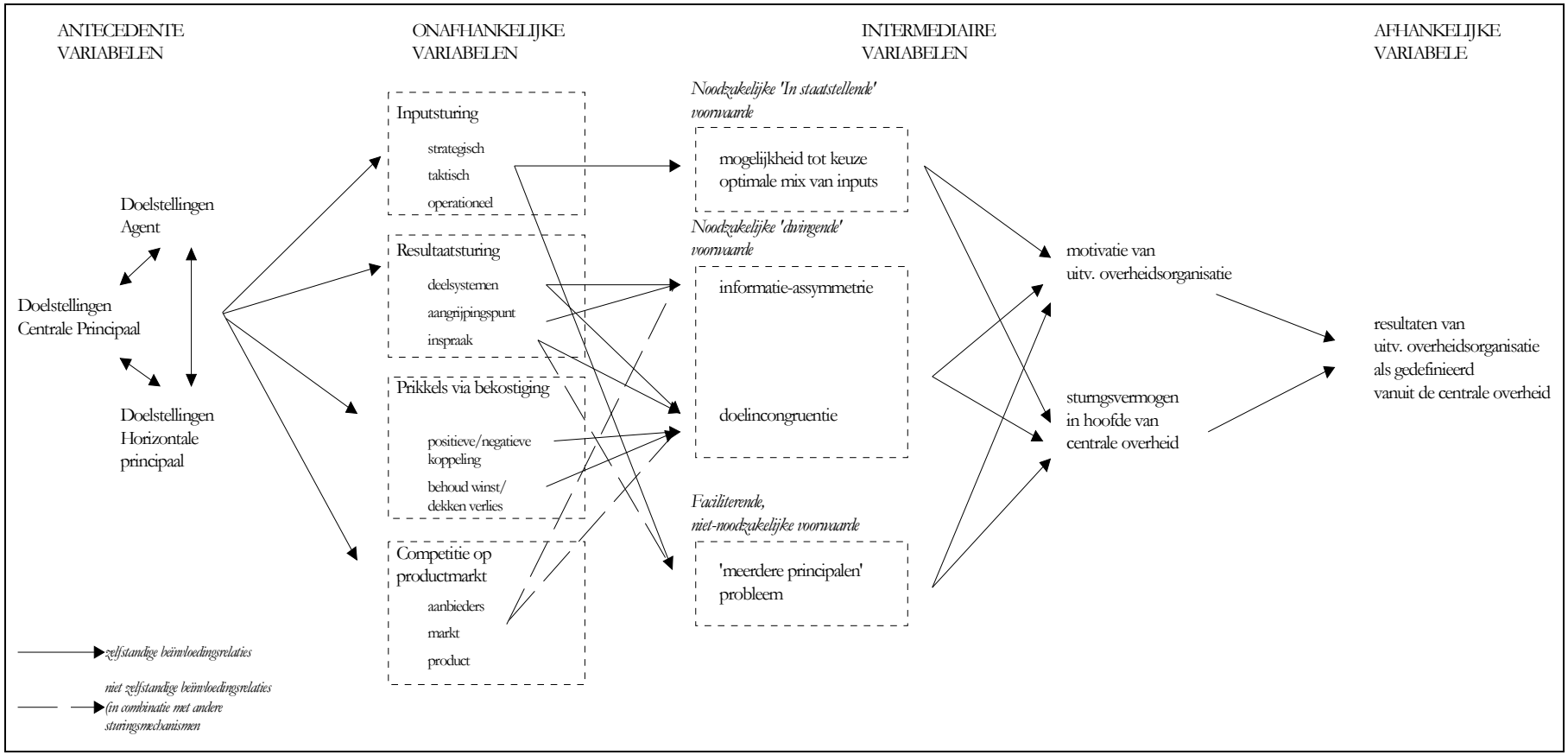
Categorie 1: hypothesen in verband met de invloed van de sturingsmechanismen op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie

(A1) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een vermindering van de inputsturing door de centrale overheid wordt gecombineerd met een vermeerdering van de resultaatsturing (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) en/of met een vermeerdering van de mate van prikkels via bekostiging (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt).

(A2) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement waarbij een zekere mate van resultaatsturing en/of prikkels via bekostiging wordt gecombineerd met een zekere mate van competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate aan prikkels via bekostiging.

(A3) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing én een zekere mate van prikkels via bekostiging hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate van prikkels via bekostiging.

(A4) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing, een zekere mate van prikkels via bekostiging én een zekere mate aan competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met geen, één of twee van die sturingsmechanismen.[2]



FIGUUR 4.3: CAUSALE RELATIES TUSSEN HET STURINGSARRANGEMENT VAN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE EN HAAR RESULTATEN VOLGENS HET VERFIJNDE AGENTSCHAPSMODEL

(A5) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermindering van inputsturing door de centrale overheid als en alleen als *de vermindering van inputsturing gepaard gaat met een zekere sturing op resultaten (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt) en/of een zekere mate van prikkels via bekostiging (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt).*

(A6) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de resultaatsturing door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als en alleen als *deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.*

(A7) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de mate van prikkels via bekostiging door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als en alleen als *deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.*

Categorie 2: hypothesen in verband met de invloed van sturing op de intermediaire variabelen

(A8) Een vermindering van de sturing op inputs door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie vermeerdert de mogelijkheid tot keuze van een optimale mix van inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie en reduceert het probleem van de meerdere principalen (conflicterende doelstellingen).

(A9) Een vermeerdering van de sturing op resultaten vermindert ten eerste de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het stellen van duidelijke doelstellingen en inspraak door de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen. Ten tweede vermindert de informatie-asymmetrie ten gunste van de centrale overheid door het gebruik van informatiegenererende instrumenten (normering, monitoring, evaluaties en audits). In combinatie met een vermindering van inputsturing, zal een vermeerdering van resultaatsturing het 'meerdere principalen' probleem verder verminderen door inspraak van de verschillende principalen bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen.

(A10) Een vermeerdering van de prikkels via bekostiging vermindert de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het genereren van prikkels en risico-overdracht (door budgetallocatie of marktbekostiging).

(A11) Een vermeerdering van de competitie met andere aanbieders voor de afzet van haar producten en diensten vermindert enerzijds, in combinatie met resultaatsturing, verder de informatie-asymmetrie ten gunste van de centrale overheid door vergelijking tussen de (resultaten van) de uitvoerende overheidsorganisatie en andere aanbieders mogelijk te maken. Anderzijds vermindert een hogere competitie, in combinatie met een koppeling van de bekostiging, verder de ex ante doelincongruentie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie door het versterken van de risico-overdracht.

(A12) Deze wijzigingen verhogen de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie om de doelstellingen van de centrale overheid na te streven en te verwezenlijken.

(A13) Deze wijzigingen verhogen de stuurbaarheid van het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie in hoofde van de centrale overheid[126].

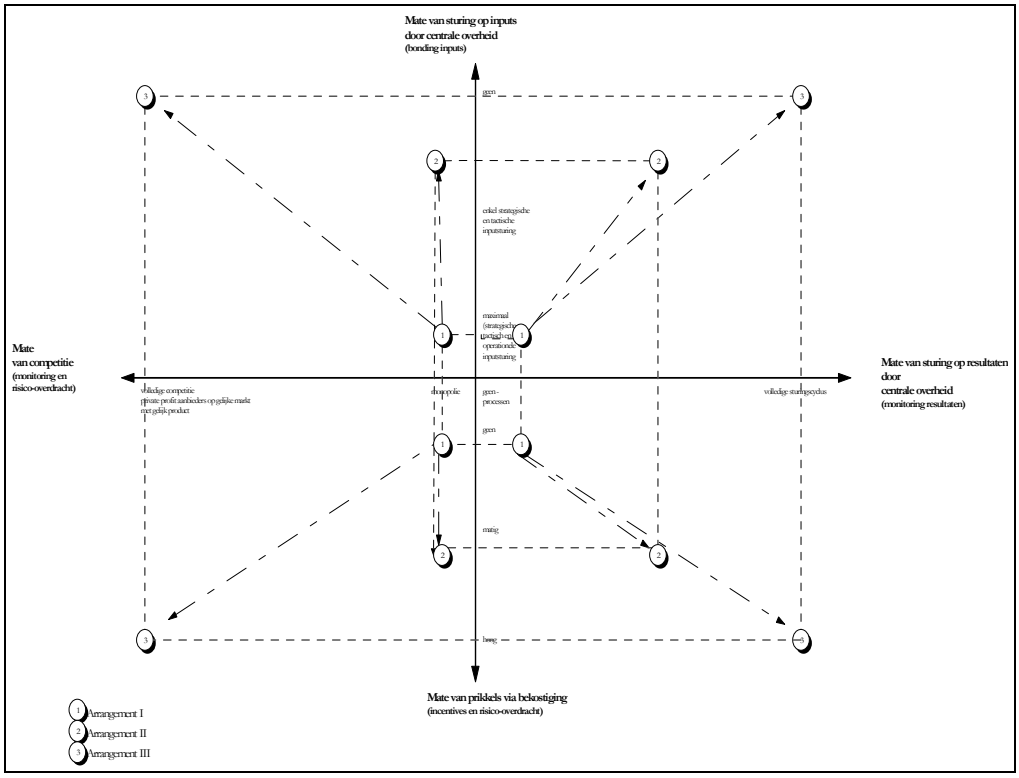
Categorie 3: hypothesen in verband met de invloed van herhaalde interacties op de sturing van de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie

(A14) Bij herhaling van interacties zal de centrale overheid door leereffecten in toenemende mate de mate van resultaatsturing, de koppeling van bekostiging en resultaten en/of de mate van competitie vermeerderen en als gevolg hiervan, de mate van de inputsturing verminderen. Doorheen de tijd zullen deze leereffecten resulteren in resultaatsverbeteringen bij de uitvoerende overheidsorganisatie.

4.2.3. Illustraties

4.2.3.1. De ideaaltypische sturingsarrangementen in het agentschapsmodel

In figuur 4.4 worden de drie ideaaltypische sturingsarrangementen (cf. bijlage 2.1) gepositioneerd op het grafisch model.



FIGUUR 4.4: DE IDEAALTYPISCHE STURINGSARRANGEMENTEN GEPOSITIONEERD OP HET GRAFISCHE MODEL

Het kan gehypothetiseerd worden dat de resultaatsverwezenlijking het laagst zal zijn bij de uitvoerende overheidsorganisatie die het sturingsarrangement van een traditionele overheidsbureaucratie heeft (sturingsarrangement II). De beste resultaatsverwezenlijking zou bereikt worden als de uitvoerende overheidsorganisatie aangestuurd wordt als een (interne) marktpartij

[126] Een hypothese die niet zal getest worden is de volgende: *Een verhoogde motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie en een verhoogd sturingsvermogen in hoofde van de centrale overheid leidt tot betere resultaten.*

(sturingsarrangement III). De uitvoerende overheidsorganisatie die aangestuurd wordt als een contractpartij (sturingsarrangment II) situeert zich tussen de twee uitersten wat betreft de mate van resultaatsverwezenlijking.

4.2.3.2. Recente hervormingen in het agentschapsmodel

Een aantal toepassingen van het agentschapsmodel worden gegeven in tabel 4.9 via het beschrijven van het veronderstelde effect van bepaalde huidige hervormingen op de resultaatsverwezenlijking van de betrokken uitvoerende overheidsorganisaties.

HERVORMINGEN	WIJZIGING IN STURINGSMECHANISMEN	THEORETISCH EFFECT OP DE RESULTAATSVERWEZENLIJKING
Verzelfstandiging met contractmanagement	Vermindering van inputsturing door de centrale overheid Vermeerdering van resultaatsturing door de centrale overheid	Positief omdat MKOMI: + / VMPP: + door de vermindering van inputsturing VIA: + / VDI: + door informatierevelerende instrumenten en door duidelijke doelstellingen en overleg
Publieke diensten koppelen aan prijzen (betalende diensten; zelfbedruipendheid van uitvoerende overheidsorganisatie)	Vermeerdering van prikkels via bekostiging door marktallocatie	Positief, gegeven een zekere mate van beheersautonomie omdat VDI: + door risico-overdracht (bij monopolie gevaar voor te hoge prijzen)
Interne markten	Vermeerdering van prikkels via bekostiging door marktallocatie Vermeerdering van competitie	Positief, gegeven een zekere mate van beheersautonomie omdat VDI: + door risico-overdracht VIA: + door competitie

TABEL 4.9: THEORETISCHE EFFECTEN VAN BEPAALDE HERVORMINGEN OP DE RESULTAATSVERWEZENLIJKING VAN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIES

4.3. Besluit: de bruikbaarheid van het agentschapsmodel

Het ontwikkelde agentschapsmodel maakt het mogelijk om via de theoretisering van de assumpties in internationale praktijk deze laatste testbaar te maken. Het laat ook toe hervormingen en sturingsarrangementen van uitvoerende overheidsorganisaties te beschrijven. Bovendien kan het de vermeende causaliteit tussen sturing en resultaten verklaren en het succes van bepaalde hervormingen bepalen. De vraag stelt zich in hoeverre dit agentschapsmodel standhoudt indien ze geconfronteerd wordt met de empirie.

Hoofdstuk 5. Van theorie naar empirie

In de vorige hoofdstukken is een agentschapsmodel ontwikkeld die de internationale veronderstellingen inzake verzelfstandiging en sturing theoretisch onderbouwen. In dit hoofstuk wordt een onderzoeksstrategie en –opzet uitgewerkt die dit agentschapsmodel aan een eerste toetsing kan onderwerpen. Er wordt aangegeven dat de finaliteit van het onderzoek zowel exploratief als hypothese-toetsend beschouwd kan worden. De keuze voor een casestudy strategie wordt beargumenteerd en de kwaliteit van de onderzoeksopzet beoordeeld. Verder wordt in dit hoofdstuk de verschillende onafhankelijke, afhankelijke en intermediaire variabelen geoperationaliseerd. Tenslotte wordt de verdere opbouw van het empirische deel van dit rapport besproken.

5.1. Onderzoeksstrategie en –opzet

De tweede onderzoeksdoelstelling omvat een eerste toetsing van het ontwikkelde agentschapsmodel op basis van empirische gegevens. Het onderzoek bevat in die zin een belangrijke *hypothesetoetsende* finaliteit. Doelstelling is immers de theoretische bevindingen en de geformuleerde hypothesen te corroboreren ('analytical generalization'; Yin 1994). Verschillende onderzoeksstrategiën zijn beschikbaar voor de sociale wetenschapper zoals experimenten, surveys en casestudy onderzoek (Yin 1994:6; Billiet 1990; Segers 1987). In dit onderzoek wordt geopteerd voor *casestudy onderzoek*[127]. De centrale onderzoeksvraag verwijst immers naar een "a 'how' or 'why' question (…) about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control". Het elaboreren van de onderzoeksvragen en het testen van de onderzoekshypothesen via een survey van betrokkenen bij een groot aantal 'centrale overheid-uitvoerende overheidsorganisaties constellaties' is niet aangewezen omwille van (1) de aard van de onderzoeksvraag (verklarende component); (2) de complexiteit van de aangewende variabelen en onderzoekshypothesen (cf. interactie van sturingsmechanismen; analyse van de intermediaire variabelen); (3) het belang van de omgeving bij de verklaring van waargenomen causale relaties; en (4) de nood aan datatriangulatie.

De keuze voor de strategie van casestudy sluit ook aan bij de *exploratieve* finaliteit van het onderzoek. Immers, een dergelijke exploratieve invalshoek, die zich vertaalt in een gevoeligheid voor andere beïnvloedende factoren dan deze vervat in het ontwikkelde agentschapsmodel, is noodzakelijk om op het einde van dit onderzoek in staat te zijn om een verfijnd, omvattend theoretisch model inzake sturing van uitvoerende overheidsorganisaties te kunnen construeren. Een dergelijk model kan dan het vertrekpunt zijn van een breder onderzoek, b.v. via survey-methoden.

5.1.1. De onderzoeksopzet

In het onderhavig 'casestudy' onderzoek is de primaire eenheid van analyse de uitvoerende overheidsorganisatie of het organisatie-onderdeel, dat als eenheid van verzelfstandiging wordt geselecteerd. De onderzoeksopzet, die deze onderzoeksvraag dient te operationaliseren, wordt bepaald door twee keuzes, die ook onderling elkaar beïnvloeden. Ten eerste kan het onderzoek dynamisch-diachronisch of statisch-synchronisch van opzet zijn (zie tabel 5.1).

[127] Een case-study is volgens dezelfde auteur te omschrijven als een "empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident". De definitie gaat verder: de casestudy "copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result, relies on multiple sources of evidence, which data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result, benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis" (Yin, 1994 : 13).

	DYNAMISCH-DIACHRONISCH	STATISCH-SYNCHRONISCH
Wat?	Één of enkele organisaties worden vergeleken op verschillende tijdstippen: voor en na het verzelfstandigingsproces, waarbij een verschuiving van één type van verzelfstandigingsvorm naar een andere optreedt en waarbij de resultaatsverwezenlijking voor en na het verzelfstandigingsproces bekeken wordt	Meerdere gelijkaardige organisaties worden vergeleken op één tijdstip inzake de respectievelijke verzelfstandigingsvorm waarin ze zich bevinden en hun resultaatsverwezenlijking op dat tijdstip.
Voorbeelden	Vergelijking van een uitvoerende overheidsorganisatie voor en na de beheersovereenkomst	Vergelijking van vergelijkbare uitvoerende overheidsorganisaties
Voordelen	Voor- en nameting Mogelijke detectie van overige factoren, die los staan van de verzelfstandiging, met invloed op de 'performance'	Datacollectie gemakkelijker Meerdere gevallen Controlegroep mogelijk
Nadelen	Datacollectie moeilijker Beperkt aantal gevallen Geen controlegroep	Enkel nameting Detectie van overige factoren, die los staan van de verzelfstandiging, met invloed op de 'performance' moeilijker

TABEL 5.1: VERGELIJKING VAN TWEE ONDERZOEKSOPZETTEN

Ten tweede is er de vraag van het aantal gevalstudies, m.n. de keuze voor een 'single' of 'multiple casestudy'. Optimaal zou de ontwikkelde theorie getoetst dienen te worden door een multiple-casestudy waarbij voor de betrokken organisaties zowel de diachronische als synchronische opzet gecombineerd worden[128]. Voor deze studie werd echter *naderhand* gekozen voor een *in hoofdzaak 'embedded single-casestudy'* die dynamisch-diachronisch van opzet is, omdat een optimale onderzoeksopzet niet aangewezen en haalbaar bleek. Hier kan wel reeds genuanceerd worden dat dat *niet* inhoudt dat het onderzoek tot één organisatie beperkt blijft (zie infra)!

Yin (1994) beschouwt vijf verschillende omstandigheden waarbij een '*single casestudy'* opzet aangewezen kan zijn: (1) het ondergezochte geval is een 'critical case' die aan alle voorwaarden om een theorie te testen voldoet; (2) het onderzochte geval is een extreme of unieke case; (3) het onderzochte geval is een 'revelatory case' waarbij de toegang tot voorheen voor wetenschappelijk onderzoek ontoegankelijke gegevens verzekerd wordt; (4) het onderzochte geval doet dienst als pilootstudie als onderdeel van een bredere studie; en (5) de 'single case-study' past in een bredere onderzoeksstrategie ter formulering en verfijning van een theorie en de bijhorende hypothesen, die in een latere fase onderworpen worden aan een survey of multiple case-study. In de uiteindelijke keuze voor *hoofdzakelijk* een single casestudy spelen de volgende beweegredenen een rol:

(1) *De aanzienlijke complexiteit van het te onderzoeken agentschapsmodel, de nadruk op de interacties tussen sturingsmechanismen en de nadruk op de ontwikkeling van nieuwe vormen van operationalisering en meting van bepaalde variabelen (zie infra):* Deze drie factoren krijgen meer nadruk als gevolg van de verdere ontwikkeling van het agentschapsmodel. Dit verhoogte de nood aan een heel omvattende datagaring en een diepgaand inzicht in het onderzochte geval op verschillende vlakken.

[128] In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel werd een internationaal vergelijkend multiple-caseonderzoek met een combinatie van zowel de diachronische als synchronische opzet vooropgesteld (Verhoest 1998:19-20). Één van de belangrijke motiveringen was hierbij te differentiëren tussen organisaties met andere taak- of activiteitskenmerken om de invloed van deze contingent veronderstelde factoren op resultaatsturing en marktsturing te kunnen nagaan.

(2) *De afbakening van het onderzoeksveld:* Er wordt gekozen om het onderzoeksveld te beperken tot de Vlaamse openbare instellingen met als onderzoeksperiode 1992-1999. De redenen waarom dit onderzoeksveld en deze -periode worden gekozen worden in hoofdstuk 6 toegelicht. Een oorspronkelijke vergelijking van organisaties tussen landen of regios werd na literatuurstudie en verkennende interviews[129] niet aangewezen geacht omwille van de andere politieke, bestuurskundige en juridische context, die het ontwikkelde theoretische model in hoge mate bijkomend zou bezwaren. De onderzoeksopzet moet organisaties bevatten die wijzigingen ondergingen m.b.t. de vier sturingsmechanismen die als onafhankelijke variabelen in het agentschapsmodel zijn geëxpliciteerd. In hoofdstuk 6 wordt beargumenteerd dat slechts één uitvoerende overheidsorganisatie in het gekozen onderzoeksveld in aanmerking komt. Dit geval kan dus worden bestempeld als een kritische of zelfs unieke gevalstudie.

(3) *De inpassing in een bredere lange termijn onderzoeksprogramma:* Het onderzoek werd naderhand gepercipieerd als een exploratief opgevatte eerste stap in een bredere onderzoeksprogramma naar verzelfstandiging en sturing, waarbij de ontwikkeling en validering van concepten, theoretische kaders, en analyse-instrumenten via datatriangulatie een belangrijke plaats krijgen. Deze keuze heeft gevolgen voor de tijds- en arbeidsinstensiviteit van het onderzoek en voor de onderzoeksdoelstellingen. De empirische onderzoeksdoelstelling beperkt zich tot een eerste toetsing van het ontwikkelde model teneinde het verder te verfijnen in het kader van het bredere onderzoeksprogramma[130].

(4) *Een variatie op de onafhankelijke variabelen binnen de case, strenge waarborgen voor interne validiteit en ruimte voor verdere theoretische ontwikkeling:* Het 'single case' onderzoek richt zich op de sturingsrelaties tussen de betrokken centrale overheid en één uitvoerende overheidsorganisatie. Binnen die uitvoerende overheidsorganisatie wordt het onderzoek gevoerd t.a.v. de *twee belangrijkste organisatie-entiteiten*. De sturing door de centrale overheid t.a.v. deze entiteiten verschilt overigens van elkaar, zodat een *zekere variatie op de onafhankelijke variabelen binnen de 'single casestudy' verzekerd wordt*. Dit ontkracht ten dele de belangrijkste kritiek t.o.v. een 'single casestudy'. Verder wordt een zeer grote nadruk op de optimalisering van de interne validiteit van de bevindingen gelegd (zie verder). Tenslotte wordt in de lijn van de exploratieve aard van het onderzoek de optie genomen om binnen de gestelde onderzoeksvragen de ruimte te laten voor de ontwikkeling van alternatieve theoretische kaders. Deze alternatieve theorieën kunnen op hun beurt binnen dezelfde 'casestudy' worden getoetst op hun validiteit.

(5) *Indicaties voor een bredere externe validiteit via bijkomende beperkte onderzoeken bij drie andere organisaties:* De 'single casestudy' wordt gevolgd door een aantal beperkte bijkomende onderzoeken bij andere uitvoerende overheidsorganisaties in dezelfde onderzoekspopulatie teneinde indicaties te vinden voor een mogelijke externe validiteit van de theoretische bevindingen uit de 'single casestudy'. Toch kan deze opzet in zijn geheel geen 'multiple casestudy' worden genoemd omdat deze bijkomende onderzoeken op veel beperktere gegevensverzameling steunden en dus geen deel uitmaken van dezelfde onderzoeksfase. Er is in die zin sprake van meerdere onderzoeksfasen (zie infra). De keuze van deze *bijkomende beperkte onderzoeken* was wel in zekere mate gebaseerd op de 'replication'-logica die Yin voorstelde[131]. Bovendien wordt via de analyse van het gehele onderzoeksveld ook een bredere terugkoppeling mogelijk gemaakt (zie infra).

---

[129] Deze interviews in hoofdzakelijk Nederland werden ondernomen samen met Joke De Corte in de context van het project 'Contractmanagement en management van contracten' (Bouckaert and De Corte 1999).

[130] In 2002 werd overigens in het kader van dat onderzoeksprogramma een breed internationaal survey-onderzoek ontwikkeld door het Instituut voor de Overheid in het kader van het Steunpunt bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Dit survey-onderzoek maakte onder meer gebruikt van de conceptuele en theoretische bevindingen van onderhavig onderzoek (Bouckaert et al. 2002). Ook contractonderzoek rond sturing in de culturele sector (Bouckaert et al. 2002) en rond coördinatie van verzelfstandigde en andere overheidsorganisaties sloot zijdelings aan bij dat onderzoeksprogramma.

[131] Hierbij werd niet zo sterk de nadruk gelegd op de taak- of activiteitskenmerken om de invloed als differentiërende

(6) *pragmatische overwegingen m.b.t. onderzoekstijd:* De complexiteit van de onderzoeksvragen, de omvattendheid van de dataverzameling en de tijdsrovendheid van de verwerking noopte de onderzoeker bovendien tot de beperking van het aantal gevalstudies of de inpassing ervan in een onderzoeksopzet met meerdere fasen.

5.1.2. De fasen van het empirische onderzoek

Het empirische onderzoek valt uiteen in drie onderzoeksfasen met onderscheiden doelstellingen, eenheden van analyse en aangewende methoden inzake dataverzameling en –analyse. Tabel 5.2 geeft meer informatie over de onderzoeksfasen. Na een afbakening en beschrijvende analyse van het onderzoeksveld (onderzoeksfase I) wordt de 'embedded single casestudy' ondernomen (onderzoeksfase II). Onderzoeksfase III beoogt het zoeken naar 'indicaties' voor een potentiële externe validiteit van het model dat volgde uit de casestudy via datagaring en –analyse bij andere organisaties.

Deze analyse in onderzoeksfase II is opgezet in twee luiken, waarin de dataverzameling en –analyse verschilt naar focus en naar methoden. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 (zie verfijnd agentschapsmodel) bestaat het onderzoeksschema uit de analyse van (1) de onafhankelijke variabelen (evolutie van sturing vanwege de centrale overheid); (2) de afhankelijke variabele (evolutie van de resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie; (3) de causale relaties tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen en (4) de intermediaire variabelen (b.v. mate van informatie-asymmetrie). Tabel 5.3 geeft aan waarop in de twee luiken van onderzoeksfase II de focus ligt. Het belang van deze werkwijze ligt in de versterking van de construct-validiteit en interne validiteit van de onderzoeksopzet (zie ook verder: kwaliteit van de onderzoeksopzet, tabel 5.5).

VARIABELEN	CASESTUDY LUIK 1[132]	CASESTUDY LUIK 2[133]
Methode	*Analyse op basis van analyse-instrumenten en eigen analyse door de onderzoeker*	*Analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren*
Onafhankelijke variabelen	Primaire focus (in detail)	Secundaire focus (algemeen ter validering van analyse op basis van analyse-instrumenten)
Afhankelijke variabele	Primaire focus (in detail)	Secundaire focus (algemeen ter validering van analyse van onderzoeker)
Causaliteit	Secundaire focus (partieel)	Primaire focus (volledig)
Intermediaire variabelen	Niet (wel onrechtstreekse aanwijzingen)	Primaire focus
Datagaring	*Documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews*	*Sterk-gestructureerde interviews op basis van vooraf in te vullen vragenlijst*

TABEL 5.3: OPERATIONALISERING EN METING VAN VARIABELEN VIA ANALYSE OP BASIS VAN ANALYSE-INSTRUMENTEN ENERZIJDS EN VIA ANALYSE OP BASIS VAN DE PERCEPTIE VAN DE BETROKKEN ACTOREN ANDERZIJDS

factoren, in afwijking van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Toch krijgen de taak- en activiteitskenmerken de nodige aandacht in het uiteindelijke theoretische model (zie infra, figuur 10.2).

[132] Deze methode werd ook in grote mate gebruikt voor onderzoeksfase I: afbakening en analyse van het onderzoeksveld.

[133] Deze methode werd ook in zekere mate gebruikt voor onderzoeksfase III.

ONDERZOEKS-FASEN	DOELSTELLING	EENHEID VAN ANALYSE	METHODE M.B.T. DATAVERZAMELING (YIN 1994: 78-101) EN –ANALYSE (MILES AND HUBERMAN 1994: HOOFDSTUK 4, 6 EN 10) (YIN 1994: 102-123; HUBERTS AND KLEINNIJENHUIS 1994: 38-57)
Onderzoeksfase I (1999-2001)	Afbakening van het onderzoeksveld en motivatie; Beantwoording van onderzoeksvragen 2.2 en 2.3 voor gehele onderzoeksveld (beschrijvend) Selectie van 'cases'	De Vlaamse openbare instellingen en hun sturingsrelatie met de Vlaamse overheid	Dataverzameling: literatuurstudie, documentanalyse, semi-gestructureerde interviews (met top- en middenmanagement van uitvoeringsorganisaties, met administratieve en politieke verantwoordelijken binnen de sturingsactoren) Data-analyse: reductie, 'displaying', 'pattern-matching'
Onderzoeksfase II	Toetsing van hypothesen door middel van 'embedded single casestudy' (beschrijvend en verklarend)	De VDAB en haar sturingsrelaties met de Vlaamse overheid	
Luik 1 (1999-2000)	Onderzoek naar de onafhankelijke (de formele en feitelijke sturing vanwege de centrale overheid), afhankelijke variabelen (resultaatsverwezenlijking van de uitvoerende overheidsorganisatie), en indicaties van causaliteit tussen sturing en resultaten *op basis van analyse-instrumenten en analyse door de onderzoeker*	De sector arbeidsbemiddeling enerzijds en de sector beroepsopleiding anderzijds binnen de VDAB	Dataverzameling: literatuurstudie, documentanalyse, semi-gestructureerde interviews (met midden- en topmanagement van de uitvoeringsorganisatie en met administratieve en politieke verantwoordelijken binnen de betrokken sturingsactoren) Data-analyse: reductie, 'displaying' of modellering, intensieve procesanalyse (Huberts 1994)of 'analysis of chronologies'; 'time-series analysis'; 'pattern-matching', uitsluiting van alternatieve verklaringen
Luik 2 (2001)	Onderzoek naar de onafhankelijke (de formele en feitelijke sturing), afhankelijke variabelen (resultaatsverwezenlijking), causaliteit én intermediaire variabelen *op basis van analyse van de perceptie van de betrokken actoren*	De sector arbeidsbemiddeling enerzijds en de sector beroepsopleiding anderzijds binnen de VDAB	Dataverzameling: sterk-gestructureerde interviews op basis van vooraf in te vullen vragenlijsten (met midden- en topmanagement en bestuurders van de uitvoeringsorganisatie en met administratieve en politieke verantwoordelijken binnen de betrokken sturingsactoren) Data-analyse: 'displaying' of modellering, 'pattern-matching', 'explanation-building' (cf. hoofdstuk 8) en uitsluiting van alternatieve verklaringen
Onderzoeksfase III (2001-2002)	Zoeken naar indicaties van een bredere externe validiteit van theoretische bevindingen uit 'single casestudy' (beschrijvend en verklarend)	(1) drie andere openbare instellingen (2) de VOI's in het algemeen (cf. fase I) (3) andere organisaties op andere overheidsniveaus	Dataverzameling: semi- en sterk-gestructureerde interviews met topmanagement (op basis van vooraf in te vullen vragenlijsten) en documentanalyse Data-analyse: 'pattern-matching' en replicatie

TABEL 5.2: DE VERSCHILLENDE FASEN IN HET EMPIRISCHE ONDERZOEK EN METHODEN M.B.T. DATAVERZAMELING EN -VERWERKING

Voor wat betreft de dataverzameling werd triangulatie van databronnen en methoden nagestreefd. De twee belangrijkste aangewende datagaringsmethoden zijn documentanalyse en interviews. Op de aard van de geanalyseerde documenten wordt verder ingegaan. M.b.t. de interviews geeft tabel 5.4 het aantal interviews per onderzoeksfase weer met vermelding van de betrokken actor.

ACTOR	ONDER-ZOEKSFASE I	ONDERZOEKSFASE II VDAB LUIK 1	ONDERZOEKSFASE II VDAB LUIK 2	ONDER-ZOEKSFASE III	TOTAAL
Uitvoerende overheidsorganisatie als agent					
MOVI-vertegenwoordigende organisatie van de Vlaamse openbare instellingen	1				1
Vlaamse openbare instellingen (excl. VDAB)	4[134]			3	7
VDAB-dienst	4	15	4		23
VDAB-Beheerscomité			5		5
Horizontale principalen					
Kabinet Financiën en Begroting	1 (2)	3	1 (driedubbel)		5
Inspectie van Financiën	1 (dubbel)				1 (2)
Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management	2				2
Kabinet Ambtenarenzaken	2 (3)	(2)			2
Administratie Ambtenarenzaken	1	(1)			1
Centrale principaal					
Kabinet Tewerkstelling		4	2		6
Diversen					
Hoger Instituut voor de Arbeid - KULeuven		1 (Diverse gesprekken)			1 (diverse gesprekken)
Totaal	*16*	*23*	*12*	*3*	*54*

TABEL 5.4: OVERZICHT VAN DE GEVOERDE INTERVIEWS

5.1.3. De kwaliteit van de onderzoeksopzet

Er bestaan een viertal criteria om de kwaliteit van een onderzoeksopzet te beoordelen (Yin 1994: 32-34; Miles and Huberman 1994: hoofdstuk 10).

Tabel 5.5 geeft deze criteria weer, waarbij aangegeven wordt welke stappen in het onderzoek gezet werden om de kwaliteit ervan te optimaliseren. Deze tabel geeft duidelijk de klemtonen inzake kwaliteit van de onderzoeksopzet weer.

[134] Vier hiervan zijn uitgevoerd door Joke De Corte in het kader van het onderzoek 'Verzelfstandiging van taken in Vlaanderen' (1997-1999). Zie ook (Bouckaert and De Corte 1999). De gegevens uit deze interviews zijn als achtergrondinformatie gebruikt bij de analyse van het onderzoeksveld, maar zijn niet expliciet verwerkt.

KWALITEITSCRITERIA	MATE VAN NADRUK	WAARBORGEN
Construct validiteit: het ontwikkelen en gebruiken van correcte operationele analyse-instrumenten voor de bestudeerde concepten	In grote mate	(1) het zorgvuldig operationaliseren van de relevante concepten en variabelen (zie verder: hoofdstuk 5.2) met overweging van bestaande analyse-instrumenten en op basis van consultatie van experts (2) het gebruik van verschillende analyse-instrumenten voor dezelfde variabelen (zie verder: verschil tussen analyse op basis van de analyse-instrumenten en op basis van de perceptie op de betrokken actoren) (3) het gebruik van verschillende databronnen en datagaringsmethoden (4) de nalezing van het onderzoeksrapport door de belangrijkste informanten
Interne validiteit: het waarborgen van de geldigheid van causale verbanden in het licht van alternatieve verklaringen	In grote mate	(1) het gebruik van verschillende analyse-instrumenten en databronnen (2) het gebruik van data-analyse methoden (zie tabel 5.2) met een belangrijke nadruk op het toetsen van alternatieve verklaringen (b.v. economische conjunctuur als 'counter-factual' bij de analyse van resultaatsverwezenlijking) (3) de nalezing van het onderzoeksrapport door de belangrijkste informanten
Externe validiteit: het bepalen en verruimen van het domein tot dewelke de bevindingen van de studie kunnen worden veralgemeend	In beperktere mate	(1) de zorgvuldige analyse van het onderzoeksveld (zie hoofdstuk 6) (2) het uitvoeren van beperkte bijkomende onderzoeken bij andere uitvoerende overheidsorganisaties, zonder dat evenwel van een volwaardige 'multiple casestudy' sprake is. (3) het verzamelen van andere indicaties van mogelijke externe validiteit van de theoretische bevindingen uit de gevalstudie
Betrouwbaarheid: herhaalbaarheid van het onderzoek met dezelfde uitkomst	In grote mate	(1) documentering van de gezette onderzoeksstappen (2) archivering van de gebruikte databronnen (documenten en interviews: veldnota's, geluidsopnames en, voor de relevantste interviews, volledige transcripties)

TABEL 5.5: DE ONDERZOEKSOPZET GETOETST AAN EEN AANTAL KWALITEITSCRITERIA

5.2. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen

Voordat de operationalisering van de variabelen besproken wordt, dient eerst nog een belangrijke opmerking te worden gemaakt. De bespreking van bestaand onderzoek wees erop dat er een verschil kan bestaan tussen de *formele mate van sturing, zoals deze voorzien wordt in vigerende regelgevende documenten en beheersovereenkomsten* en de *feitelijke mate van sturing, zoals deze blijkt uit de in werkelijkheid gestelde sturingshandelingen*. Deze mogelijke discrepantie is meegenomen in de meting van de respectievelijke onafhankelijke variabelen, omdat zij een belangrijke rol kan spelen in de verklaring van de eventuele causale verbanden tussen sturing en resultaten. *Immers, de vraag stelt zich in hoeverre de uitvoerende overheidsorganisatie bij het bepalen van haar gedrag richt op de formele mate van sturing of op de feitelijke mate.* In onderzoeksfase I en in luik 1 van onderzoeksfase II wordt de formele mate van sturing onderzocht op basis van de analyse van wetten, decreten, besluiten, en overeenkomsten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie (die door beide partijen geldig werden verklaard). Via interviews wordt de interpretatie van bepaalde formele regels verduidelijkt. De feitelijke mate van sturing wordt onderzocht door een analyse van de *feitelijke sturingshandelingen*, die door de centrale overheid enerzijds en de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds werden gesteld. Hierbij wordt enerzijds gesteund op de analyse van bepaalde documenten zoals verslagen van beheersorganen, financiële documenten, audit- en evaluatierapporten. Anderzijds wordt gebruikt gemaakt van semi-gestructureerde interviews die peilden naar de feitelijke handelingen van de betrokken actoren en de correcte interpretatie ervan. In luik 2 van onderzoeksfase II en onderzoeksfase III worden de betrokken actoren via sterk-gestructureerde interviews met vooraf in te vullen schriftelijke vragenlijsten bevraagd naar hun *perceptie* van de formele mate van sturing enerzijds en de feitelijke mate van sturing anderzijds. De gegevens m.b.t. de formele en feitelijke mate van sturing die via de verschillende methodes bekomen worden, worden tijdens de analyse met elkaar vergeleken op het vlak van consistentie.

5.2.1. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen op basis van analyse-instrumenten en eigen analyse door de onderzoeker (onderzoeksfase II luik 1)

5.2.1.1. Operationalisering en meting van de onafhankelijke variabelen m.b.t. de sturingsmechanismen

Bij de conceptualisering en theoretisering in hoofdstuk 4 van de verschillende sturingsmechanismen is er telkens sprake van een continuüm gaande van minimale sturing naar maximale sturing. In het onderzoek werden analyse-instrumenten ontworpen om de waargenomen mate van sturing op deze continua te kunnen situeren.

Het principe van schaalopbouw via de toepassing van multicriteria-analysetechnieken (zie bijlage 5.1)

De verschillende onafhankelijke variabelen in het ontwikkelde model bevatten meerdere deeleigenschappen of deeldimensies. Dit impliceert dat ten einde de waarde op de samengestelde variabelen voor een bepaalde observatie te kennen de toegekende waarden t.a.v. de deelvariabelen op een bepaalde wijze moeten worden samengevoegd (b.v. optelling, creatie van types). “Een belangrijk probleem bij samengestelde variabelen is de wijze waarop de afzonderlijke indicatoren samengevoegd moeten worden. Kunnen we eenvoudigweg optellen, moeten sommige indicatoren zwaarder wegen of moeten gecompliceerde kombinatieregels worden toegepast? Welke methode het meest geschikt is hangt in feite af van de wijze waarop de dimensies in het theoretisch begrip bij elkaar horen”. Een aantal analysetechnieken, met name de schaaltechnieken zijn er op gericht om samengestelde variabelen te construeren. Riley (Sociological research I; New York, 1963) omschrijft samengesteld meten als het uiteenleggen van een eigenschap in zijn samenstellende delen (indicatoren), deze delen ieder voor zich vaststellen (meten), en de gemeten delen weer samenvoegen tot een totaal (waarde). In haar uitwerking van het samengesteld meten schenkt Riley ook aandacht aan meerdimensionele eigenschappen, die dan ook op samengestelde wijze moeten worden waargenomen (Segers 1987,141).

De methode van samenvoeging wordt dus bepaald door de wijze waarop de dimensies in het theoretisch begrip bij elkaar horen. In de theoretische analyse blijkt duidelijk welke deeleigenschappen volgens de agentschapstheorie een invloed hebben op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. Verder is duidelijk dat deze deeleigenschappen niet allen even belangrijk zijn t.a.v. de resultaatsverhogende werking van het betrokken sturingsmechanisme, maar *ook dat hun specifieke gewicht afhangt van het oordeel van de agent.*

Twee kenmerken hebben een invloed op de wijze van samenvoeging. Een eerste kenmerk is dat elk van deze deeldimensies *ordinale* variabelen zijn, met andere woorden de scoring op deze variabelen gebeurt op een ordinale schaal, waarbij er wel een rangorde bestaat tussen de mogelijke waarden, maar geen vaste afstand, noch een natuurlijk nulpunt. Dit beperkt in grote mate de toegelaten mathematische bewerkingen op deze waarden. Een tweede kenmerk is dat weliswaar vanuit de theorie globale uitspraken kunnen worden gedaan over de relatieve mate van belangrijkheid van de deelvariabelen in de resultaatsverhogende werking van de variabele, maar dat het specifieke gewicht van die deelvariabelen afhankelijk is van het oordeel van de betrokken agent/uitvoerende overheidsorganisatie.

Dit impliceert dat:

(1) dat specifieke gewicht kan verschillen, zonder weliswaar de rangorderelatie te wijzigen, tussen verschillende uitvoerende overheidsorganisaties;

(2) het specifieke gewicht kan verschillen, zonder weliswaar de rangorderelatie te wijzigen tussen individuen binnen de uitvoerende overheidsorganisatie,

(3) dat de centrale overheid die bepaalde sturingsmechanismen inzet, het door een bepaalde uitvoerende overheidsorganisatie toegekende gewicht niet precies kan kennen (hetzelfde geldt overigens voor de onderzoeker).

Deze twee kenmerken, met name het ordinale meetniveau van de deelvariabelen en de onzekerheid m.b.t. de specifieke gewichten binnen de theoretische rangorde van deelvariabelen, bepalen de wijze van samenvoegen van deze deelvariabelen tot de betrokken variabele**.** Meer specifiek is het centrale probleem *de bepaling van de onderlinge rangorde van de mogelijke alternatieve waarden van de variabele*. De mogelijke waarden van de variabele komen overeen met de mogelijke combinaties van de waarden van de betrokken deelvariabelen.

De bepaling van de rangorde van bepaalde alternatieven *in een situatie van onzekerheid* staat centraal in *multicriteria-analysetechnieken*, waarvan de schaaltechnieken een onderdeel van vormen. De technieken inzake multi-criteria-analyse kennen een wijde toepassing in het kader van ex-ante-evaluatie van verschillende alternatieven. Maar onder bepaalde voorwaarden kan deze ook worden gebruikt als wijze voor ex post-evaluatie. In bepaalde gevallen zijn deze methoden ook al aangewend om samengestelde variabelen te meten. Bijvoorbeeld gebruiken Burger en Treur in hun onderzoeken de gewogen sommeringsmethode om de waarde van de mate van decentralisatie in de MCA-CMO index te berekenen (Burger 1992: bijlage bij hoofdstuk 3). Ingraham gebruikt overigens dezelfde methode in het Government Performance Project voor de meting van b.v. de capaciteit van een overheidsorganisatie m.b.t. het voeren van personeelsmanagement[135].

In *bijlage 5.1* wordt omstandig ingegaan op de methode die gebruikt wordt in dit onderzoek om de rangschikking van de verschillende alternatieve waarden van een variabele te bepalen. Principieel wordt gekozen voor de *regimemethode*, onder meer omwille van het feit dat gewogen sommering als methode minder geschikt is voor de verwerking van kwalitatieve scores en kwalitatieve gewichten. De in bijlage 5.1 beschreven methode werd aangewend om een schaal te construeren in het geval van volgende onafhankelijke variabelen: (1) ‘mate van resultaatsturing’; (2) ‘mate van negatieve/positieve prikkels via bekostiging’; en (3) ‘mate van competitie door andere aanbieders op de productmarkt’. Voor de variabele ‘mate van beheersautonomie/inputsturing’ kon de regimemethode omwille van het groot aantal indicatoren en deelvariabelen niet aangewend worden en diende toch gebruik gemaakt te worden van de minder geschikte gewogen sommeringsmethode. De toepassing van gewichtenonzekerheidsanalyses komen ten dele tegemoet aan de kritiek die t.a.v. de gewogen sommeringsmethode in de context van kwalitatieve scores en gewichten kan worden gemaakt[136]. De kwalitatieve gewichtenverdeling van de deelvariabelen werd bepaald door een vertegenwoordiger van de uitvoerende overheidsorganisaties uit het onderzoeksveld, met name een vertegenwoordiger van MOVI, hetgeen de belangenorganisatie is van de Vlaamse openbare instellingen (Interview MOVI). De keuze van de expert laat toe uit te gaan van dezelfde gewichtenverdeling voor alle betrokken uitvoerende overheidsorganisaties uit het gekozen onderzoeksveld, met name de VOI’s. In de onderzoeksfase I worden de ontwikkelde schalen gebruikt om de mate van sturing tussen verschillende VOI’s te vergelijken (zie hoofdstuk 6).

---

[135] Zie webpagina: http://www.maxwell.syr.edu/gpp/index.htm; publicaties: http://www.maxwell.syr.edu/gpp/research.htm

[136] Het ontbreken van gevoeligheidsanalyses is een kritiek die t.a.v. het gebruik van de gewogen sommeringsmethode door o.a. Burger (1993) kan worden geformuleerd.

Voor de ontwikkeling en de berekening van de schalen en scores werd het *BeslissingsOndersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven* (BOSDA; versie 1999-2000) van het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit van Amsterdam aangewend (Instituut voor Milieuvraagstukken 1999; Janssen and Herwijnen 1992a; Janssen and Herwijnen 1992b).

Operationalisering en meting van de sturingsvariabelen

Bijlage 5.2 gaat omstandig in op de operationalisering en meting van de verschillende onafhankelijke variabelen en ontwikkelt de analyse-instrumenten die aangewend zijn. Per variabele worden, voor zover relevant, de volgende zaken aangestipt: (1) de verschillende deelvariabelen en de theoretische invloed op de onafhankelijke variabele; (2) de mogelijke waarden van de deelvariabelen en hun omschrijving; (3) de gewichtenverdeling van de deelvariabelen zoals die is vastgesteld door de expert; (4) omschrijving van de schaal (d.i. de mogelijke alternatieven van de variabele en de rangschikking van deze alternatieven); (5) de bronnen voor datagaring; en (6) eventueel te volgen regels bij scoring van de deelvariabelen. *Uitgangspunt van de operationalisatie van een bepaalde variabele is de vraag welke aspecten of kenmerken van deze dimensie theoretisch een invloed op de resultaatsverwezenlijking van een uitvoerende overheidsorganisatie kunnen hebben.*

Op te merken valt dat de variabele ‘mate van inputsturing/beheersautonomie’ geoperationaliseerd is via twee analyse-instrumenten, m.n. ‘mate van beheersautonomie inzake financieel management’ en ‘mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement’. Bij de opmaak van deze instrumenten werden experten inzake financieel management en personeelsmanagement betrokken[137]. Merk op dat de structuur en de uitwerking van deze analyse-instrumenten, omwille van het ruime aantal indicatoren, in aanzienlijke mate verschilt van de overige analyse-instrumenten (zie voor meer details bijlage 5.2). Beide analyse-instrumenten zijn opgenomen in respectievelijk *bijlage 5.3* en *bijlage 5.4.* Ook de variabele ‘mate van prikkels via bekostiging’ is geoperationaliseerd in twee analyse-instrumenten gericht op meting van de ‘mate van positieve prikkels via bekostiging’ en ‘mate van negatieve prikkels via bekostiging’. De overige twee variabelen, ‘mate van resultaatsturing’ en ‘mate van competitie’ zijn geoperationaliseerd in elk één analyse-instrument.

De analyse-instrumenten werden ingevuld door de onderzoeker voor wat betreft respectievelijk de formele mate van sturing en de feitelijke mate van sturing. Hierbij baseerde de onderzoeker zich op documentenanalyse en interviews met betrokken actoren (zie hoger).

De analyse-instrumenten koppelen een kwantitatieve waarde aan een bepaald alternatief van de onafhankelijke variabelen. Deze kwantitatieve waarde situeert zich tussen 0 en 1, hetgeen de respectievelijk de minimumgrens (minimale sturing/beheersautonomie) en de maximumgrens (maximale sturing/beheersautonomie) van het continuum weergeven. Een belangrijke opmerking betreft de interpretatie van de weergave van de gemeten waarden van de variabelen aan de hand van hun respectievelijke kwantitatieve waarde (zie voor de casestudy, hoofdstuk 7.2). *Het dient benadrukt te worden dat enkel de rangorde van de weergegeven alternatieven geïnterpreteerd mag worden, maar niet het verschil tussen hun respectievelijke kwantitatieve waarden. De* hogere *kwantitatieve waarde van een eerste alternatief in vergelijking met een tweede alternatief wijst enkel op een* grotere *mate van aanwezigheid van het betrokken sturingsmechanisme, maar impliceert niets over de grootte van het verschil.* Er wordt rekening gehouden met de gewichtgevoeligheid van de ontworpen analyse-instrumenten (zie bijlage 5.2).

[137] Het analyse-instrument inzake financieel management werd voorgelegd aan twee inspecteurs van Financiën van de Vlaamse Gemeenschap (zie Bijlage 2 bij hoofdstuk 5) en het analyse-instrument inzake personeelsmanagement werd tijdens de eerste fase van de ontwikkeling voorgelegd aan o.a. dr. Trui Steen van het Instituut voor de Overheid, KULeuven.

5.2.1.2. Operationalisering en meting van de afhankelijke variabele

In de bestaande empirische studies rond verzelfstandiging wordt de 'performance' of 'resultaatsverwezenlijking'[138] van uitvoerende overheidsorganisaties veelal bestudeerd als zijnde productiviteit en efficiëntie (b.v. ter Bogt, 1998; Dunsire, Hartley en Parker, 1991; Künneke, 1991; Perelman e. a., 1988, 1994; Mardjana, 1992). Slechts enkele studies durven het aan om ook kwaliteit en effectiviteit als operationalisatie uit te werken, al dan niet op basis van subjectieve oordelen van de betrokken partijen (Burger, 1992; Pollitt, Birchall and Putman, 1997, Fölster, 1994). Daarbij zijn er twee problemen bij het meten van resultaatsverwezenlijking. Ten eerste, de moeilijke en dikwijls betwistbare operalisering van concepten als efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit. Het is overigens denkbaar dat onderzoekers in bepaalde gevallen zoeken naar mogelijke effecten van sturing, die de principaal nooit heeft nagestreefd met deze of gene sturing. Ten tweede, in het geval dat een bruikbare operationalisatie uitgewerkt is, blijken de noodzakelijke data niet aanwezig of niet betrouwbaar.

Er wordt dan ook gekozen om in dit onderzoek uit te gaan van wat de principaal als 'resultaten' omschrijft, of met andere woorden, van de doelstellingen die de principaal de uitvoerende overheidsorganisatie oplegt, en waarvan hij hoopt dat de verzelfstandiging de uitvoerende overheidsorganisatie beter in staat zal stellen om deze doelstellingen te halen. Dit sluit overigens aan bij het agentschapstheoretische kader, die de sturende positie van de principaal centraal stelt.

De operationalisatie en meting van resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie in dit onderzoek zal in de volgende stappen verlopen:

(1) Nagaan welke de (gekwantificeerde) doelstellingen van de centrale overheid zijn ten opzichte van de uitvoerende overheidsorganisatie na de wijziging van sturing en welke de aard van deze doelstellingen is. Een en ander wordt vereenvoudigd indien geformaliseerde afspraken tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie bestaan inzake de te verwezenlijken resultaten.

(2) Nagaan in hoeverre de uitvoerende overheidsorganisatie deze doelstellingen verwezenlijkt door (a) verzameling van objectieve data inzake de verwezenlijking van deze doelstellingen (+ nagaan of er controle op de validiteit van de geleverde data bestaat), en (b) navragen van subjectieve oordelen van betrokken partijen inzake de verwezenlijking van deze doelstellingen (zie luik 2 – analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren)

(3) Valideren van de opgelegde doelstellingen, resultaatsnormen en verwezenlijkte resultaten: in hoeverre houden de opgelegde doelstellingen en resultaatsnormen werkelijk een verbetering van de vroegere situatie in? Zijn de opgelegde doelstellingen en resultaatsnormen een uitdaging tot verbetering? Deze validatie zal gebeuren door (a) vergelijking van resultaten in de tijd (vergelijking met resultaten voor de wijziging van sturing); (b) vergelijking van resultaten met de beschikbare middelen; (c) een vergelijking van de resultaten met resultaten t.a.v. niet-gekwantificerde doelstellingen; en (d) navragen van subjectieve oordelen van betrokken partijen inzake de waarde van de opgelegde doelstellingen (zie luik 2 – analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren).

---

[138] 'Performance' of 'resultaten' van overheidshervormingen is volgens Pollitt en Bouckaert (in verwerking) 'a slippery concept' en kan gedefinieerd worden op vier niveaus: operationele resultaten (discreet en kwantificeerbaar); verbetering van processen van het management of besluitvorming (waarvan verondersteld wordt dat een dergelijke verbetering leidt tot betere operationele resultaten, bv; een meer klantgerichte werking of een meer resultaatsgerichte werking); verandering in de algemene capaciteit van een bepaald politiek of administratief systeem; en de mate waarin een bepaald politiek en administratief systeem verschoven is naar een bepaalde ideale staat. De eerste twee niveaus kunnen op het meso-niveau (het niveau van een overheidsorgansiatie) gesitueerd worden en zijn als dusdanig belangrijk voor dit onderzoek. Operationele resultaten kunnen betrekking hebben op input en besparingen, op activiteiten en outputs (kwantiteit en kwaliteit), op productiviteitsratio's, of op effecten. Procesverandering heeft te maken hebben met interne management veranderingen (op het vlak van personeel, financiën en organisatie).

De databronnen die hierbij aangewend worden, zijn o.a. de volgende: rapporteringsdocumenten, opvolgings- en evaluatieverslagen, verslagen van de beheersorganen, interne statistieken, financiële rekeningen, wetenschappelijke onderzoeken, en externe doelmatigheidsonderzoeken en organisatiedoorlichtingen.

Deze analyse laat toe de mate van resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie vast te stellen.

5.2.1.3. Vaststelling van de causaliteit tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen

Centraal staat de vraag of de eventuele wijzigingen in de afhankelijke variabele, m.n. de resultaatsverwezenlijking, kan verklaard worden door andere factoren dan de wijziging in sturingsmechanismen. Deze andere factoren kunnen 'interne' factoren zijn, m.n. factoren die zich hoofdzakelijk binnen de overheidsorganisatie manifesteren en waarop de organisatie zelf een invloed heeft. Ook 'externe' omgevingsfactoren kunnen een verklaring vormen voor een eventuele wijziging in resultaatsverwezenlijking.

In het eerste luik van de 'casestudy' onderzoekt de onderzoeker of de eventuele relatie tussen de mate van sturing (zoals vastgesteld op basis van de analyse-instrumenten) en de mate van resultaatsverwezelijking (zoals vastgesteld op basis van eigen analyse door de onderzoeker) wel een causale relatie. Hierbij wordt de invloed van een aantal andere factoren op basis van cijfermateriaal onderzocht. De aangewende databronnen zijn hierbij dezelfde als bij de eigen analyse van de afhankelijke variabele.

5.2.2. Operationalisering en meting van de verschillende variabelen op basis van de perceptie van de betrokkenen (onderzoeksfase II luik 2)

Voor de analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren in onderzoeksfase II, luik 2, werd gebruik gemaakt van *sterk gestructureerde interviews op basis van een vooraf in te vullen vragenlijst*. Deze vragenlijst werd voor de eigenlijke datagaring voorgelegd aan een expert inzake methodologie, dr. Jarald Kampen van het Instituut voor de Overheid, voor wat betreft de methodologische validiteit. M.b.t. de beoordeling van de inhoudelijke validiteit ('face validity') en de haalbaarheid van de vragenlijst werd de vragenlijst voorgelegd aan een respondent van de uitvoerende overheidsorganisatie en één van de centrale overheid. Hierbij werden ze gevraagd de vragenlijst in te vullen, waarna er een interactie was met de onderzoeker over de kwaliteit van de vragenlijst. De data uit de door de twee respondenten ingevulde vragenlijst werden niet meegenomen in de verdere analyse. Ook werd een inhoudelijke expert die noch tot de centrale overheid, noch tot de uitvoerende overheidsorganisatie behoorde, geconsulteerd. De vragenlijst werd op basis van de commentaren herwerkt. De vragenlijst bevat voornamelijk gesloten vraagstelling en open vraagstelling waar dit relevant leek. In bijlage 5.5 is de vragenlijst zoals deze werd voorgelegd aan de 'sleutelrespondenten' (zie infra) opgenomen.

Bij het eigenlijke onderzoek werd de vragenlijst werd voorgelegd aan een 13-tal respondenten uit de vier betrokken actoren: (1) het topmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie; (2) de (verschillende belangenorganisaties binnen de) raad van bestuur van de organisatie; (3) het functioneel bevoegde kabinet en (4) het kabinet Financiën en Begroting[139]. Nadien werd een interview met elke respondent gehouden waarop de antwoorden van de ingevulde vragenlijst door de betrokken

[139] Het kabinet Ambtenarenzaken werd niet betrokken in de tweede fase omdat het kabinet geen toezichthoudende bevoegdheid had en te weinig zicht had op de interne werking van de VDAB en omdat één van de respondenten van het kabinet Tewerkstelling ook goed zicht had op de positie van het kabinet Ambtenarenzaken in die periode. Deze respondent was immers werkzaam geweest op het kabinet Ambtenarenzaken.

respondent werd geduid. Dit interview diende ook om na te gaan of de gebruikte concepten en bewoordingen correct door de respondent geïnterpreteerd werden.

De bevraging werd gedifferentieerd tussen zeven 'gewone respondenten' en vijf '*sleutelrespondenten'*. De bevraging van de sleutelrespondenten was omvangrijker dan deze van de gewone respondenten met de nadruk op de detectie van causale relaties. Deze naar respondent gedifferentieerde bevraging werd gevolgd omwille van de noodzaak tot beperking van de werklast en –tijd die het invullen van de vragenlijst met zich mee zou brengen, voor de meeste respondenten. Ook werd verondersteld dat niet iedere respondent *voldoende zicht* had op de interne werking van de uitvoerende overheidsorganisatie en de betrokken causale relaties om de validiteit van de verkregen antwoorden te verzekeren. Dit werd overigens aangegeven door de twee respondenten van de proefbevraging en door de geraadpleegde experts. Op basis van de aanwijzingen van deze respondenten en experts werden de vijf 'exhaustief bevraagde' sleutelrespondenten beperkt tot drie respondenten van het topmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie, één respondent van de Raad van Bestuur en één respondent van het functioneel bevoegde kabinet. Deze sleutelrespondenten hadden een grote mate van betrokkenheid bij de uitvoerende overheidsorganisatie doorheen de analyseperiode en een diepgaande kennis ervan. De verwerking van de gegevens gebeurde echter voornamelijk per actor.

5.2.2.1. Operationalisering en meting van de onafhankelijke onderzoeksvariabelen m.b.t. de sturingsmechanismen

In luik 2 van het 'casestudy' onderzoek werd via een vragenlijst en bijhorend interview gepeild naar de perceptie van de betrokken actoren van de evolutie van de sturing van de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie doorheen de analyseperiode (zie 5.5 vraag I). De respondenten werden gevraagd om voor ieder sturingsmechanisme de volgende posities aan te geven op een 10 punten continuum (0: niet aanwezig – 10: in maximale mate aanwezig): (1) de mate van sturing in het begin van de analyseperiode; (2) de door de respondent gewenste mate van sturing; (3) de gedurende de analyseperiode verworven formele mate van sturing; en (4) de werkelijke mate van sturing in de loop van de analyseperiode. De bekomen gegevens werden in een matrix weergegeven op gestandardiseerde manier. Bij de verwerking lag de nadruk op de verschillen tussen de verschillende posities.

De resultaten van deze analyse werden geconfronteerd met de resultaten uit de analyse op basis van de analyse-instrumenten. Hierbij werd gezocht naar afwijkingen en de eventuele verklaringen hiervoor. In die zin diende deze bevraging twee doelen: (1) de validering van de resultaten van de analyse op basis van de analyse-instrumenten (en de validering van de analyse-instrumenten zelf); en (2) de explicitering van de perceptie van de betrokken actoren op de mate van sturing als mogelijk verklarende factor voor het gedrag van deze actoren.

5.2.2.2. Operationalisering en meting van de afhankelijke variabele

Een onderdeel van de validering van de doelstellingen, normen en resultaten is de bevraging van de perceptie van de betrokken actoren. Dit gebeurde op een gestandaardiseerde manier via de vragenlijst in luik 2 van het casestudy onderzoek (zie bijlage 5.5). De vragenlijst bevatte vragen inzake de perceptie m.b.t. (1) de hoogte van de resultaatsnormen[140] en de (2) de evolutie van de

[140] De schriftelijk in te vullen vragenlijst bevatte daartoe de vraag: Hoe schatte u de gestelde resultaatsnormen in de eerste beheersovereenkomst inzake arbeidsbemiddeling in qua haalbaarheid? De resultaatsnormen waren: zeer hoog gesteld/eerder hoog gesteld/noch hoog, noch laag gesteld/eerder laag gesteld/ zeer laag gesteld. Indien noodzakelijk (b.v. Verduidelijking naar bepaalde resultaatsnorm) werd in het interview terzake nog extra vragen gesteld.

resultaatsverwezenlijking (t.a.v. de gekwantificeerde en de niet-gekwantificeerde doelstellingen) tegenover de door hen verwachte evolutie[141].

Deze analyse laat toe de bevindingen van de eigen analyse door de onderzoeker te checken en de perceptie van de verschillende actoren op de resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie te expliciteren. De perceptie kan immers afwijken van de werkelijke toestand.

5.2.2.3. Vaststelling van de causaliteit tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen

In het luik 2 wordt via de schriftelijke vragenlijst gepeild naar de samenhang tussen de onderzochte sturingsmechanismen (en hun evolutie) en de verwezenlijkte resultaten, zoals die gepercipieerd werd door de betrokken actoren. Ook wordt nagegaan welke andere factoren van invloed waren op de resultaten en in hoeverre deze factoren op hun beurt beïnvloed worden door de onderzochte sturingsmechanismen. Deze invloed kon positief, negatief of onbestaande zijn. In het aansluitende interview wordt duiding gevraagd bij een aantal aangegeven verbanden (zie bijlage 5.5 vragenlijst). De lijst van onderzochte factoren wordt bekomen door een diepgaande screening van documenten van de uitvoerende overheidsorganisatie, beleidsbrieven van de betrokken kabinetten en analyses door externen (b.v. doelmatigheidsonderzoeken en audits) en interviews van luik 1, waarbij gezocht werd naar de externe en interne factoren die wijzigden in de analyseperiode. De interne factoren hebben te maken met de volgende thema's: het optreden en de rol van de beheersorganen; de interne sturing en decentralisatie; de innovaties inzake personeelsmanagement en financieel management; de product- en procesinnovaties; en de houding t.o.v. externe actoren op de productmarkt.

In eerste instantie wordt bij *alle* gewone en sleutel respondenten van de verschillende actoren naar de perceptie m.b.t. de causale relatie tussen de sturingsmechanismen en de resultaatsverwezenlijking (zoals gedefinieerd in de beheersovereenkomsten) gepeild. Vervolgens wordt bij de sleutelrespondenten op exhaustieve wijze, en voor de gewone respondenten op beknopte wijze, gepeild naar de invloed van de overige factoren op de resultaatsverwezenlijking. De rechtstreekse causale relaties tussen sturingsmechanismen en andere factoren enerzijds en de resultaten anderzijds worden verder 'eerste-orde causale relaties' genoemd. Tenslotte worden dezelfde sleutelrespondenten op een exhaustieve wijze gevraagd hun perceptie inzake de mate waarin de interne factoren positief (bevorderd) of negatief (afgeremd) beïnvloed worden door de respectievelijke sturingsmechanismen (verder 'tweede-orde causale relaties' genoemd). Hun antwoorden werden in de scoring en de categorisering van de causale relatie als eerste selectiebasis genomen. Hierbij kregen de observaties van de sleutelrespondenten van het uitvoerende overheidsorganisatie het meeste gewicht, voor zover deze een gelijklopende uitkomst weergaven. Voor de scoring van de eerste-orde causale relaties werden de totale observaties (incl. deze van de gewone respondenten) als extra selectiebasis in tweede instantie meegenomen. Tabel 5.6 geeft de scoringsregels weer. Op deze manier werden respectievelijk drie categoriën van eerste-orde en tweede-orde causale relaties onderscheiden met afnemend gewicht (afnemend aantal observaties van positieve beïnvloeding). De gehanteerde scoringsregels hebben aldus tot doel een maximaal gebruik van de uit de bevraging beschikbare informatie te maken.

Ter validering van de gepercipieerde causale relaties tussen sturingsmechanismen en resultaatsverwezenlijking bevatte de vragenlijst en het interview overigens nog een open vraagstelling, waarbij per sturingsmechanisme gevraagd werd (1) in hoeverre en waarom men een positieve invloed

[141] De schriftelijk in te vullen vragenlijst somde daartoe de verschillende resultaatsnormen op en stelde vervolgens twee vragen: (1) hoe verwachtte u bij het begin van de eerste beheersovereenkomst dat deze resultaten van de VDAB inzake arbeidsbemiddeling, die in de beheersovereenkomst als norm zijn opgenormen zouden evolueren in de loop van de periode 1993-1998 (antwoordmogelijkheden: sterke afname/ lichte afname/ status quo/ lichte toename/ sterke toename). (2) Hoe zijn de resultaten (...) in werkelijkheid geëvolueerd in de loop van de periode 1993-1998 (zelfde antwoordmogelijkheden)? In het interview werd dan nagegaan welke resultaatsnormen men juist voor ogen had bij het invullen van de vragenlijst en werd eventueel de inschatting van andere normen bevraagd.

op de resultaatsverwezenlijking verwachtte en (2) in hoeverre de werkelijkheid in de analyseperiode overeenstemde met de verwachtingen.

CATEGORIE	CAUSALE LINK STURING EN ANDERE FACTOREN – RESULTATEN (EERSTE-ORDE CAUSALE RELATIES)	CAUSALE LINK STURING- INTERNE FACTOREN (TWEEDE-ORDE CAUSALE RELATIES)
Cat 1	Score 4 of 3 + >of = ½ (totaal aantal observaties)	Score 4 of 3
Cat 2	Score 2 (of 1+2) + > of = ½ (totaal aantal observaties)	Score 2 of 1+2
Cat 3	Score 1bc+1ktw + >of= 1/2 (totaal aantal observaties) Score 2 of 1 VDAB +1 + >of = 1/3 (totaal aantal observaties)	Score 1+1

TABEL 5.6: SCORINGSREGELS VOOR DE CAUSALE RELATIE TUSSEN FACTOREN EN RESULTATEN ENERZIJDS EN TUSSEN STURING EN FACTOREN ANDERZIJDS[142]

5.2.2.4. Operationalisering en meting van de intermediaire variabelen

Als sluitstuk van de analyse op basis van de perceptie van de actoren (luik 2) wordt nagegaan in hoeverre de betrokken actoren (1) evoluties m.b.t. de intermediaire variabelen percipieerden, en (2) beïnvloedingsrelaties tussen, enerzijds, de sturingsmechanismen en de intermediaire variabelen en, anderzijds, de intermediaire variabelen onderling meenden waar te nemen. De analyse per actor wordt uitgewerkt door de percepties van de respondenten weer te geven in een verfijnd causaal schema, analoog aan het schema 4.3 van het agentschapsmodel. Vervolgens wordt ingegaan op consensuele en afwijkende percepties tussen de verschillende respondenten. Hierbij wordt kritisch nagegaan hoe de door een respondent gerapporteerde percepties geïnterpreteerd dienen te worden. Belangrijk is hierbij dat de percepties van de betrokken respondenten m.b.t. de evolutie van de betrokken sturingsmechanismen, de resultaatsverwezenlijking, de rechtstreekse en onrechtstreekse invloed van de respectievelijke sturingsmechanismen op de resultaten, en de eigen doelstellingen en deze van de overige actoren mee in rekening worden genomen als potentiële verklaringsgronden van de perceptie van een respondent inzake de intermediaire variabelen (deze gegevens worden ook weergegeven in het causale schema per actor).

De meting van de perceptie van de actoren van de intermediaire variabelen en hun causale relaties is gebeurd via een scoring van een reeks stellingen (als onder deel van de vragenlijst in onderzoeksfase 2) door iedere respondent, waarbij de respondent diende aan te geven in hoeverre deze *helemaal akkoord, akkoord, noch akkoord noch niet akkoord*[143]*, niet akkoord of helemaal niet akkoord* met de geponeerde stelling ging. Hierbij werd expliciet gevraagd naar de geldigheid van de stelling voor de analyseperiode en werden regels inzake methodologie inzake surveys gevolgd.

[142] Score 4: aanduiding m.b.t. positieve invloed door de vier sleutelrespondenten. Score 3: aanduiding m.b.t. positieve invloed door de twee sleutelrespondenten van het VDAB-management en één andere sleutelrespondent. Score 2: aanduiding m.b.t. positieve invloed door de twee sleutelrespondenten van het VDAB-management. Score 1+2: aanduiding m.b.t. positieve invloed door één sleutelrespondent van het VDAB-management en de twee andere sleutelrespondenten; Score 1+1: aanduiding m.b.t. positieve invloed door één sleutelrespondent van het VDAB-management en één andere sleutelrespondent; Score 1beheerscomité+1Kabinet Tewerkstelling: aanduiding m.b.t. positieve invloed enkel door de twee sleutelrespondenten die niet behoren tot het VDAB-management.

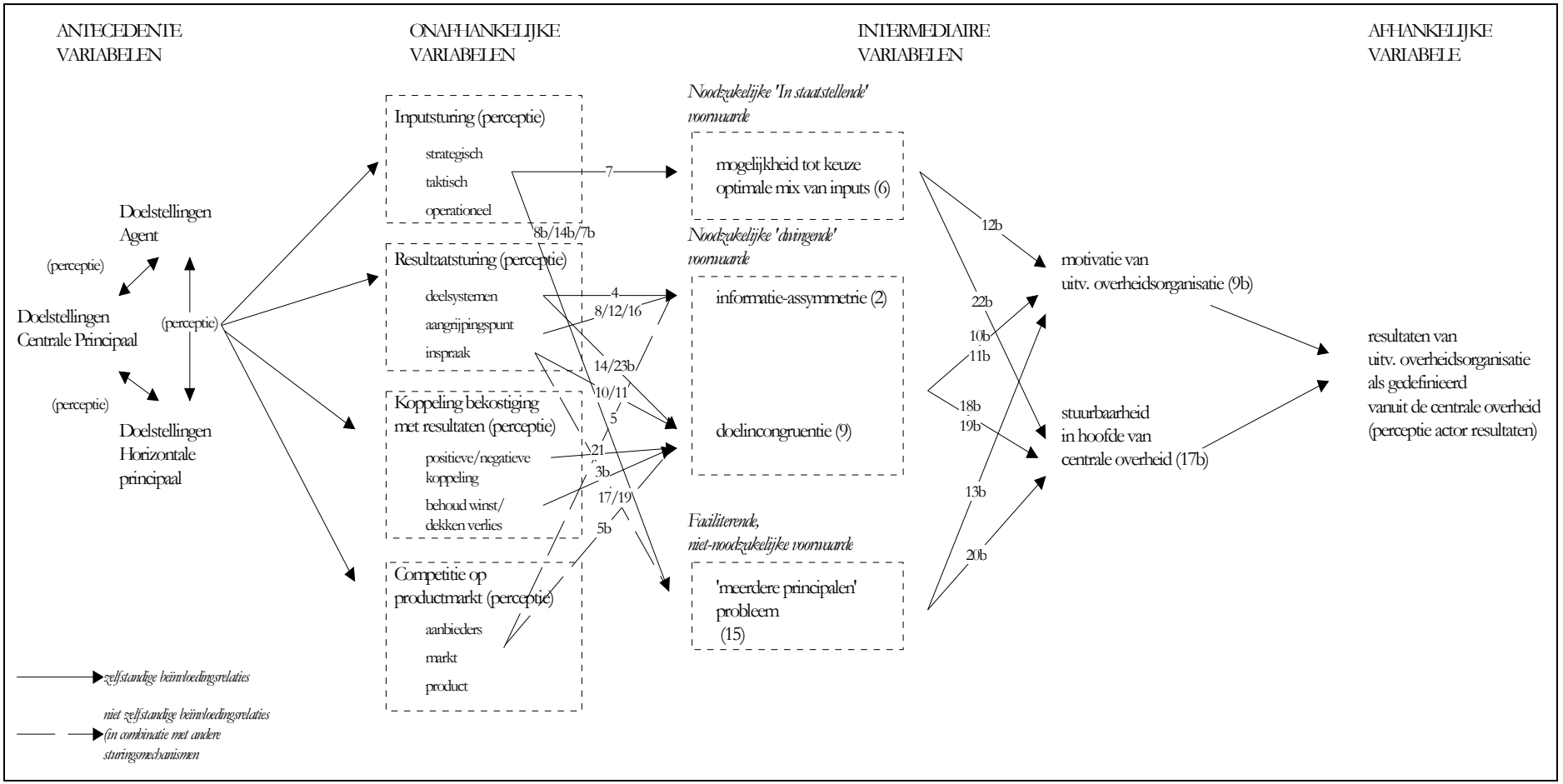
[143] Deze categorie werd geïnterpreteerd als 'twijfel over de gepercipieerde aanwezigheid of invloed' waarbij de respondent met een bepaalde stelling niet kan instemmen maar deze ook niet kan ontkennen door een gedifferentieerde mening of een gebrek aan mening. Aan antwoorden met deze scoring werd specifiek aandacht besteed in de interviews om verdere duiding te bekomen. De antwoordcategoriën 'helemaal akkoord' en 'helemaal niet akkoord' werden verondersteld gebruikt te worden door de respondent als hij zijn instemming of afkeuring *extra* wou beklemtonen.

In bijlage 5.6 worden deze stellingen weergegeven. Figuur 5.1 geeft weer naar welke variabelen en causale relaties tussen die variabelen de verschillende stellingen verwezen. In het daarop aansluitende interview werd de respondent om verduidelijking gevraagd bij zijn antwoord t.a.v. bepaalde stellingen. De selectie van de besproken stellingen gebeurde deels 'ad random' en deels gericht op onduidelijke scores of scores die afweken van wat op basis van het agentschapsmodel kon verwacht worden. De bespreking tijdens het interview had vooral tot doel na te gaan of de stellingen door de respondent op analoge wijze geïnterpreteerd werden als door de onderzoeker zelf en om de motivering van een bepaalde scoring na te gaan.

Het onderzoek naar de doelstellingen van de actoren

De mate waarin de principalen en de agent een initiële incongruentie tussen hun doelstellingen percipiëren staat centraal in het agentschapsmodel. Om de perceptie van de actoren van hun eigen doelstellingen en die van de andere actoren te analyseren werd in de schriftelijke vragenlijst gevraagd aan de respondenten om uit een lijst van *statements* per actor de vijf *statements* aan te geven waarop de beschouwde actor volgens hen in de analyseperiode de klemtoon legde en welke de prioriteitsrangorde van die statements was (1 tot 5 in volgorde van belangrijkheid). De in de vragenlijst geformuleerde statements verwezen elk naar een bepaalde doelstelling of sturingscriterium (zie conceptueel kader). De *statements* in de lijst verwezen enerzijds naar *procedurele* doelstellingen inzake het te voeren *beheer*, meer bepaald, de keuze en de inzet van de middelen door de organisatie in het kader van de secundaire processen (voor definities zie hoofdstuk 2: conceptueel kader). Deze procedurele doelstellingen hebben betrekking op de rechtmatigheid van de inzet van middelen, de uniformiteit van beheer t.o.v. andere instellingen en de zuinigheid. Deze doelstellingen worden in het agentschapsmodel verondersteld een zaak te zijn van de horizontale principalen. Als tegenhangers van deze procedurele doelstellingen zijn doelstellingen inzake voldoende autonomie m.b.t. het beheer van de organisatie (i.t.t. uniformiteit en rechtmatigheid), en inzake middelenbehoud of – maximalisatie (i.t.t. zuinigheid). Deze doelstellingen worden verondersteld vooral een zaak van de agent te zijn. De lijst verwees anderzijds ook naar *substantieve* doelstellingen inzake het te voeren *beleid*, met name op het beleidsinhoudelijke vlak. Deze beleidsinhoudelijke doelstellingen worden verondersteld een zaak van de centrale principaal te zijn en in de relatie met de agent een rol te spelen. De doelstelling inzake efficiëntie situeert zich op het grens vlak tussen beleid en beheer. De bevindingen worden per actor kort besproken.

Dit laat toe na te gaan tussen welke actoren en met betrekking welke doelstellingen een zekere mate van doelincongruentie kan worden gepercipieerd door die betrokken actoren. De bevindingen worden bovendien geconfronteerd met het feitelijke gedrag dat de verschillende actoren tentoon spreiden. Deze analyse van het feitelijke gedrag is gebeurd bij de bespreking van de analyse van de sturingsmechanismen op basis van de analyse-instrumenten (zie hoger – luik 1 van de 'casestudy'). Daarnaast wordt nagegaan of de gepercipieerde doelstellingen van een actoren niet in tegenspraak zijn met hun perceptie inzake de gewenste mate van de verschillende sturingsmechanismen.



FIGUUR 5.1: BRONNEN EN STELLINGEN TER TOETSING VAN DE CAUSALE RELATIES M.B.T. DE INTERMEDIAIRE FACTOREN

5.3. Opbouw van het empirisch deel van het onderzoeksrapport[144] [145]

De empirische bevindingen worden uitgeschreven vanaf hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk 6 is de neerslag van de bevindingen van onderzoeksfase I, m.n. de afbakening van het onderzoeksveld. Hoofdstuk 7 omvat de beknopte rapportage van het eerste luik van de 'embedded single casestudy' (onderzoeksfase II, luik 1). De bevindingen uit deze analyse kunnen op verschillende wijzen verklaard worden. De inbreng van het concept 'vertrouwen' en het vermeende verband met sturing noopt de onderzoeker tot het ontwikkelen van drie nieuwe theoretische modellen, naast het oorspronkelijke agentschapstheoretische model. Deze uitwerking gebeurt in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 rapporteert de samengevatte bevindingen van het tweede luik van de casestudy (onderzoeksfase II luik 2), waarbij ook de verschillende theoretische modellen worden getoetst. Hoofdstuk 10 trekt een aantal theoretische conclusies, waarbij nieuw empirisch materiaal uit de bijkomende beperkte onderzoeken (onderzoeksfase III) wordt betrokken. De uitgebreide rapportage van de 'casestudy' bevindingen is samengebracht in een afzonderlijk caserapport (Verhoest 2002, 326 p.).

[144] De financiële bedrag zijn in het empirische deel in Belgische Frank (BEF) weergegeven, hoewel deze munt vanaf januari 2002 is vervangen door de EURO (1 Euro = 40,3399 BEF). Er is gekozen voor de weergave in BEF omdat deze munt geldig was tijdens de onderzochte analyseperiode (1992-1999).

[145] De referenties bij de empirische hoofdstukken in het rapport zijn opgenomen in de voetnoten, in plaats van op het einde van de rapporten (cf. bibliografie). Dit werd gedaan omdat deze referenties meestal verwezen naar organisatiespecifieke documenten, die niet in de bibliografie worden weergegeven. De meest recurrente referenties werden wel opgenomen in de bibliografie.

Hoofdstuk 6: de sturing van de VOI's door de Vlaamse regering (1992-1999)

Dit hoofdstuk dient een drietal doelen. Ten eerste wordt het onderzoeksveld afgebakend, door de VOI's te omschrijven en te situeren in het Vlaamse overheidslandschap**.** Er wordt aangegeven waarom precies de VOI's het onderzoeksveld uitmaken en waarom voor de analyseperiode 1992-1999 wordt gekozen. Ten tweede wordt getracht voor de populatie van de VOI's een uitspraak te doen over onderzoeksvragen 2.2 en 2.3, met name in hoeverre de internationale trend inzake sturing en de bijhorende veronderstellingen ook op het vlak van de sturing van de VOI's door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 terug te vinden zijn:

> (2.2) Welke in het theoretisch model onderkende sturingsmechanismen wendt de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie aan in de praktijk en in hoeverre wijzigt deze sturing in de richting van minder inputsturing en meer resultaat- of marktsturing?
>
> (2.3) Wat zijn de motieven en veronderstellingen van de centrale overheid hierbij en sluiten deze aan bij de gehanteerde veronderstellingen in het NPM en de internationale praktijk?

Een derde doelstelling is om één VOI te selecteren als case voor het testen van de hypothesen m.b.t. de invloed van sturing op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. Er zal verantwoord worden waarom de geselecteerde organisatie kan beschouwd worden als een unieke case voor een eerste toetsing van de ontwikkelde hypothesen.

Dit hoofdstuk[146] vat aan met een situering van de VOI's in het Vlaamse overheidslandschap, waarbij aandacht besteed wordt aan hun oprichting, hun belang, en hun beheersvormen en -organen. Vervolgens wordt nagegaan hoe de VOI's gestuurd worden en welke wijzigingen zich op dat vlak hebben in de periode 1992-1999 voorgedaan. Dit gebeurt aan de hand van de bespreking van de vier sturingsvariabelen. In het besluit wordt nagegaan welke veronderstellingen de Vlaamse regering hierbij hanteerde. Bovendien wordt in het besluit de selectie van de case gemotiveerd.

6.1. De VOI's in het Vlaamse overheidsbestel

Het overheidsbestel in brede zin op het Vlaamse niveau bestond in de periode 1992-1999 uit een drietal concentrische cirkels:

(1) Een eerste cirkel omvatte het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dat iets meer dan 11.000 personeelsleden (in fysieke personen)[147] tewerkstelde. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bestond uit zes, en vanaf 1996 uit zeven, departementen, waarbij het Departement Algemene Zaken en Financiën en het Departement Coördinatie de zgn. 'horizontale' departementen uitmaakten. Die horizontale departementen stelden regels op inzake financiën en personeel. De overige departementen waren beleidsinhoudelijke, zgn. 'verticale' departementen. Binnen de rechtspersoon van het ministerie

---

[146] Behalve indien andere bronnen vermeld zijn, zijn de gegevens die in dit hoofdstuk verwerkt zijn, afkomstig uit de meer dan twintig delen van de 'vademecum Openbare Instellingen. Wetgeving en reglementering met betrekking tot het personeel', die m.b.t. elke VOI de relevante wetgeving bundelen (Administratie Ambtenarenzaken and Departement Algemene Zaken en Financiën 1999a; Administratie Ambtenarenzaken and Departement Algemene Zaken en Financiën 1999b), het Instellingen Zakboekje (Kluwer i.s.m. Federale Voorlichtingsdienst 1999a), de Politicograaf (Kluwer i.s.m. Federale Voorlichtingsdienst 1999b), en de Gids van de Vlaamse Overheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999). Ook werden bijkomende gegevens gehaald uit het rapport van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat van december 2000 (Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000).

[147] Meer bepaald waren binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap eind 1991 11042 fysieke personen tewerkgesteld en eind 1999 11486 fysieke personen. Bronnen: (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur 1992; Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur 2000).

van de Vlaamse Gemeenschap bestonden er naast de traditionele administraties, twee soorten organisaties met een zekere graad van beheersautonomie inzake financieel management, m.n. de begrotingsfondsen en de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's).

(2) Buiten de rechtspersoon van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bestonden er enerzijds een aantal Wetenschappelijke Instellingen en anderzijds meer dan 50 Vlaamse Openbare Instellingen. Deze instellingen hadden een eigen rechtspersoonlijkheid en zijn te omschrijven als vormen van functionele decentralisatie. Deze instellingen waren uitgesproken publiekrechtelijk van karakter.

(3) Naast deze publiekrechtelijke rechtspersonen schakelde de Vlaamse overheid een groot aantal privaatrechtelijke organisaties in in de beleidsuitvoering. Hiertoe richtte ze privaatrechtelijke VZW's en NV's op, participeerde in hen of subsidieerde ze. Over deze cirkel van andere rechtspersonen, die niet strikt als overheid kan worden beschouwde, bestond er op het moment van het onderzoek weinig geaggregeerde informatie, zoals de inventarisatie van de twee bijzondere commissarissen in december 2000 aantoonde (Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000, Bouckaert, Verhoest and Voets 2002).

De precieze afbakening en definiëring van de groep van 'Vlaamse Openbare Instellingen' of VOI's is geen sinecure. Er bestaan verschillende definities en classificaties (Bouckaert and De Corte 1999). Verschillende criteria komen in aanmerking: publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, oprichting krachtens een wet of decreet, ressorterend onder (toezicht)bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap. De dotatie is geen afdoende criterium. Niet alle VOI's ontvingen immers een dotatie lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met afzonderlijk beheer. Als werkdefinitie wordt in dit onderzoek de definitie van het Rekenhof overgenomen. Het Rekenhof beschouwde VOI's als instellingen met rechtsperoonlijkheid die onder het toepassingsgebied vielen van de wet van 16 maart 1954 en de sui generis instellingen die onderworpen waren aan een vergelijkbare controle. Verdere selectiecriteria waren dat de instellingen hun begrotingen ter goedkeuring of kennisgeving aan de controle van het Rekenhof dienden te onderwerpen dat hierover kon rapporteren aan het parlement (Rekenhof 1996).

Op de precieze inhoud van het onderzoeksveld wordt verder ingegaan. Een opmerking dient nog te worden gemaakt. Het theoretische kader leent zich bij uitstek om te bestuderen bij intern verzelfstandigde overheidsorganisaties. Toch wordt er voor gekozen om de extern verzelfstandigde overheidsorganisaties in het onderzoeksveld op te nemen. Deze organisaties hebben een raad van bestuur die een dergelijke instelling beheert en het management van de instelling 'stuurt'. Deze raad van bestuur is in vele gevallen samengesteld uit deels andere actoren dan vertegenwoordigers van de centrale overheid. Dit impliceert dat er bij deze organisaties sprake is van een actor naast de instelling (en haar management) en de centrale overheid. *De vraag stelt zich of deze raad van bestuur als agent of principaal moet worden beschouwd.* Op dit punt kan geopperd worden dat de centrale overheid, en de Vlaamse overheid in de periode 1992-1999 in het bijzonder, de raad van bestuur vooral percipieerde als onderdeel van de uitvoerende overheidsorganisatie als agent, of toch hun rol in die zin trachtte te herdefiniëren. Deze stelling zal in dit hoofdstuk verder worden uitgewerkt. Ook zal in de casestudy de perceptie van de Vlaamse regering op de rol van de raad van bestuur specifiek worden onderzocht. Met andere woorden, ook de extern verzelfstandigde VOI's zijn bruikbare onderzoekseenheden, mits in de onderzoeksopzet expliciet aandacht wordt gegeven aan de rolinvulling van de raad van beheer.

Ten slotte dient er nog even ingegaan te worden op de keuze van analyseperiode. De analyseperiode 1992-1999 is gekozen omdat er in die periode een opmerkelijke *continuïteit* was m.b.t. de politieke samenstelling van de Vlaamse regering. In januari 1992 kwam er een (overwegend) roomsrode regering (CVP-SP-VU) onder leiding van Van den Brande aan de macht, die tot juni 1995 zetelde[148].

[148] Deze Vlaamse regering wordt verder ook aangeduid als de regering Van den Brande I.

Na juni 1995 kon de coalitie, weliswaar zonder de Vlaamsnationale VU, verder aan de macht blijven tot juli 1999 onder de naam Van den Brande II. Tijdens die twee regeerperiodes is er ook een opmerkelijke continuïteit m.b.t. de personele invulling van de ministeriële functies, in het bijzonder met betrekking tot de functies bevoegd voor Financiën en Begroting (CVP) enerzijds en Ambtenarenzaken (SP) anderzijds. In juli 1999 nam een paars-groene coalitie (VLD-SP-AGALEV-VU) de macht over, met een zeer grote verschuiving inzake politiek personeel tot gevolg[149].

6.1.1. Verzelfstandiging door de oprichting van VOI's: een korte historiek

Het ontstaan van de VOI's hangt samen met enerzijds de traditie van functionele decentralisatie in de Belgische staat en anderzijds met de diverse staatshervormingen die de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest hebben gecreëerd en bevoegdheden hebben gegeven.

Vanaf het midden van de vorige eeuw werd het centrale openbare bestuur in België steeds meer gefragmenteerd door de oprichting van zogeheten parastatale of verzelfstandigde instellingen. Vooral vanaf 1860 en in nog grotere mate sedert het einde van de Eerste Wereldoorlog werden belangrijke nieuwe overheidstaken op sociaal en economisch gebied toevertrouwd aan speciaal daartoe opgerichte instellingen, die naast de ministeries werden ingericht zodanig dat deze taken goed zichtbaar waren voor het grote publiek. Bovendien waren deze openbare instellingen onderhevig aan soepelere wettelijke en reglementaire bepalingen met betrekking tot het beheer dan deze, eigen aan de staatsadministratie. Zodoende waren deze instellingen beter in staat de nieuwe activiteiten op sociaal, economisch en industrieel vlak slagvaardig en soepel te ontplooien. Enkele voorbeelden van dergelijke functioneel gedecentraliseerde instellingen zijn de Nationale Bank, de Algemene Spaar- en Lijfrente kas (wet van 16 maart 1865), het Nationaal werk voor Kinderwelzijn (wet van 5 september 1919), Sabena (wet van 26 april 1923), de Nationale maatschappij der Belgische Spoorwegen (wet van 23 juli 1926). Later werd geheel het stelsel van de sociale zekerheid met toepassing van de functionele decentralisatie ingericht. Op vrijwel alle domeinen van het overheidsingrijpen werden dergelijke openbare instellingen opgericht. Door de wet van 16 maart 1954 werd enige systematisering in de toezichtregelingen waaraan deze instellingen onderworpen waren, gebracht (zie infra). Deze wet deelde de instellingen in in vier categorieën, naargelang de toezichtregeling die op deze instellingen van toepassing was.

Door de opeenvolgende staatshervormingen werden meer en meer bevoegdheden van het nationale niveau geregionaliseerd, waarbij de opdrachten en het personeel van openbare instellingen toegewezen werden aan de gemeenschappen of gewesten. Tabel 6.1 geeft voor de periode 1970-1999 aan, welke bevoegdheden overgeheveld zijn naar de regio's door de opeenvolgende staatshervormingen. Verder laat tabel 6.1 zien welke VOI's door de Vlaamse overheid opgericht zijn. Hierbij worden de VOI's gedefinieerd als rechtsopvolgende instellingen, overgenomen instellingen en nieuwe instellingen:

(1) Overgenomen instellingen: instellingen waarvan bij de regionalisering van de betrokken bevoegdheden, het toezicht weliswaar werd overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, maar hun oprichtingswetgeving federaal bleef. Omdat het bevoegdheidsterrein van deze instellingen reeds binnen het territorium van Vlaanderen viel, dienden deze instellingen niet ontbonden te worden bij de regionalisering van de bevoegdheden.

[149] De afkortingen verwijzen naar de naam van de politieke partijen: CVP Christelijke Volkspartij; VLD Vlaamse Liberale Democraten; SP Socialistische Partij, AGALEV: Anders Gaan Leven (de Groenen); VU Volksunie. De namen tot 1999 worden gebruikt.

(2) Rechtsopvolgende instellingen: instellingen die door de Vlaamse overheid zijn opgericht teneinde opdrachten en personeel over te nemen van de ten gevolge van de regionalisering ontbonden of afgeslankte nationale openbare instellingen. De opgerichte VOI's konden de opdrachten en het personeel van één of meerdere vroegere openbare instellingen omvatten, eventueel gecombineerd met taken van administraties of privaatrechtelijke vzw's.

(3) Nieuwe instellingen: instellingen die door de Vlaamse overheid zijn opgericht teneinde tegemoet te komen aan nieuwe behoeften. Deze instellingen namen geen opdrachten of personeel over van nationale openbare instellingen. Voor deze instellingen bestond er geen nationale openbare instelling als rechtsvoorganger. Deze instellingen konden b.v. ontstaan uit een verzelfstandiging van onderdelen van de Vlaamse administratie.

Uit tabel 6.1 blijkt duidelijk dat het merendeel van de opgerichte VOI's rechtsopvolgende instellingen, die dus een nationale openbare instelling als rechtsvoorganger hadden, of overgenomen instellingen waren. In haar beslissingen tot het oprichten van VOI's leek de Vlaamse overheid dus veelal een nationale praktijk gewoon verder te zetten, meestal zonder expliciet de noodzaak van verzelfstandiging te heroverwegen[150]. Eenmalig werd in nasleep van de staatshervorming van 1988 in het kader van de herstructurering van de Vlaamse administratie de vraag gesteld naar de bestaanbaarheid van een aantal instellingen (de zogenaamde 'heroverwogen instellingen', zie tabel 6.1) (90). Hierbij ging het vooral om overgenomen nationale instellingen, te regionaliseren fondsen en de bestaande Vlaamse VOI's op vlak van leefmilieu[151]. De overige bestaande VOI's bleven buiten het vizier. Deze heroverweging van de 'VOI'sering' van nationale instellingen was de enige van dergelijke omvang en leidde niet wezenlijk tot een vermindering van het aantal VOI's. Het gebrek aan heroverweging belette niet dat in een aantal gevallen een feitelijke vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap werd bereikt; een aantal VOI's waren immers ontstaan door de integratie van opdrachten en personeel van verschillende organisaties (m.n. VVM, VIZO en IWT).

Een tiental VOI's (excl. de begrotingsfondsen) zijn opgericht als *nieuwe* instellingen door de Vlaamse overheid. Het ging om instellingen met opdrachten op het vlak van onderwijs, milieu, en cultuur enerzijds en instellingen die opgericht waren tengevolge van heroverwegingen anderzijds.

Wat betreft de oprichtingsperiode was het pas vanaf de staatshervorming van 1980 dat de Vlaamse overheid haar eigen instellingen kon oprichten.

---

[150] Dit betekent evenwel niet dat alle rechtsopvolgende VOI's dezelfde toezichtsregeling kregen als hun nationale voorganger (zie infra).

[151] De denkoefening resulteerde in de afschaffing en de integratie in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van één enkele instelling en enkele begrotingsfondsen, zoals het Commissariaat-generaal voor de Internationale Samenwerking. Andere nieuwe fondsen werden opgericht. Verder leidde de heroverweging ertoe dat de bevoegdheden van OVAM en de VMZ werd herverdeeld tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, OVAM, de nieuw op te richten VMM en de GIMV-dochtermaatschappij Aquafin. Als deel van deze heroverweging werd de vraag gesteld naar de eventuele verzelfstandiging van een aantal delen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Dit leidde tot de verzelfstandiging van de OPZ Geel en OPZ Rekem tot instellingen categorie B. Ook werd de administratie Sport en Openluchtrecreatie verzelfstandigd tot BLOSO. Deze wijzigingen werden allen vastgelegd in het decreet betreffende het bestuurlijke beleid van 12 december 1990.

PERIODE	STAATSHERVORMING – OVERGEDRAGEN BEVOEGDHEDEN	OVERGENOMEN INSTELLINGEN	RECHTSOPVOLGENDE INSTELLINGEN	HEROVERWOGEN INSTELLINGEN	NIEUW OPGERICHTE INSTELLINGEN
1970-'79	1970: cultuurautonomie		1979: BRT-Nederl. Uitz. 1980: Commissariaat-Generaal van de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap		
	1970: economische decentralisatie (wet 15 juli 1970)		GERV (nat.), GOM (nat.)[152]		
1980-1987	1980: persoonsgebonden bevoegdheden (b.v. welzijn, bijstand aan personen, gezondheid)		K&G, VDAB (RVA blijft),		
	1980: plaatsgebonden bevoegdheden (b.v. leefmilieu, toerisme, huisvesting, tewerkstelling)		VMW, VHM, VLM, VCGT, VDAB (RVA blijft), SERV		OVAM, VMZ (later opgeheven)
	Andere			Commissariaat-Generaal van de Internationale Culturele Samenwerking van de Nederlandse Cultuurgemeenschap (omgevormd tot commissaariaat-generaal voor de Internationale Samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap- later opgeheven)	UZ Gent (verzelfstandiging uit RU Gent)

TABEL 6.1: DE OPRICHTING VAN DE VOI'S

[152] De wet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie creëerde de voorlopers van de huidige SERV (m.n. De Gewestelijke Economische raad voor Vlaanderen) en de GOM's, die weliswaar nog steeds nationale instellingen waren.

PERIODE	STAATSHERVORMING – OVERGEDRAGEN BEVOEGDHEDEN	OVERGENOMEN INSTELLINGEN	RECHTSOPVOLGENDE INSTELLINGEN	HEROVERWOGEN INSTELLINGEN	NIEUW OPGERICHTE INSTELLINGEN
1988-1991	1988: onderwijs		DIGO		ARGO, VLOR
	1988: openbare werken en vervoer	MBZ, DS, IMALSO, NVZ	VVM – De Lijn (uit 3 maatschappijen)		
	1988: economische aangelegenheden en wetenschappelijk onderzoek		GOM's, GIMV, VDBH, IWT (samensmelting), VITO (SCK blijft), VIZO (samensmelting)		
	1989-'90; herstructurering Vlaamse overheidsbestel. Decreet bestuurlijk beleid 12.12.1990			IWT, IMALSO DS, NVZ, OVAM, MVZ (opgeheven)	VMM, BLOSO, OPZ Geel, OPZ Rekem, fondsen
	Andere		BRTN[153]		
1992-1995	1993: overdracht residuaire bevoegdheden, landbouw		Fondsen		
	Andere		GIMV, GIMVINDUS, VMH, LRM, VPM[154], NVZ	IMALSO	IVAH, VLOPERA, fondsen
1995-1999	Andere		VRT[155] Gemeenschapsonderwijs (vroeger ARGO)	GIMV (beursintroductie)	Fondsen, VCM

TABEL 6.1 (VERVOLG): DE OPRICHTING VAN DE VOI'S

[153] De BRTN en later de VRT waren de rechtsopvolgers van de Vlaamse BRT-Nederlandse Uitzendingen.
[154] Deze investerings- en participatiemaatschappijen (GIMV, GIMVINDUS, VMH, LRM en VPM) volgden uit de respectievelijke herstructurering en overname door de Vlaamse overheid van de bestaande GIMV en haar dochtermaatschappijen). De in 1994 heropgerichte NVZ (NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen) was de rechtsopvolger van de NVZ, maar met uitbreiding van bevoegdheden.
[155] VCGT en VDBH kregen in 1996 een nieuwe naam (respectievelijk Toerisme Vlaanderen en Export Vlaanderen), hetgeen gepaard ging met kleine wijziging van bevoegdheden.

Artikel 9 van de bijzondere wet van 1980, zoals later gewijzigd door art. 7 van de wet van 8 augustus 1988, gaf de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest het recht om in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen. Het decreet diende hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht te regelen en kon de organismen rechtspersoonlijkheid toekennen, alsook hun toestaan kapitaalparticipaties te nemen. De meeste VOI's zijn echter opgericht in de periode 1988-1991 in de nasleep van de staatshervorming van 1988; in die periode zijn meer dan 20 VOI's (excl. begrotingsfondsen) gecreëerd, tegenover een tiental in de periode 1980-1988 en in de periode 1992-1999. Enerzijds is dit niet verwonderlijk; met de staatshervorming van 1988 werd een zeer groot pakket aan bevoegdheden overgedragen. Anderzijds zijn in deze periode ook de meeste *nieuwe* instellingen opgericht.

In de periode 1992-1999 zien veel minder instellingen het licht en volgen de opgerichte VOI's veelal uit herstructureringen van reeds bestaande VOI's, zoals de BRTN, NVZ en de investerings- en participatiemaatschappijen[156]. Wel werden in die periode twee nieuwe VOI's opgericht, met name IVAH en VLOPERA, waarbij de laatste de rechtsopvolger is van de VZW Vlaamse Opera Stichting. Verzelfstandigingsactiviteit was er in die periode vooral binnen de groep categorie A-instellingen; meerdere nieuwe begrotingsfondsen zagen het licht. Tenslotte werd één VOI wordt ontbonden, met name IMALSO.

Samenvattend kan gesteld worden de Vlaamse overheid sedert de jaren '80 een aanzienlijk aantal verzelfstandigde instellingen heeft gecreëerd. Ruim twintig VOI's (excl. begrotingsfondsen) vonden hun bestaansgrond rechtstreeks in de regionalisering van nationale openbare instellingen. Hierbij werd het statuut van deze instellingen slechts zelden heroverwogen en gewijzigd. Naast die 'geregionaliseerde' VOI's werden nog eens een tiental nieuwe instellingen (excl. begrotingsfondsen) gecreëerd op basis van een bewuste verzelfstandiging van activiteiten. Verder valt het op dat de meeste VOI's (excl. begrotingsfondsen), ook de 'nieuwe' instellingen, werden gecreëerd in de periode 1988-1991. In de periode 1992-1999 verschoof de nadruk van de verzelfstandigingactiviteit van de Vlaamse overheid naar de creatie van 'papieren' instellingen zoals begrotingsfondsen, die louter een budgettaire zelfstandigheid kenden en die onder het hiërarchische gezag van de functioneel bevoegde minister vielen. Wel werden een aantal bestaande VOI's van categorie B en sui generis hervormd.

6.1.2. Het belang van de VOI's in het Vlaamse overheidsbestel

Welke plaats namen de VOI's in de periode 1992-1999 in in het Vlaamse overheidslandschap? Deze vraag wordt onderzocht op basis van het aantal VOI's, de activiteiten die deze ontplooiden op verschillende beleidsdomeinen, hun financieel belang en hun aandeel in de totale personeelssterkte van de Vlaamse overheid.

Tabel B 6.1 in bijlage 6.1 geeft de verschillende VOI's weer, die tijdens de jaren '90 in het Vlaamse overheidslandschap actief waren. Het gaat over 20 zgn. gepersonaliseerde instellingen die vallen onder categorie A van de wet van 16 maart 1954; 13 categorie B-instellingen, en 21 *sui generis*-instellingen. Daarnaast zijn er ook nog de vijf investerings- en participatiemaatschappijen en hun dochtermaatschappijen die naargelang de classificatie al dan niet tot de VOI's worden gerekend. In totaal gaat het over 59 instellingen (54 zonder de investerings- en participatiemaatschappijen).

De VOI's waren in de meest verscheiden *beleidsdomeinen* actief, maar er was duidelijk een overwicht van instellingen in het beleidsdomein inzake economische aangelegenheden (19), des te meer als

[156] Wat betreft die laatste groep instellingen, nam de Vlaamse regering de aandelen van de GIMV over in een drietal door de GIMV gecreëerde dochtermaatschappijen (VHM, GIMVINDUS) en werden twee nieuwe participatiemaatschappijen gecreëerd (LRM, VPM). De VPM werd opgericht om de aandelen van de Vlaamse regering in de GIMV te beheren.

aanverwante beleidsdomeinen zoals wetenschapsbeleid, werkgelegenheid, toerisme en buitenlandse aangelegenheden mee in rekening worden genomen (19 + 4= 23). Een tiental instellingen waren actief op het vlak van openbare werken en vervoer (5) en leefmilieu (5). Maar ook in de zogenaamde zachte sectoren waren VOI's actief: acht instellingen op het vlak van welzijn en gezondheid, 5 op het vlak van onderwijs (excl. wetenschapsbeleid), en 6 binnen het beleidsdomein 'media en cultuur'. Het Rekenhof becijferde dat in 1995 de inkomsten- en uitgavenstroom door de VOI's binnen de sector 'economische aangelegenheden' het grootste was, 'welzijn en gezondheid', 'binnenlandse aangelegenheden en huisvesting', 'onderwijs', 'openbare werken en vervoer' en 'leefmilieu' (in volgorde van grootte) (Rekenhof 1996: 7-8).

Tabel B6.1 vermeldt ook de *aard van de hoofdactiviteiten* van iedere VOI's. Bij deze analyse werd verwezen naar de klassieke indeling van beleidsinstrumenten, met name de economische (subsidiëring, participaties), juridische (erkenning, incl. toezicht en inspectie) en communicatieve beleidsinstrumenten (voorlichting, overleg en advies). Daarnaast werden beleidsvoorbereiding, eigen exploitatie en beheer, en eigen dienstverlening ook als instrumenten onderkend. Verder werd in tabel B6.1 ook vermeld in hoeverre die hoofdactiviteiten naar *materiële*, *relationele of ideële goederen* verwijzen (Bouckaert and Halachmi 1995). Een eerste bevinding is dat de economische beleidsinstrumenten een belangrijke plaats innamen bij de VOI's en bij de investerings- en participatiemaatschappijen. 10 instellingen van de 33 categorie B en *sui generis* instellingen spendeerden het gros van hun begroting aan transfers naar andere rechtspersonen (b.v. VHM, K&G, IWT) of naar particulieren (b.v. VFSIPH; zie ook (Rekenhof 1996:18-19). In zeven gevallen diende de subsidiëring de dienstverlening aan de burger of bedrijven als gebruiker te financieren en te bevorderen (indirecte dienstverlening); in drie gevallen verzorgde de subsidiëring een directe financiële tussenkomst bij de belanghebbende burger of bedrijf zelf[157]. Het merendeel van de eerste groep van de subsidiërende instellingen dienden de gesubsidieerde instellingen te erkennen en toezicht te houden op hun werking. Een tweede bevinding is dat het merendeel van de instellingen categorie B en *sui generis* zelf producten of diensten leverden aan de burgers of aan bedrijven, zij het in de vorm van gezamenlijk of publieksgericht beheer en exploitatie van infrastructuur, of in de vorm van eigen dienstverlening. Een derde bevinding is dat 7 instellingen overleg en advies als hoofdopdracht hadden; deze instellingen situeerden zich binnen de beleidsdomeinen economische aangelegenheden en onderwijs. Een laatste bevinding is dat de hoofdactiviteiten van de instellingen verwezen naar goederen die wat betreft hun aard zowel materieel (b.v. aanbieden van bedrijfsruimte, vervoer, sportaccommodatie, subsidiëring), als relationeel (b.v. arbeidsbemiddeling, vorming, gezondheidszorg) of ideëel (b.v. voorlichting, onderzoek) waren[158].

Samenvattend kan gesteld worden dat enerzijds de VOI's binnen alle beleidsdomeinen actief zijn, met evenwel een overwicht in aantal en in budget van de zgn. 'harde' sectoren m.b.t. economie, openbare werken, leefmilieu en huisvesting. Anderzijds boden ze een hele waaier van goederen aan, met een overwicht voor materiële goederen en in het bijzonder subsidiëring.

In haar verslag aan het Vlaams Parlement over het juridisch en financieel kader van de VOI's berekende het Rekenhof het *financiële belang* van 38 VOI's[159] (Rekenhof 1996: 15-37). Het Rekenhof

---

[157] De transfers van de VHM en de ARGO naar respectievelijk de sociale huisvestingsmaatschappijen en de onderwijsinstellingen worden hier als vormen van subsidiëring beschouwd. Opgemerkt dient te worden dat deze subsidiëring niet de enige financiële stroom van de VOI's naar de maatschappij vertegenwoordigde. Vele VOI's besteedden (ondersteunende) activiteiten uit; zo schakelde de VDAB non-profit organisaties in voor de voorziening van beroepsopleiding en begeleiding.

[158] 46 instellingen (waaronder 19 instellingen categorie B en *sui generis*) boden materiële goederen aan, hetgeen onder meer te maken had met het groot aantal subsidiërende organisaties (incl. de investerings- en participatiemaatschappijen). 13 instellingen boden materiële goederen andere dan subsidies aan. Verder boden 8 instellingen relationele diensten aan en 12 instellingen ideële diensten.

[159] Het Rekenhof nam de volgende VOI's niet op in zijn onderzoek: K&G, UZ Gent, VITO, VLOPERA, SERV, VCM, VFL, de 5 GOM's en de investerings- en participatiemaatschappijen. Daarnaast werden ook 10 fondsen niet in het onderzoek

kwam tot de volgende bevindingen. Op basis van de prefiguratie en de beschikbare rekeningen van 1995 stelde het Rekenhof dat de transfers aan de VOI's (102,9 miljard) door de Vlaamse overheid 24,9% van de totale transfers naar aparte rechtspersonen (412,9 miljard incl. onderwijsuitgaven) en 19,7% van de totale uitgaven door de Vlaamse overheid (521,8 miljard) vertegenwoordigden (Rekenhof 1996: 3)[160]. In de periode 1991 tot en met 1994 stegen de transfers voor exploitatie en investeringen aan de VOI's met 35,6%, terwijl de totale Vlaamse budgettaire uitgaven 30,18% toenamen. De transferten naar de VOI's namen dus relatief sneller toe. Het Rekenhof concludeerde dat de Vlaamse regering dus steeds meer overheidsgelden door openbare instellingen liet besteden. (Rekenhof 1996: 26). Het aandeel van de transfers naar de VOI's in het budget van de Vlaamse overheid steeg bijgevolg van 18% in 1991 tot meer dan 20% in 1994. Dit was volgens het Rekenhof mogelijk te wijten aan het oprichten van nieuwe instellingen, uitbreiding van de opdrachten van bestaande instellingen, wijzigen in de financieringswijze van de instellingen en een groeiend onevenwicht tussen de uitgaven en de eigen ontvangsten (Rekenhof 1996: 17). Het Rekenhof stelde dat de beheersing van de transfers door de Vlaamse overheid tekort schoot: "De omvang van subsidiëring is bij de meeste instellingen afhankelijk van hun gedeclareerde behoefte aan financiering" (Rekenhof 1996: 35). Overigens maakten deze transferten niet de totale kostprijs van de VOI's voor de Vlaamse begroting uit; vele instellingen genoten diverse vormen van indirecte financiering, zoals de gratis of goedkope terbeschikkingstelling van infrastructuur en personeel, waarborgverlening bij verbintenissen t.a.v. derden, terugvorderbare voorschotten, participaties in het maatschappelijk kapitaal van instellingen, en compenserende financiering. De omvang van deze indirecte financiering bleek onmogelijk te berekenen.

Op basis van de prefiguratie en rekeningen bleek dat in 1995 de VOI's een inkomstenstroom van 196,9 miljard BEF vertegenwoordigen, waarvan 102,9 miljard BEF afkomstig was van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en van de DAB's. Eigen ontvangsten van deze instellingen bedroegen 93,9 miljard BEF (Rekenhof 1996: 6). Op basis van de beschikbare uitvoeringsrekeningen van een aantal instellingen voor 1994 berekende het Rekenhof dat de betrokken VOI's gemiddeld 77,3% van hun ontvangsten uit de Vlaamse uitgavenbegroting betrokken en voor 18,4% eigen ontvangsten hadden. De dekkingsgraad varieerde echter enorm tussen de instellingen. Maar zelfs de instellingen die in eerste instantie een openbare dienst verlenen waarvoor de gebruikers een vergoeding betalen en die slechts ter aanvulling een dotatie ontvangen (b.v. NVZ, VVM, UZ Gent), bleken niettemin voor 52% afhankelijk van die dotaties (Rekenhof 1996: 24-25).

Ook bleek de vermogensstructuur van de VOI's sterk gebaseerd op vreemd vermogen. De VOI's beschikten in 1994 over een gezamenlijk vermogen van 364,2 miljard, dat gestegen was in de periode 1991-1994 met 17,3%. Het eigen vermogen bedroeg 25,7% van het totale vermogen. De schuldgraad bleef constant op ongeveer 72 %. Het Rekenhof stelde dat hoewel het in principe de VOI's zijn die deze schulden moeten terugbetalen, het in geval van nood hoogstwaarschijnlijk de Vlaamse overheid zal zijn die de terugbetaling ten laste moet nemen (Rekenhof 1996: 23).

Bij dit alles maakte het Rekenhof enig voorbehoud omwille van de onmogelijkheid van een juiste inschatting van het financiële belang van de VOI's. Rekeningen ontbraken of bleken moeilijk vergelijkbaar; inventarissen van het patrimonium of boekhouding van schulden en vorderingen waren niet telkens aanwezig. Maar niettemin lieten de cijfers overduidelijk *de enorme afhankelijkheid van de VOI's* t.o.v. de Vlaamse overheid en *het steeds groeiende aandeel van de Vlaamse overheid* in de financiering van deze instellingen zien.

---

opgenomen.

[160] Op basis van de aangepaste uitgavenbegroting 2000 van de Vlaamse Gemeenschap werden de dotaties berekend t.a.v. de 54 VOI's, zoals die in tabel B 6.1. vermeld zijn: 145 miljard dotaties aan VOI's t.o.v. 768 miljard uitgaven. Voor het jaar 2000 vertegenwoordigden de dotaties aan VOI's 19% van de totale uitgaven van de Vlaamse overheid (gebaseerd op (Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000: 5.5 bijlagen).

Ook wat betreft hun *personeelsomvang* was het belang van de VOI's in het Vlaamse overheidsapparaat niet te onderschatten. Volgens cijfers van het Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken stelden de VOI's (excl. de investerings- en participatiemaatschappijen) eind 1999 in het totaal 25.749 fysieke personen te werk. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap had op datzelfde moment 11.589 fysieke personen in dienst; samen met de VWI's en de Vlaamse Gemeenschapscommissie maakte dat 12.262 fysieke personen. 67,74% van de Vlaamse ambtenaren (excl. onderwijs) werkte in een VOI. Indien het onderwijspersoneel bij de ambtenarij wordt meegerekend, werkte 13,74% van het Vlaamse overheidspersoneel in een VOI (Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur 2000). Tabel 6.2 geeft aan dat de verschillen in personeelssterkte tussen de VOI's enorm groot was. Instellingen zoals de VVM en de VDAB stelden rond de 5.000 fysieke personen tewerk, instellingen zoals de VLOR en de GOM's minder dan 50 fysieke personen. 18 instellingen hadden geen eigen personeel, met name de begrotingsfondsen die qua toezicht onder categorie A vallen. De activiteiten van deze 'papieren instellingen' zoals het Rekenhof ze noemt (Rekenhof 1996: 7), werden opgenomen door personeel van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

FYSIEKE PERSONEN	x > 5000	2500 < x <5000	1000 < x < 2500	500 < x < 1000	250 < x < 500	100 < x < 250	50 < x < 100	10 < x < 50	x < 10	x = 0	Totaal
VOI's	1	3	2	3	10	6	3	6	2	18	54

TABEL 6.2: VERSCHEIDENHEID VAN VOI'S WAT BETREFT AANTAL FYSIEKE PERSONEN IN DIENST (TOESTAND 31.12.1999, EXCL. INVESTERINGS- EN PARTICIPATIEMAATSCHAPPIJEN) (FEDERAAL MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN. DIENST VAN ALGEMEEN BESTUUR 2000)

Het is opmerkelijk dat in de periode 1992-1999 de *toename van de personeelsomvang* relatief veel groter was bij de VOI's dan bij de overige Vlaamse overheidsdiensten (zie tabel 6.3)[161].

	EVOLUTIE 31.12.1991 – 30.06.1995	EVOLUTIE 30.06.1995 – 31.12.1999	EVOLUTIE 30.06.1995 – 31.12.1999
Ministeries	+ 1,54%	+ 2,44%	+ 4,02%
VWI's	+ 30,00%	+ 34,07%	+ 74,29%
VOI's	+ 5,79%	+ 9,10%	+ 15,38%
Onderwijs	+ 1,24%	-0.2 %	+ 0,31%
Totaal Vlaams overheidspersoneel	+ 1,51%	+ 0,54%	+ 2,06%

TABEL 6.3: EVOLUTIE VAN HET AANTAL FYSIEKE PERSONEN BIJ VOI'S VERSUS BIJ ANDERE VLAAMSE OVERHEIDSDIENSTEN (MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN. DIENST VAN ALGEMEEN BESTUUR 1992; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN. DIENST VAN ALGEMEEN BESTUUR 1996; FEDERAAL MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN. DIENST VAN ALGEMEEN BESTUUR 2000)

Terwijl de personeelsomvang van de ministeries en de onderwijsinstellingen licht groeide, respectievelijk stabiliseerde, steeg het aantal fysieke personen in dienst van VOI's met 15% in de periode 1992-1999. Het relatief belang van de VOI's is wat betreft hun personeelsterkte dus sterk toegenomen tijdens de legislaturen van de Vlaamse regeringen Van den Brande I en II. De stijging van het aantal fysieke personen was het grootst in de tweede legislatuur. Er dient weliswaar te worden opgemerkt dat het verschil tussen de VOI's m.b.t. de evolutie van de personeelssterkte zeer groot was.

[161] Voor de berekening van de personeelsevolutie van 1992-1999 zijn de volgende instellingen uitgesloten van de analyse, omwille van gebrek aan gegevens: de instellingen categorie A die begrotingsfondsen zijn, NVZ, VMM, VLOPERA, VCM, Vlaams Fonds voor Letteren, en de investerings- en participatiemaatschappijen.

Enerzijds verdubbelden 4 instellingen hun personeelssterkte, 2 versterkten hun personeel met meer dan de helft en 8 met een kwart. Anderzijds verminderden 7 instellingen hun personeelssterkte. De instelling ARGO reduceerde het aantal fysieke personen zelfs met 23% in de periode 1992-1999.

De voorgaande situering van de VOI's geeft aan dat in de jaren negentig deze instellingen *een zeer belangrijke plaats in het Vlaams overheidsapparaat* innamen. *Het ging over een groot aantal instellingen, die actief waren op alle beleidsdomeinen en die een niet te onderschatten financiële stroom en personeelscontingent vertegenwoordigden. Bovendien blijkt duidelijk dat in de periode 1992-1999 de financiële afhankelijkheid van de VOI's t.o.v. de Vlaamse overheid nog verder toenam en dat de stijging inzake personeelsomvang die van de overige Vlaamse administratie sterk oversteeg.* Dit alles roept de pertinente vraag op in hoeverre de Vlaamse regering deze instellingen, gelet op hun belang en hun diversiteit (inzake activiteit, omvang…), voldoende kon aansturen. Nochtans zijn deze instellingen en hun sturing door de Vlaamse overheid tot nu toe nauwelijks onderwerp geweest van onderzoek (uitgez. (Bouckaert and De Corte 1999).

De verdere analyse in hoofdstuk 6 wordt beperkt tot 32 instellingen (2 cat. A, 12 cat. B, 18 *sui generis*) vermeld in tabel B 6.1, met uitsluiting van de cursief gedrukte instellingen. De volgende instellingen worden uitgesloten van verdere analyse:

(1) de instellingen van categorie A die zelf geen personeel tewerkstelden en louter de functie van begrotingsfonds vervulden (de zgn. 'papieren' instellingen); in deze groep worden m.a.w. wel OVAM en VMM voor analyse weerhouden;

(2) IMALSO (ontbonden), IVAH, VCM en Vlaams Fonds voor de Letteren (recente oprichting) binnen de groep van categorie B- en *sui generis* instellingen; en

(3) de investerings- en participatiemaatschappijen en hun dochters, die door verschillende bronnen niet als VOI's *senso stricto* worden beschouwd (Rekenhof 1996; Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000: 121, voetnoot 2).

6.1.3. De beheersvorm en bestuursorganen van de VOI's

Inzake hun juridische inbedding kunnen de VOI's op twee zaken onderscheiden worden: enerzijds op hun juridisch statuut (incl. beheersvorm) en anderzijds op de toezichtregeling die op hen van toepassing is. Dit deel gaat in op de beheersvorm van de VOI's, en de hiermee samenhangende structuur van de bestuursorganen van de VOI's. Dit werpt onder meer wat meer licht op de wijze waarop de Vlaamse regering via haar vertegenwoordiging in en de eventuele aanstelling van de bestuursorganen van de VOI's deze VOI's kan aansturen. Zoals reeds aangegeven werd, is deze vorm van hiërarchische sturing niet als dusdanig opgenomen in het door ons ontwikkelde theoretische model. Maar een beknopte analyse van deze sturing door Vlaamse regering t.a.v. de VOI's stelt ons onder meer in staat deze vorm van sturing bij de selectie van de case als controlevariabele in rekening te brengen.

De VOI's hadden een eigen rechtspersoonlijkheid en namen in principe drie mogelijke juridische beheersvormen aan. Van de 32 onderzochte instellingen hadden eind 1999 24 het statuut van een 'openbare instelling met rechtspersoonlijkheid zonder handelsvennootschapsvorm' (OIR). Echter, drie openbare instellingen zonder vennootschapsvorm waren onderworpen aan de bepalingen van de naamloze vennootschap (VVM) en de coöperatieve vennootschap (GOM Antwerpen en GOM West-Vlaanderen), voor wat niet in het oprichtingsdecreet of in hun statuten bepaald was. Zes instellingen hadden de vorm van een naamloze vennootschap (MBZ, NVZ, VHM,VLM, VITO, VRT), maar waarbij het oprichtingsdecreet of de statuten afwijkingen van het vennootschapsrecht bevatten. Één instelling was geconcipieerd als een coöperatieve vennootschapsvorm, met eveneens afwijkingen op het vennootschapsrecht (VMW).

Vanuit de rechtsleer en door de Raad van State werd de oprichting van NV's en CV's naar publiek recht zwaar bekritiseerd als zijnde een denaturering van een private rechtsvorm, met rechtsonzekerheid, intransparantie en gebrek aan controle als gevolg (Alen and Devroe 1999; Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000 : 33-34). Bij de oprichting ervan kan men in strijd komen met dwingende rechtsnormen die die rechtsvormen beheersen, zoals de autonomie van het bestuur, de organisatie van de rechtspersonen, de al dan niet gerichtheid op winst. De Vlaamse overheid heeft dus 10 dergelijke hybride rechtspersonen opgericht (eigenlijk 11 met IMALSO erbij). Bij 7 van die organisaties heeft de Vlaamse overheid echter louter de rechtsvorm van de rechtsvoorlopende nationale organisatie gevolgd. De resterende drie instellingen waren nieuw gecreëerde instellingen (VVM, VITO) of instellingen waarbij opzettelijk de beheersvorm gewijzigd werd (VRT). In de analyseperiode 1992-1999 heeft de Vlaamse overheid, indien de investering- en participatiemaatschappijen meegerekend worden, zeven NV's naar publiek recht opgericht. *Onder de regering Van den Brande I en II bleef dus de NV-vorm populair als beheersvorm*, alhoewel enkel in het geval van de VRT de keuze voor de NV-vorm een breuk met de rechtsvorm van de rechtsvoorloper was.

De structuur van de bestuursorganen van de instellingen hangt uiteraard samen met de gekozen beheersvorm. De NV's en de CV hadden een *algemene vergadering* als hoogste bestuursorgaan, waarbij in het geval van de VRT en VITO de bevoegdheden van de raad van bestuur uitgeoefend werden door de Vlaamse regering als enige aandeelhouder. Ook de VVM had een algemene vergadering, ondanks haar OIR-rechtsvorm. Alle categorie B- en *sui generis* instellingen hadden als extern verzelfstandigde instellingen een raad van bestuur, i.t.t. de instellingen van categorie A die onder het gezag van de functioneel bevoegde minister ressorteerden. M.b.t. de rol van de raad van bestuur inzake de sturing van de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's zijn twee zaken belangrijk:

(1) In welke mate was de Vlaamse regering vertegenwoordigd in de raad van bestuur, en bezat zij een 'overwicht' in het geval van stemming[162]?

(2) In welke mate werden de leden van de raad van bestuur benoemd door de Vlaamse regering? Hierbij moet wel worden opgemerkt dat als het gaat over de benoeming van vertegenwoordigers van andere actoren dan de Vlaamse regering, deze benoemingen in principe op voordracht van de betrokken actoren gebeurde. De Vlaamse regering had dan wel de keuze tussen verschillende voorgedragen kandidaten of kon een kandidatuur weigeren, maar kon zelf geen dergelijke kandidaten voorstellen.

Bij analyse van de samenstellingen van de raad van bestuur van de bestudeerde 30 instellingen categorie B en *sui generis* blijkt dat bij 11 instellingen de Vlaamse regering geen vertegenwoordigers had, met name in de drie ziekenhuizen (UZ gent, OPZ Geel en OPZ Rekem), de 5 GOM's, de SERV[163], de VDAB en de VFSIPH. De raden van bestuur van deze instellingen werden bevolkt door vertegenwoordigers van andere besturen (GOM's, OPZ Geel en OPZ Rekem), werknemers- en werkgeversorganisaties (VDAB, VFSIPH, SERV, en de GOM's) en/of andere betrokken maatschappelijke actoren (VFSIPH, GOM's en SERV, en de OPZ's). Naast deze 11 instellingen had de Vlaamse regering in vijf instellingen *geen* overwicht in de raad van bestuur, met name in IWT, DIGO, VLOR, VVM en VIZO. De vertegenwoordiging van de Vlaamse regering werd meestal geselecteerd uit kandidaten die door de coalitiepartners in de Vlaamse regering werden voorgedragen. Echter, in bepaalde gevallen werden deze vertegenwoordigers voorgedragen door het Vlaams

[162] Een dergelijk overwicht kan voortkomen indien de vertegenwoordigers van de Vlaamse regering de meerderheid van de raad van bestuur uitmaken, indien de vertegenwoordigers van de Vlaamse regering evenveel zetels hebben als de andere betrokken actoren en de voorzitter onder die vertegenwoordigers van de Vlaamse regering gekozen wordt, of indien de voorzitter een beslissende stem heeft bij staking van stemmen.

[163] Tot 1996 werden 7 leden door het Vlaams Parlement als haar vertegenwoordigers benoemd. Daarna werd de samenstelling van de SERV paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties.

Parlement (ARGO, de vroegere BRTN) of door de administratie (VLOR). In het geval van de VLOPERA werden de vertegenwoordigers van de Vlaamse regering specifiek gekozen op basis van hun specifieke deskundigheid. De samenstelling van de raden van bestuur zag er voor het overige als volgt uit. Andere overheden dan de Vlaamse waren vertegenwoordigd in een 13-tal raden van bestuur. De werkgevers- en werknemersorganisaties zetelden in 13 Raden van bestuur en in 2 zetelen vertegenwoordigers van het personeel, al dan niet stemgerechtigd. In 22 instellingen zetelden andere maatschappelijke actoren in de raad van bestuur. Er dient benadrukt te worden dat in de periode 1992-1999 geen VOI's opgericht werden waarin een overwicht in de raad van bestuur van de Vlaamse regering ontbrak.

De raden van bestuur van 24 instellingen werden volledig benoemd door de Vlaamse regering. In het geval van de ARGO werd een deel van de bestuurders door de Vlaamse regering benoemd en een deel rechtstreeks verkozen. In drie NV's benoemde de algemene vergadering van de aandeelhouders de raad van bestuur (MBZ, NVZ, VRT); de Vlaamse regering was echter de grootste of de enige aandeelhouder. Merk op dat bij drie NV's de benoeming van de bestuurders volledig gebeurde door de Vlaamse regering in plaats van door de algemene vergadering (VLM, VHM, VITO). In het geval van de CV VMW werd de benoeming verdeeld over de vennoten. Bij de UZ Gent had de Vlaamse regering geen enkele rechtstreekse rol in de benoeming van de raad van bestuur; wel kon zij via haar vertegenwoordiging in de raad van bestuur van de U Gent invloed uitoefenen. Een deel van de raad van bestuur van de UZ Gent werd immers benoemd door de Universiteit Gent; een deel werd rechtstreeks verkozen. Merk op dat de Vlaamse regering in de meeste gevallen wel een benoemende bevoegdheid t.a.v. de leden van de raad van bestuur had, maar dat ze deze leden gedurende hun ambtstermijn niet kon ontslaan. De vervanging van de leden gebeurde enkel bij overlijden of op vraag van het bestuurslid zelf.

Samenvattend kan gesteld worden dat de Vlaamse regering via de aanstelling van en haar vertegenwoordiging in de raad van bestuur wel een zekere invloed kon uitoefenen op het beheer van de instellingen. Toch mag deze vorm van onrechtstreekse sturing niet worden overschat. *Immers in meer dan de helft van de bestudeerde instellingen had de vertegenwoordiging van de Vlaamse regering geen overwicht binnen de raad van bestuur. In deze gevallen konden andere actoren minstens evenveel als de Vlaamse regering op het gevoerde beheer wegen.*

Naast een Raad van bestuur kenden de bestudeerde instellingen ook nog een leidend ambtenaar, met de titel van administrateur-generaal of een afgevaardigd bestuurder (VITO, VRT, GOM Vlaams Brabant, en UZ Gent), eventueel bijgestaan door andere ambtenaren-generaal[164]. Twee zaken zijn belangrijk m.b.t. de functie van de leidend ambtenaar:

(1) Hoe was de taakverdeling tussen de leidend ambtenaar en de raad van bestuur; meer bepaald, wie bezat de residuaire bevoegdheden en wie oefende de bevoegdheden van dagelijks bestuur, eventueel bij delegatie, uit? Dit bepaalt onder meer in hoeverre de instelling, vertegenwoordigd door zijn leidend ambtenaar, autonomie had tegenover haar raad van bestuur en de mate waarin er sprake was van verzelfstandiging binnen de instelling.

(2) Werd de leidende ambtenaar aangesteld door de Vlaamse regering of door de raad van bestuur? Indien de Vlaamse regering de bevoegdheid van aanstelling en ontslag van de leidend ambtenaar bezat, kon de Vlaamse regering, afhankelijk van de bevoegdheden van de leidend ambtenaar, toch een zekere hiërarchische sturing uitoefenen op de instelling.

De taakverdeling tussen de raad van bestuur en de leidend ambtenaar m.b.t. de bevoegdheden van dagelijks bestuur zoals ze omschreven is in het oprichtingsdecreet of de statuten was zeer heterogeen.

[164] Bij de instellingen van cat. A, VMM en OVAM, is er geen raad van bestuur maar ressorteerde de leidend ambtenaar rechtstreeks onder de functioneel bevoegde minister.

De bevoegdheden van dagelijks bestuur bestond er onder meer uit de vertegenwoordiging van de instelling, het voorbereiden en uitvoeren van de beslissingen van de raad van bestuur, de aansturing van het personeel en de aansturing en coördinatie van de diensten. Tabel 6.4 geeft aan dat er in wezen vijf mogelijke scenario's zijn:

(1) Het oprichtingsdecreet kende geen enkele bevoegdheid expliciet toe aan de leidend ambtenaar. Wel kon de raad van bestuur taken delegeren. In het geval van instellingen categorie A behartigde de minister volgens het decreet of de statuten het dagelijks bestuur.

(2) De taken van dagelijks bestuur werden opgenomen door de voorzitter van de raad van bestuur, door een ander lid van de raad van bestuur (als afgevaardigd bestuurder) dat stemrecht had, of door een bureau of bestuurscomité bestaande uit de voorzitter en andere leden van de raad van bestuur.

(3) De taken van dagelijks bestuur werden door het oprichtingsdecreet of de statuten verdeeld over de voorzitter van de raad van bestuur of het bestuurscomité enerzijds en de leidend ambtenaar anderzijds.

(4) De taken van dagelijks bestuur werden toegewezen aan de leidend ambtenaar, die niet of enkel met raadgevende stem zetelde in de raad van bestuur.

(5) De leidend ambtenaar werd niet enkel de taken van dagelijks bestuur toegewezen maar ook de volheid van de residuaire bevoegdheden.

RAAD VAN BESTUUR	VOORZITTER, BESTUURDER OF BESTUURSCOMITÉ	VOORZITTER, BESTUURDER, BESTUURSCOMITÉ & LEIDEND AMBTENAAR	LEIDEND AMBTENAAR	LEIDEND AMBTENAAR – RESIDUAIRE BEVOEGDHEDEN
VMM 1991 (minister) VMW	IWT MBZ SERV UZ Gent GOM O-Vl. GOM Antw. GOM Limb. DIGO 1989 VITO 1991 BRT 1979	K&G VLOR GOM Vl.-BRAB. GOM W.-Vl. OPZ Geel OPZ Rekem VLOPERA DIGO 1994 ARGO 1988 BRTN 1991	OVAM VFSIPH VDAB VHM VLM BLOSO DS NVZ VDBH- Export Vl. VVM VCGT 1984 VMM 1995 VITO 1992 Gemeenschapsonderwijs 1998	BRTN 1995-VRT 1997 Toerisme Vlaanderen 1998

TABEL 6.4: ORGANEN BELAST MET BEVOEGDHEDEN VAN DAGELIJKS BESTUUR IN DE VERSCHILLENDE VOI'S

In flink wat instellingen waren de bevoegdheden uitsluitend toegewezen aan de leidend ambtenaar. Maar in de helft van de instellingen was een deel van die taken van dagelijks bestuur toegewezen aan de voorzitter of andere leden van de raad van bestuur. In deze instellingen was de autonomie van de instelling t.o.v. haar Raad van bestuur klein. *Wel was er duidelijk een trend merkbaar om het dagelijks bestuur te verzelfstandigen t.o.v. de raad van bestuur*. In verschillende instellingen waar bij de oprichting leden van de raad van bestuur betrokken waren bij het dagelijks bestuur, is later het dagelijks bestuur bij decreet, per statuten of per intern reglement toevertrouwd aan een 'onafhankelijke' leidende ambtenaar. In het geval van DIGO en VITO gebeurde deze herallocatie van bevoegdheden via een wijziging van het huishoudelijk reglement, respectievelijk de statuten, met goedkeuring door de Vlaamse regering. In de instellingen BRTN-VRT, Toerisme Vlaanderen, en ARGO-Gemeenschapsonderwijs gebeurde de interne verzelfstandiging door middel van een wijziging

van het oprichtingsdecreet. *De Vlaamse regering onder Van den Brande I en zeker Van den Brande II ondersteunde dus op een expliciete manier deze bevoegdheidsverschuivingen als een wijze waarop de flexibiliteit van het beheer van de instellingen kon verhoogd worden.* In het geval van de BRTN-VRT werden in 1995 zelfs de residuaire bevoegdheden aan de raad van bestuur ontnomen en aan de leidend ambtenaar toevertrouwd. Hierbij was het expliciet de bedoeling het de raad van bestuur onmogelijk te maken zich nog langer te mengen in het dagelijkse beheer van de instelling en haar te dwingen zich louter te wijten aan welomschreven taken van strategisch belang. Dezelfde herallocatie van de residuaire bevoegdheden werd in 1998 met dezelfde motivatie doorgevoerd binnen de VCGT, voortaan Toerisme Vlaanderen genoemd.

De benoeming van de leidend ambtenaar gebeurde door de Vlaamse regering, door de Vlaamse regering op voordracht of na advies van de raad van bestuur, door de raad van bestuur of door de algemene vergadering der aandeelhouders. Tabel 6.5 geeft de VOI's weer waar deze diverse praktijken voorkomen. In 18 instellingen benoemde de Vlaamse regering de leidende ambtenaar al dan niet na de raad van bestuur gehoord te hebben. Maar in 14 instellingen was de benoemende overheid niet de Vlaamse regering, maar de raad van bestuur of de algemene vergadering. In 11 van deze instellingen had de Vlaamse regering geen vertegenwoordigers in de raad van bestuur of hadden deze vertegenwoordigers geen overwicht en gebeurde de aanstelling van de leidende ambtenaar dus zonder dat de Vlaamse regering hierop een beslissende invloed kon uitoefenen. Echter bij deze 11 instellingen diende de leidend ambtenaar de bevoegdheden inzake dagelijks bestuur te *delen* met een lid van de raad van bestuur of het bestuurscomité, of kenden het decreet en de statuten hem geen enkele bevoegdheid van dagelijks bestuur toe. De aanstelling van de leidend ambtenaar gebeurde dus in de meeste VOI's op een rechtstreekse of onrechtstreekse wijze invloed door de Vlaamse regering. Daar waar deze invloed ontbrak, werd de leidende ambtenaar de exclusieve bevoegdheid inzake dagelijks bestuur ontzegd ten voordele van één of meerdere leden van de raad van bestuur.

VLAAMSE REGERING	VLAAMSE REGERING NA VOORDRACHT/ADVIES VAN RAAD VAN BESTUUR	RAAD VAN BESTUUR	ALGEMENE VERGADERING
OVAM, VMM, VFSIPH, VIZO, VDAB, VHM, VLM, VCGT-Toerisme Vlaanderen, BLOSO 1990, ARGO 1988	DS, NVZ, VMW, VVM, K&G, Export Vlaanderen, VITO, VLOPERA, IWT, BLOSO 1998, BRTN 1991	GOM's, OPZ Geel, OPZ Rekem, UZ Gent, DIGO, SERV, VLOR, Gemeenschapsonderwijs 1998, BRTN 1995	MBZ, VRT 1997

TABEL 6.5: DE AANSTELLING EN BENOEMING VAN DE LEIDENDE AMBTENAAR BIJ DE VOI'S

Onder de regeringen Van den Brande probeerde de Vlaamse regering haar invloed op de leidend ambtenaren te verruimen. Ten eerste werd in 1995 door de hervorming van de personeelsstatuten van 26 instellingen de leidend ambtenaren onderworpen aan een jaarlijkse evaluatie door de Vlaamse regering (14 instellingen) of door de raad van bestuur, afhankelijk van wie de leidend ambtenaar benoemt (12 instellingen). Bij herhaaldelijke negatieve evaluaties kon de leidend ambtenaar ontslagen worden. Hiermee samenhangend werd de reeds bestaande praktijk van contractuele tewerkstelling van de leidend ambtenaar verruimd. Bij een zestal instellingen werd de leidende ambtenaar op basis van een arbeidsovereenkomst met de raad van bestuur (IWT), met de instelling (VRT) of met de Vlaamse regering tewerkgesteld (IWT, VVM, VITO, VLOPERA, VRT, Gemeenschapsonderwijs 1998). Vooral onder de regeringen Van den Brande I en II werd bij de oprichting van nieuwe instellingen of bij de hervorming van de bestuursorganen gekozen voor een contractuele tewerkstelling van de leidend ambtenaar, veelal van bepaalde duur maar hernieuwbaar na een positieve evaluatie. Ook werd bij bijvoorbeeld de VVM waar de contractuele tewerkstelling van de leidend ambtenaar reeds bij de

oprichting een feit was, explicietere bepalingen voorzien inzake de evaluatie van de leidend ambtenaar en de rol van de Vlaamse regering versus de rol van de raad van bestuur hierin.

6.1.4. Besluit

In dit deel werden de VOI's gesitueerd in het Vlaamse overheidslandschap. Deze groep van instelling bleek heel heterogeen te zijn, zowel naar rechts- en beheersvorm, taakstelling, vormgeving en bevoegdheden van beheersorganen, en budgettaire en personeelsomvang. Er werd aangetoond dat hun belang, zowel op inhoudelijk, financieel en personeelsvlak, aanzienlijk was. In de periode 1992-1999 steeg hun financiële en personele belang nog verder. Het gros van de verzelfstandigingen (excl. begrotingsfondsen) gebeurde in de periode 1988-1991, voornamelijk als gevolg van de regionalisering van nationale instellingen. In de periode 1992-1999 gebeurden er relatief weinig nieuwe verzelfstandigingen in 'echte' instellingen en lag de nadruk op de creatie van budgettair zelfstandige begrotingsfondsen met rechtspersoonlijkheid. Deze 'papieren' instellingen van categorie A bleven onder het hiërarchisch gezag van de functioneel bevoegde minister. Vanaf het begin van de jaren negentig en later in de periode 1992-1999 werd bij de verzelfstandigingen in 'echte' instellingen de voorkeur gegeven aan hybride rechtsvormen, zoals publiekrechtelijke NV's.

De Vlaamse regering kon tot op zekere hoogte invloed uitoefenen op het beleid en beheer van de instellingen door de mate waarin zij vertegenwoordigd was in de bestuursorganen of de mate waarin zij deze bestuursorganen kon benoemen. Tot in het begin van de jaren negentig werden in totaal 16 instellingen gecreëerd waarin de Vlaamse regering *geen* overwicht had in de raad van bestuur; in de periode 1992-1999 werd hier echter van afgestapt. Wat betreft de bevoegdheidsverdeling tussen Raad van bestuur en leidend ambtenaar was in de helft van de instellingen minstens de bevoegdheid inzake dagelijks bestuur aan de leidend ambtenaar voorbehouden. Hierbij was er in de 1992-1999 duidelijk een evolutie merkbaar om de leidende ambtenaar meer bevoegdheden te geven ten nadele van de raad van bestuur, met als extreem voorbeeld de toewijzing van de residuaire bevoegdheden aan de leidend ambtenaar bij de VRT en bij Toerisme Vlaanderen. In een kleine helft van de instellingen was de Vlaamse regering niet de benoemende overheid, waarbij in een flink aantal laatste instellingen de Vlaamse regering ook geen overwicht in de benoemende overheid bezat. In die laatste instellingen is wel een exclusieve toewijzing van de bevoegdheden inzake dagelijks bestuur aan de leidende ambtenaar vermeden. In de periode 1992-1999 kreeg de Vlaamse regering duidelijk een grotere impact op die leidende ambtenaren, onder meer door het merendeel van hen te onderwerpen aan een jaarlijkse evaluatie.

Uit dit betoog blijkt reeds dat de twee regeringen Van den Brande I en II er kennelijk een ander verzelfstandigingbeleid op nahielden dan haar voorgangers. Ze bleek twee strategieën te volgen: (*1) een iets voorzichtiger beleid inzake externe verzelfstandiging, aangevuld met een uitgesproken voorkeur voor begrotingsfondsen; en (2) een versteviging van de positie van de leidende ambtenaar ten nadele van de raad van bestuur, waarbij zij haar (rechtstreekse of onrechtstreekse) invloed op die leidende ambtenaar versterkte.*

De redenen waarom de *VOI's als onderzoeksveld* worden gekozen zijn de volgende. Ten eerste zijn de VOI's de enige omvangrijke groep van instellingen op Vlaams of federaal niveau t.o.v. dewelke de toezichthoudende overheid initiatieven genomen heeft op vlak van verzelfstandiging, resultaatsturing en, in mindere mate, marktsturing (zie verder). De Vlaamse regering maakte er in de jaren negentig ook een beleidsprioriteit van om de sturing t.a.v. die instellingen te hervormen. Op federaal vlak is er enkel de beperkte groep van autonome overheidsbedrijven, die in het begin van de jaren negentig hervormd zijn, en de groep van de sociale parastatalen die na 1997 geconfronteerd werden met resultaatsturing. Bovendien bestaat er tot nu toe geen onderzoek naar de organisatie, beheersmatige autonomie, sturing en resultaten van de VOI's, in tegenstelling tot de federale autonome

overheidsbedrijven. Het blijkt nochtans uit de verschillende hervormingspogingen dat er wel degelijk nood is aan dergelijk onderzoek. Op het moment van de keuze van de gevalstudie (1999) sprak de nieuwe Vlaamse regering haar plannen tot een vergaande hervorming van het gehele Vlaamse overheidsapparaat en van de VOI's in het bijzonder uit. In die zin zou een dergelijk onderzoek misschien bruikbaar zijn bij de beleidsvorming en de uitvoering van deze hervormingen. Ten derde is er ook een pragmatische reden inzake de beschikbaarheid van contactpersonen en documentatiemateriaal.

6.2. Sturing van de VOI's door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999

Aan de hand van de bespreking van de vier sturingsvariabelen wordt in dit deel nagegaan in hoeverre de Vlaamse regering haar sturing t.a.v. de VOI's wijzigde in de zin van minder inputsturing naar meer resultaatsturing of marktsturing en hiermee de internationale trend volgde. Hierbij wordt aandacht geschonken aan enerzijds *algemene initiatieven* en aan anderzijds *instellingspecifieke maatregelen* om de sturing te wijzigen. In dit deel wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2.1. De vraag naar de achterliggende veronderstellingen wordt gesteld in een volgend deel.

6.2.1. Inleiding: de wet van 16 maart 1954 als de norm voor sturing van de VOI's

De wet van 16 maart 1954 houdende de controle op sommige instellingen van openbaar nut was tot bij het afsluiten van deze studie dé (enige) norm inzake toezicht op de openbare instellingen voor zowel de Federale als de Vlaamse regering. In dit deel wordt de historiek en de doelstellingen van die wet kort geschetst. Verder wordt nagegaan in hoeverre de Vlaamse regering zich bij de oprichting van de VOI's liet leiden door deze wet of ervan afweek m.b.t. de toezichtregeling. Bijzondere aandacht gaat uit naar de wijze waarop de regeringen Van den Brande met deze wet omgingen.

6.2.1.1. Een beknopte historiek van de wet van 16 maart 1954

De snelle toename van het aantal openbare instellingen (van 5 in 1913 over 95 in 1955 tot 249 in 1976) verontrustte de publieke opinie reeds vanaf de jaren veertig (Beckers 1991: 533). Omwille van de verscheidenheid van de statuten en toezichtregelingen die betrekking hadden op deze openbare instellingen, vreesde men een uitholling van het staatsgezag en het ontstaan van feitelijk onafhankelijke diensten. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp van de latere wet van 16 maart 1954 werd de problematiek als volgt omschreven:

> "Het onderzoek van de bestaande toestand op het vlak van de parastatale instellingen dwingt ons inderdaad te stellen dat, ongeveer in algemene regel, de beheersorganen van deze organismen aan hiërarchisch gezag van de centrale overheid ontsnappen. De wet kent hen initiatiefrecht, de beslissingsmacht, ja zelfs een soort reglementerende zending toe. Indien de bevoegde minister, in de huidige omstandigheden, een min of meer uitgebreid toezicht uitoefent op de werking van de instellingen, dan moet toch erkend worden dat de omstandigheden waarin dit toezicht gebeurt, niet altijd een afdoende tussenkomst van zijnentwege toelaten. *Tenslotte mag gevreesd worden dat dergelijke toestand tot het afbrokkelen en verdelen van het staatsgezag zal leiden en dit laatste zal herleid worden tot een enkelvoudige suzereiniteit, over, in feite onafhankelijke openbare diensten.* Deze breuk in de politieke en administratieve eenheid gaat vergezeld van een breuk in de financiële eenheid (…). Aldus maken de algemene begroting en de algemene rekeningen slechts een gedeelte uit van het beheer van de nationale openbare diensten, wat dan ook de noodzakelijkheid meebrengt het gebrek aan overzichtelijkheid dat er uit voortvloeit aan te vullen door andere maatregelen aangepast aan het doel en aan de structuur van deze diensten" (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52a: 2, cursivering door KV).

Een minister van Financiën omschreef de situatie voor 1954 minder diplomatisch als "een volslagen chaos"[165]. Het financiële belang van deze instellingen van openbaar nut kon immers niet onderschat worden: in het jaar 1959 hadden deze instellingen in totaal 114 miljard BEF aan ontvangsten en 115 miljard BEF aan uitgaven; de Staat respectievelijk 126 en 135 miljard BEF[166].

Kort na WOII werden er reeds inspanningen geleverd om te komen tot een algemeen geldende organieke wet voor de openbare instellingen, die zowel het juridisch statuut als de toezichtregeling zouden regelen. De regeringsverklaringen in 1950 en 1954 van de nationale regering vermelden de totstandkoming van een dergelijke wet als een prioriteit. Deze inspanningen stuitten echter op heel veel moeilijkheden en een groot verzet van de openbare instellingen (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52b: 3). Een trapsgewijze verwezenlijking van een dergelijke algemene wet werd meer aangewezen geacht. De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut was een eerste stap in die richting, die vooral *'pragmatisch'* opgevat was (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52a; Kamer der Volksvertegenwoordigers 52b; Beckers 1991: 534-535):

(1) de wet gold maar voor een aantal *ad nominatim* opgesomde instellingen, die gekozen waren omwille van hun belangrijkheid en de mate waarin de publieke opinie en het parlement erdoor beroerd waren; er werd geen algemeen geldende definitie van het begrip 'instelling van openbaar nut' opgesteld;

(2) de wet beperkte zich tot het uitwerken van een toezichtregeling op het budgettaire, financiële en administratieve vlak, zonder bijvoorbeeld invloed te hebben op het juridische statuut van de instellingen.

De wet deelde de betrokken instellingen in in vier categorieën, naargelang de aard van hun activiteiten en de toezichtregeling die op hen van toepassing was. Bij de inrichting van het toezichtstelsel werd rekening gehouden "met de aard van deze organismen, met de graad van zelfstandigheid waarover zij moeten beschikken, met het economisch, sociaal en cultureel karakter van hun activiteiten en met de noodzakelijkheid andere openbare besturen of private belangen in hun beheer te laten delen" (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52a: 4). De categorie A van de wet van 16 maart 1954 omvatte regies of technisch zelfstandige besturen met rechtspersoonlijkheid, die onderworpen blijven aan het hiërarchisch gezag van de minister van wie zijn afhangen en die een meer beperkt beheers- en financiële autonomie kennen (de zgn. 'gepersonaliseerde' instellingen). De overige categorieën omvatten de functioneel gedecentraliseerde instellingen. De categorie B behelsde de grootste en meest heterogene groep van instellingen (door stichting of vereniging opgericht), die slechts aan het toezicht van de functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën zijn onderworpen. Categorie C omvatte de financiële instellingen, die de grootste mate van beheersautonomie kregen. Onder categorie D heeft de wetgever naderhand de instellingen verbonden met de sociale zekerheid ondergebracht (Belgisch Staatsblad 21 augustus 1986, Erratum: 26 november 1986). De toezichtregeling voor een bepaalde categorie werd afgeleid uit de gemeenschappelijke bepalingen in de bestaande toezichtregelingen van de instellingen binnen die categorie ('grootste gemene deler').

In de loop der jaren kwam steeds meer kritiek op de wet van 1954[167] die naargelang de positie van de criticus een andere invulling kreeg. Enerzijds had de kritiek betrekking op de gebreken van de toezichtregeling vanuit de toezichthoudende overheid, zoals daar zijn:

---

[165] Senaat, Gedrukte Stukken 1962-63, nr. 91 - Controle op de instellingen van openbaar nut. Resultaten van de wet van 16 maart 1954, p.20 , (Scokaert, A.)

[166] Senaat, Gedrukte Stukken 1962-63, nr. 91 - Controle op de instellingen van openbaar nut. Resultaten van de wet van 16 maart 1954, p. 5 , (Scokaert ,A.)

[167] Algauw bleek de toepassing van de wet van 16 maart 1954 op zich voor problemen te zorgen, die de effectiviteit van de wet ondergroeven. Een kleine tien jaar na de invoering van de wet somde senator Scokaert onder meer de volgende problemen op: laattijdigheid en gebrekkige sanctioneringsmacht m.b.t. de opmaakplicht van begrotingen en rekeningen; geen

(1) Het onvolledige toepassingsgebied; belangrijke instellingen waren niet onderworpen aan de wet, zoals de nationale Bank, de Nationale Investeringsmaatschappij en Sabena;

(2) De suboptimale classificatie, door een vermenging van juridische, functionele en pragmatische indelingscriteria;

(3) De onvoldoende naleving van de wet, onder meer ten aanzien van de termijnen inzake neerlegging van begrotingen en rekeningen, en het ontbreken van voldoende sanctiemogelijkheden; en

(4) Een niet-efficiënte controle door de fragmentering van de controle over verschillende ministers, m.n. de functioneel bevoegde minister, de minister bevoegd voor Financiën en de minister bevoegd voor ambtenarenzaken (Beckers 1991: 558-560; Cadiat 1986).

Anderzijds kwam er ook kritiek op de strakheid van de toezichtregeling, onder meer vanuit de hoek van de gecontroleerde instellingen, die betrekking had op de volgende punten: de focus op een strakke ex ante sturing van de inputs, met name personeel en financiën; de opportuniteitscontrole in functie van het 'algemeen belang' door de regeringscommissarissen; de proliferatie van controle-instanties; en de negatieve gevolgen voor de autonomie en competitiviteit van overheidsinstellingen met een industrieel of commercieel karakter, die te maken hadden met een steeds sterker wordende concurrentie, onder meer door de eenmaking van de Europese markt (Druyts juni 1987).

Van parlementaire zijde werd herhaaldelijk het initiatief genomen om de autonomie van de overheidsbedrijven te verruimen. Maar op initiatief van de uitvoerende macht werd deze autonomie telkenmale opnieuw ingeperkt (1997: 165). De wet van 16 maart 1954 kan worden beschouwd als een eerste stap in het proces van de geleidelijke uitbreiding van het financieel en administratief toezicht waartoe nadien is beslist, hetzij door achtereenvolgende wijzigingen van deze wet hetzij door koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van deze wet (Maes 1984: 41; Beckers 1991: 529-532)[168]. De meer diepgaande verstrakkingen van de wet inzake controle, begroting of rekening werden “alle merkwaardig genoeg genomen op grond van een wet die aan de Koning bijzondere machten toekent, d.w.z. naar aanleiding van economisch moeilijke periodes” (Beckers 1991: 532). Een kenmerk van die verstrakkingen van de wet was de voortschrijdende bevoegdheidsuitbreiding in hoofde van de minister van Financiën m.b.t. het budgettair en financieel toezicht op de VOI’s, die onder de wet van 1954 gevat waren. In totaal gebeurden meer dan 100 wijzigingen aan de wet maar tot een algemene organieke wet m.b.t. de openbare instellingen kwam het echter niet.

Wel werd na jarenlange discussie door de wet van 21 maart 1991 voor een aantal overheidsbedrijven een uitstap mogelijk gemaakt uit het strakke keurslijf van de wet van 16 maart 1954. Door hen de status te verlenen van ‘autonoom overheidsbedrijf’ konden de voormalige instellingen van categorie A de Regie der Posterijen, de Regie voor Telefonie en Telegrafie, de Regie der Luchtwegen en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, op voorwaarde van het afsluiten van een resultaatsverbintenis met de federale regering, een ruime mate van beheersautonomie krijgen. Het doel was deze overheidsbedrijven in staat te stellen te concurreren op de steeds meer geliberaliseerde

---

bepalingen inzake de jurisdictionele taak van het Rekenhof t.o.v. de rekenplichtigen van de instellingen van openbaar nut, onlogische indeling van instellingen in bepaalde categoriën, onduidelijkheid over bestemming van reserves die het toegestane maximumbedrag te bovengaan. Het betreffende verslag pleitte voor een verruiming van de werkingsfeer van de wet, waarbij afgestapt zou worden van het *nominatim* opsommen van de betrokken instellingen in de wet en waarbij alle gedecentraliseerde openbare diensten onder de wet zouden vallen. Immers “lijdt het geen twijfel dat het dringend noodzakelijk is de normalisering, die met de wet is begonnen, ten spoedigste tot een goed einde te brengen”. Senaat, Gedrukte Stukken 1962-63, nr. 91 - Controle op de instellingen van openbaar nut. Resultaten van de wet van 16 maart 1954, p. 19 , (Scokaert, A.)

[168] Latere aanpassingen aan de wet van 16 maart 1954 hadden vooral te maken met (1) de wijzigingen van de indeling in categorieën door de groepering van de instellingen voor de sociale zekerheid en de aanvulling van de wet met nieuwe instellingen; (2) de verdere uitbreiding van de toezichtsbevoegdheid van de minister van Financiën (Beckers 1991: 537); (3) de invoering van het evocatierecht; en (4) bijkomende controle door het Hooog Comité van Toezicht en de Dienst voor Begrotingsenquêtes.

markten waarop ze actief waren. Ook de 15 openbare instellingen voor sociale zekerheid (categorie D) konden door een KB van 3 april 1997 door het afsluiten van een bestuursovereenkomst een (weliswaar kleine) verruiming van hun operationele autonomie krijgen (Belgisch staatsblad 30 april 1997). *Hoewel het merendeel van de openbare instelling strak inputgestuurd bleef, opteerde de federale regering in de jaren '90 voor een beperkte groep van instellingen voor een vermindering van de inputsturing die gepaard ging met een introductie van resultaat- en , in het geval van de autonome overheidsbedrijven, marktsturing.* Maar er was zeker geen sprake van een veralgemeend federaal beleid terzake.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de Vlaamse overheid gedurende de periode 1992-1999 haar sturing t.a.v. de VOI's in die zin heroriënteerde. Een eerste vraag hierbij is de mate waarin de wet van 16 maart 1954 ook door de Vlaamse overheid toegepast werd.

6.2.1.2. De wet van 16 maart 1954 en de toezichtregelingen van de VOI's

Ook de Vlaamse Executieve diende bij de oprichting van haar eigen instellingen van openbaar nut rekening te houden met de fameuze wet van 1954, althans tot de staatshervorming van 1988. De bijzondere wet van 8.8.1980 liet met art. 9 toe dat binnen de perken van de bevoegdheden toegekend aan de Gemeenschappen en de Gewesten het decreet de oprichting en organisatie van instellingen regelde, waarbij rechtspersoonlijkheid kon worden toegekend. Art. 13 bepaalde evenwel dat de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van overeenkomstige toepassing waren op de instellingen van openbaar nut die afhingen van de Gemeenschap of het Gewest (§3) (Belgisch Staatsblad 15 augustus 1980; Beckers 1991: 535-537). De instellingen die de Vlaamse regering in de periode 1980-1988 oprichtte, werden dan ook alle onderworpen aan de overeenkomstige bepalingen van de wet van 16 maart 1954 en werden dus beschouwd als instellingen A of B, ongeacht hun beheersvorm (zie tabel 6.6)[169]. Er is evenwel één uitzondering, met name de SERV als *sui generis* instelling, waarbij het oprichtingsdecreet uitdrukkelijk niet verwees naar de wet van 16 maart 1954[170].

	CATEGORIE A	CATEGORIE B	*SUI GENERIS*	TOTAAL
Voor 1988	1	7	1	9
1988- jan 1992	5	5	16	26
Jan 1992-juni 1995	8	1	2	10
Juli 1995-juni 1999	6	0	2	8

TABEL 6.6: TIJDSTIP VAN OPRICHTING VAN DE VOI'S

Vanaf de staatshervorming van 1988 kreeg de Vlaamse overheid de volle bevoegdheid om de regels waaraan de door haar opgerichte openbare instellingen onderworpen zijn, te bepalen (Belgisch Staatsblad 13.08.1988: art. 16). Na deze staatshervorming richtte de Vlaamse overheid vooral *sui generis* instellingen op (20 *sui generis* tegenover 6 cat. B instellingen, waarvan 3 overgenomen

[169] Het toepassen van de categorie B toezichtsregeling gebeurde op verschillende manieren, die elkaar opvolgden in de tijd. De vroegst opgerichte instellingen werden opgenomen onder categorie B in de wet van 16 maart 1954 (VMW, en later ook VHM en VLM). Vervolgens werden bij een drietal instellingen de van toepassing zijnde artikelen van de wet van 16 maart 1954 ad nominatim in hun oprichtingsdecreet opgenoemd, zonder dat ze in de wet van 16 maart 1954 zelf werden ondergebracht (VDAB, VCGT, K&G). Ten slotte werd bij een aantal instellingen de overeenkomstige bepalingen betreffende categorie B van de wet van 16 maart 1954 van toepassing verklaard, behoudens afwijkende bepalingen in het oprichtingsdecreet of in de statuten (UZ Gent, IWT, VDBH).

[170] De Raad van State had reeds laten verstaan in haar adviezen van 1984 dat niet tegenstaande Art. 13 van de Bijzondere Wet van 8.8.1980, sui generis modellen mogelijk waren, maar de Vlaamse Executieve of de Vlaamse Raad diende dan wel het bewijs te leveren dat de consequenties van de wet van 16 maart 1954 onverenigbaar waren met de beleidsdoelstellingen

instellingen). De *sui generis* instellingen werden door de Vlaamse overheid onderworpen aan een toezichtregeling 'op maat'. Sommige van deze *sui generis* regelingen sloten heel nauw aan met deze van categorie B van de wet van 16 maart 1954 (b.v. VFSIPH, BLOSO); de meerderheid van de *sui generis* regelingen week er op verschillende punten sterk van af en waren veel *soepeler* (b.v. SERV, ARGO…; zie ook infra). Instellingen van de categorieën C en D kwamen niet voor in het Vlaamse overheidsbestel..

Zoals gezegd hadden *sui generis* instellingen in de meeste gevallen een *ruimere mate van beheersautonomie dan de instellingen van categorie B,* doordat zij onderworpen waren aan minder strikte toezichtregelingen dan deze uitgezet in de wet van 1954 (zie infra voor een meer diepgaande analyse op vlak van financieel en personeelsmanagement). Uit tabel B 6.1 blijkt evenwel dat de keuze voor een toezichtregeling volgens de wet van 1954 of een *sui generis* regeling klaarblijkelijk weinig of niets te maken had met de aard van de hoofdactiviteiten die de betrokken instelling uitvoerde of met de sector, waarin ze actief was. Het enige dat duidelijk blijkt is dat de instellingen binnen de sector 'onderwijs' en de instellingen belast met overleg en advies in de economische sector in principe een *sui generis* regeling aangemeten kregen. Ook blijkt de keuze van regeling niet samen te hangen met de beheersvorm die de instelling had. Instellingen met een NV vorm konden zowel een *sui generis* regeling als een categorie B-regeling hebben.

De vraag stelt zich naar de mate waarin de Vlaamse overheid instellingen een ruimere beheersautonomie heeft gegeven door het toekennen van een sui generis-regeling. Het toekennen van een in principe soepelere *sui generis* regeling aan een instelling die voorheen onder de wet van 16 maart 1954 viel kan immers worden beschouwd als een keuze voor de vermindering van de inputsturing. Bij de toekenning van de toezichtregeling aan de *sui generis* instellingen week de Vlaamse regering wel meestal af van de regeling die betrekking had op hun rechtsvoorganger, terwijl ze bij de instellingen die een categorie B-regeling vooral de toezichtregeling van de rechtsvoorganger overnam. Alle 'nieuw' opgerichte instellingen na 1988 kregen een *sui generis* statuut. Van de instellingen categorie B kenden alleen de VDAB en de UZ Gent een verschuiving t.o.v. hun rechtsvoorganger. Voor een aantal *sui generis* instellingen was de nieuwe toezichtregeling duidelijk veel soepeler dan die van hun rechtsvoorganger.

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk de voorkeur van de Vlaamse overheid voor soepelere *sui generis* toezichtregelingen, die ze dan ook veelvuldig toepaste vanaf het moment dat dit door de federale wetgever werd toegestaan, zonder hierbij de keuze van de toezichtregeling te laten afhangen van de beheersvorm, de hoofdactiviteit of de sector van de betrokken instellingen. Ook in de periode 1992-1999 ging in het geval van externe verzelfstandiging de voorkeur uit naar *sui generis* modellen. In de legislaturen Van den Brande I en II werden 4 instellingen *sui generis* (excl. investeringsmaatschappijen) opgericht; de BRTN werd bovendien verder omgevormd tot een *sui generis* NV. Eén instelling categorie B behield na herstructurering haar toezichtregeling. Vanaf 1992-1999 lag de nadruk niet zozeer op de oprichting van nieuwe instellingen (uitz. begrotingsfondsen) of op de verandering van categorie van toezichtregeling. Wel lag de klemtoon op de wijziging van sturing via enkele algemene maatregelen en speciale ad hoc maatregelen.

---

van de betrokken instellingen (Vlaamse Raad 90: 44).

6.2.1.3. Het kaderdecreet voor controle van de VOI's: 'een brug te ver'

De toepassing van de wet van 16 maart 1954 en de toezichtregelingen m.b.t. de VOI's zorgden ook in de Vlaamse context voor kritiek. Zowel de Vlaams Minister van Financiën en Begroting, de administratie, als het Rekenhof en het Vlaams Parlement[171] uitten in de loop van de jaren negentig hun bezwaren t.a.v. het toezicht op de VOI's. De voornaamste bezwaren waren de volgende. De enorme verscheidenheid aan toezichtbepalingen bemoeilijkte aanzienlijk de organisatie van een doeltreffende sturing (Vlaamse minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer and Vlaams minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche : 1; Rekenhof 1996: 2; Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997: 1). Bovendien werden de bestaande toezichtregelingen op veel punten niet nageleefd en waren voor verbetering vatbaar. Tenslotte was er te weinig aandacht voor sturing op resultaten, i.t.t. sturing op inputs (Rekenhof 1996: 44). Al deze actoren pleitten voor de ontwikkeling van een nieuwe op Vlaamse leest geschoeide toezichtregeling die voor alle VOI's zou gelden (Rekenhof 1996: 60-62; Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997: 16-17; Vlaamse minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer and Vlaams minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche)[172].

In tegenstelling met de federale overheid is er op Vlaams niveau in de periode 1993-1995 toch een poging geweest om een algemeen geldend kaderdecreet, dat de wet van 16 maart 1954 zou vervangen, op te stellen. Dit initiatief kwam van de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting (of eerder van haar administratie). Het ontwerpkaderdecreet legde een uniforme administratieve en financiële toezichtregeling op aan quasi alle VOI's, waarbij wel via het afsluiten van een beheersovereenkomst de vrijstelling van een aantal toezichtbepalingen kon worden bekomen (Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L. et al. 1994: art. 40).

Dit initiatief stootte op afwijzing van de VOI's, maar ook van de functionele ministers omwille van de machtsverschuiving die het ontwerpkaderdecreet zou teweegbrengen naar de minister van Financiën en Begroting ten nadele van de functioneel bevoegde ministers enerzijds, en naar de administratie ten nadele van de VOI's anderzijds (zie verder). Midden 1996 was het duidelijk: zo'n "vrij ingrijpend kaderdecreet (bleek) (…) niet realiseerbaar op korte termijn" (Vlaams Parlement 3 mei 1996: 4, cusivering door KV). Op het einde van de legislatuur van de tweede Vlaamse regering Van den Brande was er nog altijd geen sprake van een dergelijk kaderdecreet.

6.2.2. Sturing op inputs door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's (1992-1999)

In dit deel wordt nagegaan in welke mate de Vlaamse regering de VOI's stuurde op inputs en in hoeverre deze inputsturing in de periode 1992-1999 verminderde. Zoals hierboven reeds gesteld werd was de wet van 16 maart 1954, die de norm was voor de toezichtregelingen van de VOI's, heel sterk gericht op sturing op inputs. In het verdere verloop van de analyse worden dan ook de wet van 16 maart 1954 in het algemeen en de toezichtregeling categorie B in het bijzonder, als vergelijkingspunt genomen. De toezichtregelingen in de wet van 16 maart 1954 dienden immers ter inspiratie van de *sui generis* regelingen. Er zal worden nagegaan in welke mate de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 via algemene of instellingsspecifieke initiatieven versoepelingen op de wet van 16 maart 1954 doorvoerde. Vermindering van de inputsturing kon via een versoepeling van zowel het algemeen als

[171] Het is belangrijk te benadrukken dat het Vlaams Parlement het Rekenhof volgde in al haar bevindingen en aanbevelingen, die als dusdanig overgenomen zijn in de desbetreffende resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 (Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997).

[172] Daarnaast hadden deze actoren nog vele punctuele opmerkingen t.a.v. het algemeen en specifiek toezicht; deze opmerkingen komen verder aan bod. Kernpunten waren de veelheid aan controleregels, het gebrek aan éénvormige begrotings- en boekdhoudingsplannen, de veronachtzaming van procedures inzake begrotingsopmaak, begrotingswijzigingen en rekeningen, en het problematische toezicht door gemeenschapscommissarissen, revisoren en Rekenhof.

van het specifiek toezicht plaatsgrijpen. Na een bespreking van (wijzigingen in) het algemeen toezicht, wordt de inputsturing inzake financieel management besproken; daarna komt de sturing inzake personeelsmanagement aan bod.

6.2.2.1. Het algemeen en specifiek toezicht als vormen van ex ante inputsturing

De wet van 16 maart 1954 steunde op een tweetal principes. Ten eerste werd naast de functioneel bevoegde minister, de minister van Financiën en in mindere mate ook de minister van Ambtenarenzaken een toezichtbevoegdheid t.a.v. de openbare instellingen toegekend[173]. Ten tweede richtte de wet enerzijds een algemeen toezicht op alle beslissingen van de bestuursorganen van de instelling en anderzijds een specifiek toezicht m.b.t. beslissingen inzake budgettaire, financiële en personeelsaangelegenheden in (Cadiat 1986).

Het algemeen toezicht werd uitgeoefend door een regeringscommissaris, aangesteld door de functioneel bevoegde minister, en een regeringscommissaris of een gemachtigde als vertegenwoordiger van de minister van Financiën, die de beslissingen[174] van de bestuursorganen van de instelling dienden te toetsen aan de wet, de statuten en aan de vage notie van het 'algemeen belang'. Hiertoe hadden ze 4 werkdagen de mogelijkheid tot het instellen van een opschortend beroep bij hun respectievelijke minister. Werd na een termijn van 20 dagen de vernietiging niet uitgesproken dan werd de geviseerde beslissing definitief[175]. Het algemeen toezicht had niet enkel een correctieve, maar vooral een preventieve functie. De regeringscommissaris en de gemachtigde voor Financiën hebben het recht om alle vergaderingen van de beheers- en controleorganen bij te wonen met een raadgevende stem. Op deze wijze kan hij het standpunt van de toezichthoudende minister meedelen en invloed uitoefenen op de leden van de beheersorganen, opdat zij met dit standpunt rekening zouden houden (Van de Voorde & Steinlet 209). Hierdoor kan voorkomen worden dat een latent geschil zou uitgroeien tot een open conflict. Het instellen van een opschortend beroep wordt bijna nooit ingesteld, mede door dit preventief adviesrecht. Daarnaast voorzag de wet nog in een evocatie- of substitutierecht. Wanneer de naleving van de wet of het algemeen belang het eisen, kon de betrokken minister de bestuursorganen van deze instellingen verplichten om binnen de door hem gestelde termijn te beraadslagen over iedere door hem bepaalde aangelegenheid en kon de regering bij ontstentenis van een beslissing door de beheersorganen van een beslissing ter zake zelf de beslissing nemen in plaats van het beheersorgaan.

Dit algemeen toezicht kan worden omschreven als een vorm van ex ante input- en processturing (zie ook methodologisch deel). De vraag stelt zich of alle VOI's aan hetzelfde algemeen toezicht waren onderworpen en of de Vlaamse regering inputsturing verminderde door een soepeler algemeen toezicht te voorzien. Dit algemeen toezicht gold voor 11 instellingen categorie B en 5 instellingen *sui generis* (VFSIPH, BLOSO, VIZO, en de OPZ's). Maar voor 1 instelling categorie B (!) en 13 instellingen *sui generis* werd dit algemeen toezicht anders ingericht, zoals aangegeven is in tabel 6.7. Verschillende instellingen werden slechts gecontroleerd door 1 gemeenschapscommissaris; het opportuniteitstoezicht en het substitutierecht was bij andere niet van toepassing. T.a.v. de beslissingen

[173] Tijdens de parlementaire voorbereidingen van de wet van 16 maart 1954 hing de voornaamste kritiek op de wet door de oppositie hiermee samen, die de regering verweet de minister van Financiën een soort van 'super'-minister te maken en een proliferatie van de toezichthoudende instanties door te voeren, met een vermindering van de beheersautonomie van de instellingen tot gevolg (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52b: 11; Senaat 54: 55).

[174] De gemachtigde van de minister van Financiën diende enkel de beslissingen met een budgettaire of financiële weerslag te toetsen.

[175] Het algemeen toezicht door de regeringscommissarissen was in 1954 in de eerste plaats bedoeld als een preventieve maatregel. Het was gebleken dat waar dit algemeen toezicht bestond, er heel zelden gebruik van het opschortend beroep gemaakt werd en dat de drieging van een vernietiging voldoende was. Voordat de beheersorganen een beslissing troffen werd deze op mogelijke problemen afgetoetst met de regeringscommissarissen en werd eventueel de beslissing gewijzigd (Kamer der Volksvertegenwoordigers 52a: 11; Kamer der Volksvertegenwoordigers 52b: 14; Senaat 54: 38).

van de SERV werd zelfs geen algemeen toezicht uitgeoefend, hetgeen, gezien de specifieke activiteit en het kleine budget van die organisatie, niet hoeft te verwonderen. Ook hier valt weer op dat in de sector Onderwijs de toezichtregeling voor de verschillende instellingen gelijklopend was ingericht. Voor deze 14 VOI's was het algemeen toezicht over het algemeen soepeler, waardoor deze meer beheersautonomie hadden dan de overige instellingen (uitz. VVM, VLOPERA). Ook voorzag men in de periode 1992-1999 bij de opgerichte of hervormde instellingen categorie B en sui generis, die in de analyse betrokken zijn, soepele regelingen inzake algemeen toezicht (NVZ, VRT)[176]. Een duidelijke trend van de jaren '90 was dat voor de instellingen met een beheersovereenkomst het algemeen toezicht hiertoe werd verruimd (VVM, VITO, VRT uitgez. VLOPERA en de VDAB); in het geval van de VRT was daarentegen wel het opportuniteitstoezicht afgeschaft (cf. autonome overheidsbedrijven).

INSTELLING	AANTAL COMMISSARIS-SEN	AANTAL SCHORSINGS-DAGEN	TOEZICHT NALEVING ALGEMEEN BELANG	TOEZICHT NALEVING BEHEERSOVEREENKOMST	SUBSTITUTIERECHT
SERV	0	/	/	/	Nee
ARGO	1	10	Nee	Nee	Nee
DIGO	1	10	Ja	Nee	Nee
GOM's	1	4	Nee	Richtnota	Nee
VLOR	1	10	Ja (niet op adviezen)	Nee	Nee
VVM	2	4	Ja	Ja	Ja
VITO (NV)	2	4	Ja	Ja	Nee
BRTN (1997: VRT - NV)	1	4	Nee	Nee (VRT: Ja)	Nee
NVZ *(*Cat. B)	1	4	Ja	Nee	Beraadslagingrecht
VLOPERA	2	5	Ja	Nee	Ja

TABEL 6.7: AFWIJKINGEN OP DE REGELING INZAKE ALGEMEEN TOEZICHT VAN DE WET VAN 16 MAART 1954

Ook het specifiek toezicht was gericht op ex ante budgettaire en administratieve sturing. De wet van 16 maart 1954 verwees niet naar resultaatsturing of marktsturing. Het specifiek toezicht t.a.v. de VOI's wordt belicht in de twee volgende delen.

6.2.2.2. Sturing inzake financieel management door de Vlaamse overheid t.a.v. de VOI's

Inleiding: de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering t.a.v. het financieel management van de VOI's

Inzake het toezicht m.b.t. het financieel management van de VOI's van categorie A en B had de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting door de wet van 1954 een belangrijke rol gekregen. In nagenoeg alle beslissingen met budgettaire of financiële invloed diende de minister van Financiën (of zijn gemachtigde) zijn goedkeuring of eensluidend advies te geven. Dit was onder meer het geval m.b.t. de goedkeuring van begrotingen, rekeningen, boekhoudplannen en kredietherschikkingen. Met betrekking tot de VOI's sui generis ontbrak er echter een algemene wet of decreet die de minister van Financiën en Begroting een toezichtfunctie toekende; de toezichtbevoegdheden van de minister van Financiën en Begroting werden t.a.v. deze VOI's voornamelijk vastgesteld door de bepalingen van hun respectievelijke oprichtingsdecreten en konden dus verschillen naargelang de VOI. In een

[176] VLOPERA was hierop een uitzondering, met zelfs een iets strenger toezicht dan de regeling van de wet van 16 maart 1954 voorschreef.

negental instellingen werd bijvoorbeeld de minister van Financiën niet vertegenwoordigd door een gemachtigde van Financiën (de DIGO, ARGO, VLOR, SERV en de GOM's). Een poging om de toezichtbevoegdheden van de minister van Financiën en Begroting t.a.v. de VOI's gelijk te schakelen werd genomen door het ontwerpkaderdecreet, dat echter nooit goedgekeurd werd. Later werd door een delegatiebesluit bepaald dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting ook het budgettair, financieel en boekhoudkundig toezicht op de sui generis VOI's uitoefende (Interview ABAFIM - 1 1999).

De toepassing van de wet van 1954 en initiatieven van de Vlaamse regering in de periode 1992-1999

De wet van 16 maart 1954 bepaalde onder meer voor ieder categorie van instelling van openbaar nut een toezichtsysteem inzake de financiële en budgettaire verrichtingen. Voor de instellingen van categorie B bepaalde de wet van 1954 expliciete regels inzake de volgende domeinen van het financieel management: begroting en begrotingsuitvoering; boekhouding[177]; inkomstenmanagement en reserveringen; en kasmanagement en financiële verrichtingen. De belangrijkste bepalingen worden verder bij de bespreking van de verschillende domeinen aangehaald. De toezichthoudende overheid beschikte over verschillende *ex ante* toezichtmodaliteiten om tussen te komen of invloed uit te oefenen op de financiële en budgettaire beslissingen van de VOI's. Ten eerste kon de toezichthoudende overheid bepaalde beslissingen eenvoudigweg opleggen, bijvoorbeeld door de vastlegging in het oprichtingsdecreet of via algemene besluiten (b.v. vorm van de begroting en comptabiliteit, aard van de toegelaten financiële verrichtingen). Sommige zaken werden bepaald in de statuten van de instelling (b.v. wijze van aanwending van nettowinsten en maximumbedrag van de reserves zonder bepaalde aanwending). Verschillende beslissingen vielen onder het specifiek toezicht (machtiging, goedkeuring, eensluidend advies): b.v. begroting, overdracht en overschrijding van limitatieve kredieten, algemene structuur van het boekhoudplan, langlopende leningen. Daarnaast was er nog het algemeen toezicht. Toch zal verder blijken uit de bespreking van de praktijk in de verschillende domeinen van het financieel management dat er veel schortte aan de toepassing van het toezicht en/of aan de mate waarin de VOI's de opgelegde procedures volgden.

Om de aansturing op het financiële vlak van de VOI's te verbeteren, werden drie belangrijke algemene initiatieven in de periode 1992-1999 op voorstel van de minister van Financiën en Begroting ondernomen.

De invoering van het centraal thesauriebeheer in 1993

Als eerste maatregel werd een centralisatie van het thesauriebeheer van quasi alle VOI's door middel van de oprichting van een Centraal Financieringsorgaan (CFO) in hoofde van de afdeling Thesaurie van ABAFIM van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap doorgevoerd (Belgisch Staatsblad 2 september 1993: art. 1; Belgisch Staatsblad 8 oktober 1993). Deze maatregel paste in de in het regeerakkoord ingeschreven uitbouw van een goed schuldbeheer en vulde de centralisatie van het thesauriebeheer voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die reeds op 1 januari 1991 doorgevoerd was, aan.

Deze maatregel volgde uit de volgende vaststellingen. Ten eerste was er het feit dat de VOI's genoten van minder gunstige credit- en debetrentevoeten dan deze van de Vlaamse Gemeenschap omwille van de geringere omvang van de overschotten en tekorten op de kasstromen van de afzonderlijke VOI's, en anderzijds, het gebrek aan gespecialiseerd beheer van de in- en uitgaande geldstromen bij de VOI's

[177] Voor wat betreft de begroting en boekhouding werden deze regels nader bepaald door het KB van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut (B.S. 18 april 1954)

zodat niet alle opportuniteiten werden benut (b.v. dagvalutering). Schaalvergroting zou bijgevolg leiden tot betere voorwaarden om te beleggen en te lenen en tot personeelsbesparing (Vlaams Minister van Financiën en Begroting, W. Demeester-Demeyer, 25 maart 1993: 1-3). Ten tweede bleek dat verschillende VOI's "veiligheidsbuffers" in de vorm van kasoverschotten inbouwden van gezamenlijk "honderden miljoenen frank", terwijl andere met tijdelijke kastekorten dure kaskredieten dienden op te nemen (Vlaamse minister van Financiën en Begroting 93). Bovendien bleek "dat sommige instellingen – volgens de vaststellingen van bijvoorbeeld het Rekenhof, het minder nauw namen met de opgave van de kastoestanden, door b.v. bepaalde ontvangsten als het ware buiten begroting aan te rekenen. Daardoor werd de omzendbrief van de Vlaamse Executieve ontkracht dat dotatiebetalingen dienen te gebeuren in functie van reële kasnoodzaken[178]" (Vlaamse minister van Financiën en Begroting 1993). De praktijk dat instellingen trachtten "hun dotatie-uitbetaling te versnellen door inkomsten te debudgetteren of schulden als kasuitgaven voor te stellen" diende te worden vermeden (Vlaams minister van Financiën en Begroting 93: 2).

De centralisatie van het kasbeheer was van toepassing op de VOI's die een dotatie kregen lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met afzonderlijk beheer. De werking van het CFO omvatte in essentie twee aspecten. Ten eerste, het kasbeheer van de VOI's werd voortaan gevoerd door de afdeling Financieel Management van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in plaats van door de VOI's zelf. De betrokken VOI's werden verplicht al hun financiële rekeningen te hebben en al hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse Executieve aan te wijzen kredietinstelling (Belgisch Staatsblad 2 september 1993: art. 1 §1). Bij die financiële instelling kon iedere VOI drie soorten financiële rekeningen hebben: (1) gemengde rekeningen waarop de dotaties gestort werden alsook de ontvangsten die de VOI inde krachtens reglementering door de Vlaamse regering, (2) eigen-ontvangsten-rekeningen, en (3) reservefondsrekeningen, voor zover daarvoor een wettelijke, decretale of reglementaire grondslag bestond. Door middel van spiegelrekeningen en het principe van *cash-pooling* belegde of financierde de afdeling Financieel Management de saldi voor de Vlaamse Gemeenschap in haar totaliteit, hetgeen een aanzienlijke schaalvergroting inhield. Bovendien werden kastekorten van bepaalde instellingen met kasoverschotten van andere gecompenseerd via de installatie van een kredietlijn voor iedere instelling ten belope van ¼ van haar eigen ontvangsten. Het thesaurieresultaat na de vereffening van het aan de openbare instellingen toekomende gedeelte van de interesten werd gestort in de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap.

Een tweede aspect van het CFO was dat de afdeling Financieel Management voortaan de financiële doorstorting van de dotaties van de VOI's op basis van hun *reële* kastoestand regelde door middel van wachtrekeningen. De storting van de dotaties gebeurde door de afdeling Financieel Management wanneer de globale kassituatie van de openbare instelling een debettoestand vertoonde en dit ten belope van een vooraf vastgelegd maandelijks maximum. Zo werd voorkomen dat instellingen aanzienlijke kasoverschotten opbouwden. Immers in tegenstelling met vroeger, toen eveneens de kassituatie van de instelling bepalend was voor de doorstorting van de dotaties (omzendbrief 27 maart 1991), had de afdeling Financieel Management nu dagelijks zicht op de *werkelijke* kassituatie van de VOI's, daar zij de spiegelrekeningen beheerde. In het verleden moest men zich baseren op maandelijks voor te leggen kastoestanden door de VOI's. Deze maatregel beïnvloedde geenszins de wijze waarop de dotatie door de Vlaamse overheid aan de VOI's vastgesteld werden (zie infra).

Initieel kwam er tegenstand van de VOI's tegen deze centralisatie, omdat de centralisatie een verlies aan macht en prestige inhield en de doorzichtigheid van het financiële beheer van de VOI's verhoogde (Interview ABAFIM-I 1999; Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1995 I-21 1999). De

[178] De omzendbrief van 27 maart 1991 inzake de uitbetaling van dotaties. De omzendbrief in verband met de toekenning en de uitbetaling van dotaties aan sommige instellingen van openbaar nut voorzag een soortgelijke procedure voor de uitbetaling van dotaties op basis van de *gerapporteerde* thesaurietoestand van de VOI's.

minister van Financiën en Begroting minimaliseerde op verschillende gelegenheden de invloed van de invoering van het centraal thesauriebeheer op de beheersautonomie van de instellingen: er was "een zekere beperking van de autonomie van deze instellingen, maar niet van hun uitgavenautonomie. Zij zijn en blijven verantwoordelijk voor hun eigen uitgaven" (Vlaamse minister van Financiën en Begroting 93: 3; Vlaams Minister van Financiën en Begroting, W. Demeester-Demeyer, 25 maart 1993: 3; Vlaamse Raad 11 mei 1993: 2; Vlaamse Raad 1993: 2378). De maatregel werd verdedigd als een pure financiële aangelegenheid die noodzakelijk was gezien de precaire budgettaire situatie van de Vlaamse Gemeenschap. De centralisatie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap had immers ook veel geld opgebracht en zo konden andere besparingen worden vermeden. De VOI's bleven zelfstandig over hun middelen beschikken, enkel het beheer ervan werd gecentraliseerd. Er werd bovendien verzekerd dat het beheer van het CFO en de begrotingscontrole t.a.v. de VOI's gescheiden zouden blijven. De functioneel bevoegde ministers waren gebonden door de inschrijving van de centralisatie in het Vlaamse regeerakkoord. Een aantal instellingen werden ook uitgesloten van het CFO. Verder werden er in bepaalde gevallen toegevingen gedaan m.b.t. het houden van reservefondsen in ruil voor toetreding (Interview ABAFIM –I 1999). Tenslotte hield het CFO ook voordelen in zoals de snelheid waarmee de financiële middelen ter beschikking stonden.

In haar resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de VOI's pleitte het Vlaams Parlement voor een veralgemening van het CFO naar alle VOI's toe. Ze was immers overtuigd door de analyse van de financiële resultaten van de centralisatie door het Rekenhof. Het Rekenhof stelde immers dat "de invoering van het CFO tot een efficiënt kasbeheer leidt: cashpooling leidt in principe tot betere voorwaarden voor beleggingen en de financiering en de opbouw door de instellingen van niet altijd verantwoorde kasreserves, die vaak gedeeltelijk door de centrale overheid gefinancierd werden is beperkt" (Rekenhof 1996:34).

Het ontwerpkaderdecreet van 1994 ter vervanging van de wet van 16 maart 1954

Een andere intiatief dat de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting nam was het voorbereiden van een nieuw kaderdecreet dat de wet betreffende de controle op sommige instelling van openbaar nut van 16 maart 1954 moest vervangen. Het initiatief werd initieel genomen door het College van Secretarissen-Generaal en ABAFIM. Het initiatief paste in een reeks van pogingen van de Vlaamse administratie om een duidelijkere functieverdeling tussen de VOI's en haarzelf te bekomen (cf. kerntaakanalyses van 1995) en om zichzelf een rol aan te meten als tussenpersoon tussen de regering en haar ministers enerzijds en de VOI's anderzijds (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999; Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999). Het ontwerpkaderdecreet is, zoals gezegd, echter nooit goedgekeurd door de Vlaamse regering en alsdusdanig nooit ter stemming aan de Vlaamse Raad voorgelegd. Toch vervatte het ontwerp van kaderdecreet de visie van de initiatiefnemende minister van Financiën en Begroting op de financiële aansturing en het financieel en administratief toezicht op de VOI's. In feite hield het ontwerpkaderdecreet twee mogelijke toezichtregelingen in: een 'standaardregeling' die in principe gold voor *alle functioneel gedecentraliseerde diensten* (met bepaalde uitzonderingen) en een 'regeling op maat' die kon verkregen worden als de VOI in kwestie een managementcontract met de Vlaamse regering afsloot.

In de standaardversie nam de toezichtregeling de meeste bepalingen en procedures van de wet van 16 maart 1954 over, maar omzeilde veel van de problemen die vastgesteld waren in de krachtlijnennota en later door het Rekenhof in haar verslag betreffende het juridisch kader, financieel belang en de audit van het controlesysteem van de VOI's. Met name werd het toepassingsgebied verruimd tot quasi alle functioneel gedecentraliseerde diensten. Verder legde het decreet een éénvormig geïntegreerd begrotings- en boekhoudingplan op, alsook strakke procedures inzake begrotingsopmaak, begrotingswijzigingen en rekeningen met sanctioneringmogelijkheid. Verder werd voorzien in

verbeteringen inzake het toezicht door gemeenschapscommissarissen[179] en revisoren, en een éénduidigere regeling en een uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof tav de VOI's. De *enige versoepeling* ten aanzien van de wet van 1954 betrof de procedure tot de herverdeling en overschrijding van begrotingskredieten; een dergelijke herschikking of overschrijding zou nu mogelijk zijn binnen elke functionele groep zonder de toestemming van de Vlaamse regering.

De toezichtregeling 'op maat' zou geregeld worden in een managementcontract die een VOI daartoe diende af te sluiten met de Vlaamse regering. Een managementcontract werd omschreven als "een tussen de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaamse Gewest en een instelling gesloten overeenkomst waarin de bijzondere regels en voorwaarden worden vastgelegd waaronder die instelling de opdrachten van openbare dienst vervult die in haar oprichtingsbepalingen zijn omschreven" (Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L. et al. 1994: art. 40). In een dergelijke overeenkomst zou aangegeven worden van welke versoepelingen t.a.v. de standaardtoezichtregeling de betrokken VOI zou genieten[180].

Het ontwerpkaderdecreet had vier belangrijke kenmerken, die tevens aanleiding waren voor de voortijdige afvoering ervan. Ten eerste was de standaardregeling duidelijk strakker te noemen dan die onder de wet van 1954 en was ze duidelijk gericht op een daadwerkelijke naleving van de voorschriften. De VOI's zouden strenger gecontroleerd worden door o.a. de installatie van het auditcomité en de uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof. Een uniform begroting- en boekhoudingplan zou de instellingen op budgettair en financieel vlak transparanter maken; en de niet-naleving van procedures kon voortaan gesanctioneerd worden. De feitelijke autonomie, die de VOI's onder de toepassing van de wet van 1954 hadden, zou onder het kaderdecreet danig inkrimpen. Ten tweede versterkte het kaderdecreet de positie van de minister van Financiën en Begroting en haar administratie t.a.v. de VOI's. Zo werd de taak en opdracht van de gemachtigde van Financiën, zoals omschreven in de krachtlijnennota, geëxpliciteerd of, volgens anderen uitgebreid. Verder zou deze gemachtigde, samen met een ambtenaar uit ABAFIM, zetelen in het auditcomité dat in bepaalde gevallen zou voorzien in de controle in de boekhoudingen en de rekeningen. Overigens was de bevoegdheid van dit comité in eerste instantie ruimer gedefinieerd, maar werd tijdens de onderhandelingen beperkt tot een revisorale controle (Interview ABAFIM - 1 1999). Ten derde streefde het ontwerpkaderdecreet een grotere betrokkenheid van het moederdepartement in de sturing van de VOI's na. Deze krachtlijn pleitte voor de aanstelling van een administratieve cel binnen het departement van de inhoudelijk bevoegde minister waarbij deze de noodzakelijke coördinatie tussen het moederdepartement en de openbare instellingen tot stand moest laten komen, de inhoudelijke minister materieel bijstaan en adviseren en de administratieve en logistieke ondersteuning van de commissarissen zou voorzien. Een vierde belangrijk kenmerk was de koppeling van meer beheersautonomie aan het afsluiten van een beheersovereenkomst.

De VOI's kantten zich tegen het ontwerpkaderdecreet. Zo reageerden een aantal instellingen gezamenlijk op de krachtlijnennota en ze deden dat op een scherpe manier. Ten eerste werd het feit

[179] Het bestaande stelsel van toezichthoudende gemeenschapscommissarissen en gemachtigden van Financiën kreeg immers kritiek: Geen duidelijke profiel- en taakomschrijving voor commissaris en afgevaardigden, afwezigheid en gebrek aan dynamiek, verscholen van beleidsrelevante informatie en van instructies om taak naar behoren te vervullen (Vlaamse minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer and Vlaams minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche : 15; Rekenhof 1996: 49).

[180] Door het afsluiten van een managementcontract kon de VOI (een grotere mate van) beheersautonomie bekomen op de volgende vlakken: afwijking van de strikte regels inzake kennisgeving van de begroting; herverdeling en overschrijding van kredieten buiten functionele groepen zonder de goedkeuring van de Vlaamse regering; andere controlemodaliteiten dan de tweemaandelijkse uitvoeringsrekening voor toezicht door het Rekenhof; afwijkingen inzake de regels m.b.t. reserveren en aanwenden van winsten en speciale reservefondsrekeningen; en afwijking van het principe dat de Vlaamse regering de rechtspositieregeling van het personeel en de personeelsformatie van de instellingen vaststelt (Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L. et al. 1994: art. 45).

betreurd dat de krachtlijnennota zonder raadpleging van de VOI's was opgesteld en dat de reglementering eenzijdig dreigde te worden opgelegd.

> "Het ontwerp verscherpt de controle en het toezicht op de VOI aanzienlijk (…). Vrij zware en langdurige procedures (b.v. Inzake het personeelsbeleid) *dreigen de soepele werking van de instellingen (en meteen hun bestaansreden) in grote mate te hypothekeren.* Bovendien blijft de leidend ambtenaar steeds de volle verantwoordelijkheid dragen (responsabilisering wordt als een gunstige evolutie ervaren), terwijl hij/zij hoe langer hoe meer gebonden wordt door adviezen, controles en zelfs beslissingen door de toezichthoudende overheid. Mogelijkheden van beroep of verdediging worden niet voorzien. Er wordt dan ook gevreesd voor een *afbouw van de autonomie en meer betutteling*"[181] (cursivering door KV).

Al bij al leken de VOI's met het kaderdecreet in zijn toenmalige vorm niet echt gelukkig. De kritische houding van de VOI's speelde zeker een rol in de standpuntbepaling van de functioneel bevoegde ministers en hun kabinetten. Verder verzette men tegen de grotere rol van de minister van Financiën en Begroting en de functionele administraties in de controle van de VOI's en de overregulering (Interview ABAFIM - 1 1999; Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999)[182].

Toen meer en meer duidelijk werd dat het kaderdecreet het niet zou halen, opteerde het kabinet van Financiën en Begroting voor een andere meer puntsgewijze strategie om een aantal belangrijke punten van het kaderdecreet alsnog ingang te doen vinden.

De invoering van de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering

De discussie rond het kaderdecreet had wel als verdienste dat ze de noodzaak voor een uniform boekhoudkundig en begrotingssysteem in de verf had gezet; deze nood werd in de Vlaamse regering algemeen erkend. Medio 1996 stelde de memorie van toelichting bij het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 dat omwille van het feit dat het kaderdecreet niet op korte termijn realiseerbaar was, in het betreffende programmadecreet de decretale basis gelegd werd om een actueel en voor alle instellingen eenvormig geïntegreerd begroting- en boekhoudplan op te leggen (Vlaams Parlement 3 mei 1996: 4). De vaststellingen die aan deze bepalingen aan de grondslag lagen, waren de volgende: (1) de onaangepastheid van het bestaande wettelijke kader en de uitvoeringsbesluiten aan het voeren van een moderne boekhouding, die meer een meer beschouwd werd als een belangrijk beleidsinstrument; (2) het gebrek aan éénvormigheid tussen de rekeningen van de verschillende instellingen door de grote heterogeniteit van de bestaande bepalingen in de onderscheiden oprichtingsdecreten hetgeen de onderlinge vergelijking van de VOI's en de billijke en gelijkwaardige behandeling en een zuinig beleid[183] t.o.v. de VOI's belette; en (3) de noodzaak aan geconsolideerde gegevens in hoofde van de Vlaamse overheid (Vlaams Parlement 3 mei 1996: 4).

De maatregel gold voor *alle VOI's met een aantal uitzonderingen*. In het Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de VOI's werd een verdere uitvoering aan deze maatregel gegeven.

Initieel was de houding van de VOI's niet louter technisch: het uniforme boekhouding- en begrotingsplan leek hen mogelijkheden te ontnemen en nog voor meer controle te zorgen. Sommige hadden problemen met de uniformiteit van het stelsel of vreesden voor een grotere doorzichtigheid in

---

[181] VDAB, BRTN, IWT, VFISPH, VHM en DS, Kaderdecreet – Wet van 16.03.1954 (zonder datum).

[182] Zie: Van Nerum, B., Verslag van de Interkabinetten-werkgroep vergadering 7 april 1994 betreft krachtlijnen kaderdecreet VOI.

[183] Hier kan verwezen worden naar een opmerking in de resolutie van 25.06.1997 van het Vlaams Parlement: "De omvang van de subsidiëring is bij de meeste instellingen afhankelijk van hun gedeclareerde behoefte aan financiering. Een efficiënte beheersing van de budgettaire transfers naar de VOI's impliceert derhalve een grondige analyse en definiëring van die financieringsbehoefte alsmede een gestructureerde controle op de VOI's. Een aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten zijn (…) noodzakelijk voor de bepaling van deze financieringsbehoefte" (Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997: 6)

de interne financiële relaties. Een aantal VOI's werden echter van de toepassing uitgesloten. Bovendien waren een aantal VOI's die reeds een handelsboekhouding voerden voorstander voor vereenvoudiging van de boekhoudkundige regels. Bovendien werden de VOI's nauw betrokken bij de uitwerking en invoering, waardoor het technische aspect belangrijker werd. Het bedreigende karakter van de operatie werd ook verminderd doordat de systematische vergelijking van de rekeningen van de VOI's door de toezichthoudende overheid nog niet werd doorgevoerd (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999.).

Andere maatregelen en instellingspecifieke initiatieven

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting nam nog een aantal andere algemene initiatieven. Zo werd door middel van instructies aan de afgevaardigden van Financiën hun taakinvulling beter omschreven en hun adviesverlening tav. de minister van Financiën gestroomlijnd. Zo dienden vanaf 1993 de gemachtigde van Financiën verplicht de begrotingsvoorstellen van de betrokken VOI van commentaar te voorzien en werden ze gehoord op de begrotingsdiscussies. Ze dienden naderhand ook elke decretale of organieke wijziging te becommentariëren (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999; interview ABAFIM-I 1999). Een ander initiatief dat evenwel los stond van het ontwerpkaderdecreet was de pooling van de verzekeringen van de VOI's, dat in 1997 doorgevoerd werd. Verder werd in 1997 de waarborgverlening aan leningen die onder meer door VOI's aangegaan werd, verder verstrakt (Belgisch Staatsblad 30 december 1997).

In de loop van de jaren negentig werden ook een aantal instellingsspecifieke maatregelen genomen. Eerst en vooral werden bij een aantal instellingen wijzigingen van hun oprichtingsdecreet doorgevoerd, die soms hun bevoegdheden inzake financieel management beïnvloedden (zie lager). Daarnaast werd door de Vlaamse regering met een zestal VOI's een beheersovereenkomst afgesloten, die in bepaalde gevallen een impact hadden op de beheersautonomie inzake financieel management van de betrokken instellingen. Het kabinet van Financiën en Begroting was in bepaalde gevallen betrokken bij de onderhandelingen of kon via interkabinettenwerkgroepen commentaar leveren (zie lager). Verder werden een drietal instellingen (K&G, OVAM, VDAB –T-Interim en BO) opgedragen een prestatiebegroting te maken in het kader van de proeftuinfase (1992-1997) van de Doelmatigheidsanalyse, dat in 1992 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting werd opgestart (Bouckaert et al. 1998:6). Door die prestatiebegrotingen kreeg de Vlaamse regering en de minister van Financiën en Begroting beter zicht op de allocatie van de budgettaire middelen aan de activiteiten, prestaties en doelstellingen van de betrokken instelling (Bouckaert and Auwers 1999, 21; Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

De gevolgen van de initiatieven voor de sturing inzake financieel management door de Vlaamse regering

De vraag stelt zich in hoeverre met deze initiatieven de sturing inzake financieel management door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's verminderde, dan wel vermeerderde. Daartoe wordt per beslissingsdomein inzake financieel management tabelsgewijs nagegaan (1) welke formele bepalingen de wet van 16 maart 1954 en haar uitvoeringsbesluiten oplegde, (2) in welke mate de VOI's aan deze bepalingen onderworpen waren volgens hun oprichtingsdecreet en hun statuten, (3) in welke mate deze bepalingen feitelijk ook nageleefd werden en wat de knelpunten i.v.m. deze bepalingen waren, en (4) in hoeverre de verschillende bovenvermelde initiatieven een antwoord boden op de gesignaleerde knelpunten en hierbij soepelere of strakkere regels oplegden. De betrokken tabellen B6.2 tot en met B6.7 vindt men in bijlage 6.1. De bespreking van de gevolgen gebeurt op basis van de beslissingsdomeinen die onderkend zijn in het ontwikkelde analyse-instrument m.b.t. de beheersautonomie inzake financieel management (zie bijlage 5.2 en bijlage 5.3).

Begroting en begrotingsuitvoering

Binnen het beslissingsdomein inzake begroting en begrotingsuitvoering zijn de strategische, tactische en operationele beslissingen te vatten in vier clusters, m.n. inzake de vorm en inhoud van de begroting, inzake de procedure voor de opmaak van de begroting, inzake de begrotingsprincipes en inzake begrotingsuitvoering en –controle (zie bijlage 5.2).

Tabel B6.2 (zie bijlage 6.1) toont aan dat inzake begroting en begrotingsuitvoering (1) de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 telkens op een aantal sui generis VOI's niet van toepassing waren (dikwijls zonder dat hun oprichtingsdecreet of hun statuten een andere bepaling in de plaats stelde) , en (2) dat de naleving van die bepalingen bij de VOI's van cat. B en sui generis waar ze wel van toepassing waren, in vele gevallen achterwege bleef.

De meeste knelpunten die tabel B6.2 aangegeven zijn, bleven in de periode 1992-1999 zonder oplossing, maar de invoering van de geïntegreerde economische en budgetaire rapportering reduceerde alvast de heterogeniteit tussen de instellingen m.b.t. *vorm en de inhoud van de begroting*. Tot de inwerkingtreding van het betrokken Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 diende een VOI formeel de vorm van (het ontwerp van) de begroting, die waren voorgeschreven door de ministers waarvan de organismen afhangen samen met de minister van Financiën, te volgen (Belgisch Staatsblad 18 april 1954: art. 10). Het basisprincipe was dat de uitgaven volgens hun aard, m.a.w. volgens de economische classificatie gerangschikt dienden te worden (Van de Voorde & Steinlet, 205). Feitelijk is er echter nooit een uniforme begrotingsstructuur vooropgesteld en hadden de respectievelijke VOI's aanzienlijke autonomie in het structureren van hun begroting (Interview ABAFIM - 1 1999). Bij vele VOI's is deze begrotingsstructuur nooit formeel goedgekeurd door de toezichthoudende overheid. De VOI's structureerden hun begroting volgens verschillende classificatieschema's, en deze classificatieschema's werden daarbij veelal aangepast aan de specifieke noden van de organisatie.

Tabel 6.8 geeft een aanduiding van de diversiteit van begrotingstructuren en –coderingen voor wat betreft de ingediende ontwerpbegrotingen voor het begrotingsjaar 1995.

BEGROTINGSSTRUCTUUR EN CODERING	INSTELLINGEN
Benelux economische classificatie[184]	OVAM, BLOSO, VFSIPH, IWT
Plan Mahin	DS, NVZ, IMALSO, MBZ, K&G, BRTN, VCGT, VDBH, VVM
Eigen (functionele) classificatieschema's	ARGO, DIGO, VDAB, VITO, VIZO, VLM, VHM, OPZ Geel, UZ Gent
MAR (wet van 1975)	OPZ Rekem, VMW

TABEL 6.8: DE VERSCHILLENDE CLASSIFICATIESCHEMA'S DIE GEBRUIKT WERDEN DOOR DE VOI'S VOOR HUN ONTWERPBEGROTING VOOR HET BEGROTINGSJAAR 1995[185]

[184] Ten tijde van de begrotingscontrole voor het begrotingsjaar 1996 maakte de afdeling Budgettering een inventarisatie van de VOI's die toendertijd de Benelux Economische Classificatie gebruikten als begrotingscodering. Naast 7 begrotingsfondsen van categorie A hadden OVAM, VMM, BLOSO, VFSIPH, IWT, VHM en VLM een dergelijke begrotingsstructuur (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1996).

[185] De analyse van de bij de Vlaamse Raad ingediende ontwerpbegrotingen bij de begrotingsopmaak voor het begrotingsjaar 1995 is vooral gebaseerd op de coderingen die gebruikt werden voor respectievelijk ontvangsten en uitgaven. Bij de Benelux Economische Classificatie werd de ESER en de ES-Term classificatie inbegrepen. Klasse 4 voor ontvangsten en 5 voor uitgaven verwees naar Plan Mahin als begrotingsstructuur. Klasse 6 en 7 voor respectievelijk uitgaven en ontvansten verwees naar het MAR als basisstructuur. De eigen classificatieschema's waren meestal gebaseerd op de economische classificatie in algemene termen (cf. onderscheid personeel, werking en investeringen) maar maakten daarbij meestal een onderscheid naar activiteiten of organisatieonderdelen (Vlaamse Raad 1994: Bijlagen I tot XXV).

Verschillende begrotingsstructuren impliceerden naast verschillende classificatieschema, ook verschillende aanrekeningregels en –momenten (Interview ABAFIM - 1 1999). Bovendien werden de aanrekeningregels en –momenten in sommige gevallen gewijzigd om beter aan te sluiten bij de eigenheid van de instelling. Dit alles werd niet altijd even goed geëxpliciteerd in het boekhoudplan van de instelling, die overigens in sommige gevallen ontbrak (zie ook infra). De VOI's hadden of kregen met andere woorden enerzijds een zekere vrijheid in het bepalen van de structuur en de gedetailleerdheid van de verschillende kredietposten op hun begroting en anderzijds in het bepalen van de vigerende aanrekeningregels en –momenten. Dit had gevolgen naar andere aspecten van het domein van de begroting en de begrotingsuitvoering van de instelling toe.

Ten eerste bepaalde de gedetailleerdheid van de begroting aan uitgavenzijde in grote mate de flexibiliteit van de inzet van de goedgekeurde kredieten[186]. De indeling van de begroting is immers de basis voor de *specialiteit*[187], waarop het toezicht door de toezichthoudende overheid zich op baseerde. Verschillende VOI's kozen er aldus voor om b.v. werkingsuitgaven onder één begrotingskrediet te plaatsen, waardoor de VOI binnen de perken van dat krediet de uitgaven vrij kon toewijzen (b.v. VITO, VIZO). In de gevallen waar de werkingskosten over verschillende posten verspreid waren, dienden de VOI's immers formeel de voorafgaande goedkeuring van de minister op eensluidend advies van de minister van Financiën of Begroting of haar gemachtigde te vragen voor een herschikking of overschrijding van die posten[188]. Anders riskeerden ze een bemerking van het Rekenhof, die echter verder geen repercussies had.

Ten tweede had de verscheidenheid in begrotingsstructuren en –regels ook tot gevolg dat de wijze van bepaling (kas of bedrijfseconomisch of mengvorm) van de benodigde overheidsdotatie verschilde van VOI tot VOI. Verder impliceerde het dat bij sommige VOI's begrotingsoverschotten moeilijker te traceren waren, waardoor een onbillijke behandeling van de VOI's bij de begrotingsbesprekingen ontstond (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999; Interview ABAFIM-2 1999; Interview ABAFIM-I 1999). Ook het aanhouden van niet-reglementaire kasreserves was niet altijd te

---

[186] In hoeverre de VOI's onder de wet van 16 maart 1954 kunnen beslissen tot verschuiven van kredieten tussen de verschillende begrotingsposten inzake werkingsuitgaven, is afhankelijk van twee zaken: Ten eerste wordt dit bepaald door de wettelijke mogelijkheid of verbod tot overschrijding of overschrijving van de limitatieve kredieten op de verschillende begrotingsposten. Hierbij kan verwezen worden naar Art. 5 van de wet van 16 maart 1954: "overdracht en overschrijding van de limitatieve kredieten uitgetrokken op de begroting van de organismen moeten, voor enige tenuitvoerlegging worden toegestaan door de minister, van wie het organisme afhangt, op eensluidende advies van de minister van Financiën of diens gemachtigde". Een tweede factor van belang is de mate waarin de verschillende werkingsuitgaven over verschillende posten op de begrotingen van de betrokken instellingen gespreid zijn. Indien in het eerste geval de werkingsuitgaven in één limitatief krediet vervat zitten, dan is er geen sprake van verschillende posten waartussen middelen voor werkingsuitgaven kunnen worden verschoven. Zodoende stelt het voor de VOI geen probleem om werkingsuitgaven vrij in te zetten. Indien de werkingsuitgaven aan verschillende posten op de begroting zijn toegewezen, dan dient de VOI in principe de goedkeuring van de toezichthoudende minister op eensluidend advies van de minister van Financiën of zijn gemachtigde te hebben vooraleer ze middelen over die posten kan herverdelen. De indeling van de begroting in posten is dus medebepalend voor de autonomie die de VOI in deze heeft.

[187] Het principe van de specialiteit bepaalt onder meer dat uitgavenkredieten, die goedgekeurd zijn door het parlement, uitsluitend worden gebruikt voor de activiteiten waarvoor ze bestemd zijn en dat er overschrijding of overschrijving van uitgavenkredieten in de begroting verboden is, behoudens bepaalde uitzonderingen. Het specialiteitsbeginsel heeft centraal tot doel controle op de staatsuitgaven mogelijk te maken en legt de link tussen de opmaak en machtiging van de begroting enerzijds en de uitvoering van de begroting en de controle erop anderzijds (Van de Voorde en Steinlet, 1995: 28).

[188] In feite was er sprake van drie soorten verschuivingen tussen uitgavenposten: verschuivingen tussen kredieten gefinancierd vanuit verschillende begrotingsprogramma's (type I-verschuivingen); verschuivingen gefinancierd vanuit verschillende basisallocaties van eenzelfde begrotingsprogramma (type II-verschuivingen); en verschuivingen gefinancierd uit één basisallocatie (type III-verschuivingen). De wet van 1954 verbood elk type verschuiving behalve bij voorafgaande goedkeuring door de functioneel bevoegde minister op eensluidend advies van de minister van Financiën of zijn gemachtigde (art. 5). De gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit legden onafhankelijk op dat type I-verschuivingen de goedkeuring van het parlement vereisen en type II-verschuivingen de goedkeuring van de bevoegde minister en de minister van begroting daar deze verschuivingen een aanpassing vergen van respectievelijk de algemene uitgavenbegroting en de administratieve begroting. Instellingen van cat. B en 7 instellingen sui generis konden geen van deze verschuivingen doen zonder voorafgaande goedkeuring. De overige instellingen sui generis mochten geen type I en II verschuivingen doorvoeren zonder goedkeuring van overheidswege.

onderkennen vanuit de begroting en de uitvoeringsrekening, alhoewel het centraal thesauriebeheer dit informatieprobleem feitelijk uit de wereld hielp.

Een en ander werd dus verholpen door de verplichting door het Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 om een uniforme begrotingsstructuur, met name de ESER '92 structuur, aan te wenden. Vanaf 1 januari 1998 van dat besluit dienden alle onderworpen VOI's een uniforme begroting met een vastgelegde minimale graad van detaillering en uniforme aanrekeningregels in te dienen. Begrotingssaldi en kasreserves waren in principe gemakkelijk terug te vinden op gestandaardiseerde kredietposten. En alle betrokken VOI's hadden nu formeel dezelfde flexibiliteit in de inzet van hun kredieten; de nog steeds geldende verplichting[189] voor de voorafgaande goedkeuring door de toezichthoudende overheid van begrotingswijzigingen werd nu opgelegd vanuit eenzelfde basis voor de betrokken VOI's. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat de graad van detaillering in de ESER-begroting redelijk klein was en dat de indeling binnen de begrotingsposten reeds een aanzienlijke vrijheid van besteding toeliet in tegenstelling met bijvoorbeeld de vroegere Benelux Economische classificatie en het plan Mahin (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997 : 1). In de ESER classificatie werd immers gewerkt met codes die beperkt zijn tot maximaal 4 cijfers. Een VOI kon met andere woorden haar begroting en haar rapportering beperken tot een aantal grote posten waarbij een heleboel informatie verloren zou gaan. Waarschuwingen in die zin kwamen van de technische commissie die de implementatiefase begeleidde. De noodzakelijke aanvullende inlichtingen voor een 'getrouw beeld' dienden volgens haar bij voorkeur echter zoveel mogelijk te worden verwerkt in de begroting en de rapportering zelf door verdere detaillering in functie van de individuele karakteristieken van elke VOI.

Het rekenhof gaf een soortelijke kritiek, maar dan eerder naar de beleidscomponent van de begroting toe. Volgens hen dreigde door de verplichting tot opmaak van de begroting volgens een schema gebaseerd op de ESER-classificatie belangrijke *beleidsinformatie* voor het Vlaams Parlement verloren te gaan. Meer bepaald ontbrak in dergelijk begrotingen een gestructureerd overzicht van de verrichtingen in relatie tot de maatschappelijke opdracht van de VOI's. "De beleids- en informatiewaarde van de begrotingen is bijgevolg afhankelijk van het individuele initiatief van elke VOI om haar begroting verder in te delen volgens de verschillende soorten ontvangsten en uitgaven en volgens de verschillende activiteiten" (Vlaams Parlement 1997: 30). Verder werd de opgelegde uniformiteit in aanrekeningregels ondermijnd door interpretatiemoeilijkheden waarmee de VOI's worstelden (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997: 3; Vlaams Parlement 1998: 255; Vlaams Parlement 1997: 31). Een laatste, meer fundamentele kritiek betrof het feit dat door de ESER-benadering dotaties voortaan bepaald werden op basis van het kasverschil. Dit hield een aantal gevaren in. Vanuit de kant van de Vlaamse overheid werd geopperd dat de verantwoordelijkheid voor provisionering opnieuw verschoof naar de Vlaamse Gemeenschap. Met name vreesde men dat bepaalde risico's en investeringen in de toekomst zware fluctuaties zouden veroorzaken in de benodigde dotaties hetgeen de totale begroting van de Vlaamse overheid kan bezwaren (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999). Vanuit de kant van de VOI's hekelde men het feit dat een vooruitziend financieel management in meerjarenperspectief onmogelijk werd gemaakt door het niet in rekening brengen van afschrijvingen en andere risico's bij de dotatiebepaling (Interview VDAB I-16 2000).

[189] Geen enkele bepaling van de wet van 1954 werd door het betrokken decreet en uitvoeringsbesluit opgeheven, hetgeen eerder onduidelijkheid schiep over welke bepalingen nu juist diende te worden gevolgd (Vlaams Parlement 1998).

Boekhouding

Binnen het beslissingsdomein inzake boekhouding zijn de strategische, tactische en operationele beslissingen te vatten in drie clusters, m.n. inzake de vorm en inhoud van de boekhouding, inzake de aanrekening- en waarderingregels, en inzake de procedure voor de opmaak en goedkeuring van de rekening en het ex post toezicht (zie bijlage 5.2).

Tabel B6.3 toont aan dat ook inzake boekhouding (1) heterogene bepalingen van toepassing waren op de verschillende VOI's, en (2) dat de toepassing van een aantal van die bepalingen ook op dit vlak te wensen over liet. Ook hier bood de invoering van de geïntegreerde budgettaire en economische rapportering in 1997 een antwoord op een tweetal problemen: m.n. (1) inzake de vorm en inhoud van de boekhouding en (2) inzake het aangewende rekeningstelsel en de regels voor aanrekening en waardering.

Inzake vorm en inhoud van de boekhouding was in de visie van de wet van 1954 de begrotingsboekhouding de *basisboekhouding*. Alle VOI's dienden een begrotingsboekhouding te voeren teneinde in- en uitgaande kasstromen te registreren[190]; eventuele dotaties werden immers verantwoord door kasstromen. Daarnaast dienden de VOI's met een administratief karakter ook een vermogenscomptabiliteit bij te houden (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1997: 8) (Van de Voorde & Steinlet 1995: 206-208). Deze boekhoudingen dienden geïntegreerd te zijn in die zin dat elke boeking op een begrotingsrekening diende te worden geboekt in de patrimoniale boekhouding door middel van gelijktijdige of periodieke overboekingen. De overeenstemming tussen beide werd gecontroleerd via het opstellen van een beheersrekening. De VOI's met een commercieel, industrieel en financieel karakter werden verplicht, naast de begrotingsboekhouding, een bedrijfseconomische boekhouding (kosten en opbrengsten) bij te houden, waarbij de wet van 1975 betreffende de jaarrekening van de ondernemingen op hen van kracht was (Cadiat 1986: 136). Het Rekenhof stelde op dit vlak een grote heterogeniteit vast, waardoor het genereren van vergelijkbare informatie tussen VOI's problematisch was[191].

Maar ook inzake de boekhoudplannen die het aangewende rekeningstelsel en de regels voor aanrekening en waardering uiteenzette, was de verscheidenheid en onvergelijkbaarheid tussen de VOI's opmerkelijk. Immers, voor wat de VOI's met *administratief karakter* betreft, legde de betrokken regelgeving geen éénduidig boekhoudplan op en lag het initiatief voor het ontwikkelen van een geschikte comptabiliteit en boekhoudplan bij de instellingen zelf (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ?: 3). De VOI's met een commercieel, industrieel en financieel karakter werden via de wet van 17 juli 1975 verplicht het Minimum Algemeen Rekeningstelsel als rekeningensysteem te gebruiken en hun boekhoudplan te baseren op de aanrekeningregels van die wet. Instellingsspecifieke afwijkingen waren evenwel mogelijk. De algemene structuur van hun boekhoudplan diende, net als bij de categorie B VOI's van administratieve aard, ook goedgekeurd te worden door de toezichthoudende

[190] Niet alle transacties werden op kasbasis geboekt, er waren tal van afwijkingen (Interview ABAFIM-2 1999).

[191] In haar verslag gaf het Rekenhof aan hoeveel VOI's van categorie B en *sui generis* anno 1996 naast een begrotingsboekhouding een economische en analytische boekhouding voerden. "Van de 11 VOI's van categorie B voeren er acht een handelsboekhouding, die in de meeste gevallen geïntegreerd is in de begrotingsboekhouding. Wel gebeurt die integratie niet altijd geautomatiseerd. Slechts in drie VOI's van categorie B is er een volledig geautomatiseerde en geïntegreerde economische en budgettaire boekhouding. Van de 14 *sui generis* –instellingen voeren er vier een boekhouding met toepassing van de wet van 17 juli 1975. Slechts bij 2 instellingen is zij op geïnformatiseerde wijze geïntegreerd in de begrotingsboekhouding. Een analytische boekhouding die informatie verschaft over de kostprijs van de activiteiten van de organisatie wordt in 7 van de 11 VOI's van categorie B en in slechts 3 *sui generis* instellingen gevoerd. De bruikbaarheid van de kostprijsgegevens is daarenboven matig; zij verschaffen weinig inzicht in de kostprijs van de verschillende doelstellingen van de organisatie" (Rekenhof 1996: 41). Wat betreft de VOI's van categorie A voerden de meeste een eenvoudige kasboekhouding. Twee instellingen echter, met name VMM en OVAM, hadden wel degelijk een geïnformatiseerde en geïntegreerde economische en budgettaire boekhouding.

minister en de minister van Financiën. Het Rekenhof stelde vast anno 1996 dat de boekhoudplannen die moesten voorzien in het te hanteren rekeningenstelsel en de aanrekening- en waarderingregels of ontbraken, of vaag of onderling heel verschillend waren (Interview ABAFIM - 1 1999). De boekhoudplannen van 1/5 van de VOI's van categorie B en *sui generis* beschreven in onvoldoende mate welke transacties op welke rekeningen moesten worden geboekt en voor de overige VOI's waren ze *zelden degelijk*. Een formele goedkeuring door de functionele minister en de minister van Financiën van de algemene structuur van het boekhoudplan was afwezig, bij de meerderheid van de door het Rekenhof onderzochte instellingen van categorie A bij acht van de elf door het Rekenhof onderzochte VOI's van categorie B en bij drievierden van de *sui generis* instellingen (Rekenhof 1996: 41, 47)[192].

Het spreekt voor zich dat een gebrek aan bedrijfseconomische boekhouding en degelijke boekhoudplannen het toezicht op de financiële toestand van de instellingen zeer moeilijk maakte en dat er een kans bestond dat een VOI in haar eigen voordeel aanrekeningregels en waarderingsregels interpreteerde of zelfs wijzigde. Het Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 trachtte deze complexiteit te reduceren door ten eerste de bedrijfseconomische boekhouding als basisboekhouding op te leggen (Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en gezondheidsbeleid 1997: 5-7; Afdeling Budgettering 1997: 5-7). Hierbij werd de wet van 17 juli 1975 m.b.t. de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen en het Minimum Algemeen Rekeningsstelsel (MAR) als basis genomen. Ten tweede werd omwille van de complexiteit m.b.t. het toe te passen rekeningstelsel en de daaruitvolgende hoge implementatiekost niet geopteerd voor een geïntegreerde economische en budgettaire boekhouding, hetgeen initieel wel de bedoeling was (Afdeling Budgettering 1997: 11). Zo'n integratie was ook de expliciete wens van het Rekenhof en het Vlaams Parlement, omwille van de verschillende maar evenwaardige finaliteit van de begroting- en bedrijfseconomische boekhouding (Vlaams Parlement 1998: 245-255). In het Besluit was geen sprake van een volwaardige begrotingsboekhouding, enkel bepalingen inzake de begrotingsrapportering waren opgenomen. Naar begrotingsopmaak zowel als naar begrotingsuitvoering toe diende voortaan gerapporteerd worden in ESER-termen (Benelux Economische Classificatie van de Uitgaven en Ontvangsten van de Overheid – herwerkte versie, mei 1992). Alle nodige informatie inzake de begrotingsrapportering diende te kunnen worden afgeleid uit de bedrijfseconomische boekhouding. Ten vierde schreef het besluit de aanrekening- en waarderingregels voor voor zowel de begrotingsverrichtingen als de bedrijfseconomische boekhouding. Veel ruimte voor instellingsspecifieke afwijkingen was er niet. Tenslotte diende de boekhouding ook te voorzien in analytische faciliteiten om kosten te kunnen detailleren naar onder meer beleidsdomeinen, diensten en verantwoordelijkheidscentra. Los van het feit dat er interpretatiemoeilijkheden opdoken bij de implementatie van het voorstel, hield dit besluit een aanzienlijke verstrakking van het toezicht in en een vermindering van de feitelijke autonomie van de VOI's op het vlak van boekhouding onder de wet van 1954 in.

Inkomstenmanagement en reserveringen

De strategische, tactische en operationele beslissingen verwijzen naar (1) aard, omvang en aanwending van de eigen ontvangsten[193], en (2) aard, omvang en aanwending van de reserves (zie bijlage 5.2). Tabel B 6.4 zet de gevolgen van de maatregelen voor de beheersautonomie op het vlak van inkomstenmanagement en reserveringen op een rij (zie bijlage 6.1).

[192] Volledigheidshalve dient erop worden gewezen dat het BLOSO, de DIGO en vroeger de BRTN hun boekhoudplan niet dienden goed te keuren door de Vlaamse regering (Rekenhof 1996: 47).

[193] Onder de 'eigen ontvangsten' van een instelling wordt verstaan alle ontvangsten, uitgezonderd de ontvangsten lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met anzonderlijk beheer, de ontvangsten die de VOI's innen krachtens reglementeringen opgesteld door de Vlaamse regering (b.v. milieuheffingen die worden geïnd door OVAM), en de toelagen door andere overheden.

De invoering van het centraal thesauriebeheer en later van de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering veranderden niets formeel aan de mogelijkheid voor instellingen om eigen ontvangsten en reserves te hebben. Maar feitelijk hadden deze maatregelen wel degelijk een invloed.

Reservevorming was maar mogelijk op basis van decretale of wettelijke bepalingen en bij goedkeuring van de Vlaamse regering of van de minister van Financiën. De Vlaamse regering of de raad van bestuur, mits goedkeuring van de functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën en Begroting bepaalden de regels inzake het beheer van het fonds. Tot 1993 was de Vlaamse overheid terughoudend t.a.v. het toestaan van reservevorming door instellingen en ze had daar verschillende redenen voor. Er was het bestaan bij verschillende instellingen van moeilijk te detecteren kasreserves, die echter geen wettelijke of decretale grondslag hadden, en die ontstonden doordat de dotatiedoorstorting niet gebeurde op basis van de reële maar wel een onderschatte kastoestand (zie supra). Ten tweede ontsnapten ook de reglementaire reservefondsen in grote mate aan het toezicht vanwege de overheid omdat deze reservefondsen niet voorkwamen in de begroting noch in de uitvoeringsrekening van de instelling (zie interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999). Bovendien werden deze middelen ook niet optimaal belegd terwijl de Vlaamse Gemeenschap haar eigen tekort tegen marktvoorwaarden diende te ontlenen. Tenslotte kenden sommige van deze reservefondsen weinig of geen beweging en werden dus niet gebruikt; andere bevonden zich sinds jaren aan hun plafondbedrag.

De *regelgeving* inzake het aanhouden van een reservefonds was door het centraal thesauriebeheer op zich niet veranderd. Reservefondsen waren slechts toegelaten indien hierover door de toezichthoudende overheid goedkeuring werd gegeven op basis van een bestaande wettelijke, decretale of reglementaire grondslag (Belgisch Staatsblad 8 oktober 1993: art. 8). De *houding* tegenover de fondsvorming van de Vlaamse regering was echter wel gewijzigd met de invoering van het centrale thesauriebeheer (Interview ABAFIM - 1 1999). Ten eerste werd door de gecontroleerde dotatiedoorstorting en de opvolging van de thesaurie van de instellingen de opbouw van de facto kasreserves vermeden. Ten tweede kon via de spiegelrekeningen van de reservefondsrekeningen van de betrokken instellingen de toestand van de reglementaire reserves permanent worden opgevolgd. Deze rekeningen genereerden voorts gunstige creditinteresten die gedeeltelijk de Vlaamse Gemeenschap ten goede kwamen (Rekenhof 1996: 32). De gewijzigde houding van de Vlaamse regering hield in dat formeel de beslissing tot het aanhouden van reservefondsen nog steeds bij de toezichthoudende overheid lag, maar dat deze toestemming gemakkelijker verkregen werd. Bovendien werden feitelijk een aantal reserverekeningen, die niet decretaal of wettelijk verankerd waren, getolereerd bij het CFO. Deze toegeving werd door het kabinet Financiën en Begroting tegenover de VOI's gedaan in ruil voor de toetreding tot het CFO (Interview ABAFIM - 1 1999)[194]. Door de invoering van een uniforme begrotingsstructuur en boekhoudplan in 1997 nam de doorzichtigheid van de reservevorming door de VOI's nog verder toe. Inzake de eigen ontvangsten bevatte de interestberekening in kader van het CFO een prikkel om haar eigen ontvangsten op te drijven en snel te innen, en om haar uitgaven zo laag en zo traag mogelijk te verrichten; lage en laattijdige inning van de eigen ontvangsten en snelle uitgaven worden financieel gesanctioneerd (Belgisch Staatsblad 8 oktober 1993: art. 6 § 1; Vlaams Minister van Financiën en Begroting, W. Demeester-Demeyer, 25 maart 1993).

Wat betreft instellingspecifieke initiatieven inzake inkomstenmanagement verleenden decreetwijzigingen bijvoorbeeld aan de SERV in 1995 om eigen inkomsten te hebben, en verruimden de potentiële bronnen van eigen inkomsten in het geval van de VRT. In het geval van de VDAB werd door de beheersovereenkomsten meer mogelijkheden gecreëerd tot houden en aanwenden van eigen inkomsten.

[194] Buiten het CFO zouden er eind 1999 in beperkte mate nog altijd niet-geformaliseerde reserves bestaan (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

Aankoopmanagement

De strategische, tactische en operationele beslissingen verwijzen naar de gunning van overheidsopdrachten, het verwerven van roerende en onroerende goederen en de mogelijkheid tot onteigenen (bijalge 5.2).

In het kader van verwerving van goederen en investeringen merkte Cadiat op: "L'organisme ne peut non plus agir à sa guise d'investissements. En vertu d'un principe général du droit, il ne peut posséder d'autres biens que ceux qui lui sont nécessaires pour accomplir sa mission. Ce principe est souvent exprimé par la loi, notamment en matière immobilière. En outre, le programme d'investissements est une des armes qui utilise l'Etat dans sa politique économique. Le législateur retire donc souvent aux organismes le pouvoir de décision en la matière" (Cadiat 1986, 122-123). Een aantal instellingen konden pas tot verwerving van onroerende goederen overgaan na machtiging door de Vlaamse regering; andere konden het zonder machtiging. In het geval van Toerisme Vlaanderen kon de machtigingsverplichting opgeheven worden in het kader van een beheersovereenkomst. Via decreetwijzigingen diende VMM vanaf 1991 geen machtiging meer te vragen voor de verwerving van onroerende goederen en kon OVAM vanaf 1994 onteigenen zonder machtiging (zie tabel B6.5 bijlage 6.1).

Voordat de wet van 1954 in werking trad, waren de instellingen van openbaar nut niet onderworpen aan de wettelijke bepalingen die de overheidsopdrachten beheersten. Na de wijziging van de wet van 16 maart 1954 door het Koninklijk Besluit nr. 98 van 11 november 1967 werden de instellingen van openbaar nut verplicht hun opdrachten te plaatsen volgens de gunningswijze en procedures in naam van de Staat. Onder de wet van 14 juni 1976 bleven de instellingen echter autonoom bij het treffen van beslissingen inzake opdrachten en werden ze enkele verplicht de reeds bij de wet van 4 maart 1963 omschreven procedures te volgen. Deze procedures boden een waarborg voor de regelmatigheid van de gunningen (Druyts juni 1987,160; Cadiat 1986, 140-141). Later werden alle overheidsopdrachten gegund op basis van de wet van 24 december 1993 (B.S. 22 januari 1994) betreffende overheidsopdrachten volgens een der volgende vijf procedures: openbare of beperkte aanbesteding, algemene of beperkte offerteaanvraag, onderhandelingsprocedure. In de uitvoeringsbesluiten werden de specifieke procedures omschreven voor de in de wet onderscheiden gunningstelsels. Het merendeel van de VOI's viel onder de bepalingen van de wet van 24 december 1993, die op basis van een aantal criteria zijn toepassingsgebied afbakende, m.n. het bezitten van rechtspersoonlijkheid, het opgericht zijn met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn (hetgeen niet samenvalt met instellingen van commerciële of industriële aard), en waarbij er sprake is van een bijzondere overheidsinvloed via de samenstelling van de directie, raad van beheer of raad van toezicht, via het toezicht of via de financiering (D'Hooghe 1997, 158-66). De notie 'instellingen die voorzien in een algemeen belang van commerciële en industriële aard' verwees volgens D'Hooghe (D'Hooghe 1997, 158-66) waarschijnlijk naar de instellingen die in het kader van het economisch overheidsinitiatief waren opgericht met de bedoeling de bloei van het economisch en industrieel leven te bewerkstellingen, te bevorderen en te handhaven, zoals de Gewestelijke investeringsmaatschappijen.

Het betrokken KB regelde in detail onder meer het gebruik van de technische specificaties en de normen, de vaststelling en het onderzoek van de prijzen, de offertes (opmaken en indiening van de offertes) en de procedure van gunning bij aanbesteding en offertes (opening van de offertes, onderzoek van de regelmatigheid en keuze van de ondernemer evenals kennisgeving ervan; bijzondere bepalingen betreffende de onderhandelingsprocedure (D'Hooghe 1997, 125). De precieze toepassing van deze gunningprocedures in concrete gevallen door de VOI's was het voorwerp van het algemeen en/of specifiek toezicht (D'Hooghe 1997, 5).

Kasmanagement en financiële verrichtingen

De strategische, tactische en operationele beslissingen verwijzen naar (1) kasmanagement[195], en (2) financiële verrichtingen, met name beleggingen en leningen. Ook bij de analyse van de sturing inzake beslissingen m.b.t. financiële verrichtingen valt opnieuw de enorme heterogeniteit tussen de instellingen op (zie bijvoorbeeld leningen bij sui generis instellingen; zie tabel B6.6 bijlage 6.1).

De invoering van het centraal thesauriebeheer beïnvloedde de beheersautonomie inzake kasmanagement en financiële verrichtingen in aanzienlijke mate. Inzake kasmanagement konden de instellingen, die onderworpen waren aan het centraal thesauriebeheer, niet langer een eigen financiële instelling, waarbij ze hun rekeningen hielden en hun betalingsverkeer lieten verzorgen, kiezen. Ze bleven vrij in de keuze wanneer ze hun betalingen verrichten of hun ontvangsten inden, maar de interestberekening hield een prikkel in voor een zo efficiënt mogelijk debiteuren- en crediteurenbeheer. Inzake beleggingen op lange termijn mocht men volgens de wet van 16 maart 1954 enkel beleggen in de in de oprichtingswet en statuten toegelaten verrichtingen en beleggingen of in door de staat uitgegeven effecten of in openbare fondsen door de Koning bepaald. Voor belegging op zicht of op korte termijn kon de minister van Financiën andere modaliteiten beslissen (art. 12). Bij wijze van een omzendbrief werd op 7 april 1955 verplicht dat gelden op zicht of kortere termijn dienden geplaatst te worden bij o.a. het Postcheckambt en de openbare kredietinstellingen. Daardoor bleven deze middelen gratis ter beschikking van de Staat met als doel de beschikbare gelden te doen afvloeien naar de staat (Van de Voorde & Steinlet 1995: 213). Voor de Vlaamse overheid was deze verplichting als dusdanig niet zinvol, hoewel het principe van beschikbaarheid van nog niet bestemde dotaties overgenomen werd.

Art. 12 van de wet van 1954 kreeg met de invoering van het centraal thesauriebeheer een zeer vergaande invulling. Meer bepaald konden de VOI's niet langer zelf beslissen over beleggingen op zicht of op korte termijn, maar kwam deze beslissing het CFO toe. Ook beleggingen op lange termijn konden de instellingen niet meer doen onder meer omwille van de doorstorting van de dotaties in functie van de dagelijkse kasbehoeften[196] (met uitzondering van een aantal reserves buiten CFO, zoals de pensioenreserves bij DS). De VOI's mochten wel nog genieten van de interesten op deze beleggingen, weliswaar gedeeltelijk. Anderzijds werd het bedrag waarop interesten konden worden verdiend, strikter bepaald door twee gevolgen van het CFO: (1) het minimaliseren van de financiële opbrengsten op de dotaties door het vermijden van het cumuleren van dotaties op de financiële rekeningen van de VOI's en door de toepassing van de formule tot interestbepaling; en (2) het koppelen van de interesten aan het aandeel van de eigen ontvangsten van de VOI's.

Inzake leningen veranderde ook één en ander door de instelling van het centraal thesauriebeheer. De wet van 16 maart 1954 stelde dat leningen voor meer dan 10 dagen die de organismen binnen de perken van hun statuten mochten aangaan ter machtiging voorgelegd moesten worden aan de functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën. Leningen korter dan 10 dagen mochten dus in principe vrij worden aangegaan door de instellingen (voor uitzonderingen zie tabel B 6.6). De instelling van het CFO had tot gevolg dat de betrokken instellingen de aangegane kredieten op korte termijn dienden terug te betalen en af te sluiten. Geen enkel krediet op korte termijn mocht door de VOI nog worden aangegaan. Het CFO had bij zijn kredietinstelling voor elke VOI een kredietlijn van maximum 30 dagen die was ingerekend in de begrotingsnorm. Deze kredietlijn, m.n. het maximale

[195] Onder de 'eigen ontvangsten' van een instelling wordt verstaan alle ontvangsten, uitgezonderd de ontvangsten lastens de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, een begrotingsfonds of een dienst met anzonderlijk beheer, de ontvangsten die de VOI's innen krachtensreglementeringen op gesteld door de Vlaamse regering (b.v. milieuheffingen die worden geïnd door OVAM), en de toelagen door andere overheden.

[196] Minister-president van de Vlaamse regering, Van den Brande L., Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, Demeester-Demeyer W., Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, van den Bossche L., ontwerp van decreet tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole op de Vlaamse Openbare Instellingen, Memorie van Toelichting, art 19. Zie ook Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999.

debetsaldo voor het geheel van de rekeningen van de VOI was per VOI beperkt tot ¼ van de jaarlijkse eigen ontvangsten. Uitgaven die leidden tot overschrijding van dit saldo werden geblokkeerd. De instellingen aangesloten bij het CFO konden dus van deze mogelijkheid tot krediet tot maximum 30 dagen gebruik maken zonder voorafgaande leningsmachtiging, maar waren dus beperkt in het op te nemen bedrag**.** Inzake de leningen van meer dan 30 dagen, d.i. de langlopende leningen, bleef een bepaling in het oprichtingsdecreet en een leningsmachtiging door inschrijving in het begrotingsdecreet noodzakelijk[197]. Eén instelling kreeg op dat vlak onder de regeringen Van den Brande I en II meer autonomie: daar waar de BRTN enkel kon lenen na machtiging, mocht haar opvolger, de VRT, leningen aangaan binnen het financieel plan dat in de beheersovereenkomst vastgelegd was.

Participaties en oprichting van andere rechtspersonen

De oprichtingsdecreten stipuleerden in hoeverre de VOI's binnen het kader van hun doelstellingen mochten participeren in andere rechtspersonen, deelnemen in de oprichting van andere rechtspersonen, of zelf rechtspersonen oprichten (zie tabel B6.7 in bijlage 6.1). Ook gaven die dikwijls aan welke rechtsvorm die rechtspersonen moesten hebben (VZW, NV). Tenslotte bepaalde het oprichtingsdecreet in hoeverre een machtiging van de Vlaamse regering nodig was om tot participatie of oprichting over te gaan en eventuele bijkomende voorwaarden (b.v. meerderheidsparticipatie). Tabel 6.9 geeft aan welke VOI's krachtens hun oprichtingsdecreet of wijzigingen ervan mochten participeren of tot oprichting overgaan; hierbij zijn de instellingen gerangschikt voor toezichtregeling en volgens oprichtingsdatum. De tabel 6.9 geeft ook aan welke VOI's in de loop van de jaren '90 een verruiming van hun bevoegdheid terzake verkregen.

INSTELLINGEN	PARTICIPATIE	OPRICHTING RECHTSPERSONEN
OVAM 1981	1994: vennootschappen	1994: laboratoria, afvalverwerkingsinstallaties
VMM 1990	initiatieven	laboratoria, maatschappijen
VMW (CV) 1983	/	Maatschappijen (drinkwaterproductie)
VCGT- Toerisme Vlaanderen 1984	1998: verenigingen, vennootschappen mits voorwaarden (promotie)	1998: vennootschappen mits voorwaarden (promotie)
VHM (NV) 1988	/	1997: naamloze vennootschap – dochteronderneming (overlijdensverzekering) mits goedkeuring
VLM (NV) 1988	1990: rechtspersonen mits machtiging	/
NVZ (NV) 1994	verenigingen, vennootschappen mits machtiging	/
GOM's 1990	verenigingen, vennootschappen	Verenigingen
VVM 1990	ondernemingen 1999: ondernemingen mits machtiging	Ondernemingen 1999: ondernemingen mits machtiging
VITO (NV) 1991	/	1991: tijdelijke ondernemingsvormen voor onderzoeken
BRTN 1991	ondernemingen mits meerderheidsparticipatie (afwijkingen na machtiging) 1997 (VRT NV): verenigingen en vennootschappen	Vereniging zonder winstoogmerk 1997 (VRT NV): naamloze vennootschap (dochteronderneming)
VLOPERA 1995	Verenigingen of ondernemingen mits machtiging	/

TABEL 6.9: PARTICIPATIES EN OPRICHTINGSBEVOEGDHEID BIJ DE VOI'S

[197] dergelijke individueel gemachtigde leningen werden nog toegestaan buiten het CFO omwille van hun techniciteit en specificiteit. Bijvoorbeeld waren er de leningen op lange termijn door VHM en MBZ (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

Een paar opmerkelijke bevindingen zijn: (1) niet enkel de NV's en CV's konden participeren en andere rechtspersonen oprichten, maar ook de OIR's; (2) een aantal instellingen kon deze bevoegdheden uitoefenen zonder voorafgaande machtiging door de Vlaamse regering [198]; (3) op het vlak van participaties en oprichting van andere rechtspersonen kregen verschillende VOI's doorheen de jaren '90 meer bevoegdheden en beschikten ze aldus over een grotere beheersautonomie op dat vlak. De meeste van die bevoegdheidsverruimingen vonden plaats onder de regeringen Van den Brande I en II. Opmerkelijk is dat in het geval van de VVM vanaf 1999 participaties en oprichtingen onderworpen werden aan de voorafgaande machtiging, terwijl de instelling voordien erover binnen haar doelstellingen vrij kon beslissen. In dat geval is de autonomie van de VVM terzake teruggeschroefd.

Het Rekenhof en het Vlaams Parlement bleven kritisch t.o.v. deze bevoegdheden voor de VOI's (b.v. zie bespreking VHM of VMW; Rekenhof 1999-2001)[199]. In een resolutie van het Vlaams Parlement stond te lezen:

> "Tegenwoordig brengen openbare instellingen niet zelden activiteiten onder in aparte vennootschappen, waarin ze samen met privé-partners participeren. Dergelijke filialen ontsnappen momenteel aan elke controle niettegenstaande ze vaak overheidsgelden en/of –goederen behandelen. Het Vlaams Parlement is van oordeel dat de bedrijfsrevisoren en het rekenhof inzage moeten kunnen hebben in de boekhouding en in de verrichtingen van de publiek- en privaatrechtelijke instellingen, waarin de openbare instellingen participeren (…). De toezichthoudende overheid moet verbieden dat de VOI's hun decretale of wettelijke opdrachten delegeren aan aparte rechtspersonen. De oprichting van privaatrechtelijke personen door VOI's of het participeren in privé-vennootschappen zou aan bepaalde regels moeten zijn onderworpen. Dit zou vermijden dat de toepassing van de wet op de overheidsopdrachten of het controlerecht van het rekenhof of van de Vlaamse regering op de besteding van overheidsgelden zou worden omzeild of afgezwakt" (Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997: 19, 15).

Aan deze verzuchtingen werd niet verholpen gedurende de periode 1992-1999.

Besluit

Het hierboven geschetste verhaal over de sturing inzake financieel management door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's leidt tot de volgende conclusies.

Ten eerste was er in het begin van de jaren negentig een grote verscheidenheid i.v.m. de punctuele formele regels waaraan de verschillende VOI's onderworpen waren; vooral m.b.t. de sui generis instellingen was de verscheidenheid in formele mate van beheersautonomie onderling en t.o.v. de instellingen categorie B aanzienlijk. Over het algemeen zagen de instellingen categorie B meer deelaspecten van het financieel management onderworpen aan een strak specifiek toezicht.

Ten tweede was er duidelijk sprake van twee verschillende werelden: een *formele wereld* waarin de strakke bepalingen van de wet van 1954 golden, en een *feitelijke wereld* waar de VOI's handelingen doorvoerden zonder de noodzakelijke machtigingen, goedkeuringen of eensluidende adviezen of waar de toezichthoudende overheid het niet nodig achtte om nadere regels te stellen of bepaalde structuren op te leggen. Dat de feitelijke autonomie veel aanzienlijker was dan de formeel toegekende mate van autonomie blijkt duidelijk m.b.t. de gevolgde begrotingstructuur, de procedures voor de begrotingsopmaak en –wijzigingen, het gevolgde boekhoudplan, het houden van reserves en het toepassen van leningsmachtigingen. Deze feitelijke uitholling van de wet van 1954 of sui generis toezichtregelingen werd ook aangeklaagd door het Rekenhof (Rekenhof 1996). Dit was niet enkel te wijten aan een vrijgevochten houding van de VOI's, maar m.b.t. bepaalde procedures vond ook de

[198] De instellingen van categorie A behoefden geen machtiging, omdat de functionele minister als beheerder de beslissingen nam.

[199] Het Rekenhof klaagde ook aan dat een bepaalde instelling zonder een uitdrukkelijke vermelding in haar statuten of zonder een speciale machtiging door de decreetgever participaties in nieuwe en bestaande ondernemingen nam (Rekenhof : 342).

toezichthoudende overheid de wet van 1954 achterhaald. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de noodzakelijkheid van een expliciete voorafgaandelijke goedkeuring van kredietoverhevelingen en –overschrijdingen.

Ten derde, tijdens de periode 1992-1999 voerde de minister van Financiën en Begroting duidelijk een meer *centralistisch* beleid met betrekking tot het financieel management door de VOI's. Getuige hiervan waren het naderhand afgevoerde ontwerpkaderdecreet; de uitbreiding van de toezichtbevoegdheid van de minister van Financiën en begroting naar de sui generis instellingen toe; de centralisatie van het kasbeheer en de oplegging van een eenduidig begroting- en boekhoudingplan. Via die laatste twee initiatieven werd de formele én feitelijke autonomie van de VOI's beperkt, respectievelijk m.b.t. begroting en boekhouding enerzijds en m.b.t. kasmanagement en financiële verrichtingen anderzijds. Met die maatregelen kon de minister van Financiën en Begroting via zogenaamde puur 'technische' ingrepen beter zicht krijgen op de *zuinigheid* en *rechtmatigheid* waarmee de VOI's omsprongen met de hen toegekende middelen. Eén centrale doelstelling hierbij was het traceren van onrechtmatig opgebouwde reserves en van onbezwaarde begrotingssaldi. Immers, de budgettaire nood van de Vlaamse Gemeenschap was immers groot, zeker in de eerste legislatuur van de regeringen Van den Brande. Toch trachtte men binnen die algemene focus op zuinigheid en kasstromen enigszins de noden van de VOI's inzake bedrijfsmatig beheer in rekening te brengen (door bijvoorbeeld het primordiaal stellen van de bedrijfseconomische boekhouding). Bovendien werd naast dat algemeen centralistisch beleid ruimte gecreëerd voor ad hoc versoepelingen. Op basis van instellingsspecifieke decreetwijzigingen of beheersovereenkomsten werden in de periode 1992-1999 immers een aantal formele regels versoepeld en een grotere beheersautonomie toegekend. Deze tweedeling tussen een algemeen centralistisch beleid en instellingspecifieke versoepelingen weerspiegelde eigenlijk de basisfilosofie van het ontwerpkaderdecreet dat ook een onderscheid maakte tussen een strakke standaardtoezichtsregeling en instellingsspecifieke afwijkingen hierop.

Een vierde vaststelling betreft de afwijzende houding van de VOI's t.o.v. strakkere toezichtsmaatregelen, die waar te nemen was bij ieder initiatief. Opvallend is bovendien dat ook de functioneel bevoegde ministers een algemeen strakker toezicht afwezen.

De vraag of de Vlaamse regering de VOI's in de periode 1992-1999 minder inputgericht stuurde inzake financieel management laat zich dus negatief beantwoorden voor wat betreft het algemene beeld. Wel werden er instellingsspecifieke verminderingen van inputsturing doorgevoerd via decreetswijzigingen of beheersovereenkomsten.

6.2.2.3. Sturing op personeel door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's (1992-1999)

De wet van 16 maart 1954 en de VOI's

De wet van 16 maart 1954 voorzag voor de overheid een ruime bevoegdheid op het vlak van ambtenarenzaken t.a.v. de instellingen van openbaar nut die onder haar bevoegdheid vielen. Art 11 §1 stelde immers dat de overheid het kader en het statuut van het personeel van de betrokken instellingen vaststelde, op voordracht van de minister die openbaar ambt in zijn bevoegdheid had. Voor de vaststelling van het kader en het statuut was daarenboven de instemming van de minister van Financiën vereist. Berckx stelt dat deze ruime bevoegdheden de grondslag legden van de administratieve controle door de centrale overheid op de instellingen van openbaar nut en de centrale overheid in staat stelden "het administratief statuut, de bezoldigingsregeling alsook de rechtstoestand van het personeel van de verschillende instellingen nader te bepalen en te *harmoniseren*" (Berckx 1986,353) (cursivering door de auteur). De raad van State beweerde zelfs dat "Art. 11 van de wet van 16 maart 1954 onbetwistbaar uiting geeft aan de wil van de wetgever om, inzake personeelsstatuut, ten

eerste de regelen voor al de instellingen onderling, *vervolgens de regelen voor die instellingen met de regelen voor de rijksbesturen te coördineren*". Wel stelde ze erbij dat een dergelijke coördinatie niet eiste dat "één statuut wordt vastgesteld voor het personeel van alle instellingen van openbaar nut en voor het rijkspersoneel, wel dat de eigen behoeften van elke instelling de afwijkingen in de vastgestelde regelen wettigen en dat voor gelijke regelen steeds met dezelfde rechtsprocédés, begrippen en termen wordt gewerkt" (1973b: 2375).

Pas in 1973 werd ten volle van die mogelijkheid gebruik gemaakt (Berckx 1986,353); in 1973 werd immers een groot aantal instellingen van openbaar nut voorzien van een *gezamenlijk statuut*, dat in wezen in hoofdzaak verwees naar het betrokken statutaire regelgeving van toepassing op het rijkspersoneel, maar ook voorzag in een aantal afwijkingen (1979). Het betrokken KB stelde, onverminderd de door de wet vastgestelde statuutbepalingen en onder voorbehoud van de in dit besluit neergelegde nadere regelen, het KB van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (het zgn. statuut Camu) en een aantal andere KB's, die van toepassing zijn op het rijkspersoneel, zoals zij gewijzigd zijn, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut, die onderworpen waren aan de wet van 1954 (opnieuw gepubliceerd als bijlage I van het Koninklijk Belsuit van 16 maart 1964 (Belgisch Staatsblad 25.03.1964; errata Belgisch Staatsblad 7.07.1964; opnieuw gepubliceerd als bijlage II van het Koninklijk Belsuit van 16 maart 1964 (Belgisch Staatsblad 25.03.1964; errata Belgisch Staatsblad 7.07.1964). Er werd dus voor een éénvormig statuut over de verschillende instellingen heen gekozen en niet voor een apart statuut voor iedere instelling, hetgeen volgens de Raad van State wel mogelijk was. Afwijkingen waren heel minimaal (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999). Ook het geldelijk statuut van het rijkspersoneel werd, behoudens de bepaling van nadere regelen, veralgemeend naar het personeel van de openbare instellingen (1973a). Geen van beide KB's en de onderliggende KB's inzake het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel werd naderhand in de periode 1992-1999 fundamenteel gewijzigd (zie (Berckx 1986; Hondeghem 1990: 159-191).

Vanaf 1988 kreeg de Vlaamse Executieve de bevoegdheid om vrij het administratief en geldelijk statuut van de ambtenaren die onder haar bevoegdheid ressorteren, te bepalen, *voor zover die statuten rekening houden met de algemene principes, zoals vastgelegd door de federale overheid*. M.a.w. van dan af kon de Vlaamse overheid zelf bepalen welke instantie bevoegd was om de personeelsformatie en het personeelsstatuut van de VOI's vast te stellen, mits bij de vastelling van dat statuut rekening zou worden gehouden met de door de nationale overheid uitgevaardigde algemene principes. De nationale regels bleven echter van toepassing tot nieuwe statuten werden uitgevaardigd door de door de Vlaamse overheid bevoegde instantie. Dit zou pas in 1995 gebeuren. Tot dan toe bleven 17 categorie A, B en sui generis instellingen onder het KB van 8 januari 1973 vallen. De overige instellingen namen meestal het personeelsstatuut van hun nationale rechtsvoorganger over.

In afwachting van de uitvaardiging van die algemene principes bepaalde de Vlaamse overheid onder meer de omstandigheden waaronder contractuelen konden worden in dienst genomen door de instellingen die onder haar ressorteerden; alsook de voorwaarden waaronder de 'tijdelijken' contractueel in dienst dienden te worden genomen en vastheid van betrekking hadden (1991: titel II). Deze regels stemden overeen met de toen geldende regels op nationaal vlak. Een aantal instellingen werden niet aan het decreet onderworpen omdat ze geen beroep deden op het VWS voor hun aanwervingen: UZ Gent, BRTN, de GOM's, SERV, IMALSO. De VVM en de investeringsmaatschappij GIMV werden uitgesloten omdat ze enkel met contractueel personeel werkten (90).

Het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid beoogde onder meer de vereenvoudiging en de unifomisering van de bestaande tewerkstellingstypes in de overheid en meer bepaald in de instellingen van openbaar nut. In de instellingen konden er voortaan nog slechts 2 categoriën van personeel bestaan. Naast de statutairen konden er contractuelen worden aangetrokken

voor (1) tijdelijke en buitengewone opdrachten, (2) vervanging van statutairen, en (3) het vervullen van bijkomende of specifieke opdrachten na voorafgaandelijk akkoord van de Vlaamse Executieve.

De initiatieven van de Vlaamse regering in de periode 1992-1999[200]

De toepassing van het AP-KB 91 op de VOI's

Op 22 november 1991 werd onder impuls van Minister van Openbaar Ambt R. Langendries het zgn. algemene-principes-KB (AP-KB) uitgevaardigd (Belgisch Staatsblad 24.12.1991). Het AP-KB had tot doel essentiële regels uit te vaardigen die de gemeenschappelijke opvatting van het openbaar ambt waarborgden en steunde op de principes, weergegeven in tabel 6.10.

1. De inachtneming waarborgen van sommige fundamentele regels die bestemd zijn ter bescherming van de ambtenaren tegen de willekeur van het gezag.
Objectieve werving door het federale Vast Wervingssecretariaat, dat een staatsdienst met afzonderlijk beheer werd Werving per niveau volgens diploma of studiegetuigschrift Het bestaand systeem van de evaluatie had gefaald, executieven kregen de bevoegdheid om nieuw systeem van evaluatie in te voeren Principe van hiërarchische loopbaan (functionele loopbaan facultatief) Moderne regels m.b.t. de rechten en plichten van ambtenaren
2. Nationaal karakter waarborgen van de pensioenen van de overheidssector
Invoeren van een of meer weddeschalen per niveau met een minimumwedde, weddetrappen met tussentijdse verhoging en een maximumwedde door executieven. De gemeenschappelijke weddeschaal en maximumbedrag diende door de overheden gerespecteerd te worden Maximum aantal rangen, de gemeenschappelijke miniumuschaal en maximumbedrag zouden elk per niveau worden bepaald per KB na intersectorale onderhandelingen en advies van de executieven. Principe van openbaarheid van de administratieve standen en van hun geldelijke gevolgen
3. Voor de ambtenaren het bestaan waarborgen van een aantal minimale rechten, in het bijzonder inzake geldelijke materies, het arbeidsrecht en de sociale zekerheid
Minimale rechten van alle ambtenaren Contractuele personeeleden genoten van de geldelijke minimale rechten van de statutaire ambtenaren en een bezoldiging die gelijk was aan de wedde toegekend aan een vastbenoemd ambtenaar die eenzelfde of een gelijkwaaridg ambt uitoefende.

TABEL 6.10: DE PRINCIPES IN HET AP-KB VAN 22 NOVEMBER 1991 (BELGISCH STAATSBLAD 24.12.1991: 29394-29397).

De principes van het AP-KB 1991 werden van toepassing gesteld op de statutaire ambtenaren, en op de contractuele ambtenaren voor wat betreft het geldelijk statuut, van de "publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen en gewesten en van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie en *waarvan de lijst door Ons is vastgesteld na overleg met de betrokken Executieve" (*cursivering door KV). De mate waarin het statuut van een bepaalde regionale openbare

[200] De bevoegdheid inzake ambtenarenzaken was als volgt verdeeld in de periode 1992-1999. Voor de diensten van de Vlaamse regering en de VOI's werden de aangelegenheden inzake ambtenarenzaken in principe behartigd door de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken, overeenkomstig de bepalingen van dit besluit en onverminderd de ter zake geldende wets-, decreets- en reglementsbepalingen. Met betrekking tot een VOI werd, wat ambtenarenzaken betreft, het *initiatief* genomen door de Vlaamse minister onder wie de instelling ressorteerde. Deze aangelegenheden dienden, samen met het advies van de administratie ambtenarenzaken van het departement AZF voor akkkoord te worden voorgelegd aan de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken De administratie ambtenarenzaken diende uiterlijk binnen de 15 werkdagen nadat erom werd verzocht advies uit te brengen; bij onstentenis van advies binnen de gestelde termijn, werd het advies geacht gegeven te zijn. M.b.t. aangelegenheden inzake ambtenarenzaken die *meerdere openbare instellingen* aanbelangen kon de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken in het kader van zijn coördinerende opdracht eveneens het *initiatief* nemen. Hij diende de Vlaamse minister onder wie de instelling ressorteerde van de genomen initiatieven op de hoogte te brengen. Wanneer de aangelegenheden inzake ambtenarenzaken een financiële weerslag hadden, dienden zij, samen met het advies van de Inspectie van Financiën of de gemachtigde van Financiën naargelang het geval, voor akkoord te worden voorgelegd aan de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting (Belgisch Staatsblad 16.01.1996: art. 2-5).

instelling moest tegemoet komen aan het AP-KB, werd dus bepaald door het al dan niet voorkomen op een lijst die bij KB zou worden uitgevaardigd, weliswaar na advies van de executieven.

Een KB van 20 oktober 1992 maakte voor de Vlaamse Gemeenschap het AP-KB van toepassing op de VOI's, vermeld in tabel 6.11 (Belgisch Staatsblad 17.11.1992)[201]. Het is duidelijk dat de Vlaamse Executieven ervoor opteerde om bepaalde VOI's niet onder het AP-KB te laten vallen. Het feit dat het AP-KB voor een aantal VOI's niet gold, werd overigens betwist door de Raad van State. De wetgeving voorzag niet in een machtiging voor de regionale overheden om bepaalde categorieën van personeelsleden uit te sluiten van toepassing van het AP-KB.

VOI'S WAAROP HET AP-KB VAN TOEPASSING WAS
Cat. A: OVAM, VMM
Cat. B: DS, IMALSO, K&G, VCGT, VDAB, VHM, VLM, MBZ, IWT, VDBH
Sui generis: ARGO (administratieve diensten), BLOSO, DIGO, VFSIPH, VIZO, VLOR
VOI'S WAAROP HET AP-KB NIET VAN TOEPASSING WAS VOLGENS DE BESLISSING VAN DE VLAAMSE REGERING VAN 29 APRIL 1992 EN MOTIVERING
GOM's, SERV: voor instellingen opgericht i.k.v. de economische planning en decentralisatie is resp. de raad van bestuur en de Raad bevoegd is om het personeelsstatuut vast te stellen (en niet de Vlaamse regering)
UZ-Gent, OPZ Geel, OPZ Rekem: omwille van de toepassing van vigerende wet van 23 december 1963 op ziekenhuizen, gecoördineeerd bij KB van 7 augustus 1987 die niet verenigbaar is met de toepassing van het AP-KB
VITO, VVM, VMW: omwille van hun statuut als maatschappijen met industrieel en commercieel karakter. De toepassing van het AP-KB zou de werking onmogelijk maken; VITO en VVM: alleen personeelsleden op basis van arbeidsovereenkomsten werden tewerkgesteld
BRTN: omwille van de eigenheid van instelling is raad van bestuur autonoom bevoegd om het personeelsstatuut vast te stellen.
GIMV: omwille van NV van openbaar nut waarop wet op de handelsovereenkomsten van toepassing was werden personeelsleden bij individuele arbeidsovereenkomst aangeworven

TABEL 6.11: TOEPASSING VAN HET AP-KB VAN 22 NOVEMBER 1991 OP DE VOI'S

Het AP-KB heeft echter sinds haar ontstaan aanleiding gegeven tot een juridisch kluwen. Het KB van 22 november 1991 werd naderhand door de raad van State vernietigd omwille van een discriminerend quotasysteem inzake de personeelsevaluatie en de afwezigheid van de volheid van bevoegdheden van de regering op het moment dat het KB tot stand kwam (Raad van State 1994). Kort daarop vaardigde de nationale regering een nieuw AP-KB uit, dat de bepalingen van het eerste AP-KB overnam, mits een aantal kleine wijzigingen[202]. De juridische problemen waren echter niet van de baan. Het bleef bijgevolg onduidelijk welke VOI's de algemene principes moesten volgen en welke niet.

De toepassing van het Vlaams Personeelsstatuut op de VOI's

De Vlaamse regering Van den Brande I voerde eind 1993, op initiatief van de Vlaamse minister bevoegd voor Ambtenarenzaken, een modern personeelstatuut voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in. De Vlaamse regering hield daarbij rekening met de bepalingen van het AP-KB. Het nieuwe personeelsstatuut, dat inwerking trad op 1 januari 1994, verving het verouderde statuut Camu en steunde op een aantal nieuwe idëen, waaronder onder meer:

---

[201] Het AP-KB had overigens niet onmiddelijk uitwerking, want artikel 65 bepaalde dat onverminderd de dag van inwerkingtreding (=24 december 1991) *de statutaire bepalingen die van kracht zijn op de datum van bekendmaking van dit besluit blijven gelden zolang ze niet gewijzigd, afgeschaft of vervangen zijn door de bevoegde Executieve.* Dit betekende dus dat de statutaire bepalingen, opgelegd door het KB van 8 januari, bleven gelden, ook al sloten deze niet volledig aan bij het AP-KB van 22 november 1991, zolang de Vlaamse overheid geen nieuw statuut voor de betrokken openbare instellingen uitvaardigde.

[202] Belgisch Staatsblad 01.10.1994: 19699).

(1) Het centraal stellen van een efficiënte en klantvriendelijke organisatie, eerder dan de individuele ambtenaar en de 'regels';
(2) Deregulering door het afbouwen van bureaucratische procedures en het terugdringen van het aantal graadbenamingen, rangen en weddeschalen;
(3) Responsabilisering van de ambtenaren in het algemeen en van de topambtenaren in het bijzonder onder meer door een nieuw evaluatiesysteem (en bij bevorderingen binnen eenzelfde niveau);
(4) Modernisering van het personeelsbeheer door de invoering van personeelsbeheersinstrumenten als functiebeschrijvingen en competentieprofielen;
(5) Nieuw evaluatiesysteem, gericht op de evaluatie van de feitelijke prestaties van de ambtenaar en gekoppeld aan het beloningsysteem ('loon naar werken');
(6) Invoering van een functionele loopbaan naast een hiërarchische loopbaan, zodat een hiërarchische bevordering niet langer de voorwaarde is voor loonsverhoging;
(7) Betere salariëring via een herziening van de weddeschalen (Stroobants 1993).

Hoewel er in zekere mate sprake was van deregulering ten aanzien van het statuut Camu (b.v. het niet vastleggen van de evaluatiecriteria, sterke vereenvoudiging van de loopbaanstructuur), bleef het nieuw Vlaams Personeelsstatuut (VPS) in grote mate procedureel in haar uitwerking. Door middel van het voorschrijven van duidelijke procedures wou de Vlaamse regering, en inzonderheid het kabinet Ambtenarenzaken, de nieuwe opvatting op het vlak van personeelsmanagement (o.m. de responsabilisering van de topambtenaren, afplatting van de organisatie, prestatiegerichtheid van de evaluatie) versneld ingang in de Vlaamse administratie doen vinden via het verplicht stellen van procedures (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999). Bovendien kon een dergelijke werkwijze gemakkelijker "het vertrouwen van alle partijen" winnen (Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Luc Van den Bossche 1996, 22).

Teneinde de vernieuwende principes naar de VOI's te verspreiden kon de Vlaamse regering twee fundamenteel verschillende wegen bewandelen (Interview Administratie Ambtenarenzaken 1999). In de eerste optie kon de Vlaamse regering via één besluit en concordantietabellen het VPS overeenkomstig van toepassing maken op de betrokken VOI's, naar analogie met het KB van 1973 dat het statuut Camu naar de instellingen van openbaar nut veralgemeende. Belangrijke voordelen van een gemeenschappelijk statuut waren enerzijds een maximale uniformiteit en bijgevolg mobiliteit tussen de verschillende VOI's onderling en tussen de VOI's en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en anderzijds het eenvoudig doorvoeren van aanpassingen aan het gemeenschappelijke statuut. Nadelen waren het gebrek aan instellingspecifieke bepalingen in het betrokken statuut en mede daaruitvolgend, de te verwachten (*gezamenlijke*) weerstand van de VOI's bij de invoering van een dergelijk gemeenschappelijk statuut (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999). Deze nadelen werden ondervangen door de tweede optie, m.n. de uitwerking van een nieuw personeelstatuut *voor iedere VOI afzonderlijk*, dat maximaal gebaseerd was op het VPS, uit te werken.

De Vlaamse regering besloot in de lente van 1994 op het initiatief van de Vlaamse minister bevoegd voor Ambtenarenzaken tot de tweede optie en stelde dat iedere VOI een statuut diende op te stellen naar analogie met het VPS[203]. Om te vermijden dat de verhoopte uniformiteit tussen de VOI's onderling en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zou verloren gaan, werden hierbij een aantal principiële beslissingen genomen i.v.m. knelpunten die de openbare instellingen konden vaststellen bij de toepassing van het VPS en i.v.m. de antwoorden hierop. Iedere VOI diende rekening te houden met deze principiële bepalingen bij het ontwerpen van hun eigen personeelstatuut. Via het bewandelen van deze weg hoopte de Vlaamse regering om enerzijds sneller tot akkoord met de

[203] Het feit dat de VOI's zelf een voorstel konden doen, ging verder dan wat de wet van 16 maart 1954 bepaalde; Art. 11 schreef geen voorstelrecht van de instellingen van openbaar nut voor. De oprichtingsdecreten van verschillende VOI's voorzagen wel een adviesrecht bij regelgevende initiatieven die hun personeelsstatuut aanbelangde (b.v. Besluit van de Vlaamse Executieve van 20.3.1984)

betrokken VOI's te komen door iedere VOI afzonderlijk te benaderen en anderzijds de instellingspecifieke afwijkingen te beperken door te voorzien in een substantieel gemeenschappelijk deel, dat diende als onderhandelingsbasis (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999). Het veralgemenen van het VPS naar de VOI's diende het doel om de nieuwe visie en administratieve cultuur van het VPS over te dragen naar de VOI's. Deze overdracht was volgens de Vlaams minister bevoegd voor Ambtenarenzaken een noodzakelijke voorwaarde voor een goed partnerschap tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de functioneel (en territoriaal) gedecentraliseerde besturen en voor een verdere taakafbakening tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en deze besturen: deze besturen moeten immers "dezelfde visie en cultuur voordragen als het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap" (Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Luc Van den Bossche 1996, 25).

Achtentwintig VOI's kregen de opdracht een voorstel van statuut uit te werken. de onderhandelingen met de vakbonden per instelling op het niveau van het tussenoverlegcomité of het basisoverlegcomité nam veel tijd in beslag. Tegen het einde van de legislatuur (midden 1995) waren voor 25 VOI's de nieuwe personeelsstatuten goedgekeurd. In 1996 volgde nog de goedkeuring voor één instelling. Bij twee instellingen lukte het niet om voor het einde van de tweede legislatuur een nieuw statuut te finaliseren (VMW en VDBH-Export Vlaanderen); deze instellingen werkten verder met het statuut van hun nationale rechtsvoorganger. Vier instellingen, die volgens het KB van 20 oktober 1991 ook niet onderworpen waren aan het AP-KB, dienden *geen* statuut naar analogie met het VPS op te stellen: UZ Gent, VVM, VITO en de BRTN (en de investerings- en participatiemaatschappijen). Drie van deze instellingen hadden een sui generis statuut. Opmerkelijk is dat voor negen instellingen die niet onder het AP-KB vielen volgens dat KB, toch een statuut naar analogie van het VPS opgesteld werd (GOM's, SERV, OPZ Geel en OPZ Rekem, VMW of UZGent), waardoor ze toch voldeden aan de algemene principes.

Hoewel niet langer gewerkt werd met een overeenkomstige veralgemening van de statutaire regels van toepassing op het personeel van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bleek in wezen de mogelijkheid tot instellingspecifieke afwijkingen heel beperkt. Als gevolg waren de verschillen tussen de afzonderlijke statuten t.o.v. het VPS en t.o.v. elkaar miniem en hadden ze enkel betrekking op zaken van ondergeschikt belang (b.v. samenstelling van de directieraad). Volgens een geïnterviewde sleutelfiguur sloten de bereikte statuten voor 80% aan bij het VPS (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999). Het kabinet van Ambtenarenzaken, bijgestaan door het kabinet van de Minister-President, bewaakte in de onderhandelingen de uniformiteit tussen de VOI's uit vrees voor precedenten en een maximale mobiliteit tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de VOI's (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999; Interview kabinet Ambtenarenzaken 1995-1999 1999).

Aanpassingen aan het VPS – het globo-besluit en het stambesluit

Het VPS was in hoofde van zijn promotoren geen statische tekst, maar diende mee te evolueren met de nieuwe cultuur en de ontwikkelingen in het ministerie. Dit had twee gevolgen. Enerzijds werden reeds snel na de totstandkoming in november 1993 de eerste *aanpassingen* doorgevoerd. Anderzijds wou het tweede kabinet Van Den Bossche op termijn evolueren naar een *raamstatuut* waarin eerder gewerkt werd op het niveau van de algemene principes eerder dan met gedetailleerde voorschriften (zie infra).

In zijn beleidsbrief 1996 stelde de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken:

> "Wat betreft deze 28 instellingen die de personeelsinnovaties van het ministerie hebben overgenomen zal de uitdaging erin bestaan, hun statuten te laten mee-evolueren met het VPS, en de uniforme interpretatie ervan en op dezelfde golflengte te houden. Met name de aanpassingen aan het VPS (*al dan niet automatisch)* moeten worden vertaald naar de statuten van deze instellingen. Onder meer daartoe werd een permanente overlegstructuur tussen de VOI's en het ministerie opgericht" (Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Luc Van den Bossche 1996, 26).

Tot halverwege de tweede kabinetsperiode probeerde men de noodzakelijke aanpassingen aan de afzonderlijke personeelsstatuten van de VOI's door te voeren op de *niet-automatische* wijze, d.w.z. voor ieder VOI afzonderlijk. Voor een aanpassing van het personeelsstatuut van één bepaalde VOI diende de functioneel bevoegde minister het initiatief te nemen, waarna deze aangelegenheden, samen met het advies van de administratie Ambtenarenzaken van het departement AZF voor akkoord dienden te worden voorgelegd aan de Vlaams Minister bevoegd voor Ambtenarenzaken[204]. De noodzakelijke aanpassingen aan de statuten lieten via deze werkwijze lang op zich wachten, o.m. omdat de functionele bevoegde minister het initiatief tot aanpassing niet nam en omdat een aanpassing met iedere VOI afzonderlijk diende te worden onderhandeld en afzonderlijk op de Vlaamse regering te worden gebracht. Voor verschillende VOI's waren in 1998 zelfs de eerste aanpassingen aan het VPS nog niet doorgevoerd. De Vlaamse regering werd dus geconfronteerd met de negatieve gevolgen van haar keuze voor een afzonderlijk statuut voor iedere VOI, met name de moeilijke doorvoering van aanpassingen.

Vanaf de tweede helft van de kabinetsperiode werd gekozen voor een andere, meer *automatische* strategie. In het kader van zijn coördinerende opdracht en gebruik makend van zijn initiatiefrecht m.b.t. aangelegenheden inzake Ambtenarenzaken die meerdere openbare instellingen aanbelangden[205], nam de Vlaamse minister bevoegd voor Ambtenarenzaken verschillende initiatieven. Ten eerste werd het zgn. *globo-besluit* voorbereid, waarbij alle noodzakelijke aanpassingen doorgevoerd werden in de statuten van de in gebreke blijvende instellingen door één Besluit van de Vlaamse regering. In een tweede fase werd gewerkt aan een ontwerp van *stambesluit* voor de VOI's, die vielen onder het AP-KB. Het opzet van het stambesluit was om zoveel mogelijk gemeenschappelijke bepalingen uit de personeelsstatuten van de VOI's samen te brengen in één besluit en deze bepalingen in de respectievelijke personeelsstatuten van de VOI's op te heffen, zodat latere wijzigingen aan de bepalingen van het stambesluit konden worden doorgevoerd met één Besluit van de Vlaamse regering in plaats van 28 besluiten (d.w.z. één per instelling). Indien delen van het stambesluit niet konden worden toegepast om functionele of organistorische redenen diende door de instelling een apart besluit te worden uitgevaardigd met belangrijke instellingspecifieke afwijkingen, waarbij evenwel de algemene managementsprincipes dienden gerespecteerd te worden. Het principe en model van stambesluit werd besproken op het gezamenlijk overlegorgaan van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen.

Met de optie voor een stambesluit keert de Vlaamse regering *ten dele* terug naar de situatie onder het KB van 1973, met name één statuut voor de verschillende VOI's. Ten dele, omdat (1) naast het stambesluit in beperkte mate plaats was voor instellingsspecifieke bepalingen per VOI en omdat (2) het stambesluit slechts die VOI's omvatte die een statuut naar analogie met het VPS hadden opgesteld.

---

[204] Art. 4 § 1 van het Besluit van de Vlaamse regering van 29 november 1995 tot vaststelling van regelen inzake organisatie en werking van de diensten van de Vlaamse regering en van de Vlaamse openbare instelling (Belgisch Staatsblad 16.01.1996)

[205] Art. 4 § 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 29 november 1995 tot vaststelling van regelen inzake organisatie en werking van de diensten van de Vlaamse regering en van de Vlaamse openbare instelling (Belgisch Staatsblad 16.01.1996)

De opeenvolgende aanpassingen aan het VPS, het globo-besluit en het stambesluit wijzigde echter niets aan de autonomie van de instellingen inzake personeelsmanagement[206].

De ontwikkeling van het raamstatuut voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Zoals hoger aangegeven, was de noodzakelijkheid van de vele aanpassingen aan het VPS vanuit HRM-hoek mede de aanleiding om te evolueren naar een raamstatuut. In *de Beleidsbrief 1996 – Naar een open en kwaliteitsgerichte administratie* van Vlaams Minister bevoegd voor Ambtenarenzaken Luc Van den Bossche stond te lezen:

> "Wijzigingen in het personeelstatuut die zich vanuit de HRM-invalshoek opdringen kunnen beperkt worden gediend in dit statuut eerder gewerkt worden op het niveau van algemene principes, dan met gedetailleerde voorschriften. Rond gedetailleerde voorschriften en regels ontstaan al te vaak loutere procedureslagen waarin veel energie verloren gaat, en die met de grond van de zaak niets meer te maken hebben. *De formulering van algemene principes, die illustratief geduid worden, is een betere piste, zij het dat er een zekere periode zal over gaan alvorens deze werkwijze het vertrouwen van alle partijen zal winnen.* Dergelijke principes kunnen b.v. zijn behoorlijk bestuur, zorgvuldigheid (…). Daardoor kan de rechtsspraak zich gaan toeleggen op het geleidelijk aan concretiseren van deze algemene principes. *Als men werkt met algemene principes maakt men een personeelstatuut ook makkelijker verzoenbaar met het princpe van de responsabilisering*. Gedetailleerde regels versterken de bureaucratische reflex, d.w.z. de ambtenaren zijn geneigd in het statuut te gaan opzoeken hoe alles precies moet, eerder dan zelf te gaan nadeken welke de beste weg is naar de vooropgestelde doelstellingen" (Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Luc Van den Bossche 1996, 22).

Een dergelijk raamstatuut impliceerde dat de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, alsook naderhand de VOI's, meer autonomie zouden krijgen om de regels inzake personeelsmanagement op te stellen (zie Interview Administratie Ambtenarenzaken 1999). Dat raamstatuut is echter niet gefinaliseerd voor het einde van de tweede legislatuur van de regering Van den Brande. De adminsitratie Ambtenarenzaken werkte op vraag van de Vlaamse minister bevoegd voor Ambtenarenzaken een dergelijk raamstatuut uit dat eind 1997 besproken werd (Bouckaert and Auwers 1999: 36). Klaarblijkelijk is het voorstel nadien geen verdere prioriteit meer geweest.

Instellingspecifieke maatregelen

De Vlaamse regering nam op vier manieren instellingsspecifieke maatregelen. Ten eerste kon het statuut van de 28 instellingen, die een statuut dienden te maken naar analogie met het VPS, in heel beperkte mate en op punten van secundair belang afwijken van het VPS. Ten tweede stond de Vlaamse regering toe dat bij een aantal instellingen die onderworpen waren aan het decreet betreffende het bestuurlijk beleid bepaalde categorieën van het personeel volledig contractueel konden worden aangeworven als uitzondering op het principe van de statutaire tewerkstelling. Dit was onder meer het geval bij de VDAB, Export Vlaanderen en de VLOPERA. Ten derde werden vier instellingen uitgesloten van de verplichting een statuut op te maken naar analogie met het VPS. Deze instellingen waren ook niet onderworpen aan het decreet van bestuurlijk beleid. Dit waren dan ook instellingen waarbij de tewerkstelling hoofdzakelijk contractueel van aard was (uitgez. de BRTN). Tenslotte voorzagen de beheersovereenkomsten nog bepalingen inzake personeelsmanagement. Echter, deze bepalingen waren meestal niet veel meer dan beloftes door de Vlaamse regering om een soepeler personeelsmanagement door de betrokken instelling mogelijk te maken. Formeel wijzigden deze bepalingen niets.

---

[206] Wel werd in 1998 een wijziging doorgevoerd van een flink aantal VPS-analoge personeelsstatuten waarbij de bepaling dat de Vlaamse regering het personeelsstatuut en de formatie vaststelde aangevuld werd met de zinsnede 'na advies van de raad van bestuur' van de betrokken instelling. Echter, dit was enkel de formele bevestiging van een feitelijke praktijk .

De gevolgen van de intiatieven voor de sturing inzake personeelsmanagement t.a.v. de VOI's door de Vlaamse regering

De vraag stelt zich in hoeverre met deze initiatieven de Vlaamse regering Van den Brande I en II haar sturing inzake personeelsmanagement t.a.v. de VOI's in het algemeen verminderde, dan wel vermeerderde. Eén bepalend element is welke instantie het personeelsstatuut en de personeelsformatie van de betrokken instelling diende te bepalen. Een tweede algemene indicator van de beheersautonomie inzake personeelsmanagement is welke instantie de 'benoemende overheid' was. Deze 'benoemende overheid' was de instantie die besliste over de benoeming, bevordering en ontslag van het personeel met uitzondering van het topkader. Een derde element is de mate waarin de formatie met contractuelen mocht worden ingevuld en hoeveel het aandeel contractuelen in het totale personeelsbestand van de betrokken instelling betrof. Deze elementen en de wijzigingen hierin worden voor de extern verzelfstandigde VOI's weergegeven in tabel B6.8 in bijlage 6.1.

Uit tabel B 6.8 volgen een aantal vaststellingen. Bij 20 instellingen stelde de Vlaamse regering het personeelstatuut en de formatie van de instelling vast, zoals de wet van 16 maart 1954 het voorschreef, waarvan bij acht instellingen na advies van de raad van bestuur. Bij een aantal instellingen werd dit adviesrecht pas naderhand ingeschreven door het globobesluit. Bij 8 instellingen (GOM's, SERV, en VLOPERA) diende de Vlaamse regering het besluit terzake van de raad van bestuur van de instelling te bekrachtigen. Bij vier instellingen, m.n. UZGent, VVM, BRTN-VRT en VITO, stelde de raad van bestuur van de instelling het personeelstatuut of rechtspositieregeling en de personeelsformatie vast. Deze instellingen hadden een heel grote autonomie inzake personeelsmanagement. Bij twee van deze instellingen ging het overigens over een verzelfstandiging op het vlak van personeelsmanagement. Bij de Vlaamse rechtsvoorganger van de BRTN stelde immers de Vlaamse regering het statuut en de formatie vast. Ook bij de VVM werden deze bevoegdheden voor de Vlaamse regering voorbehouden tot 1992. *Onder de regeringen Van den Brande I en II was er een tendens om bij de instellingen die opgericht of gewijzigd werden, te kiezen voor een ruime beheersautonomie inzake vaststelling van het personeelsstatuut en formatie enerzijds (VVM, VLOPERA) en een belangrijkere rol voor het topmanagement anderzijds.* Dit laatste element wijst op een bewuste verschuiving van bevoegdheden van de raad van bestuur naar het topmanagment toe (VRT, ARGO vanaf 2003). Deze interne verschuiving van bevoegheden naar het topmanagement gebeurde echter ook bij de instellingen die geen wijziging inzake oprichtingsdecreet ondergingen.

De VPS-analoge statuten bij 28 instellingen boden slechts een beperkte toename van beheersautonomie op het vlak van personeelsmanagement t.o.v. het KB van 1973. Op het vlak van strategische beslissingen inzake personeelsmanagement boden de nieuwe statuten slechts heel weinig bevoegdheden voor de betrokken instellingen; veel werd immers bepaald door het AP-KB. Op het tactische niveau was er een kleine toename van de beslissingsbevoegdheden voor de instellingen. Maar zoals gezegd bleven deze nieuwe statuten heel procedureel in opzet. Op het operationele vlak (individueel personeelsbeheer) werd de beheersautonomie wel merkelijk verruimd. Nagenoeg alle operationele beslissingen konden nu door de instelling zelf worden genomen, weliswaar binnen de strikte grenzen van het personeelsstatuut. Vooral op het vlak van personeelsbeoordeling en personeelsbeloning was er een toename van beheersautonomie. Maar al bij al bleef de Vlaamse regering een heel sterke greep houden op de strategische en tactische beslissingen inzake personeel.

Eén wezenlijk verschil tussen de VPS-analoge statuten en de regelgeving onder het KB van 8 januari 1973 lag immers in de reglementaire verruiming van de bevoegdheden van de leidend ambtenaar op het vlak van personeelsmanagement in de instelling. Zo wezen de nieuwe personeelsstatuten de leidend ambtenaar als *benoemende overheid* aan voor personeelsleden tot op het niveau A1. Onder het KB van 1973 werd daarentegen via de wet of de organieke bepalingen van de betrokken instelling (excl. instellingen van categorie A) als de benoemende overheid voor alle personeelsleden (excl de

leidende ambtenaren) de raad van bestuur (Art. 2) aangesteld. In vele gevallen delegeerde de raad van bestuur deze bevoegdheden reeds aan de leidend ambtenaar, maar dergelijke maatregelen waren maatregelen van interne orde, ingeschreven in het huishoudelijk reglement, met geen implicaties op de verantwoordelijkheid t.a.v. de centrale overheid. Deze interne bevoegheidsverschuiving deed zich voor bij 18 van de 28 instellingen die een VPS–analoog statuut dienden op te stellen. Bij 14 instellingen bleef de raad van bestuur formeel de benoemende overheid voor alle personeelsleden (excl. de leidende ambtenaren). *De nieuwe statuten hadden o.m. tot doel (1) de leidend ambtenaar meer autonomie en macht tav. het beheerscomité te geven; (2) de leidend ambtenaar t.a.v. de centrale overheid verantwoordelijk te stellen voor het door de instelling gevoerde personeelsmanagement, hetgeen van belang was bij de evaluatie van de leidend ambtenaar door de centrale overheid (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999); en (3) de aandacht van de beheersorganen voor operationele zaken als het personeelsmanagement te beperken, waardoor het management van de instelling aan flexibiliteit zou winnen.*

Op het vlak van personeelsvoorziening en -selectie is één van de centrale strategische beslissingen of de tewerkstelling in principe statutair ofwel contractueel verloopt. Het AP-KB stond op dat punt weinig discussie toe. De statutaire tewerkstelling was de regel, de contractuele indienstneming de uitzondering. Dit stemde overeen met de voorwaarden voor contractuele tewerkstelling die de Vlaamse regering in het decreet betreffende bestuurlijk beleid gedefinieerd had (voor tijdelijke, specifieke en vervangingsopdrachten). De VPS-analoge statuten van de VOI's namen deze beperkende bepalingen over. Toch blijkt het aandeel van contractueel personeel t.o.v. de totale personeelsomvang (fysische personen) in dienst van de VOI's in de periode 1992-1999 flink toe te nemen. Meer dan de helft (54,48%) van het personeelsbestand van de bestudeerde instellingen op 31.12.1998 was in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst. Bij 18 instellingen op 32 bestudeerde instellingen was meer dan één derde van het personeelsbestand contractueel in dienst. Bij drie instellingen waren er zelfs *geen* statutairen in dienst, m.n. VVM, VITO en VLOPERA. Bij de VDAB waren er meer dan ¾ contractuelen in dienst (75,41%). Daarnaast hadden de GOM's, de OPZ's, UZGent, BLOSO, IWT, OVAM, Toerisme Vlaanderen en de VLOR een aanzienlijk aandeel contractuelen in dienst. De VRT telde één derde contractuelen (32,33%).

Dertien van deze instellingen waren uitgesloten uit het decreet bestuurlijk beleid of het AP-KB. Bij andere instellingen zoals VLOPERA, BLOSO, Toerisme Vlaanderen of IWT werd ruimte in het oprichtingsdecreet gecreëerd voor een verruimde aanwerving van contractuelen. Een aantal opdrachten van de VDAB werden via besluit erkend als specifieke opdracht, zodat de VDAB daartoe contractuelen kon aanwerven. Twee zaken blijken uit deze bevindingen. *Ondanks de strikte bepalingen van het AP-KB of het decreet bestuurlijk beleid creëerde de Vlaamse regering voor heel wat instellingen de mogelijkheid tot de opbouw van een flexibel personeelsformatie door een verruimde contractuele aanwerving te wettigen. Bovendien waren er verschillende instellingen die los van decretale machtigingen heel wat contractuelen aanworven, zonder dat hiertegen werd opgetreden door het kabinet Ambtenarenzaken. Dit wijst op een feitelijk ruimere mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement dan formeel voorzien is.*

Besluit

M.b.t. de sturing inzake personeelsmanagement door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's kunnen de volgende vaststellingen gemaakt worden.

Ten eerste bleef de algemene beleidsvisie vanwege de Vlaamse regering op het vlak van personeelsmanagement in essentie *sterk centralistisch*. De evolutie ging van (1) een openlijk centralistische kijk op personeelsmanagement onder het KB van 8 januari 1973, waar één gemeenschappelijk statuut voor alle betrokken VOI's vastgesteld werd, over (2) een schijnbaar grotere openheid voor instellingspecifiek personeelsmanagement door het werken met afzonderlijke statuten,

waarbij in feite nagenoeg geen mogelijkheid was tot afwijking van het VPS was; naar (3) een terugkeer naar een gemeenschappelijke stamstatuut voor de betrokken VOI's, met daarnaast voor secundaire zaken instellingsspecifieke afwijkingen in een afzonderlijk besluit voor iedere VOI. Het raamstatuut dat de ruimte zou laten voor instellingsspecifieke invulling op tactisch niveau was een voornemen, maar geen prioriteit.

Hoewel de aard van de instrumenten veranderde, bleef het algemene beleid hetzelfde: *een maximale uniformiteit tussen de personeelsstatuten van de VOI's onderling enerzijds en deze statuten en het statuut van de centrale administratie anderzijds.* Drie doelstellingen lagen hieraan ten grondslag: (1) een soortgelijke managementscultuur in de VOI's als in het MVG teweegbrengen, (2) een versterking van de leidende ambtenaar ten koste van de raad van bestuur en (3) de versterking van de mobiliteit tussen VOI's en MVG anderzijds. Uniformiteit en, in mindere mate, zuinigheid leken centraal te staan in het beleid van de Vlaamse minister van Ambtenarenzaken. De VOI's drongen vooral aan op instellingsspecifieke afwijkingen en flexibiliteit op het vlak van de personeelsformatie, maar zagen hun eisen slechts in heel beperkte mate ingewilligd (Interview MOVI)[207]. *De mate van beheersautonomie op het vlak van personeelsmanagement werd als nijpender aangevoeld door de VOI's dan de beheersautonomie op het vlak van financieel management.*

Wel maakte de Vlaamse regering in ruime mate gebruik van *ad hoc maatregelen* om voor bepaalde instellingen meer flexibiliteit te creëren. Dit was vooral op het vlak van verruimde mogelijkheden tot het aanwerven en inzetten van contractueel personeel. Vooral op dit vlak was er ook een discrepantie tussen formele en feitelijke mate van beheersautonomie op te merken. Tenslotte creëerden de ad hoc maatregelen een zekere mate van heterogeniteit tussen de instellingen. De mate van heterogeniteit van beheersregimes inzake personeelsmanagement was echter heel wat kleiner dan op het vlak van financieel management.

6.2.2.4. Besluit inzake de inputsturing door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999

Onderzoeksvraag 2.2 bevat onder meer de vraag in hoeverre de centrale overheid haar inputsturing t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie verminderde. De vraag laat zich op twee niveaus beantwoorden.

T.o.v. de VOI's in het algemeen realiseerde de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 een verstrakking van de inputsturing (op het vlak van financieel management) of hoogstens een lichte versoepeling van de inputsturing (op het vlak van personeelsmanagement). *Van een veralgemeende verzelfstandiging op beheersmatig vlak was zeker geen sprake.* Zeker op het gebied van financieel management was het eerder de bedoeling om beter zicht te krijgen op de inzet van de middelen en bestaande feitelijke graden van beheersautonomie terug te schroeven (vnl. inzake boekhouding en reserveringen). Sturingscritera als uniformiteit en zuinigheid stonden hierbij centraal. Wel hoedde de Vlaamse regering zich bij het doorvoeren van deze maatregelen de mogelijkheden van de VOI's inzake het voeren van een bedrijfsmatig beheer te zeer te bezwaren. Ze versterkte bijvoorbeeld de positie van de leidende ambtenaar.

Tegenover die algemene maatregelen stonden heel wat *ad hoc maatregelen* die voor individuele VOI's ruimere beheersmatige bevoegdheden creëerden. Er is niet echt een systematiek naar beleidsector, activiteit, rechtsvorm of andere variabelen te ontdekken in de keuze van de betrokken VOI's. Het gevoerde beleid leek erop gericht knellende beheersregels in individuele gevallen op te lossen, in plaats van dergelijke ingrepen te veralgemenen (zie b.v. parlementaire verslagen bij hervormingen van

[207] Op te merken valt dat een eigen stambesluit dat MOVI in de periode 1993-1995 voorbereidde inhoudelijk heel sterk aansloot bij het KB van 1973 (!), maar wel in grotere mate ruimte liet voor toenmalige en toekomstige instellingsspecifieke afwijkingen (Interview MOVI).

de BRTN-VRT). Tenslotte was er op het vlak van financieel en personeelsmanagement bij heel wat instellingen sprake van een feitelijk ruimere mate van beheersautonomie dan formeel voorzien. Deze discrepantie was te wijten aan de houding van de VOI's en de betrokken centrale en horizontale principalen.

De vermindering van de inputsturing door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's in de periode 1992-1999 was dus vooral een zaak van individuele gevallen en van feitelijke versoepelingen, eerder dan een veralgemeend formeel beleid. Wel lijkt er op het einde van de periode wat meer politieke interesse te bestaan voor een algemenere versoepeling (b.v. zie raamstatuut). Merk op dat de VOI's omwille van hun verzelfstandigde aard heel wat meer beheersautonomie hadden dan de centrale administratie van het MVG.

6.2.3. Sturing op resultaten door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's

In dit deel wordt nagegaan in hoeverre in de periode 1992-1999 de Vlaamse overheid naast de sturing op inputs t.a.v. de VOI's, deze laatste stuurde op resultaten. Hiertoe wordt opnieuw vertrokken van de wet van 16 maart 1954 om daarna de initiatieven van de Vlaamse regering inzake resultaatsturing en de gevolgen ervan in de periode 1992-1999 te bespreken.

6.2.3.1. Resultaatsturing en de wet van 16 maart 1954

Zoals reeds hoger aangegeven werd, richtte de wet van 1954 zich vooral op de uitbouw van de ex ante sturing op inputs (financiën en personeel). De beleidsmatige sturing door de overheid t.a.v. de openbare instellingen regelde de wet van 16 maart 1954 nauwelijks. De achterliggende filosofie was dat het oprichtingsdecreet van een openbare instelling (en ev. andere regelgevende initiatieven) de opdrachten en de doelstellingen van de instelling vastlegde. De uitvoering van deze opdracht door de instelling kon dan worden opgevolgd door het ex ante algemeen toezicht door de betrokken regeringscommissarissen op basis van conformiteit met wetten, statuten en het algemeen belang. Bovendien legde artikel 6 van de wet van 16 maart 1954 expliciet de verplichting op tot het neerleggen van een jaarverslag bij de functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën. In dat jaarverslag diende de betrokken instelling te rapporteren "over haar werkzaamheden". De regelingen van de sui generis instellingen volgden meestal deze filosofie.

In de praktijk formuleerde het oprichtingsdecreet echter de opdrachten en doelstellingen van de VOI op een heel algemene wijze zonder concrete resultaatsnormen op te leggen. Dergelijke concrete resultaatsnormen zijn de basis van resultaatsturing. De jaarlijkse begrotingsbesprekingen werden gevoerd met een nagenoeg exclusieve budgettaire focus zonder dat "hierbij bepaalde doelstellingen werden vooropgezet en meestal ook zonder lange termijnplanning en –visie" (Van Wesemael 1995: 4). Het ex ante algemeen toezicht van de regeringscommissarissen via de aanwezigheid in de beheersorganen maakte het mogelijk om concrete beslissingen inzake processen nauw op te volgen en zelfs te sturen, maar faciliteerde nauwelijks een meer tactische en strategische beleidsmatige sturing (voor definities, zie hoofdstuk 2), gericht op respectievelijk outputs en effecten. De verplicht neer te leggen jaarverslagen ten behoeve van het Vlaams Parlement waren volgens het Rekenhof in enkele gevallen onvolledig of werden zelfs niet opgesteld (Rekenhof 1996: 47). Deze jaarverslagen bleven bovendien vooral narratief, waren niet noodzakelijk consistent in opbouw en structurering over de jaren heen en leverden in vele gevallen slechts ad hoc informatie over outputs en effecten.

Traditioneel was er dus geen sprake van een systematische resultaatsturing door de overheid t.a.v. de openbare instellingen, noch federaal, noch in Vlaanderen.

6.2.3.2. De intiatieven van de Vlaamse regering in de periode 1992-1999

De Vlaamse overheid, en in het bijzonder de Vlaamse regering, nam in de jaren negentig wel een aantal initatieven om een dergelijke resultaatsturing mogelijk te maken en te bevorderen. Deze intiatieven richtten zich vooral naar het afsluiten van beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse regering en de instellingen[208]. Beheersovereenkomsten werden in 2001 door het Rekenhof gedefinieerd als

> "een contract dat de Vlaamse Gemeenschap met een verzelfstandigde organisatie sluit over de bijzondere regels en voorwaarden waaronder die organisatie een openbare opdracht moet uitvoeren. Zij kan de partijen helpen bij het definiëren van wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen omtrent gemeenschappelijke doelstellingen. De beheersovereenkomst omschrijft de opdrachten van de organisatie, de beschikbare middelen daarvoor, de beheersautonomie van de organisatie, de rapporteringen en een aantal stimuli. Met deze elementen kan een beheersovereenkomst bijdragen tot een meer doelmatige uitvoering van de opdrachten van de verzelfstandigde organisatie en de strategische doelstellingen in het betrokken beleidsdomein" (Rekenhof 2001: 10).

De term dook rond 1990 voor het eerst op in Vlaamse politieke en ambtelijke kringen, waarbij men zich inspireerde op de voorbereidende werkzaamheden voor de federale wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (21 maart 1991) die vier jaar duurden. Via die wet wou men een aantal overheidsbedrijven meer slagvaardigheid en flexibiliteit geven om zich te kunnen handhaven op productmarkten, die door toedoen van de Europese Gemeenschap in toenemende mate geliberaliseerd zouden worden, zoals de markt voor telecommunicatie, openbaar vervoer en postactiviteiten. Deze wet voorzag een aangepast sturingssysteem voor een aantal overheidsbedrijven, dat de wet van 16 maart 1954 verving. Drie zaken stonden centraal in deze wet en tijdens haar voorbereidingen. Ten eerste maakte de wet een onderscheid tussen taken van openbaar nut, waarvoor de overheid eisen oplegde, en commerciële taken, die vrij op de markt mochten worden geïnitieerd en uitgebouwd. Ten tweede verleende de wet een heel grote mate van beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement (vgl. met de wet van 1954, zoals het recht op participaties en het oprichten van dochterondernemingen), waarbij verondersteld werd dat deze beheersautonomie zou toelaten flexibel in te spelen op de markt. Het algemeen ex ante toezicht werd ook verminderd, door het voorzien van één regeringscomissaris en het verdwijnen van het algemeen belang als grond voor het schorsen van beslissingen. Ten derde werd deze verruimde autonomie gekoppeld aan het afsluiten van een beheersovereenkomst, dat ex post georiënteerde resultaatsturing op basis van concrete resultaatsnormen mogelijk zou maken. Deze wet werd naderhand toegepast op onder meer de Regie der Telegrafie en Telefonie (Categorie A - later Belgacom), Regie der posterijen (Categorie A – later De Post) en de Nationale Maatschappij der Spoorwegen (categorie B). Later werden ook BIAC en Belgocontrol autonome overheidsbedrijven.

---

[208] Er dient gewezen te worden op een tweetal voorlopers van de beheersovereenkomsten. Bij de herinrichting van de Gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen met een decreet in 1990 werd bepaald dat een tweejaarlijkse richtnota door de Vlaamse regering diende gedefinieerd te worden waarin het beleid en de opdrachten voor de GOM nader omschreven werden in overleg met de instellingen en na advies van de SERV. Hetzelfde gold voor de meerjarenprogramma's die de BRTN op basis van het decreet van 27 maart 1991 jaarlijks diende te laten goedkeuren door de Vlaamse regering. Deze documenten haakten in op de behoefte om doelstellingen opdrachten nader te omschrijven, maar van concrete resultaatsnormen was echter geen of nauwelijks sprake. In het geval van de BRTN waren de normen beperkt tot te verwachten uitzenduren (outputs), werden deze eenzijdig vastgesteld door de BRTN en was er geen sprake van rapportering of evaluatie. De instelling, haar toezichthoudende minister en de Vlaamse Mediaraad gaven in 1991 geen voorkeur aan het afsluiten van een beheersovereenkomst omwille van de vrees dat de BRTN door te concrete doelstellingen en normen teveel beleidsmatig beperkt zou worden. Een ander initiatief die de Vlaamse regering in bepaalde gevallen de informatie over de resultaten van bepaalde VOI's verhoogde was de doelmatigheidsanalyse, waarbij getracht werd een prestatiebegroting op te maken. Een dergelijke doelmatigheidsanalyse werd ondernomen bij OVAM, K&G, VDAB, en VIZO (zie Bouckaert, Van Reeth, Auwers en Verhoest, 1997). Van een normering van de resultaten was echter geen sprake, omdat deze prestatiebegrotingen niet formeel werden goedgekeurd door de toezichthoudende ministers. De doelmatigheidsanalyses als initiatief van de minister van Financiën en Begroting werden door de functioneel bevoegde ministers veelal als een inmenging beschouwd, onder meer omwille van de ingesloten doelstellingenanalyse (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1995 I-17 1999). Voor een grondige analyse van de doelmatigheidsanalyse als veranderingsproces, zie (Van Reeth 2002).

Toen in 1990 in het kader van de regionalisering van het streekvervoer werd overgegaan tot het samensmelten van één nationale en twee regionale maatschappijen inzake streekvervoer in de vorm van een publiekrechtelijke vereniging, de Vlaamse Vervoersmaatschappij (VVM) – de Lijn, schreef men in het oprichtingsdecreet de verplichting in tot het afsluiten van een beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid (art. 25 decreet van 31 juli 1990). Hierbij wou men dezelfde sturingsvisie aanhouden als bij de federale initiatieven m.b.t. de hervorming van de economische overheidsbedrijven, met name een ruimere beheersautonomie binnen de grenzen van duidelijke contractuele afspraken (zie Stuk 357 1989-1990 – nr. 5 Vlaamse raad). Ook in het oprichtingsdecreet van het Vlaamse Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO 23 januari 1991) werd op basis van dezelfde motivatie een beheersovereenkomst voorzien. Beide instellingen werden beschouwd als overheidsbedrijven en werden opgericht volgens de rechtsvorm van publiekrechtelijke NV's. Ze kregen beiden een sui generis toezichtsregeling die voorzag in een ruime mate van beheersautonomie, b.v. in de vorm van een contractuele rechtspositieregeling. Deze beheersautonomie was echter beperkter dan bij de federale autonome overheidsbedrijven en bovendien werd het algemeen ex ante toezicht zoals voorzien in de wet van 1954 onverkort van toepassing verklaard op deze twee instellingen. Als reden voor dat uitgebreide algemeen toezicht in vergelijking met de federale autonome overheidsbedrijven werd aangegeven dat "de toezichthoudende -overheid over een instrument moet beschikken om zo nodig te kunnen ingrijpen"[209]. Een voorlopige beheersovereenkomst met de VVM werd afgesloten voor 1993 met de duurtijd van een jaar en werd driemaal verlengd (1994, 1995, 1996). De beheersovereenkomst met VITO werd pas in 1994 afgesloten.

In 1993 werd gestart met de onderhandelingen voor een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VDAB, die in 1994 werd afgesloten. Hiermee werd het principe van de beheersovereenkomst uitgebreid tot een paritair beheerde sociale pararegionale instelling die als dusdanig geen economische, industriële of commerciële opdracht had. In die periode bereidde de administratie onder de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting het ontwerpkaderdecreet ter vervanging van de wet van 16 maart 1954 voor. Zoals hoger reeds aangegeven werd in dat kaderdecreet een soepele controleregeling op maat voorzien voor die instellingen die met de Vlaamse regering een beheersovereenkomst (of managementcontract) afsloten. Ook in dit geval inspireerde men zich op de federale wet van 21 maart 1991, maar koos men in de uitwerking voor een strakkere regeling met behoud van het ex ante algemeen toezicht door twee commissarissen (zie hoger). Het ontwerp kaderdecreet werd afgevoerd omwille van het verzet en de argwaan van de VOI's en hun functioneel bevoegde ministers, onder meer t.o.v. de praktische gevolgen van het afsluiten van beheersovereenkomsten. "De optie tot de invoering van beheerscontracten wekt veel argwaan. Ervaring elders leert immers dat dergelijke contracten leiden tot meer beheersafhankelijkheid i.p.v. autonomie"[210]. Er werd gesteld dat aan het afsluiten van beheersovereenkomsten grote risico's voor de VOI's verbonden waren. Heel wat kritiek van de instellingen betrof artikel 41 dat een opsomming gaf van de minimale bepalingen die een managementcontract diende te bevatten[211]. "Door deze vrij uitgebreide opsomming lijkt het of er meer eisen worden gesteld aan instellingen die een managementcontract afsluiten dan aan diegenen die dat niet doen. Het is voor velen niet duidelijk wat dan nog de incentieve is om een managementcontract te sluiten" (studienota beheersovereenkomsten 1997: 5). De tegenkanting van de instellingen had onder meer te maken met het feit dat

[209] Stuk 357 (1989-1990) – nr. 5 Vlaamse raad. Ontwerp van decreet tot oprichting van de Vlaamse Vervoersmaatschappij. Verslag namens de Commissie voor Openbare werken en Vervoer, uit gebracht door de heer J. Ansoms. 30 juni 1990, p. 17.
[210] VDAB, BRTN, IWT, VFISPH, VHM en DS, Kaderdecreet – Wet van 16.03.1954 (zonder datum).
[211] Een managementcontract diende te omvatten: een omschrijving van de doelstellingen, taken van openbare dienst, meetbare critera en normen, operationele doelstellingen, berekeningswijze van dotatie, ondernemingsplan, grondregels inzake tarifiëring, regels inzake bepaling en bestemming van efficiëntie-winst, sancties, duur, en geschillenregeling (Vlaamse minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer en Vlaams minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche).

beheersovereenkomsten door hun voorziene inhoud meer beleidsmatige inmenging leek in te houden dan de traditionele aansturing via decreten en begrotingen. De SERV bijvoorbeeld was van mening dat haar oprichtingsdecreet als beheersovereenkomst diende te worden beschouwd (studienota beheersovereenkomsten 1997: 5). Bovendien werd de mate van beheersautonomie reeds geregeld in het oprichtingsdecreet en niet in de beheersovereenkomst. De responsabilisering door een beheersovereenkomst zou ten slotte gepaard gaan met een gelijktijdige verstrakking van de financiële enveloppe. Dat had de ervaring van de 'pioniers' (VVM en VDAB) met het afsluiten van beheersovereenkomsten tot dan toe immers geleerd. De baten zouden enkel de toezichthoudende overheid toekomen. In 1994 en 1995 werd het principe van de beheersovereenkomst verder toegepast op de relaties met twee begrotingsfondsen, twee investeringsmaatschappijen en met een tweetal VZW's (Bouckaert & De Corte 1999: 172-173) (zie tabel 6.12).

De tweede regering Van den Brande plande een 'vlucht vooruit' m.b.t. het sturen van VOI's met beheersovereenkomsten. Het regeerakkoord van 14 juni 1995 voorzag een duidelijkere afbakening tussen de opdrachten van de centrale administratie en die van de VOI's, die zouden worden "gestuurd door middel van beheerscontracten waarin expliciete resultaatsverbintenissen worden opgenomen". In de Afsprakennota ter begeleiding van de uitvoering van de algemene uitgaven- en middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996 (VR/95/10.10/DOC0790) werd een doorlichting per beleidsdomein in het vooruitzicht gesteld om die afbakening uit te voeren. Verder zou via een specifieke doorlichting per VOI worden nagegaan of een omvorming naar een intern verzelfstandigde dienst (categorie A) of het afsluiten van een beheersovereenkomst de gewenste vorm was. Tenslotte werd in de beleidsbrief voor 1995 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting het principe van de veralgemeende toepassing van beheersovereenkomsten t.a.v. de VOI's bevestigd als basis voor de toekenning van maximale beheersautonomie en voor een optimale *"integratie"* van de VOI's binnen het Vlaams beleid (Demeester 1995: 50-51).

In de praktijk werden er in de legislatuur Van den Brande II slechts met 3 andere extern verzelfstandigde VOI's een beheersovereenkomst afgesloten, met name de nieuw opgerichte Vlaamse Opera (1997), de hervormde VRT (1997) en de Dienst voor de Scheepsvaart (1998). Wel werden de VOI's, op twee na, onderworpen aan een externe organisatiedoorlichting. In de gevallen dat in het kader van noodzakelijk geachte hervormingen van die VOI's de oprichtingsdecreten van VOI's werden gewijzigd, werd het afsluiten van een beheersovereenkomst decretaal vastgelegd. Dit was het geval voor de VRT (1995), Export Vlaanderen (1996) en Toerisme Vlaanderen (1998). Bij elk van deze instellingen werd als gevolg van een doorlichting enerzijds meer beheersautonomie toegekend en anderzijds intern de bevoegdheden van het topmanagement versterkt ten nadele van de raad van bestuur (zie surpa). Ook binnen de sector van de sociale huisvesting werd een veralgemeend gebruik van de beheersovereenkomst vooropgesteld, zowel tussen de VHM en de Vlaamse regering als tussen de VHM en de sociale huisvestingsmaatschappijen die onder haar ressorteerden. Maar slechts weinig van de wetgevende initiatieven resulteerden ook effectief in een beheersovereenkomst. De voorziene doorlichting van de beleidsdomeinen in de vorm van kerntakenanalyses werd buiten enkele pilootprojecten (b.v. binnen het departement Leefmilieu en Infrastrutuur) nooit echt aangevat. Ook werd niet overgegaan tot het herinrichten van extern verzelfstandigde VOI's als intern verzelfstandigde organisaties. Wel werden volgens Bouckaert en De Corte (1999: 172-174) nog beheersovereenkomsten afgesloten met twee investeringsmaatschappijen, één wetenschappelijke instelling en dertien VZW's (zie tabel 6.12).

OVEREENKOMSTEN	DATUM OVEREENKOMST
Instellingen Categorie A (3)	
Nationale Kas voor Beroepskrediet Vlaams Waarborgfonds	29.09.'94
Egalisatiefonds-Responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap	24.05.'95
Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO)	17.12.'96 1999-
Instellingen Categorie B (2)	
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)	06.07.'94 – beheersovereenkomst 1994-97, verlenging met bijakte voor 1998 (goedgekeurd op 12 mei 1998) beheersovereenkomst 1999-2002
Dienst voor de Scheepvaart (DS)	18.12.'98 voor 1 jaar – beheersovereenkomst 1999 Beheersovereenkomst juni 1999- juni 2001 voor een periode van 2 jaar met de mogelijkheid ze te verlengen tot 5 jaar
Sui generis instellingen	
Vlaamse Vervoersmaatschappij (VVM)	31.07.'92 – beheersovereenkomst 1993 Bijakte 23.03.'93 –verlenging 1994 9.03.'95: bijakte aan BO 1992 – verlenging 1996 beheersovereenkomst 1997-2001
Vlaamse instellling voor Technologisch Onderzoek (VITO)	Verlengd voor 1999
Vlaamse Opera (VLOPERA)	17.12.'97 – beheersovereenkomst van onbepaalde duur)
VRT	beheersovereenkomst 1997-2001
Investeringsmaatschappijen of dochtermaatschappijen (5)	
Vlaamse Milieuholding (VMH)	16.05.'95: - beheersovereenkomst 3 jaar vanaf besluit Vlaamse regering
Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen (GIMV)	16.05.'95 - beheersovereenkomst 3 jaar vanaf besluit Vlaamse regering
GIMVINDUS	16 05 '95- beheersovereenkomst 3 jaar vanaf besluit Vlaamse regering 20 12.95: eerste addendum aan BO van 16 mei
Limburgse Reconversiemaatschappij (LRM)	26.03.'96 – beheersovereenkomst 1996-1999 1999-2001
Vlaamse Participatiemaatschappij	1.01.'98 – beheersovereenkomst 1998-2000

TABEL 6.12: BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VLAAMSE REGERING MET DE VOI'S EN INVESTERINGSMAATSCHAPPIJEN IN DE PERIODE 1992-1999 (BOUCKAERT & DE CORTE 1999: 171-172)

Ondertussen hadden het Rekenhof (Rekenhof 1996) en het Vlaamse Parlement het ontbreken van resultaatsturing door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's bekritiseerd en gepleit voor een veralgemeende invoering van de beheersovereenkomst als sturingsinstrument. Dergelijk beheersovereenkomsten werden noodzakelijk geacht om de taken van de VOI's "duidelijk, concreet en controleerbaar" te maken via "meetbare normen en sancties". Deze noodzakelijkheid gold "a fortiori voor de instellingen van categorie B en sui generis-instellingen met eigen bestuursorganen die een grote autonomie genieten ten opzichte van de centrale overheid" (Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997: 3). Het Rekenhof was bovendien van oordeel "dat een beheersovereenkomst die voor 5 jaar wordt gesloten en aldus de toekomstige begrotingen bezwaart inhoudelijk veel zwaarder weegt dan een jaarlijkse begroting waarin enkel is aangegeven welke financiële middelen en voor bepaalde kosten gedurende een bepaald jaar zullen worden aangewend". Een beheersovereenkomst zou aan het

parlement een veel beter inzicht geven in de doelstellingen van de VOI's en de resultaten die de VOI's geacht worden te halen over middellange termijn.

Bovendien sprak MOVI, het netwerk van VOI's dat zich meer en meer manifesteerde als hun belangenverdediger, zich in haar twee memoranda van 1996 en 1999 uit voor een sturing door middel van beheersovereenkomsten (MOVI 1997:30; MOVI 2000:41-50). Hierbij wees ze op de unieke positie van de VOI's "gekenmerkt door de combinatie van het vervullen van een maatschappelijke opdracht, nl. het leveren van diensten die niet volledig kunnen worden opgenomen door de vrije marktwerking met tezelfertijd toch een grote operationele slagkracht (snel inspelen op de marktwijzigingen, klantentevredenheid en bedrijfseconomische performantie". Door hun positie versterkten ze de "legitimiteit van het overheidsbeleid". Beheersovereenkomsten waren wenselijk omwille van de duidelijke doelstellingen en de grotere zekerheid van middelen die ze in zich houden, *op voorwaarde dat* (1) de VOI's een grotere mate aan beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement zouden bekomen, (2) er "ontwikkelingsstimuli" zouden worden ingebouwd, en (3) de rol van de VOI's als beleidsuitvoerder én bevoorrechte adviseur bij de beleidsvoorbereiding zou worden erkend en omschreven (MOVI 2000:41-50; MOVI 2000).

In de periode 1992-1999 sloot de Vlaamse regering daadwerkelijk met 6 extern verzelfstandigde VOI's een beheersovereenkomst af; bij nog drie andere legde ze het principe decretaal vast. De vraag stelt zich of de Vlaamse regering hierbij systematische selectiecriteria hanteerde en welke dit waren. Tabel 6.13 zet een aantal mogelijke selectiecriteria op een rijtje, zoals datum van oprichting, rechtsvorm en toezichtsregeling, hoofdactiviteit, aard van dienst, het betrokken beleidsdomein, kenmerken inzake beheersorganen, en het belang op financieel en personeelsvlak. Uit de tabel 6.13 (zie ook tabel B 6.1 m.b.t. alle VOI's) blijkt dat:

(1) er nauwelijks een systematiek te vinden is via de rechtsvorm of toezichtsregeling, kenmerken van de beheersorganen of van het beleidsdomein[212];

(2) er wel enigszins nadruk ligt op instellingen die zelf aan dienstverlening doen t.a.v. gebruikers. Een respondent gaf aan dat de mate waarin de activiteiten van de instelling directe 'toegevoegde waarde' leverden, impliciet als criterium meespeelde (b.v. VVM, VDAB, VITO). Instellingen die andere organisaties of gebruikers subsidieerden kwamen bijgevolg minder in aanmerking (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999);

(3) er enigszins nadruk ligt op instellingen die omvangrijk zijn op het vlak van budget- en personeelsomvang (VVM, VDAB en VRT) en op instellingen met een belangrijke contractuele personeelsformatie. Vanuit het kabinet Financiën en Begroting werd aangegeven dat een aantal afgesloten beheersovereenkomsten gedeeltelijk door hen gestimuleerd werden om de budgettaire groei bij een aantal VOI's af te remmen waar (huidige of toekomstige potentiële) ontsporingen of problemen vastgesteld werden (VVM, VDAB, VLOPERA, VRT). De bedoeling was de dotatie te reguleren in ruil voor meer beheersautonomie (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1995 I-21 1999; Interview ABAFIM – 2 1999);

[212] Er was geen sprake van beheersovereenkomsten of de decretale verplichting ertoe op de beleidsdomeinen Leefmilieu, Onderwijs, en Welzijn en Gezondheid.

INSTELING (VLG. DATUM BEHEERSOVER-EENKOMST)[213]	OPRICHTING	VORM	TOEZI-CHTS-REGE-LING	HOOFDACTIVITEIT	DIENST	BELEIDSDOMEIN	BEHEERSORGANEN	OMVANG BEGROTING	OVERWE-GENDE FINANCIE-RING[214]	OMVANG PERSONEELS-BEZETTING
VVM - De Lijn*	D 31/07/1990	OIR (NV)	Sui generis	Dienstverlening	M	Openbare werken & vervoer	Geen overwicht Leidend ambtenaar'	4/34 (11%)	Marktalloca-tie	1/34 (22%) C 100%
VDAB	D 20/03/1984	OIR	Cat. B	Dienstverlening	R	Werkgelegenheid	Geen overwicht Leidend ambtenaar	3/34 (13%)	Budgetallo-catie	2/34 (17%) C 75%
VITO*	D 23/01/1991	NV	Sui generis	Dienstverlening	I	Economische aangelegenheden	Overwicht Leidend ambtenaar'	N (1%)	Marktallo-catie	10/34 (2%) C 100%
VLOPERA*	D 05/04/1995	OIR	Sui generis	Dienstverlening	M	Media & cultuur	Overwicht Verdeeld'	N (0,5%)	Marktallo-catie	N (1%) C 100%
VRT*	D 27/03/1991* D 29 april 1997*	NV	Sui generis (AT -)[215]	Dienstverlening	M	Media & cultuur	Overwicht Leidend ambtenaar residuair'	5/34 (6%)	Budgetallo-catie	4/34 (10%) C 32%
DS	W 17/05/1976	OIR	Cat. B	Beheer en exploitatie	M	Openbare werken & vervoer	Overwicht Leidend ambtenaar	N (1%)	Marktallo-catie	10/34 (2%) C 7%

TABEL 6.13 : EEN AANTAL KENMERKEN VAN DE EXTERN VERZELFSTANDIGDE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST OF WAARVOOR HET AFSLUITEN VAN EEN BEHEERSOVEREENKOMST DECRETAAL IS VASTGELEGD IN DE PERIODE 1992-1999

[213] *: bij deze instellingen is het afsluiten van een beheersovereenkomst decretaal vastgelegd in het decreet dat in de kolom 'oprichtingsdecreet' met een * is aangeduid. Kolom 'Beheersorganen': de eerste aanduiding geeft aan of Vlaamse overheid overwicht bij stemming heeft. De tweede aanduiding verwijst naar de bevoegdheidsverdeling m.b.t. dagelijks bestuur tussen de Raad van Bestuur en de leidende ambtenaar. Het symbool ' geeft aan of de leidende ambtenaar contractueel aangesteld is. Kolom 'omvang begroting': eerste aanduiding is de aanduiding van de rangorde van grootte van bedrag inzake begrotingsontvangsten. N: buiten de rangorde van de 10 instellingen met het grootste bedrag aan begrotingsontvangsten. (begrotingsontvansten rond of minder dan een miljard BEF). Het percentage verwijst naar aandeel van begrotingsontvangsten in totaal begrotingsontvangsten voor alle verzelfstandigde VOI's van categorie B en sui generis. 'Omvang begrotingsontvangsten' verwijst naar de bedragen op de aangepaste uitgavenbegroting van 2000 van de Vlaamse Gemeenschap (Rapport Gemeenschapscommissarissen december 2000). Kolom 'omvang personeelsbezetting': de eerste aanduiding is de aanduidig van de rangorde van grootte van personeelsomvang (in fysieke personen). Het percentage tussen haakjes verwijst naar aandeel van personeelomvang in verhouding met totaal personeelsomvang van alle verzelfstandigde VOI's van categorie B en sui generis. Symbool 'C' en percentage verwijst naar het percentage contractuelen op de totale personeelsomvang van de betrokken instelling. 'Personeelsomvang' verwijst naar het aantal fysieke personen op 31.12.1999 (Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur 2000). De breuken in de kolommen 'omvang begroting' en omvang personeelsbezetting' geeft hoe de betrokken VOI gerangschikt is t.o.v. de overige VOI's. N: buiten de rangorde van de 10 instellingen met de grootste personeelsomvang.

[214] Zie Rekenhof 1996: 18-19. 'Financiering overwegend uit budgetallocatie' verwijst naar overwegend financiering via dotatie door de Vlaamse overheid. Bij dergelijke instellingen werd in 1994 gemiddeld 80% van de middelen uit transfers vanwege de Vlaamse overheid bekomen. 'Financiering uit marktallocatie' verwijst naar financiering, overwegend uit vergoedingen door gebruikers van de openbare dienst. Bij dergelijke instellingen wordt volgens het Rekenhof nog 48% van de ontvangsten uit transfers vanwege de Vlaamse overheid gehaald (Rekenhof 1996: 24).

[215] Bij de VRT is het opportuniteitstoezicht van de gemeenschapscommissarissen afgeschaft.

INSTELING (VLG. DATUM BEHEERSOVEREENKOMST)	OPRICHTING	VORM	TOE-ZICHTS-REGE-LING	HOOFDACTIVITEIT	DIENST	BELEIDSDOMEIN	BEHEERSORGANEN	OMVANG BEGROTING	OVERWE-GENDE FINANCIE-RING	OMVANG PERSONEELSBEZETTING
Instellingen waarbij principe tot afsluiten van beheersovereenkomst decretaal is vastgelegd maar waar eind 1999 nog geen beheersovereenkomst was afgesloten										
Export Vlaanderen*	D 23/01/1991 D24/07/1996*	OIR	Cat. B	Voorlichting / dienstverlening	I/M	Buitenlandse aangelegenheden	Overwicht Leidend ambtenaar	N (1%)	Budgetallo-catie	N (1%) C 27%
Toerisme Vlaanderen*	D 29/05/1984 D07/07/1998*	OIR	Cat. B	Subsidiëring/ erkenning/dienst verlening	M (M)/M	Toerisme	Overwicht Leidend ambtenaar residuair	N (1%)	Budgetallo-catie	N (1%) C 45%
VHM*	D 21/12/1988 D15/07/1997*	NV	Cat. B	Subsidiëring/ erkenning/dienst verlening	M (M)	Binnenlandse aangelegenheden (incl. huisvesting)	Overwicht Leidend ambtenaar	1/34 (19%)	Budgetallo-catie	N (1%) C 29%

TABEL 6.13 (VERVOLG): EEN AANTAL KENMERKEN VAN DE EXTERN VERZELFSTANDIGDE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST OF WAARVOOR HET AFSLUITEN VAN EEN BEHEERSOVEREENKOMST DECRETAAL IS VASTGELEGD IN DE PERIODE 1992-1999

(4) het belangrijkste criterium evenwel was dat zowel de functioneel bevoegde minister als de beheersorganen van de instelling een beheersovereenkomst "nuttig" vonden. Zo was het topmanagement van de VVM, VRT en VDAB zelf vragende of bereidwillige partij omwille van de grotere zekerheid van middelen of grotere beheersautonomie (Interview VRT 1999; Interview VVM 1999). Andere instellingen waren geen vragende partij (b.v. de VHM en vooral de sociale huisvestingsmaatschappijen, de VFSIPH[216]). Bovendien speelden er ook pragmatische redenen mee: de doorgevoerde organisatiedoorlichtingen die de basis zouden vormen van de af te sluiten beheersovereenkomsten waren in verschillende gevallen niet kwaliteitsvol of tijdig genoeg. Deze organisatiedoorlichtingen werden niet gestandaardiseerd maar lagen binnen de verantwoordelijkheid van de individuele ministers (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

6.2.3.3. De gevolgen van de intiatieven van de Vlaamse regering

In hoeverre wijzigden deze initatieven nu de mate van resultaatsturing bij de betrokken VOI's? Tabel B6.9 in bijlage 6.1 geeft aan welke waarde de verschillende deelvariabelen van de variabele 'resultaatsturing' aannemen bij de verschillende beheersovereenkomsten bij de betrokken VOI's. Onderaan de tabel wordt aangegeven welke waarde de variabele 'resultaatsturing' aanneemt. Het gaat hier om de formele mate van resultaatsturing zoals deze is vastgelegd in de betrokken beheersovereenkomst (of meerjarenplan in het geval van de BRTN). Indien feitelijke afwijkingen uit de voor handen informatie blijkt, worden deze cursief aangegeven.

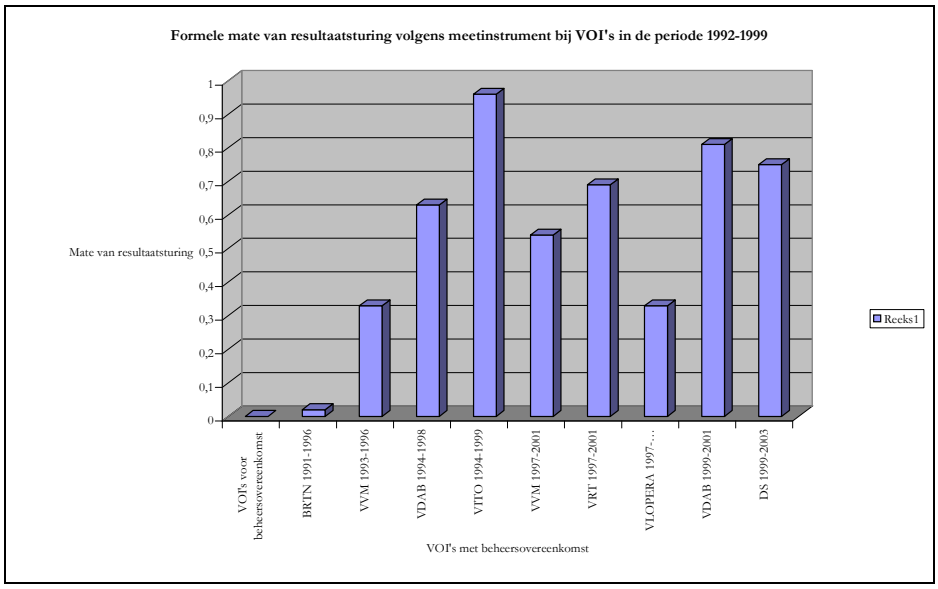
Grafiek 6.1[217] geeft deze waarden kwantitatief weer (voor duiding bij het analyse-instrument en de gewichtenverdeling zie bijlage 5.1 en 5.2).

Een aantal conclusies zijn uit de tabel B 6.9 en de grafiek 6.1 af te leiden.

Wat betreft de *formele* mate van resultaatsturing is bij alle VOI's een duidelijke toename merkbaar bij het afsluiten van een beheersovereenkomst in vergelijking met de situatie voor de beheersovereenkomst. Uitzondering was het meerjarenplan dat de BRTN tot en met 1996 jaarlijks voorlegde aan de Vlaamse regering waarin nauwelijks indicatoren waren bepaald, de rapportering en overige deelsystemen niet waren geregeld en dat eenzijdig door de BRTN werd opgesteld. Op basis van de aangewende gewichtenverdeling impliceerde de beheersovereenkomst van het VITO relatief de hoogste mate van resultaatsturing, onder meer omdat deze beheersovereenkomst de instelling op basis van alle soorten indicatoren (outputs, effecten, kwaliteit én efficiëntie) stuurde. Hierdoor zou het mogelijke gevaar op afruil tussen deze grootheden, bijvoorbeeld kwaliteit en efficiëntie, geminimaliseerd worden. Er is een redelijke mate van heterogeniteit merkbaar in de mate van resultaatsturing t.a.v. de verschillende VOI's. Ook in de concrete invulling van de beheersovereenkomsten was er een grote heterogeniteit voor wat betreft het niveau van detaillering van doelstellingen, indicatoren en normen (zie infra). Het gebrek aan inhoudelijke afstemming van de beheersovereenkomsten werd overigens onderkend door betrokken actoren (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999; Rekenhof 2001; Bouckaert, Verhoest en Voets, 2002).

[216] Het VFSIPH was bijvoorbeeld geen vragende partij omwille van de vrees van de Raad van Bestuur en belangengroepen dat de door VFSIPH gesubsidieerde actoren zouden worden afgerekend op prestaties (b.v. aantal tewerkstellingsplaatsen in beschutte werkplaatsen) hetgeen een ongewilde doelverschuiving bij die actoren teweeg zou brengen (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

[217] In de grafiek 6.1 is voor de beheersovereenkomst 1994-1997 van de VDAB de laagste waarde van resultaatsturing weergegeven, namelijk deze van arbeidsbemiddeling).



GRAFIEK 6.1: FORMELE MATE VAN RESULTAATSTURING BIJ DE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST IN DE PERIODE 1992-1999

Beschouwd doorheen de periode 1992-1999 is er bovendien een *leereffect* merkbaar in het geval van de VOI's die meerdere beheersovereenkomsten afsloten (VDAB, VVM, BRTN-VRT; zie ook Bouckaert & De Corte 1999: 187). In de opeenvolgende beheersovereenkomsten werden bij de betrokken VOI's de aard van de indicatoren uitgebreid (meestal naar effecten en kwaliteit toe) en de indicatoren zelf werden verder verfijnd. Deze bevinding lijkt de these te steunen dat prestatiemeting in de tijd evolueert van ouputs naar moeilijkere indicatoren inzake effecten en kwaliteit en samengestelde indicatoren zoals efficiëntie. Ook is er in het geval van de VDAB en de VRT meer aandacht voor de nauwkeurige regeling van de verschillende deelsystemen van de resultaatsturingscyclus in de tweede beheersovereenkomst in vergelijking met de eerste[218]. Zelfs voor de Vlaamse overheid in het geheel, is een zekere opgaande *leercurve* doorheen de tijd merkbaar voor wat betreft de uitwerking van de verschillende beheersovereenkomsten. De beheersovereenkomsten vanaf eind 1994 (en zeker deze vanaf 1997) houden doorgaans een hogere mate aan resultaatsturing in dan deze die voordien werden uitgewerkt[219]. Uitzondering hierop lijkt de tweede beheersovereenkomst van VVM, die inzake indicatoren heel beperkt bleef, zowel in aantal als aard van de indicatoren (De Pooter et al. 1997). De beheersovereenkomst van de VLOPERA verwees naar een evaluatie van de kwaliteit en effecten, maar definieerde geen kwantificeerbare indicatoren terzake.

(2) De *indicatoren* waarop de resultaatsturing zich richtten waren in alle beheersovereenkomsten outputs. Bij de eerste vormen van resultaatsturing bleef de sturing zelf hiertoe beperkt (BRTN-meerjarenplan en VVM beheersovereenkomst 1993). Effecten kwamen in mindere mate als aangrijpingspunt voor, namelijk in 5 op negen beheersovereenkomsten. Kwaliteit en efficiëntie kwamen elk als indicatoren voor in drie op negen beheersovereenkomsten en waren problematischer wat betreft hun formulering (Rekenhof 2001: 23). Indicatoren inzake de (maximaal) in te zetten middelen kwamen in de meeste beheersovereenkomsten voor. Wat betreft de werkelijke kwaliteit van deze indicatoren werden in verschillende beheersovereenkomsten toch tekortkomingen vastgesteld (

[218] In het geval van de BRTN-VRT wordt het meerjarenplan als de eerste vorm van resultaatsturing beschouwd.

[219] Deze these wordt wel tegengesproken door de beheersovereenkomst (2000-2004) dat met het Vlaams Fonds voor de Letteren werd afgesloten en dat geen meetbare doelstellingen (indicatoren en normen) omvatte, alsook geen bepalingen inzake rapportering, evaluatie en audit. Onderzoek in 2002 wees uit dat het gebrek aan concrete indicatoren en normen problematisch was in de beheersovereenkomsten die binnen het beleidsdomein Cultuur met VZW's werden afgesloten, terwijl in de plannen van de betrokken organisaties wel indicatoren te vinden waren (zie Bouckaert, Verhoest en Voets 2002).

zie onder meer Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999; Verhoest & De Corte 1998; Bouckaert & De Corte 1999: 186). In de beheersovereenkomst van het VITO bijvoorbeeld waren er verschillende indicatoren met gebreken inzake validiteit en functionaliteit (zoals het 'aantal internationaal toegekende octrooien', 'wetenschappelijke output' en 'verhouding van vaste personeelskosten t.o.v. de basistoelage'), zoals ook door de instelling werd onderkend (zie VITO: evaluatie 1995 en evaluatie beheersovereenkomst 1994-1998; Dubbel-Interview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999 (De Pooter et al. 1997). Ook in de eerste beheersovereenkomsten van de VDAB werden dergelijke tekortkomingen aangekaart in het opvolgingsrapport van de gemeenschapscommissarissen (De Pooter et al. 1997).

Het Rekenhof merkte op dat in 1999 dat verschillende doelstellingen in de beheersovereenkomsten niet geoperationaliseerd waren in indicatoren én dat de indicatoren dikwijls onaangepast waren aan de doelstellingen die ze moesten meten (Rekenhof 2001: 22-23; zie ook Bouckaert & De Corte 1998)[220]. Door het grote gewicht van indicatoren gericht op outputs in verschillende beheersovereenkomsten bestond er gevaar voor doelverschuiving en ongeweste neveneffecten, waarbij de vervulling van indicatoren in plaats van de verwezenlijking van een bredere strategie als doelstelling werd beschouwd. In het licht van deze vastgestelde gebreken van indicatoren is het merkwaardig vast te stellen dat in geen enkele beheersovereenkomst tijdens de duur ervan de indicatoren zijn aangepast in onderlinge overeenstemming tussen de contracterende partijen (zie ook Bouckaert & De Corte 1999: 186; Verhoest & De Corte 1998). Verschillende instellingen pasten hun indicatoren en de meting dan ook eenzijdig aan (b.v. VDAB, VITO). Tenslotte kan nog gewezen worden op de mate van inspraak vanwege de voogijoverheid bij de ex ante vastelling van doelstellingen, indicatoren en normen. De invloed van de instelling op de selectie van indicatoren en normen was in bepaalde gevallen heel overwegend. Dit had te maken met de informatie-asymmetrie ten voordele van de VOI (zie beheersovereenkomst 1994-1997 van de VDAB, Interview VDAB V-4 1998; b.v. VITO) maar ook in bepaalde gevallen met de toezichthoudende overheid die de invulling van de beheersovereenkomst voornamelijk aan de instelling overliet (b.v. VRT; VLOPERA). Dit veroorzaakte in bepaalde gevallen de al dan niet terechte *externe* kritiek als zouden normen te laag worden gezet.

(3) Wat betreft de *deelsystemen,* is normering hierboven reeds aangehaald (zie punt 2). Wat betreft *meting, rapportering en opvolging*, blijkt ten eerste de opdracht tot het meten bij de instellingen zelf te liggen, hetgeen een noodzaak aan betrouwbaarheidsaudit van de informatie impliceerde (zie verder). Ten tweede bevatten nagenoeg alle beheersovereenkomsten rapporteringsverplichtingen door de instellingen aan de overheid. Hierbij waren de termijn en de bestemmeling bepaald, maar in veel mindere mate de inhoud en de vorm (zie ook Rekenhof 2001: 37). Het Rekenhof vond bij haar analyse van de beheersovereenkomsten in 1999 dat de kwaliteit van deze rapportering zeer divers was, maar het best bij die instellingen waarvan ook de beheersovereenkomsten een systematische opbouw van doelstellingen bevatten (VRT, DS). Er werd bovendien niet altijd informatie over alle doelstellingen verstrekt (VRT, DS en VITO). De VDAB maakte geen specifieke rapportering op voor haar toezichthoudende -overheid, maar rapporteerde enkel via raportage aan de Raad van Bestuur en de gemeenschapscommissarissen (Rekenhof 2001: 37-38). De opvolging van de uitvoering van de beheersovereenkomst door een derde partij (i.c. gemeenschapscommissaris) werd geregeld in de beheersovereenkomsten van de VDAB, VLOPERA en DS[221]. In de praktijk gebeurde dit ook voor de

[220] Het Rekenhof wees overigens nog op het zwakke inhoudelijke verband tussen de beleidsformulering door de minister in de beleidsbrieven en –nota's en de strategische planning in de betrokken administraties enerzijds en de doelstellingen in de beheersovereenkomsten anderzijds.

[221] Dit gebeurde meestal door het overmaken van een zogenaamd 'evaluatieverslag' aan de toezichthoudende ministers. Toch kunnen deze verslagen niet als de evaluatie als dusdanig worden beschouwd omdat in dit onderzoek gehanteerde analysekader de notie 'evaluatie' expliciet als een handeling door de contracterende partijen wordt beschouwd waarbij een eindconclusie over het al dan niet vervullen van de opdrachten wordt gemaakt en eventuele bijsturingsmaatregelen worden beslist (zie bijlage 5.2). De gemeenschapscommissaris was niet de contracterende partij, wel de bevoegde minister (zie ook (Verhoest 2001).

VRT door de gemeenschapscommissaris en bij de VVM door de bevoegde administratie. In 1999 werd voor de VDAB, noch voor de VLOPERA een verslag door de gemeenschapscommissarissen neergelegd (Rekenhof 2001: 39). Een dergelijke opvolging was eerder oppervlakkig omwille van het gebrek aan onafhankelijke gegevens: zo meldde het Rekenhof dat de Administratie Wegen en Verkeer in haar verslag voor het jaar 1997 aan de minister van Vervoer niet veel verder gekomen was dan te parafraseren wat de VVM zelf in haar rapportering had gesteld (Vlaams Parlement 1998-1999: 17-18).

Wat betreft de *evaluatie* als deelsysteem, zijn de bepalingen in de beheersovereenkomsten nogal vaag: "voor geen enkele VOI bestaan duidelijke en volledige evaluatieverplichtingen in de zin van wie, wanneer, over welke activiteiten, aan wie moet rapporteren" (Rekenhof 2001: 39). In de praktijk werd de evaluatie onder meer voor de instellingen VRT, VLOPERA en VVM door de instelling zelf, de gemeenschapscommissarissen of, uitzonderlijk, door de bevoegde administratie gedaan. Het Rekenhof stelde dat er wel overleg was door de VDAB, VRT, VMM en DS met hun bevoegde minister, maar op een informele wijze en niet specifiek gericht op de vervulling van de beheersovereenkomst (zie ook VDAB Interview V-4 1998). Het Rekenhof wees ook op het gebrek aan duidelijke en gemotiveerde eindconclusies (Rekenhof 2001:40; Vlaams Parlement 1998-1999: 17-18). De evaluatie van de beheersovereenkomst met de VRT gebeurde voornamelijk in de parlementaire commissie Media.

Tenslotte is er nog de *audit van resultaatsinformatie of –systemen* als deelsysteem van de resultaatsturingscyclus. Een dergelijk formeel voorgeschreven audit ontbrak in de meeste beheersovereenkomsten. Enkel in die beheersovereenkomsten waar de controle op de uitvoering door de gemeenschapscommisarissen diende te gebeuren, werd impliciet verondersteld dat deze laatsten ook een controle zouden uitoefenen op de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. In de praktijk gebeurde ook in deze gevallen nagenoeg geen audit van de gegevens, omwille van gebrek aan tijd en capaciteit van de gemeenschapscommissaris (zie b.v. Interview VDAB V-1 1998; Bouckaert, Verhoest & Voets 2002; zie ook Bouckaert & De Corte 1999: 187). In de praktijk was er dus geen externe instantie die systematisch en volledig de getrouwheid van de gerapporteerde uitvoeringsgegevens controleerde, zoals het rekenhof opmerkte (Rekenhof 2001: 38).

(4) Opvallend is het gebrek aan betrokkenheid van de functioneel bevoegde administratie in de resultaatsturingscyclus. "De administraties werden maar in beperkte mate betrokken bij de voorbereiding en opvolging van de beheersovereenkomst. Vooral het kabinet van de functioneel bevoegde minister en de VOI voeren de onderhandelingen die aan het sluiten van de beheersovereenkomst voorafgaan. Noch voor de VOI's, noch voor de functioneel bevoegde administraties zelf is het altijd duidelijk welke rol de administratie in de overeenkomst tussen de VOI en de toezichthoudende minsiter kan spelen en welke bevoegheden zij heeft ten aanzien van de VOI". Ze ontvingen over het algemeen weinig systematische informatie over de uitvoering van de beheersovereenkomsten en verwerken deze ook niet op een gestructureerde manier. De administraties beschikten over te weinig middelen, bevoegdheid, gekwalificeerd personeel, informatie en tijd om een rol spelen (Rekenhof 2001: 18-19; zie ook Bouckaert, Verhoest & Voets 2002). Enkel t.a.v. de VVM had de betrokken adminstratie een formeel omschreven bevoegdheid. Het Rekenhof stelde: " de beheersovereenkomsten waren tot op heden meestal een zaak tussen de ministeriële kabinetten en de VOI's" (Rekenhof 2001: 6; zie ook onder meer Interview VDAB V-4 1998; Interview ABAFIM – 2 1999 (Bouckaert, Verhoest, and Voets 2002).

6.2.3.4. Besluit inzake de resultaatsturing door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999

Verhoogde de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 de mate van resultaatsturing t.a.v. de VOI's? Er kan gesteld worden dat de Vlaamse regering in de jaren negentig verschillende stappen zette om de VOI's in toenemende mate op resultaten te sturen. In eerste instantie spiegelde ze zich aan de evoluties

op het federale vlak, maar in tegenstelling tot de federale overheid (1) bleef ze een sterk ex ante algemeen toezicht en een redelijke mate van inputsturing in stand houden en (2) breidde ze het gebruik van beheersovereenkomsten uit naar instellingen die als dusdanig niet als economische overheidsbedrijven beschouwd werden. De Vlaamse regering slaagde in de periode 1992-1999 echter niet in haar opzet het instrument van de beheersovereenkomst te veralgemenen. Met slechts zes VOI's werd daadwerkelijk een beheersovereenkomst afgesloten. De keuze van de VOI's waarmee een beheersovereenkomst werd afgesloten was eerder ad hoc, waarbij men zich wel in bepaalde mate richtte op de grootste dienstverlenende VOI's met een duidelijke toegevoegde waarde en VOI's met (potentiële toekomstige) problemen inzake budgettaire beheersbaarheid. Het beslissende criterium was echter de instemming van de betrokken partijen, weliswaar soms onder druk van de omstandigheden (b.v. budgettaire dringendheid bij de VDAB). In de jaren negentig groeide er een consensus over de wenselijkheid van resultaatsturing bij het parlement, de administratie en ook de VOI's. In de praktijk bleken niet alle VOI's voorstander. Ook functioneel bevoegde ministers hadden hun reserves t.a.v. de beheersovereenkomsten, vnl. m.b.t. de gevolgen voor de flexibiliteit op beleidsmatig vlak (Interview MOVI).

Formeel nam de mate van resultaatsturing toe voor de zes VOI's die in de periode 1992-1999 een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering afsloten. Hierbij speelden leereffecten voor de Vlaamse regering, hoewel er een wezenlijke heterogeniteit tussen de beheersovereenkomsten bleef bestaan. Feitelijk was de mate van resultaatsturing in vele gevallen echter minder dan formeel voorzien, omwille van een gebrekkige kwaliteit van indicatoren en de eenzijdige aanpassing ervan enerzijds en de mankerende of gebrekkige uitwerking van bepaalde deelsystemen (vnl. evaluatie en audit) anderzijds. Opvallend was het gebrek aan inbreng van de functioneel bevoegde administratie in de resultaatsturing vanwege de Vlaamse regering t.o.v. de betrokken VOI's.

6.2.4. Prikkels via bekostiging door de Vlaamse overheid t.a.v. de VOI's

In dit deel wordt nagegaan in hoeverre de Vlaamse overheid in de periode 1992-1999 negatieve of positieve prikkels via bekostiging aanwendde, teneinde de VOI's te motiveren tot resultaatsverbetering.

6.2.4.1. Prikkels via bekostiging door middel van budgetallocatie

Prikkels via bekostiging door middel van budgetallocatie kunnen ten eerste voortkomen vanuit een zekere *mate van negatieve of positieve koppeling van de dotatie vanwege de Vlaamse overheid aan de te verwezenlijken of verwezenlijkte resultaten door de VOI's.* Traditioneel ging de Vlaamse overheid uit van een 'aanwasbegroting', waarbij de initiële dotatie vastgesteld werd op basis van de behoefte aan externe financiering (sluitpostfinanciering) en waarbij VOI's bij de begrotingsopmaak hun dotatie voorstelden op basis van de in de begrotingsinstructies opgelegde parameters inzake budgettaire groei:

> "In de meeste gevallen bepaalt de *behoefte* van de instelllingen aan externe financiering uit de centrale begrotingen het volume van de werkingstransferten. Die behoefte blijkt formeel uit de begrotingen die de instellingen jaarlijks indienen; zij vermelden daarin aan de inkomstenzijde één of meer transfers (dotaties); de vermeldingen baseren zij op de instructies voor de begrotingsopmaak vanwege de Vlaamse minister van Financiën en begroting. (…) De omvang van de subsidiëring is bij de meeste instelling afhankelijk van hun gedeclareerde behoefte aan financiering. Een efficiënte beheersing van de budgettaire transfers naar de VOI's impliceert derhalve een grondige analyse en definiëring van die financieringsbehoefte, alsmede een gestructureerde controle op de VOI's. Een aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten zijn bovendien noodzakelijk voor de bepalingen van deze financieringsbehoefte" (Rekenhof 1996: 36).

Een dergelijke grondige analyse door de begrotingsinstanties gebeurde echter enkel bij de VOI's waar ontsporingen dreigden; bij de overige instellingen werden de begrotingsbedragen voor constant beleid doorgaans niet aan een nadere doorlichting onderworpen (Dubbel-interview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999). Bovendien ontbraken de juiste boekhoudkundige instrumenten en gegevens om een dergelijke doorlichting mogelijk te maken (Interview ABAFIM –1 1999; Rekenhof 1996)[222]. Traditioneel was er dus geen enkele positieve of negatieve koppeling tussen de verwezenlijkte resultaten van en de verleende dotatie aan de VOI's.

Door de invoering van de beheersovereenkomsten werd er echter wel *formeel* een zekere mate van koppeling voorzien voor de betrokken VOI's (zie tabel B 6.10 in bijlage 6.1). De negatieve of positieve koppeling van de dotatie aan de resultaten was nagenoeg in geen enkel geval volledig of geheel: de dotaties werden doorgaans niet vastgesteld op basis van de kostprijzen van de te verwezenlijken resultaten en de gewenste of geleverde hoeveelheid resultaten (p*q). De beheersovereenkomsten voorzagen meestal een dotatie die gelijk was aan de geïndexeerde uitgangsdotatie van het eerste jaar van de beheersovereenkomst. Het Rekenhof stelde op dit vlak: "Alle instellingen [met een beheersovereenkomst, KV] hebben een analytische boekhouding [in 1999, KV] maar (…) de basisdotaties blijven gebaseerd op historisch gegroeide dotaties zonder een duidelijk band met kostprijs van de verwachte prestaties" (Rekenhof 2001: 29)[223]. Er werd nagenoeg geen gebruik gemaakt van referentiekostprijzen op basis van de analyse van kostprijselementen of via benchmarking[224]. Enkel bij de beheersovereenkomst 1999-2002 van de VDAB, werd een gedeelte van

[222] Dit gebrek werd ten dele verholpen door de invoering van de geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding in 1997.
[223] Toelagen voor specifieke projecten of bonussen zijn doorgaans wel verbonden met de kostprijs van prestaties.
[224] In dit kader stelde het kabinet Financiën en Begroting dat overigens een basering van de dotatie op een aanwasprincipe gemakkelijker was dan een dotatie gebaseerd op het p*q-principe vanuit het oogpunt van informatie-asymmetrie tussen de VOI's en de begrotingsinstanties. Immers, er is de problematiek van het analyseren en het duiden van de evolutie van kostprijzen door de begrotingsinstanties (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999).

de werkingsmiddelen, met name voor de trajectwerking, gebaseerd op de kostprijzen voor modules en trajecten. Bij de VVM werd er in de tweede beheersovereenkomst een sanctie voorzien die gebaseerd was op een rechtstreekse koppeling tussen het aantal te weinig geleverde outputs en de verstrekte middelen. Meestal was de koppeling gedeeltelijk, in de vorm van een performantiebonus (gedeeltelijke positieve koppeling) of van een onevenredig verminderen van de dotatie (gedeeltelijk negatieve koppeling). Toch zijn er een aantal uitzonderingen. In de beheersovereenkomst 1997-2001 van de VRT werd geen negatieve koppeling van dotatie voorzien. In de beheersovereenkomsten van VVM (1993), VLOPERA (1997), VDAB (1999-2002) werd een *mogelijke* vermindering van de dotatie in het vooruitzicht gesteld bij ondermaatse resultaten, in plaats van een automatische vermindering zoals in de andere beheersovereenkomsten. Positieve performantiebonussen ontbraken in het meerjarenplan van de BRTN, de twee beheersovereenkomsten van de VVM en de beheersovereenkomst 1994-1998 van de VDAB.

Prikkels via bekostiging door middel van budgetallocatie hangen ten tweede samen met de mate waarin de VOI's *zelf haar tekorten moet dekken (negatieve prikkels) of haar overschotten uit de budgetallocatie mag behouden (positieve prikkels)*. Traditioneel werd er bij een begroot tekort op de begroting of reëel tekort op de rekening van een VOI nagegaan in hoeverre deze verliezen konden worden gedekt door besparingen en verschuivingen binnen de VOI, vooraleer extra budgettaire middelen vanwege de Vlaamse overheid werden gegeven. De VOI diende dus minstens gedeeltelijk zelf haar tekorten te dekken. Anderzijds werden traditioneel de budgettaire overschotten die niet diende om een toekomstige verplichte of quasi-verplichte uitgave te dekken (de zgn. 'onbezwaarde' begrotingssaldi) afgeroomd door de begrotingsinstanties (Interview ABAFIM I-1 1999; Dubbel-Interview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999)[225]. Bij een aantal VOI's met NV-statuut werd wel een voorafname voor wettelijke reserves voorzien (zie ook hoger). Het *feit dat de VOI's gedeeltelijk zelf hun verliezen dienden te dekken enerzijds en hun overschotten diende af te staan anderzijds impliceerde volgens het ontwikkelde tehoretische kader heel ambivalente prikkels tot efficiënt gedrag voor die instellingen*. In de praktijk blijkt inderdaad dat het zaak was voor de instellingen om het budget gedurende het jaar zorvuldig te beheren om tekorten te vermijden, maar bovendien op het einde van het jaar de overgebleven kredieten volledig uit te putten om de middelen zelf te kunnen besteden (zie b.v. Interview VOI-B 2002; (Interview ABAFIM - 1 1999).

De invoering van de beheersovereenkomsten had ook op deze soort van prikkels via bekostiging formeel een implicatie. *Formeel* hielden de meeste beheersovereenkomsten een beperking van de dotatie in, waarbij de VOI geresponsabiliseerd werd om *in principe* tekorten of verliezen geheel zelf te dekken. Een beperkt aantal beheersovereenkomsten maakte toch een gedeeltelijke dekking van eventuele tekorten door de toezichthoudende overheid nog mogelijk (BRTN meerjarenplan, VRT beheersovereenkomst 1997-2001 en VDAB beheersovereenkomst 1999-2002). Anderzijds impliceerden de meeste beheersovereenkomsten omwille van die vaste geïndexeerde dotatie dat de instellingen hun eventuele overschotten konden behouden en vrij aanwenden binnen hun decretaal vastgelegde doelstellingen. In een beheersovereenkomst van de VVM (1993) werd dit behoud van overschotten en de bestemming ervan overigens formeel bepaald. Uitzonderingen waren het meerjarenplan van de BRTN en de beheersovereenkomst 1994-1998 van de VDAB waarin formeel aangegeven stond dat overschotten uit de budgetallocatie zouden worden afgeroomd.

6.2.4.2. Prikkels via bekostiging door middel van marktallocatie

De ontwikkelde agentschapstheorie gaat er van uit dat de mate van risico-overdracht ook kan versterkt worden door de uitvoerende overheidsorganisatie afhankelijk te maken van inkomsten uit de verkoop

[225] Een tweede criterium was in hoeverre was het afnemen van de saldi zinnig om te doen in het belang van Vlaamse Gemeenschap op geconsolideerd niveau (Dubbel-Interview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999).

van diensten en producten aan gebruikers. Twee zaken bepalen de mate van prikkels door marktallocatie. Ten eerste is er de *mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten*, waarbij deze rechtstreeks (door de verkoop van de primaire producten en/of diensten), onrechtstreeks (door de verkoop van niet-primaire producten en/of diensten) of helemaal niet kan samenhangen. (zie bijlage 5.2). In de oprichtingsdecreten van de VOI's wordt meestal aangegeven uit welke bronnen zij marktinkomsten mogen betrekken. Het rekenhof categoriseerde de extern verzelfstandigde VOI's in drie groepen:

(1) Instellingen die een openbare dienst verlenen waarvoor de gebruikers een vergoeding of retributie betaalden en die ter aanvulling van deze eigen ontvangsten een dotatie van de toezichthoudende overheid ontvingen. Hierbij zaten de volgende instellingen: VVM, DS, NV ZWGB, MBZ, VMW, OVAM, UZGent, OPZ Geel en OPZ Rekem, en BLOSO. Aan deze opsomming kunnen VITO en VLOPERA aan worden toegevoegd. Deze groep was gemiddeld toch nog voor 58% van hun totale uitgaven afhankelijk van dotaties vanwege de Vlaamse overheid (zie ook supra);

(2) Instellingen die een openbare dienst verlenen die vooral met algemene middelen uit de Vlaamse begroting werd gefinancierd en waarbij de eigen ontvangsten (gemiddeld 18% van de totale uitgaven) van de instelling geen directe band vertoonden met deze hoofdopdracht. In deze groep werden inbegrepen: VDAB, BRTN-VRT, VLOR, Export Vlaanderen, VLM.

(3) Instellingen die vooral subsdies verstrekken: Toerisme Vlaanderen, VIZO, DIGO, ARGO, Kind en Gezin[226], VFSIPH, VHM en IWT (Rekenhof 1996: 19-24). Deze instellingen trokken slechts 4% uit inkomsten uit marktallocatie.

Bij de eerste groep was er een rechtstreekse samenhang tussen de markallocatie en de resultaten van de instelling, bij de tweede groep een onrechtstreekse samenhang en bij de derde groep geen samenhang[227].

In de jaren negentig werd nogal wat nadruk gelegd door de Vlaamse overheid en in het bijzonder het kabinet Financiën en Begroting op de verruiming van de inkomsten uit marktallocatie door de VOI's. Ook heel wat VOI's waren daartoe vragende partij. Dit had in grote mate te maken met de budgettaire en financiële problemen waarmee de Vlaamse Gemeenschap in de eerste helft van de jaren negentig werd geconfronteerd. Stijging van de middelen bij de VOI's diende in eerste instantie te komen van een stijging van de eigen inkomsten. Via de oprichtingsdecreten werd in sommige gevallen de mogelijkheid tot het innen van eigen inkomsten verruimd (zie supra). Anderzijds legden de afgesloten beheersovereenkomsten in vele gevallen de betrokken instellingen op tot het maximaliseren van de inkomsten naast de dotatie. Bij een aantal instellingen stegen deze marktinkomsten aanzienlijk in de jaren negentig, zoals bij de VRT, VITO en de VDAB.

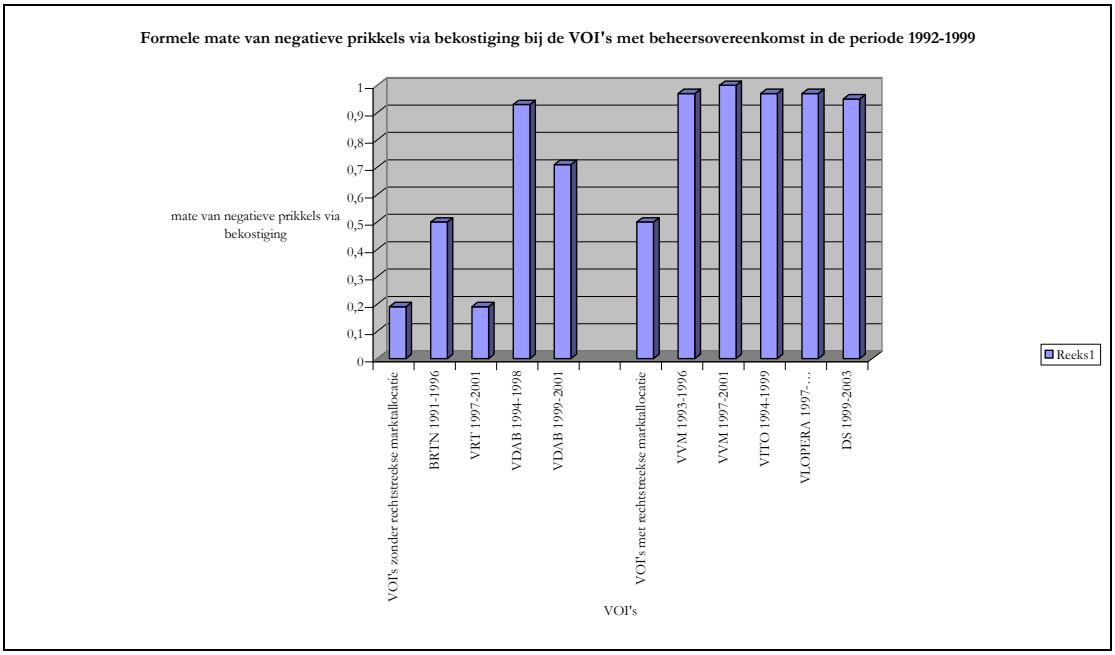
In dat verband werden de instellingen met een beheersovereenkomst ook formeel toegelaten de *overschotten of winsten uit marktallocatie te behouden*, hetgeen traditioneel niet het geval was. De beheersovereenkomst 1994-1998 van de VDAB was hierin heel expliciet. Aan de andere kant moesten de instellingen in principe ook zelf *eventuele verliezen geheel zelf dekken*, terwijl traditioneel een dergelijke zelfdekking slechts gedeeltelijk diende te gebeuren. Uitzonderingen hierop waren de afspraken met de BRTN-VRT, waarbij in de laatste beheersovereenkomst formeel gestipuleerd was dat een bepaalde daling van radio-reclame inkomsten zou worden gecompenseerd door de Vlaamse overheid.

[226] K&G betrok wel ongeveer een derde van haar ontvangsten uit ouderbijdragen (marktallocatie).

[227] Merk op dat de Vlaamse regering beheersovereenkomsten afsloot in de eerste plaats met instellingen uit groep 1, in mindere mate met instellingen uit groep 2 en toekomstige beheersovereenkomsten voorzag met enkele instellingen uit groep 3.

6.2.4.3. Prikkels via bekostiging bij de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat de mate van prikkels via bekostiging vooral toenam bij de instellingen die een beheersovereenkomst afsloten, in tegenstelling tot de overige VOI's. De beheersovereenkomsten omvatten dus formeel duidelijk bekostigingswijzen die de risico's voor tegenvallende resultaten verschoven van de toezichthoudende overheid naar de instellingen toe. Tabel B 6.10 in bijlage 6.1 geeft de mate van *negatieve prikkels via bekostiging* weer voor de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 (zie rij 'waarde variabele 'negatieve prikkels via bekostiging''). Deze waarden worden grafisch weergegeven via grafiek 6.2 (voor duiding bij het analyse-instrument en de gewichtenverdeling zie bijlage 5.1 en 5.2).



GRAFIEK 6.2: FORMELE MATE VAN NEGATIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING BIJ DE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST IN DE PERIODE 1992-1999

Uit de tabel B6.10 in bijlage 6.1 en de grafiek 6.2 kunnen de volgende bevindingen inzake de *formele* mate van negatieve prikkels via bekostiging worden afgeleid:

(1) Voor de afsluiting van de beheersovereenkomsten werden de betrokken VOI's geconfronteerd met slechts een beperkte mate aan negatieve prikkels via bekostiging. De mate van negatieve prikkels via bekostiging waren lager voor de instellingen zonder rechtstreekse marktallocatie (instellingen van groep 2 en 3 volgens het Rekenhof, zie hoger) in vergelijking met de instellingen met een rechtstreekse marktallocatie (instellingen van groep 1 volgens het Rekenhof, zie hoger). Een andere bron van prikkels was het feit dat bij tekorten of verliezen de VOI's gedeeltelijk zelf voor de dekking dienden in te staan.

(2) Door het afsluiten van beheersovereenkomsten nam voor alle instellingen de mate van negatieve prikkels via bekostiging toe, doordat een negatieve koppeling van de dotatie aan de resultaten werd voorzien en/of de insteling geresponsabiliseerd werd voor eventuele tekorten of verliezen. Over het algemeen was ook na het afsluiten van de beheersovereenkomst de mate van negatieve prikkels via bekostiging hoger bij de instellingen met rechtstreekse marktallocatie (VVM, VITO, VLOPERA en

DS) dan bij de instellingen met onrechtstreekse marktallocatie (VDAB en BRTN-VRT). Merk op dat bij de instellingen met onrechtstreekse marktallocatie de negatieve prikkels in de tweede beheersovereenkomst formeel lager lagen dan in de eerste beheersovereenkomst, doordat de toezichthoudende overheid beloofde eventuele bepaalde tekorten of verliezen gedeeltelijk te dekken. *Een dergelijke afbouw van de negatieve prikkels via bekostiging in opeenvolgende beheersovereenkomsten lijkt de hypothese m.b.t. meerdere transacties in het agentschapsmodel tegen te spreken (zie hoofdstuk 4). Een soortgelijke observatie kan gemaakt worden voor de verzameling van de beheersovereenkomsten in het algemeen.* De later afgesloten beheersovereenkomsten steunde minder op strenge, automatische negatieve prikkels dan de vroeger afgesloten beheersovereenkomsten.

Er zijn aanwijzingen dat feitelijk de mate van negatieve prikkels via bekostiging in bepaalde gevallen lager was dan formeel in de beheersovereenkomst werd voorzien. De beheersovereenkomsten streefden in belangrijke mate een beheersing van de transferts van de Vlaamse overheid naar de instellingen na. In bepaalde gevallen belette dat nochtans niet dat er extra dotaties naar bepaalde instellingen vloeiden om tekorten en verliezen te dekken en om nieuwe initiatieven te stimuleren:

> "Maar er is wel iets zeer vreemds met de beheersovereenkomsten in het algemeen. De eerste beheersovereenkomsten werden afgesloten met de VDAB, VITO en de VVM- de Lijn, dat waren de drie eerste grote. Deze drie instellingen hebben vreemd genoeg naast de beheersovereenkomst nog kunnen genieten van extra middelen [b.v. mobiliteitsconvenanten bij de Lijn, Europese richtsnoeren en andere middelen bij de VDAB, gelden voor KMO's bij VITO, KV]. Dus de Vlaamse regering is in se niet consequent met haarzelf. (…) Werken die beheersovereenkomsten *in termen van budgettaire beheersing*? Neen" (Dubbel-Interview kabinet Financiën en Begroting I-17 1995-1999 1999, cursivering door KV).

Het toekennen van extra middelen aan de instellingen buiten de beheersovereenkomst had volgens het kabinet Financiën en Begroting te maken met de aard van het politieke bedrijf: ministers nemen, naast het reguliere beleid dat wordt uitgevoerd door de instelling, ook nog supplementaire initiatieven die rechtstreeks door hen worden geïnitieerd en aangestuurd. omwille van de duidelijke zichtbaarheid en profilering naar hun kiezers toe (Dubbel-Interview kabinet Financiën en Begroting I-17 1995-1999 1999)[228]. Daarnaast werden soms binnen de beheersovereenkomst extra dotaties voorzien om gedeeltelijk tekorten te dekken. Wat betreft de koppeling van de dotatie aan de resultaten merkte het Rekenhof op dat tijdens de begrotingsbesprekingen de evalutieverslagen m.b.t. de resultaatsverwezenlijking van de instellingen slechts in beperkte mate gebruikt werden. Het kabinet Financiën en Begroting stelde daarentegen dat doorgaans werd nagegaan of de beheersovereenkomst nagekomen was. Eenmaal werd de financiële sanctie toegepast en na betwisting teruggeschroefd[229].

Tabel B6.10 in bijlage 6.1 geeft de mate van positieve prikkels via bekostiging weer voor de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 (zie rij 'waarde variabele 'positieve prikkels via bekostiging''). Deze waarden worden grafisch weergegeven via grafiek 6.3 (voor duiding bij het analyse-instrument en de gewichtenverdeling zie bijlage 5.1 en 5.2).

Uit de tabel B 6.10 en de grafiek 6.3 kunnen de volgende bevindingen inzake de *formele* mate van positieve prikkels via bekostiging worden afgeleid:

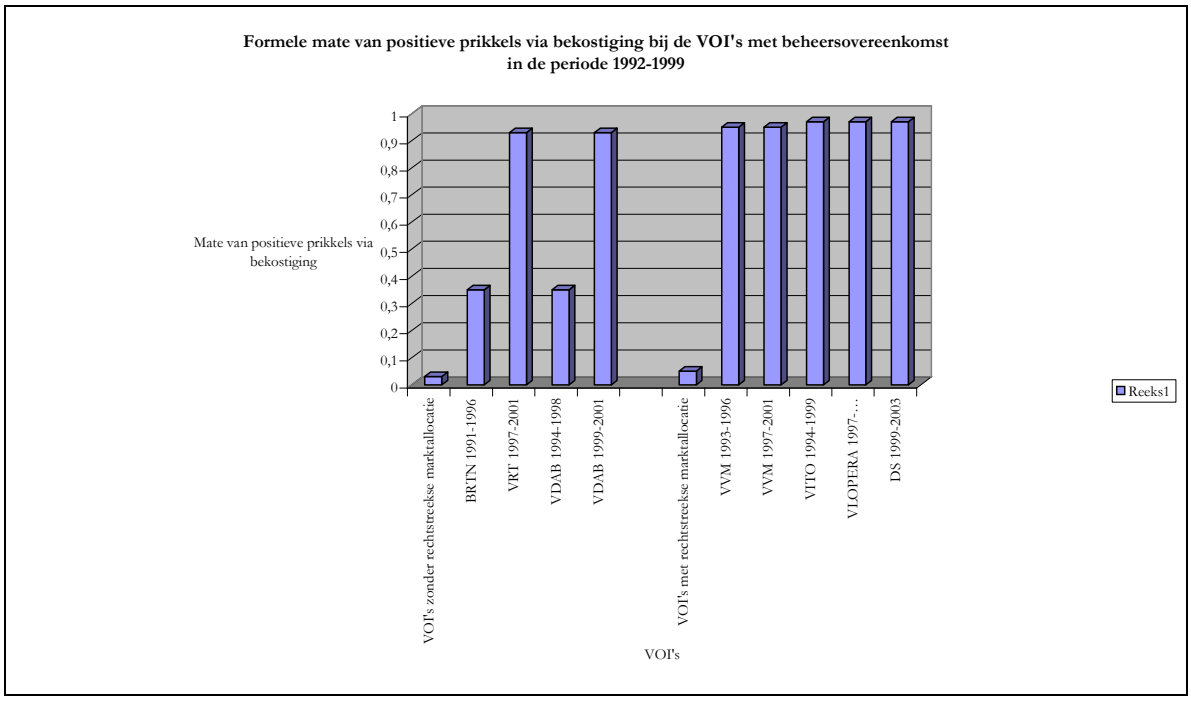
(1) Positieve prikkels via bekostiging waren er nauwelijks voor de betrokken VOI's voor het afsluiten van de beheersovereenkomst. Zo werden overschotten of winsten afgeroomd. Hierboven werd reeds verwezen naar de ambivalente prikkels in de traditonele situatie. De aanwezige prikkels werden enkel

[228] Verder in dit onderzoek wordt dit 'projectgewijze aansturing' genoemd.

[229] In 1997 had de VVM volgens de toezichthoudende minister niet voldoende aantal outputs geleverd waarvoor 80 miljoen tijdens de begrotingscontrole 1998 werd teruggevorderd. Na betwisting door de VVM werden deze middelen teruggestort aan de instelling in het kader van de mobiliteitsconvenanten. Bij de voorbereiding van de begroting 1999 was er overigens discussie tussen het toezichthoudende kabinet en het kabinet Financiën en Begroting over de hoogte van de toe te kennen dotatie.

veroorzaakt door de onrechtstreekse of rechtstreekse samenhang van de marktallocatie met de resultaten.

(2) De mate van positieve prikkels nam duidelijk toe bij het afsluiten van beheersovereenkomsten omwille van de voorziene performantiebonussen (VRT 1999-2002; VDAB 1999-2002; VITO; VLOPERA en DS) en/of omwille van het behoud van winsten uit budget- en marktallocatie (alle instellingen, uitgezonderd VDAB 1994-1998 en BRTN 1991-1996). Merk op dat bij de instellingen met onrechtstreekse marktallocatie (BRTN-VRT, VDAB) de mate van positieve prikkels toenam bij de tweede beheersovereenkomst, in vergelijking met de eerste. *Deze evolutie, die conform de agentschapstheoretische hypothese bij meerdere transacties is, is tegengesteld aan deze van de negatieve prikkels via bekostiging. Voor de beheersovereenkomsten in het algemeen kan een sterkere nadruk op positieve prikkels via bekostiging vastgesteld worden voor de later afgesloten beheersovereenkomsten in tegenstelling tot de vroeger afgesloten beheersovereenkomsten.*



GRAFIEK 6.3: FORMELE MATE VAN POSITIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING BIJ DE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST IN DE PERIODE 1992-1999

Feitelijk zijn er indicaties dat de instellingen inderdaad hun overschotten of winsten mochten behouden. Een duidelijk voorbeeld daarvan was de VRT (Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999). Anderzijds bleek echter wel dat de toekenning van de bonusdotatie in bepaalde gevallen vooral bepaald werd door de begrotingsruimte in plaats van door de hoogte van de resultaten zelf. Een voorbeeld was de VLOPERA die de bonusdotatie waarop ze recht had, niet (volledig) kreeg omwille van budgettaire redenen (Rekenhof 2001: 27; Bouckaert, Verhoest en Voets, 2002). *Net zoals m.b.t. de negatieve prikkels week klaarblijkelijk de feitelijke situatie in zekere mate af van de formele bepalingen.*

6.2.4.4. Besluit inzake de prikkel via bekostiging aan de resultaten door de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in de periode 1992-1999

Stuurde de Vlaamse regering de VOI's in de periode 1992-1999 in toenemende mate via prikkels via bekostiging? Traditioneel waren de prikkels via bekostiging dubbelzinnig en relatief laag, zeker wat betreft de positieve prikkels via bekostiging en wat betreft de instellingen met geen of onrechtstreekse marktallocatie. *Bij de instellingen die een beheersovereenkomst afsloten verhoogde de mate van negatieve en positieve prikkels via bekostiging. Hierbij verschoof formeel de nadruk in de loop van de periode 1992-1999 van negatieve prikkels naar positieve prikkels.* Dit conformeert met een verschuiving van de visie bij bijvoorbeeld het Rekenhof. *Feitelijk* bleken de negatieve prikkels via bekostiging (vnl. het zelf dekken van tekorten en verliezen) in sommige gevallen soepeler toegepast te worden. Positieve prikkels via bekostiging werden niet altijd toegestaan. Een andere beleidsoptie waardoor de prikkels via bekostiging voor een aantal instellingen in de jaren negentig verhoogden was het verruimen van de mogelijkheid tot marktallocatie. Het kabinet Financiën en Begroting legde in die periode een grote nadruk op het verhogen van de eigen inkomsten. *Maar van een veralgemeende verhoging van de prikkels via bekostiging t.o.v. de VOI's was zeker geen sprake.*

6.2.5. De marktsituatie van de VOI's in de periode 1992-1999

In het theoretische deel werd een breed concept van competitie door andere aanbieders op de productmarkt aangenomen. Competitie werd verondersteld niet enkel te komen vanwege andere profit aanbieders, maar ook eventueel vanwege andere publieke en nonprofit aanbieders. Bovendien werd verondersteld dat competitie ook kan komen van aanbieders die een substitutieproduct aanbieden of op deelmarkten opereerden. Uitgaande van dergelijke conceptualisering hadden in de periode 1992-1999 een groot aantal VOI's te maken met met een zekere mate van competitie door andere aanbieders. Tabel 6.14 heeft voor een aantal VOI's de mate van competitie door andere aanbieders weer.

Niet enkel bepaalde VOI's met een economische of industriële taakstelling werden geconfronteerd met een zekere mate van competitie, maar ook VOI's die traditioneel niet tot die groep werden gerekend. Verschillende VOI's die hun goed of dienst vanuit een wettelijk afgeschermde monopoliepositie konden leveren, hadden toch te maken met andere aanbieders die een substitutieproduct leveren (b.v. VVM, DS). Bij andere instellingen werd een formele monopoliepositie doorbroken door feitelijke initiatieven van private aanbieders (b.v. VDAB-arbeidsbemiddeling). *Het traditionele beeld van overheidsorganisaties die op monopoloïde markten actief zijn, gaat, indien men competitieve druk breed interpreteert,* niet *op voor de VOI's.*

De vraag stelt zich in hoeverre de VOI's in de periode 1992-1999 geconfronteerd werden met wijzigingen in de mate van competitie door andere aanbieders. Formeel wijzigde de mate van competitie slechts in het geval van de VDAB. Met name verruimden twee decreten de actieradius van private profit actoren op de arbeidsbemiddelingsmarkt. Bij andere instellingen, zoals de VRT-televisie, was de monopoliepositie reeds vroeger doorbroken. Bij nog andere instellingen, zoals de VVM en de VRT-radio, stond de formele monopoliepositie onder druk van Europese en internationale ontwikkelingen. In de jaren negentig nam wel de intensiteit van competitieve druk door andere aanbieders toe, doordat het aantal concurrenten toenam of omdat deze hun producten verbeterden. Daar waar er onbedoelde competitie was tussen Vlaamse publieke aanbieders werden pogingen ondernomen om deze competitie te verminderen. Dit was duidelijk het geval op het vlak van de beroepsopleiding, waarbij VDAB, VIZO en OSP in elkaars vaarwater kwamen.

VOI	ANDERE AANBIEDERS	KENMERKEN VAN COMPETITIE	FORMELE WIJZIGINGEN '92-'99
VOI's met economische of industriële taakstelling			
MBZ	Andere (zee)havenbedrijven	Vnl. publieke aanbieders met gelijk product op gelijke markt	Nee
DS	Andere aanbieders van goederenvervoer (wegvervoer, spoorvervoer, luchtvervoer)	Publieke en private profit aanbieders van substitutieproduct op gelijke markt	Nee
VVM	Andere modi van personenvervoer	Publieke en private profit aanbieders van substitutieproduct op gelijke markt	Nee
VITO	Andere publieke en private onderzoeksinstellingen (b.v. universiteiten)	Publieke en private nonprofit en profit aanbieders van gelijk product op deelmarkten of op gelijke markt	Nee
Andere VOI's			
VDAB (sociale parastatale)	Arbeidsbemiddeling: Private intermediairen (uitzendkantoren, headhunting) Publieke en nonprofit opleidingsverstrekkers	Arbeidsbemiddeling: o.m. private profit aanbieders van substitutieproduct of gelijke product op complementaire of gelijke markt	Ja
VRT	Commerciële televisiezenders (binnenland vanaf 1985) en radiostations in binnen- en buitenland	Private profit aanbieders met gelijk product op gelijke markt (televisie) of op deelmarkt (radio – lokale stations)	Nee
VLOPERA	Private en publieke operahuizen	Publieke en private aanbieders met gelijke product op gelijke markt	Nee
K&G	Private huisartsen en nonprofit gezonderheidsinitiatieven naar doelgroepen	Private profit aanbieders met subsitutie- of gelijk product op deelmarkten of gelijke markt	Nee

TABEL 6.14. VOORBEELDEN VAN VOI'S MET COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS

Een andere vraag die zich stelt, is de vraag of formele wijzigingen aan de marktpositie van andere aanbieders door de centrale overheid expliciet tot doel had de betrokken VOI te stimuleren tot betere dienstverlening. De primaire motivering van formele uitbreidingen van competitie lag in de politieke druk vanuit de Europese Commissie of andere internationale instellingen of vanuit de private aanbieders zelf, die hun actieradius wilden uitbreiden. De uitbreiding van competitie omwille van dynamisering van de betrokken VOI werd minder als expliciete motivering opgegeven, hoewel er wel verwijzingen te vinden zijn in de politieke retoriek rond bepaalde hervormingen (b.v. BRTN in 1985, VDAB in de Commissie Tewerkstelling in het Vlaamse Parlement). De VOI's van hun kant waren in de regel geen vragende partij voor een formele uitbreiding van de competitie door andere aanbieders[230].

Samenvattend kan gesteld worden dat vele VOI's te maken kregen met een zekere mate van competitie gedurende de jaren negentig. Toch was er geen sprake van een veralgemeend beleid vanwege de Vlaamse overheid om de competitieve druk op de VOI's op te drijven. Eventuele wijzigingen in de mate van competitie in de jaren negentig zijn vooral feitelijk van aard. De zeldzame formele wijzigingen kwamen er onder externe druk, eerder dan vanuit een marktgerichte sturingsvisie t.a.v. de VOI's.

[230] Een specifiek geval hierbij was de VVM, die een deel van zijn dienstverlening inzake streekvervoer liet verzorgen door private onderaannemers. Deze onderaannemingen waren gebaseerd op historische langlopende contracten met een overeengekomen eenheidsprijs. In de jaren negentig werd de druk op de VVM verhoogd om deze contracten open te stellen voor mededinging, onder meer omwille van de Europese regelgeving. Het Rekenhof speelde hierin een belangrijke rol. Ze was onder meer vragende partij voor een vergelijking van de kostprijzen tussen de VVM en haar private contractanten, teneinde de interne druk tot prestatieverhoging te verhogen. De snelheid waarmee de VVM initiatieven terzake nam, leek het Rekenhof te traag. De VVM verwees hierbij naar technische problemen (b.v. boekhoudkundig).

6.2.6. Besluit en selectie van de 'casestudy'

In dit hoofdstuk dienden drie doelstellingen vervuld te worden. Ten eerste was er de afbakening en de motivering van het onderzoeksveld. Er werd gekozen voor het onderzoeksveld van de VOI's in de periode 1992-1999 omwille van (1) de heterogeniteit, de omvang en het relatieve belang van de groep en het expliciete sturingsbeleid vanwege de betrokken overheid terzake; (2) het gebrek aan onderzoek m.b.t. deze groep instellingen en hun aansturing, terwijl de nood aan dergelijke onderzoek bestaat; en (3) de beschikbaarheid van materiaal en contactpersonen.

Ten tweede had dit hoofdstuk tot doel onderzoeksvraag 2.2 te beantwoorden: *welke in het theoretisch model onderkende sturingsmechanismen wendt de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie aan in de praktijk en in hoeverre wijzigt deze sturing in de richting van minder inputsturing en meer resultaats- of marktsturing?* De andere onderzoeksvraag die diende beantwoord te worden, was: *Wat zijn de motieven en veronderstellingen van de centrale overheid hierbij en sluiten deze aan bij de gehanteerde veronderstellingen in het NPM en de internationale praktijk (onderzoeksvraag 2.3)?* Tabel 6.15 geeft weer in hoeverre de NPM-veronderstellingen terug te vinden zijn in de politieke retoriek rond de aansturing van de VOI's in de periode 1992-1999. Anderzijds vergelijkt de tabel 6.15 deze retoriek met het door de Vlaamse overheid gestelde gedrag.

De algemene beleidslijn sloot *retorisch* in ruime mate bij de internationale veronderstellingen inzake verzelfstandiging en sturing aan. Toch waren er wel enkele nuances en die hadden onder meer te maken met het feit dat de VOI's als extern verzelfstandigde overheidsorganisaties reeds een zekere mate aan beheersautonomie bezaten[231]. Het idee leefde dat in het algemeen de reeds aanwezige beheersautonomie (te) ruim was, zeker op het vlak van financieel management. Enerzijds was er de wens van een gedeeltelijke verstrakking van de inputsturing en anderzijds een nood aan een veralgemening van de resultaatsturing en prikkels. Bijkomende beheersautonomie kon worden toegestaan, op voorwaarde van het afsluiten van een beheersovereenkomst.

In de praktijk kwam de vertaling van de internationale veronderstellingen vooral tot uiting via ad hoc maatregelen. De mate van inputsturing werd voor sommige instellingen verder versoepeld, terwijl via algemene maatregelen de reeds bestaande inputsturing verstrakt werd of behouden bleef. De algemene maatregelen inzake inputsturing diende om de bestaande heterogeniteit tussen de instellingen te verminderen. Toch bleef de verscheidenheid van toezichtregelingen aanzienlijk. Beheersovereenkomsten werden slechts met 6 instellingen afgesloten en voor enkele instellingen voorzien voor de nabije toekomst. Prikkels via bekostiging waren ingesloten in die beheersovereenkomsten. Formele toename van marktprikkels via competitie door andere aanbieders was heel beperkt. Bovendien leek er ook een discrepantie te bestaan tussen de formele mate van sturing en de feitelijke uitwerking ervan. Met name, de feitelijke mate van sturing was over het algemeen lager dan wat formeel werd voorzien *hetgeen moeilijk te verklaren is in het licht van het agentschaps model. Dat agentschapsmodel veronderstelt immers dat de principaal zijn sturing zou optimaliseren.*

[231] Een tweede belangrijk nuance was de aanwezigheid en de rol van de raden van bestuur van de VOI's. In de jaren negentig ontstond er in toenemende mate kritiek op de rol van de raden van bestuur vanuit het primaat van de politiek. Deze kritiek en het daaruitvolgende verzelfstandigingsbeleid was echter nog ad hoc, incrementeel en impliciet, in tegenstelling met het verzelfstandigingsbeleid van de regering Dewael I vanaf 1999 dat omvattend, integraal en expliciet was (zie Verhoest & Van Thiel, 2002).

VERONDERSTELLING	RETORIEK	GEDRAG
Veronderstelling 1: Minder inputsturing *en* meer resultaatsturing *en/of* meer marktsturing → betere resultaten	Algemene visie Vlaamse regering, Rekenhof en Vlaams Parlement: beheersautonomie + beheersovereenkomst + prikkels→ betere resultaten (zie hieronder)	Ad hoc beleid in plaats van veralgemeende toepassing (enkel 6 instellingen met beheersovereenkomst) VDAB enige VOI met wijziging op alle vier sturingsmechanismen
Veronderstelling 2: Minder inputsturing → betere resultaten *als en alleen als* meer resultaatsturing en/of marktsturing	Ontwerp kaderdecreet 1994: algemeen vermindering van beheersautonomie, meer beheersautonomie mogelijk als beheersovereenkomst Regeerakkoord 1995 en beleidsbrief Minister van Financiën en Begroting 1996: maximale beheersautonomie indien beheersovereenkomst; anders herintegratie of interne verzelfstandiging Verslag Rekenhof en resolutie Vlaams Parlement: alle VOI's sui generis en cat. B moeten beheersovereenkomst met prikkels want hebben beheersautonomie BRTN en VRT discussie Oprichtingsdecreten VVM en VITO (zie verslagen)	Ad hoc beleid in plaats van veralgemeende toepassing (enkel 6 instellingen met beheersovereenkomst) Meeste verruimingen van beheersautonomie in periode 1992-1999 gepaard met of gekoppeld aan beheersovereenkomst
Veronderstelling 3: Resultaatsturing → betere resultaten *als en alleen als* voldoende autonomie (vermindering van inputsturing)	Ontwerp Kaderdecreet 1994 iets meer beheersautonomie indien beheersovereenkomst ←→ Regeerakkoord 1995 en beleidsbrief Minister van Financiën en Begroting 1996; Verslag Rekenhof en resolutie Vlaams Parlement: VOI's reeds voldoende of teveel beheersautonomie - beheersovereenkomst nodig voor extra sturing	Verschilende scenario's: - directe koppeling toename van beheersautonomie en beheersovereenkomst: VVM, VITO, Toerisme Vlaanderen, VRT - beheersovereenkomst als striktere sturing zonder bijkomende autonomie: VLOPERA, Dienst voor de Scheepsvaart - beheersovereenkomst met beperkte toename autonomie: VDAB, VHM - *mogelijkheid* tot beheersovereenkomst zonder verder bijkomende beheersautonomie: Export Vlaanderen (wel reeds interne verzelfstandiging)
Veronderstelling 4: Marktsturing → betere resultaten *als en alleen als* voldoende autonomie (vermindering van inputsturing)	Zie parlementaire discussies hervorming BRTN 1991 en VRT 1995, zie parlementaire documenten oprichting VVM en VITO	Zie hervormingen BRTN en VRT, oprichting VVm en VITO; zie specifieke rechtspositieregelingen VDAB
Veronderstelling 5: Resultaatsturing *en* marktsturing → betere resultaten *dan* resultaatsturing of marktsturing	Zie parlementaire discussies hervorming BRTN 1991 en VRT 1995	VRT 1997

TABEL 6.15: VERONDERSTELLINGEN VAN VLAAMSE OVERHEID BIJ STURING VAN DE VOI'S IN DE PERIODE 1992-1999

Onderzoeksvraag 2.2. laat zich dus beantwoorden in volgende zin: De sturing van de VOI's door de Vlaamse overheid wijzigde *slechts in een beperkt aantal gevallen* in de richting van minder inputsturing en meer resultaatsturing en/of marktsturing. Van een dergelijk algemeen beleid was enkel in de politieke en ambtelijke retoriek sprake, maar niet in de praktijk. Met betrekking tot onderzoeksvraag 2.3. blijkt immers dat de Vlaamse overheid *tot op zeker hoogte* dezelfde veronderstellingen als de internationale bestuurskringen en de NPM theoretici hanteerde. Dit was zeker het geval m.b.t. de noodzaak om beheersautonomie te complementeren door resultaatsturing en prikkels. Maar over de noodzaak voor een veralgemeende verdergaande mate van beheersautonomie bestond geen consensus. De horizontale principalen, m.n. de minister van Financiën en Begroting en de minister van Ambtenarenzaken, bleven een in wezen centralistisch beleid voeren met de nadruk op zuinigheid en uniformiteit. Het is wel zo dat er in de tweede helft van de jaren '90 meer en meer een consensus groeide tussen regering, parlement (i.h.b. het Rekenhof) en VOI's m.b.t. een sturing van de VOI's op resultaten.

Dat het algemene Vlaamse beleid inzake verzelfstandiging en sturing slechts vertaald werd t.a.v. een aantal VOI's en bovendien feitelijk afgezwakt werd, lijkt *onder andere* met een drietal redenen te maken hebben. Ten eerste kwam dat beleid en de uitvoering ervan tot stand op een aantal spanningsvelden met wederzijdse "checks and balances":

(1) Een spanningsveld tussen de horizontale ministers (en hun administratie) enerzijds, die ijverden voor meer sturing en controle t.o.v. de VOI's en t.o.v. de inzet van hun inputs in een context van budgettaire beperkingen, en de functioneel bevoegde ministers anderzijds, die een sterke invloed van de horizontale ministers t.a.v. hun VOI's wilden vermijden;

(2) Een spanningsveld tussen de administratie van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de VOI's anderzijds over hun rol en aansturing in het Vlaamse overheidsapparaat. De administratie zag zijn rol als beleidsvoorbereidend en sturend en deze van de VOI's als louter beleidsuitvoerend. De VOI's van hun kant zagen vanuit hun beleidsuitvoerende expertise ook voor hen een beleidsvoorbereidende rol weggelegd. Bovendien aanvaardden ze geen sturing vanuit de administratie omdat in hun visie de administratie en de VOI's beide vanuit het politieke niveau dienden te worden aangestuurd;

(3) Een spanningsveld tussen de raden van bestuur en het topmanagement van de VOI's. De rol van de Raad van Bestuur werd in de meeste instellingen teruggedrongen, waarbij ze macht en beslissings-bevoegdheden diende af te staan aan de leidende ambtenaar enerzijds en aan de Vlaamse regering anderzijds. Dit gebeurde (a) door een herschikking van de bevoegdheden inzake personeelsaangelegenheden, (b) door de toewijzing van residuaire bevoegdheden aan de leidende ambtenaar in plaats van aan de Raad van Bestuur (b.v. VRT, Export Vlaanderen), (c) door de herdefiniëring van hun functie in termen van strategische beslissingen als gevolg van de externe audits (b.v. VDAB), en (d) door het afsluiten van beheersovereenkomsten (b.v. VRT), waardoor de Vlaamse regering de strategische beleidsbepaling hercentraliseerde. Bovendien werd de band tussen de Vlaamse regering en de leidende ambtenaar versterkt door die beheersovereenkomsten enerzijds en door het formaliseren van de evaluatie van de leidende ambtenaar door de Vlaamse regering op basis van jaarafspraken anderzijds.

(4) Een spanningsveld tussen de uitvoerende en wetgevende macht, waarbij het parlement en het Rekenhof voorstander was van meer (eigen) controle op de VOI's en rechtmatigheid als centraal sturingscriterium.

Ten tweede lijkt er bij de centrale overheid sprake van zekere positieve en negatieve leereffecten in de tijd m.b.t. het gebruik van bepaalde sturingsmechanismen (b.v. beheersovereenkomsten en prikkels via bekostiging).

Ten derde *lijkt* er een verschuiving in hoofde van de horizontale principalen plaatsgevonden te hebben in de loop van de periode 1992-1999. Daar waar tot ongeveer 1996 een redelijk strakke houding verkondigd werd (d.i. strakke sturing van VOI's op inputs en eventueel op resultaten), leek deze houding naderhand meer genuanceerd te worden. Deze houding kwam tot uiting in onder meer het verlaten van kadertoezichtsregelingen, een voorkeur voor werken op randvoorwaarden (b.v. boekhouding), een verschuiving van ex ante naar ex post sturing (b.v. raamstatuut), en de opwaardering van de leidende ambtenaar. Een verklaring van deze gewijzigde houding wordt gegeven door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Gevraagd naar de redenen waarom de doelstellingen in haar beleidsbrief m.b.t. de integratie van de VOI's niet gehaald werden stelde ze in de Commissie voor Financiën en Begroting dat dit te wijten was aan gewijzigde inzichten bij zichzelf. De minister stelde tot het inzicht te zijn gekomen "dat meer verzelfstandiging niet zo een slechte zaak is. *Een aantal VOI's functioneren namelijk zeer goed*. Daarom zal geen werk gemaakt worden van een integratie in de departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap"[232] (cursivering door KV). Ook het kabinet van Ambtenarenzaken gaf blijk van een toegenomen *vertrouwen* in de VOI's (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1995-1999). *Een toename van het 'vertrouwen' zou in die zin een invloed kunnen gehad hebben op de vormgeving van de sturing. Een nadere analyse via de 'single casestudy' zal toelaten de validiteit van dergelijke verklaringen verder te toetsen.*

VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREEN KOMST	MOTIVERING VAN GESCHIKTHEID VOOR 'CASESTUDY'
VVM	Geen formele wijzigingen m.b.t. de mate van competitie in de periode 1992-1999 In 1991-1992 pas opgericht door samensmelting van verschillende organisaties (beïnvloedt de resultaatsverwezenlijking en bemoeilijkt gegevensverzameling en - vergelijking)
VITO	Geen formele wijzigingen m.b.t. de mate van competitie in de periode 1992-1999 1991-1992 pas opgericht door afsplitsing van federale instelling (beïnvloedt de resultaatsverwezenlijking en bemoeilijkt gegevensverzameling en – vergelijking)
VDAB	Formele wijzigingen m.b.t. de vier sturingsmechanismen in de periode 1992-1999 Deels verschillende sturing door de Vlaamse regering t.a.v. sector arbeidsbemiddeling en sector beroepsopleiding binnen VDAB, waardoor in zekere mate sprake is van twee 'cases' Grote mate van continuïteit van topmanagement Twee beheersovereenkomsten waardoor eventuele leereffecten te bestuderen Beheersovereenkomst vanaf 1994 waardoor effecten van resultaatsturing en prikkels via bekostiging waarschijnlijk voldoende zichtbaar Veel gegevens beschikbaar m.b.t. resultaatsverwezenlijking en interne organisatie doorheen de periode 1992-1999 (door eigen metingen en door doorlichtingen door externen) Opstarting in 1989 waardoor opstartingseffect in 1992 onwaarschijnlijk
VRT	Geen formele wijzigingen m.b.t. de mate van competitie in de periode 1992-1999 Daadwerkelijke resultaatsturing op basis van een beheersovereenkomst slechts sinds 1997, waardoor effecten van resultaatsturing en prikkels via bekostiging misschien niet voldoende zichtbaar
VLOPERA	Geen formele wijzigingen m.b.t. de mate van competitie in de periode 1992-1999 In 1995 pas opgericht door omvorming van privaatrechtelijke VZW (beïnvloedt de resultaatsverwezenlijking en bemoeilijkt gegevensverzameling en – vergelijking) Resultaatsturing pas in 1997 waardoor effecten van resultaatsturing en prikkels via bekostiging misschien niet voldoende zichtbaar
DS	Geen formele wijzigingen m.b.t. de mate van beheersautonomie en competitie in de periode 1992-1999 Resultaatsturing pas in 1998 waardoor effecten van resultaatsturing en prikkels via bekostiging misschien niet voldoende zichtbaar

TABEL 6.16: SELECTIE VAN EEN 'CASE' TUSSEN DE VOI'S MET EEN BEHEERSOVEREENKOMST

[232] Vlaams Parlement, Stuk 19 (1997-1998) - Nr. 6 verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting uitgebracht door de heer Peter Van Velthoven betreffende het ontwerp van decreet houdende de aanpassing van de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1998, p. 52.

Een derde doelstelling van dit hoofdstuk was het selecteren van één VOI als 'case' voor een eerste toetsing van het agentschapsmodel m.b.t. de invloed van sturing op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisaties. Tabel 6.16 argumenteert voor de instellingen met een beheersovereenkomst welke instelling (niet) in aanmerking komt en waarom (niet). De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is duidelijk zowel een 'critical case' als een 'unique case' in de periode 1992-1999 (Yin 1994). Het verdere empirische onderzoek zal zich dan ook in hoofdzaak concentreren op de VDAB in de periode 1992-1999 waarbij respectievelijk de directie arbeidsbemiddeling en de directie beroepsopleiding binnen de VDAB afzonderlijk bestudeerd worden.

Hoofdstuk 7. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering (1992-1999): Analyse op basis van de analyse-instrumenten (Onderzoeksfase II - Luik 1)

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van luik 1 in onderzoeksfase II gerapporteerd (zie hoofdstuk 5). Hierbij wordt een analyse op basis van de analyse-instrumenten gemaakt van de evolutie van de sturing vanwege de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (7.1) en van de resultaatsverwezenlijking van de VDAB (7.2). Ook wordt voor een aantal factoren nagegaan of ze kunnen verantwoordelijk zijn voor eventuele evoluties inzake de resultaatsverwezenlijking van de VDAB. Dit hoofdstuk bevat slechts *de besluiten en de samenvatting van de doorgevoerde analyses*. Deze analyses zijn in hun volledigheid gedetailleerd en uitgebreid beschreven in het caserapport, die een bijlage vormt bij dit proefschrift (Verhoest 2002: 4-220). Dit caserapport kan eventueel geconsulteerd worden via de onderzoeker.

7.1. De VDAB als VOI in het Vlaamse overheidsbestel

De VDAB werd opgericht door twee oprichtingsdecreten van 20 maart 1984. Hierbij kreeg ze de geregionaliseerde bevoegdheden van de federale instelling Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. Door het oprichtingsdecreet van 20 maart 1984 (art. 3 §2) werden de bepalingen van de wet van 16 maart 1954, die golden voor de VOI's van categorie B van toepassing verklaard op de VDAB. De VDAB werd dus integraal onderworpen aan de toezichtregeling die voor deze categorie van openbare instellingen gold. Vanaf 1 maart 1989 kon de werking van de VDAB effectief starten.

Met de effectieve regionalisering van de VDAB-werking kreeg de Vlaamse Gemeenschap in haar VOI-landschap een mastodont erbij. Eind 1991 had de VDAB 3.224 personeelsleden in dienst (in fysieke personen), waarmee ze een derde plaats innam tussen de VOI's met betrekking tot de personeelsomvang. Haar totale ontvangsten bedroegen meer dan 5,3 miljard, waarmee ze ongeveer 13% van de totale begrotingsontvangsten van de VOI's van categorie B en sui generis voor haar rekening nam. De dotatie vanwege de Vlaamse regering maakte ongeveer 82% uit van haar ontvangsten. Het belang van de VDAB in het Vlaamse overheidslandschap was dus aanzienlijk. Dit personele en financiële belang nam nog toe in de periode 1992-1999. Eind 1999 was de personeelsomvang (in fysieke personen) toegenomen tot 4.246 personeelsleden, waarmee ze de tweede grootste VOI werd. Haar begrotingsontvangsten stegen tot meer dan 9,2 miljard, hetgeen een stijging van 75% betekende t.o.v. 1991. De dotatie nam wel af in aandeel (73% van de totale begrotingsontvangsten in 1999).

De VDAB had een eigen rechtspersoonlijkheid en was opgericht als een 'openbare instelling met rechtspersoonlijkheid zonder handelsvennootschapsvorm' (OIR). De instelling had een raad van bestuur, het zgn. beheerscomité dat paritair was samengesteld uit enerzijds 8 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en anderzijds 8 vertegenwoordigers van de werknemerorganisaties. De voorzitter zetelde als onafhankelijk lid. De Vlaamse regering had *geen zitting* in het beheerscomité. Wel waren de gemeenschapscommissaris voor Tewerkstelling en de afgevaardigde voor Financiën aanwezig die algemeen toezicht dienden uit te oefenen op de VDAB. De leden van de raad van bestuur werden benoemd door de Vlaamse regering, maar ze werden voorgedragen door de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties[233]. Het VDAB-management bestond uit enerzijds een administrateur-generaal en anderzijds drie adjunct-administrateurs-generaal die elk een directie binnen

[233] Deze specifieke samenstelling van het beheerscomité en de volledige afwezigheid van vertegenwoordigers van de Vlaamse regering maakt de VDAB extra interessant als te onderzoeken case (cf. het vraagstuk van de rol van de raad van bestuur als principaal of als agent van de VOI).

de VDAB leidden. Deze leden van het VDAB-management werden door de Vlaamse regering benoemd en geëvalueerd. De taken van dagelijks bestuur waren toegewezen aan de leidende ambtenaar die als raadgevend lid in het beheerscomité zetelde.

De structuur van de VDAB midden de jaren negentig wordt weergegeven in figuur B7.1 in bijlage 7.1. De VDAB bezat een hoofdbestuur en een regionale basisstructuur van 18 Subregionale Tewerkstellingsdiensten (STD's) met telkens een adviserend Subregionale Tewerkstellingscomité (STC) en één gemeenschapsdienst voor beroepsopleiding in Brussel. In de lijn van de opdrachten die in het oprichtingsdecreet van 1984 en het uitvoeringsbesluit van december 1988 waren ingeschreven had de VDAB twee grote werkingen.

Ten eerste was er de *arbeidsbemiddeling en begeleiding*, waar binnen de 'directie arbeidsbemiddeling[234]' als eerste lijn de belangrijkste taken betrekking hadden op enerzijds de vacaturewerking (acquisitie, ontvangen, afhandelen en vervullen van vacatures) en anderzijds de werkzoekendewerking. Deze laatste bestond uit enerzijds de administratieve verwerking van inschrijvingen en updating van gegevens van werkzoekenden en anderzijds vanaf 1993 preventief gerichte begeleidingscontacten met werkzoekenden in het kader van b.v. de Vlaamse '5 voor 12 actie'. In 1993 werd tevens een interactief vacatureraadplegingsysteem, nl. WIS, ontwikkeld. Naast de 'directe arbeidsbemiddeling' was er het luik 'gespecialiseerde dienstverlening' dat een aantal tweedelijnsbegeleidingsdiensten omvatte, zoals Weerwerk, Jobclub en de Dienst Maatschappelijk Werk.

Verder omvatte de arbeidsbemiddeling ook nog de commerciële diensten T-Interim, de kleine en relatief jonge dienst Outplacement en de Psychologische Dienst Vlaanderen (PDV). PDV bood tegen betaling onder andere rekrutering, advertering, preselectie, selectie en personeelsadvies aan voor externe opdrachtgevers en interne dienstverlening aan de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding. Vanaf 1995 werd deze dienst opgenomen in het nieuw opgerichte VDAB-Consult. T-Interim, de publieke dienst voor uitzendarbeid, was reeds actief onder RVA-vlag sinds de jaren '70 en was selfsupporting én winstgevend, hoewel haar winstmarge sinds de jaren '80 afnam. Ten slotte beheerde de VDAB als kassier de tewerkstellingprogramma's in opdracht van de Vlaamse overheid; de financiering van deze programma's verliep gescheiden van de dotatie voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding. Deze kassiersopdracht wordt in dit onderzoek expliciet niet betrokken.

De tweede grote opdracht van de VDAB was het organiseren van de *beroepsopleiding (*BO). De directie beroepsopleiding was inzake budget en personeel veel omvangrijker dan de arbeidsbemiddeling. In 1996 bedroegen de bestedingen in de beroepsopleiding 3,5 miljard tegenover 1,6 miljard in de arbeidsbemiddeling. Ongeveer twee derden van het personeel werkte in de directie beroepsopleiding. De beroepsopleiding werd op subregionaal niveau verzorgd in eigen centra of in samenwerking met derden. Ook binnen de directie BO was er sprake van een zgn. meritdienst, met name de betalende beroepsopleiding.

Op het einde van de periode 1992-1999 werd de interne structuur van de VDAB op een diepgaande wijze hervormd door een schaalvergroting van de subregionale diensten, de aanname van de trajectwerking als basisprincipe voor de organisatie en de interne groepering van de betalende diensten in een afzonderlijke meritpoot. De interne structuur eind 1999 wordt weergegeven in figuur B7.2 (bijlage 7.1). De analyse richt zich in de casestudy in het bijzonder op de werking van de twee basisopdrachten, arbeidsbemiddeling (incl. begeleiding) en beroepsopleiding. Voor de betalende diensten is er slechts aandacht voor zoverre dat deze in die mate structureel met de basiswerking verweven zijn, dat hun resultaatsverwezenlijking en hun financiële ontvangsten/uitgaven een invloed hebben op dezelfde grootheden binnen de basiswerking.

[234] De directie 'arbeidsbemiddeling en begeleiding' wordt verder aangeduid als directie 'arbeidsbemiddeling'.

7.2. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999

In dit hoofdstuk wordt voor wat betreft de gevalstudie dieper ingegaan op onderzoeksvraag 2.2. door middel van een analyse op basis van de analyse-instrumenten:

> Welke in het theoretisch model onderkende sturingsmechanismen wendt de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie aan in de praktijk en in hoeverre wijzigt deze sturing in de richting van minder inputsturing en meer resultaats- of marktsturing?

De VDAB is als gevalstudie geselecteerd omdat op basis van de gegevens verzameld in de kaderanalyse bleek dat de VDAB de enige VOI was waarbij er in de periode 1992-1999 formeel sprake was van wijziging t.a.v. de *vier* betrokken sturingsmechanismen ('critical case'). In dit hoofdstuk wordt op basis van een analyse aan de hand van verfijnde analyse-instrumenten nagegaan of er effectief *formeel, maar ook feitelijk* een dergelijke wijziging is gebeurd. Per sturingsmechanisme wordt de analyse doorgevoerd. Hierbij wordt, waar mogelijk en relevant, een onderscheid gemaakt tussen de sturing van de Vlaamse regering t.o.v. de VDAB-arbeidsbemiddeling en-begeleiding enerzijds en de VDAB-beroepsopleiding anderzijds. Hierna volgen de besluiten van *de uitgebreide analyses per analyse-instrument (cf. Verhoest 2002: 4-180).*

7.2.1. De sturing op inputs door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens de analyse-instrumenten

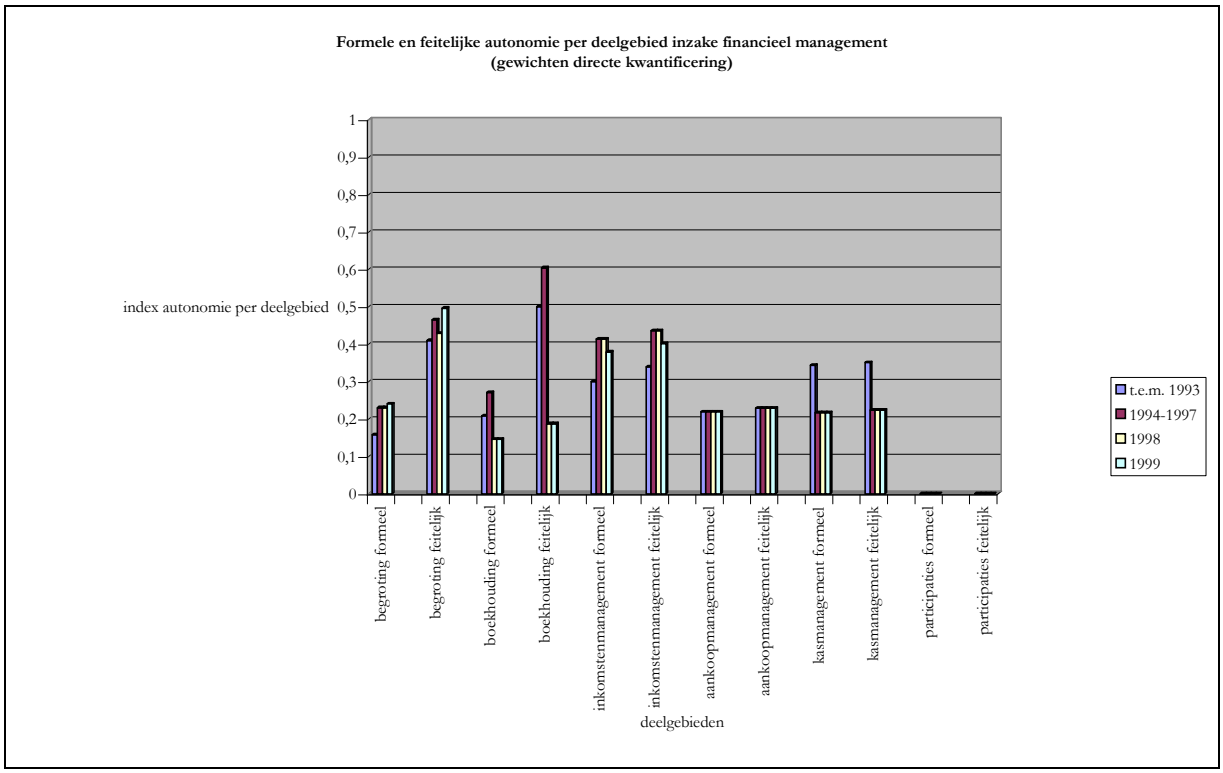
In dit deel wordt aangegeven in hoeverre de Vlaamse regering de VDAB stuurde op inputs. Er wordt met andere woorden vastgesteld in welke mate de VDAB beheersautonomie op het vlak van financieel en personeelsmanagement bezat tijdens de periode 1992-1999 en in hoeverre deze verruimd werd door de algemene en instellingsspecifieke maatregelen die de Vlaamse regering in die periode nam. Met betrekking tot de instellingsspecifieke maatregelen wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan de invloed van de twee beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse regering en de VDAB op de beheersautonomie van die instelling[235].

7.2.1.1. De evolutie van de beheersautonomie inzake financieel management in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument

De evolutie van de beheersautonomie-indexen voor de respectievelijke deelgebieden van het financieel management tijdens de periode 1992-1999, zoals weergegeven op de grafiek 7.1, leidt tot een aantal conclusies.

Ten eerste heeft de VDAB feitelijk meer beheersautonomie dan formeel voorzien is, in het bijzonder m.b.t. de deelgebieden 'begroting en begrotingsuitvoering' en 'boekhouding'. Precies op die twee deelgebieden heeft de VDAB in de beschouwde periode handelingen gesteld die de flexibiliteit m.b.t. de aanwending van kredieten naar uitgavensoorten en over begrotingsjaren heen toe vergrootten én tegelijkertijd meer nadruk legden op een bedrijfseconomische dotatietoekenning en een verhoogd intern kostenbewustzijn.

[235] In het ontwerp kaderdecreet dat in 1994 uitgewerkt werd, werd nogal wat geschermd met de "maximale beheersautonomie" die door het afsluiten van een beheerscontract te verkrijgen was.



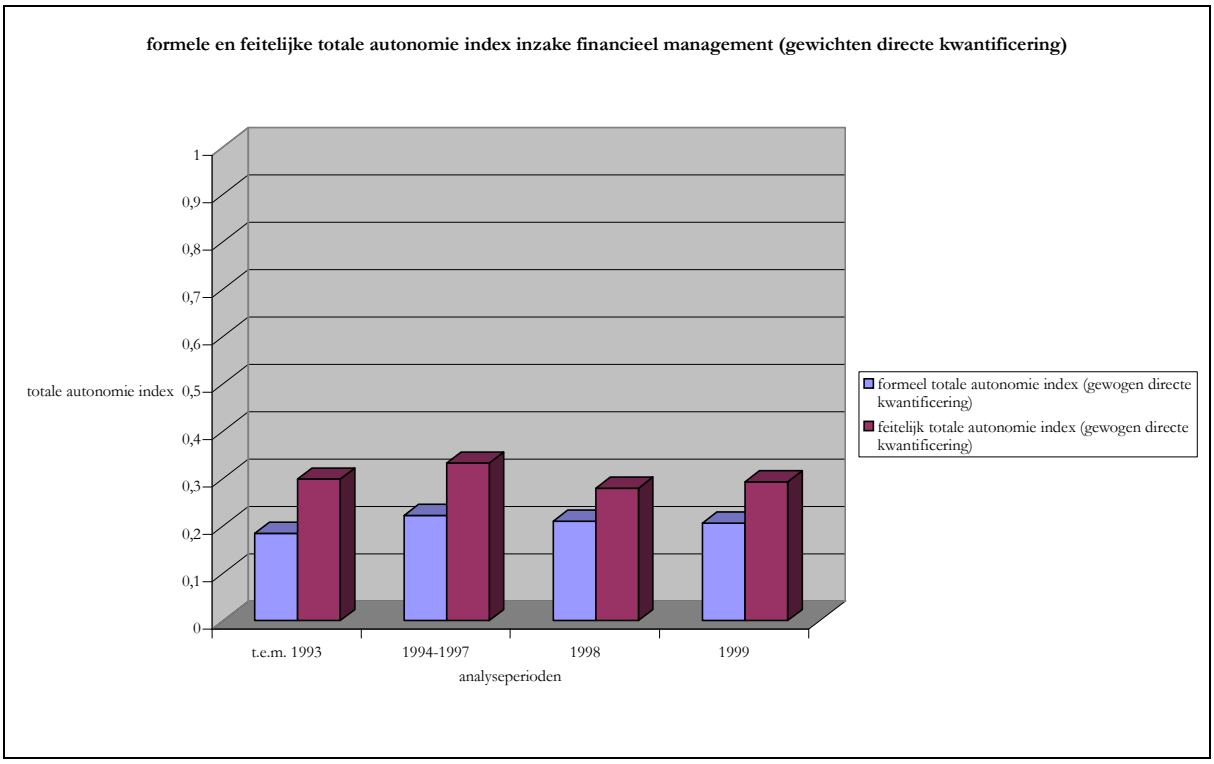
GRAFIEK 7.1: AUTONOMIE PER DEELGEBIED INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT TIJDENS DE PERIODE 1992-1999 (GEWICHTEN DIRECTE KWANTIFICERING, ZIE VOOR INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT BIJLAGE 7.2 EN VOOR GEVOELIGHEIDSANALYSES BIJLAGE 7.3)

Ten tweede blijkt uit grafiek 7.1 dat de algemene maatregelen van het kabinet Financiën en Begroting t.o.v. de VOI's, met name de centralisatie van het kasbeheer in 1993 en de invoering van de geïntegreerde budgettaire en bedrijfseconomische boekhouding vanaf 1998 volgens de analyse met het analyse-instrument duidelijk de mate van formele en feitelijke beheersautonomie op de resp. deelgebieden 'kasmanagement en financiële verrichtingen' vanaf 1993 en 'boekhouding' vanaf 1998 beperkten[236]. Anderzijds blijkt dat de beheersovereenkomst 1994-1998 de mate van autonomie inzake 'begroting' (faciliteren van verschuivingen van kredieten) en 'inkomstenmanagement en reserveringen' (verruimen van mogelijkheden voor eigen inkomsten) vermeerderde (Interview VDAB V-3 1998). De beheersovereenkomst 1999-2002 bood dan weer meer autonomie inzake het deelgebied 'begroting en begrotingsuitvoering' door het uithollen van de analiteit van de begroting en doordat VDAB zelf een nieuwe begrotingsstructuur koos; op het vlak van 'inkomstenmanagement en reserveringen' was er echter voortaan wat minder autonomie door strakkere regels inzake tarifiëring van de betalende dienstverlening. *Er zijn dus twee tegengestelde bewegingen: een vermindering van de beheersautonomie door algemene maatregelen versus een vermeerdering van de beheersautonomie door het afsluiten van de beheersovereenkomsten en andere VDAB-specifieke versoepelingen.* Deze bevinding bevestigt de analyse van de inputsturing t.a.v. de VOI's in het algemeen, met name dat de Vlaamse overheid een tweesporenbeleid m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management voerde (zie hoofdstuk 6.2.2).

Deze twee tendensen worden weerspiegeld in de evolutie van de totale autonomie index inzake financieel management, zoals deze wordt weergegeven in de grafiek 7.2. Uit de grafiek blijkt dat,

[236] De invloed van het Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 op het deelgebied 'begroting en begrotingsuitvoering' in 1998 werd in 1999 door de VDAB reeds teniet gedaan door de aanwending van een eigen begrotingsstructuur.

gegeven de door de expert gekozen gewichtenrangorde (zie bijlage 5.2), de *formele* mate van totale autonomie in de periode 1992-1993 het laagst was en in de periode 1994-1997 het hoogst. Voor de jaren 1998 en 1999 werden tussenwaarden opgetekend; de beperkende invloed van het besluit van 21 mei 1997 op de formele beheersautonomie liet zich gelden. Gevoeligheidsanalyses tonen aan dat deze rangschikking ongevoelig is voor andere gewichtencombinaties binnen de gekozen gewichtenrangorde (zie bijlage 7.2). Wat betreft de mate van feitelijke totale autonomie, blijkt dat deze in de periode 1994-1997 het hoogst was, terwijl deze in de periodes 1998 en 1999 minder bedroeg dan in de periode 1992-1993. Gevoeligheidsanalyses m.b.t. alternatieve gewichtencombinaties binnen de gekozen gewichtenrangorde geven echter aan dat de rangorde voor de periodes 1992-1993, 1998 en 1999 variabel is. Dit impliceert dat voor de analyse dus verondersteld kan worden dat de *totale feitelijke autonomie-index* van 1992-1993, 1998 en 1999, gegeven de gekozen gewichtenrangorde, ongeveer op hetzelfde niveau lag.



GRAFIEK 7.2: TOTALE AUTONOMIE INDEX INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT TIJDENS DE PERIODE 1992-1999 (GEWICHTEN DIRECTE KWANTIFICERING, ZIE VOOR INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT BIJLAGE 7.2 EN VOOR GEVOELIGHEIDSANALYSES BIJLAGE 7.3)

Samenvattend kan gesteld worden dat door algemene beperkingen en ad hoc verruimingen van de beheersautonomie inzake financieel management, deze in hoofde van de VDAB in de periode 1992-1999 op een *inconsistente* wijze evolueerde over de deelgebieden heen en tussen de verschillende subperiodes. Er lijkt op basis van de analyse via het analyse-instrument *geen sprake van een consistente verruiming van de beheersautonomie inzake financieel management t.a.v. de VDAB* (of afbouw van de inputsturing door de Vlaamse regering), als een complement van evoluties naar resultaatsturing en/of marktsturing. Versoepelingen in het kader van de beheersovereenkomsten werden immers geflankeerd door beperkingen door algemene maatregelen. Deze beperkende algemene maatregelen verminderden, zeker vanaf 1998 in dergelijke mate de beheersautonomie van de VDAB dat deze, volgens de analyse op basis van het analyse-instrument, feitelijk terug op het niveau van 1992-1993 kwam te liggen. Belangrijk is dat deze beperkende invloed zich op langere termijn echter

vooral op het deelgebied 'boekhouding' situeerde, waarbij de aanlevering van ex post informatie centraal staat, eerder dan de effectieve ex ante beperking van keuzemogelijkheden inzake inzet van middelen[237]. In de periode 1994-1997 had de VDAB wel duidelijk een ruimere formele en feitelijke beheersautonomie inzake financieel management, en dat op deelgebieden waar wel de ex ante flexibiliteit inzake besteding van financiële middelen centraal staat. *In die periode zou de VDAB volgens het agentschapsmodel meer mogelijkheden inzake de optimale keuze m.b.t. de inzet van financiële inputs (MKOMI) gehad hebben, hetgeen (in combinatie met resultaatsturing, bekostigingsprikkels en/of competitie) verondersteld wordt de motivatie van de VDAB verhoogd te hebben.*

De analyse van het gedrag van de VDAB geeft duidelijk aan dat de VDAB een grote beheersautonomie inzake financieel management nastreefde. Ze was dan ook initieel niet opgezet met de algemene maatregelen zoals deze genomen werden door het Kabinet Financiën en Begroting. Hoewel een reden voor de voorkeur voor een grotere beheersautonomie kan gelegen hebben in het vermeerderen en afschermen van de financiële middelen van de VDAB t.o.v. de toezichthoudende overheid, lijkt er evenwel een andere motivatie mee te spelen: het verschuiven van de (interne, maar ook externe) sturingscriteria van rechtmatigheid en zuinigheid naar meer bedrijfseconomische criteria zoals efficiëntie. Zo leek de VDAB vanuit haar feitelijke autonomie op budgettair vlak consequent twee oriëntaties na te streven. Ten eerste verschoof ze door haar keuze inzake begrotingsstructuren de focus van de toezichthoudende overheid (inzake bestedingsmachtigingen en informatie) van uitgavensoorten naar uitgavenplaatsen (organisatieonderdelen) en uiteindelijk zelfs naar kostendragers (activiteiten en prestaties). Ten tweede trachtte ze intern én extern (bijvoorbeeld m.b.t het behouden van begrotingssaldi) de budgettaire beslissingen niet langer vanuit een pure kaslogica te laten nemen, maar eerder vanuit een bedrijfseconomische logica. De toezichthoudende overheid leek volgens de VDAB eerder te volgen in woorden, dan in daden, hetgeen een grote frustratie bleef van de VDAB (Interview VDAB I-16 2000; Interview VDAB I-4 1999). De VDAB verweet het Kabinet Financiën en Begroting en de Vlaamse regering in het algemeen een inconsistente houding inzake het verlenen van beheersautonomie:

> "Ik vind wel dat we op een moment gekomen zijn dat we moeten keuzes maken. Ofwel zegt men: er zijn VOI's en die moeten verzelfstandigd en geresponsabiliseerd worden. En men zou dat m.i. dan best doen met decretale maatregelen waarbij ik direct een aantal voorstellen kan doen. Ofwel zegt men : we moeten ze toch meer aan ons binden en de touwtjes aanhalen, en we gaan dus enkele initiatieven nemen zoals de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting neemt: de financiële rekeningen, de verzekeringen… Ik vind dat dat toch een beetje ver begint te gaan" (Interview VDAB V-4 1998).

De voorgaande analyse laat bovendien toe de houding van het Kabinet Financiën en Begroting t.o.v. de beheersautonomie inzake financieel management van de VOI's wat beter te duiden. Uit haar gedrag t.o.v. de VDAB blijkt dat de basisbeweegreden voor het Kabinet Financiën en Begroting in de periode 1992-1999: het bewaken van de *zuinigheid* van de besteding van de middelen door de VOI's - in de zin van het reduceren van de Vlaamse inbreng in hun bekostiging - eerder dan het garanderen van de *rechtmatigheid* van de inzet van de financiële middelen. Hierbij kan onder meer worden verwezen naar de verruiming van de flexibiliteit in hoofde van de VDAB om te verschuiven tussen begrotingskredieten en het beperkt effectief gebruik van de ESER-begroting (enkel m.b.t. kassaldi).

7.2.1.2. De evolutie van de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument

De VDAB, exclusief T-Interim en Outplacement, heeft in de periode 1992-1999 de volgende personeelscategorieën tewerkgesteld: (1) statutaire ambtenaren (tussen 25 en 30% van het totale

[237] Weliswaar zal de verplichting tot het ex post verantwoorden van bestedingen ook ex ante bij het nemen van de bestedingsbeslissingen een beperkende invloed in hoofde van de instelling hebben.

personeelsbestand en vooral in de sector arbeidsbemiddeling tewerkgesteld); (2) het gewoon contractueel personeel (ongeveer 50% van het totale personeelsbestand en tewerkgesteld in beide sectoren); en (3) contractueel aangeworven BO-instructiepersoneel (ongeveer 25% van het totale personeelsbestand en uitsluiten in de sector BO tewerkgesteld). De VDAB stelde nog andere personeelscategoriëen tewerk (b.v. gesco's), maar deze waren beperkt in aantalen werden dus niet in de analyse ingesloten.

Concreet volgden per personeelscategorie de volgende conclusies uit de analyse van de evolutie van de beheersautonomie per niveau, per deelgebied en in het totaal op basis van de analyse-instrumenten (zie voor de uitgebreide analyses met vergelijkende grafieken: Verhoest 2002: 21-51).

(1) Inzake het *statutair personeel* had de VDAB formeel en feitelijk voor 1995 weinig beslissingsbevoegdheid. Het KB van 8 januari 1973 dat dan van toepassing was werd door de decreetgever opgelegd en stond bekend om zijn centralisme. Onder het nieuwe personeelstatuut van 1 juni 1995 kreeg de VDAB formeel en feitelijk meer beslissingsbevoegdheid. Vooral op operationeel vlak steeg de mate van beheersautonomie, waarbij de VDAB bijna alle operationele beslissingen zelf kon nemen, al dan niet onder toezicht (o.m. ruimere bevoegdheden voor de leidend ambtenaar). Maar ook onder het nieuwe personeelsstatuut werden tal van strategische en tactische beslissingen inzake het personeelsmanagement van de statutairen door de Vlaamse regering genomen[238]. Op deze beslissingsniveaus had de VDAB een weinig meer beslissingsrecht dan onder het KB van 8 januari 1973.

Uit de analyse van de evolutie van de beheersautonomie per deelgebied blijkt dat vanaf 1995 voor alle deelgebieden (uitgez. secundaire arbeidsvoorwaarden) de waarde van de formele en feitelijke autonomie-index *toeneemt*. Formeel breidden vanaf 1995 vooral de beslissingsbevoegdheden in hoofde van de VDAB op vlak van personeelsbeoordeling (b.v. vaststellen van beoordelingscriteria) en personeelsbeloning (b.v. m.b.t. prestatiegericht belonen) uit. Maar toch blijven de waarden voor de formele en feitelijke autonomie-indexen relatief laag. Een verdere bevinding is de divergentie tussen formele en feitelijke mate van autonomie in alle deelgebieden, waarbij in de meeste deelgebieden de VDAB feitelijk iets meer vrijheidsgraden aanwendde dan dat ze, formeel gezien, bezat.

Uit de bespreking van de verschillende maatregelen op het vlak van personeelsmanagement m.b.t. de statutairen (Verhoest 2002) bleek de strikte houding van het kabinet van Ambtenarenzaken bij de voorbereiding van het nieuwe personeelsstatuut: afwijkingen die de VDAB vroeg t.a.v. het VPS werden, op enkele zaken van secundair belang na, niet toegestaan. De betrokkenheid van de Vlaamse regering onder het nieuwe personeelstatuut bij het personeelsmanagement van de VDAB bleef groot. Dit bevestigt de bevindingen uit de bespreking van de inputsturing inzake personeelsmanagement door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's in het algemeen (zie hoofdstuk 6.2.2.), m.n. dat het algemene beleid van de Vlaamse regering sterk centralistisch en gericht op uniformiteit bleef.

(2) Een tweede en zeer belangrijke personeelsgroep was de groep van de *gewone contractuelen.* In de periode 1992-1995 bezat de VDAB meer autonomie m.b.t. het personeelmanagement t.a.v. de gewone contractuelen, dan t.a.v. de statutairen. Nochtans bleef deze autonomie ook onder het nieuwe personeelsstatuut van 1995 formeel toch in een grote mate beperkt door externe beslissingen en regels, m.n. met betrekking tot de loopbaan en de beloning van contractuelen[239]. Het AP-KB en andere regelgeving legde hier bepaalde beslissingen op. Voor de VDAB leverde deze beperking in autonomie zware problemen op. Deze groep van gewone contractuelen maakten immers bijna de helft uit van het personeelseffectief van de VDAB. Formeel had ze geen enkel instrument inzake

[238] Verschillende beslissingen werden bovendien door het federale AP-KB bepaald..

[239] *De bevinding dat zowel de formele als de feitelijke mate van beheersautonomie licht gestegen is met de invoering van het nieuwe statuut is licht gevoelig voor gewichtenonzekerheid, binnen de gekozen rangorde van gewichten m.b.t. de deelgebieden (zie bijlage 7.3).* In globo *steeg* dus de formele en feitelijke autonomie van de VDAB t.a.v. de gewone contractuelen *licht tot niet* in vergelijking met voor 1995.

personeelsmanagement (b.v. beloning, loopbaan) tot haar beschikking om haar contractueel personeel te motiveren en te behouden. Bovendien werden in bepaalde gevallen de flexibiliteitvoordelen van contractueel tewerkgesteld personeel (b.v. gemakkelijk ontslag) tenietgedaan. Feitelijk nam ze wel een aantal vrijheidsgraden m.b.t. de inzet van contractueel personeel op permanente en leidinggevende functies, maar een dergelijke feitelijk opstelling bracht geen oplossing voor het gebrek aan flexibiliteit. Een invulling van het statutaire kader met contractuelen was in hoofde van het VDAB management ook niet aangewezen gezien de beperkte beheersautonomie ze had m.b.t. het personeelsmanagement t.a.v. de statutairen (zie hoger). Bovendien had het beheerscomité zich tegen een dergelijke invulling verzet. Het VDAB-management was zeker vanaf 1995 vragende partij voor de invoering van een hiërarchische en/of functionele loopbaan en een prestatiegerelateerde beloning voor haar contractuelen. Ultiem opteerde ze voor een uitstap uit het AP-KB. Al deze punten botsten echter op de vrees voor precedenten bij de Vlaamse regering in het algemeen en het kabinet Ambtenarenzaken in het bijzonder.

(3) M.b.t. de derde personeelscategorie, het BO-instructiepersoneel, kan gesteld worden dat de VDAB, vooral na 1994, een grote mate van beheersautonomie had. Deze autonomie was zelfs uitgebreider dan voor de gewone contractuelen. Vanaf 1994 liet de VDAB de BO erkennen als specifieke opdracht in het kader van het decreet bestuurlijk beleid en kreeg ze meer inspraak en beslissingsbevoegdheid over de nieuwe rechtspositieregeling van het instructiepersoneel. Hiermee stonden haar een aantal motiverende instrumenten ter beschikking zoals bevordering en beloning, die ontbraken bij de gewone contractuelen[240]. De toename inzake beheersautonomie in de periode 1992-1999 is het grootst voor de personeelscategorie van BO-instructeurs[241]. Zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau bezat de VDAB meer beslissingsbevoegdheid dan bij de overige personeelscategorieën.

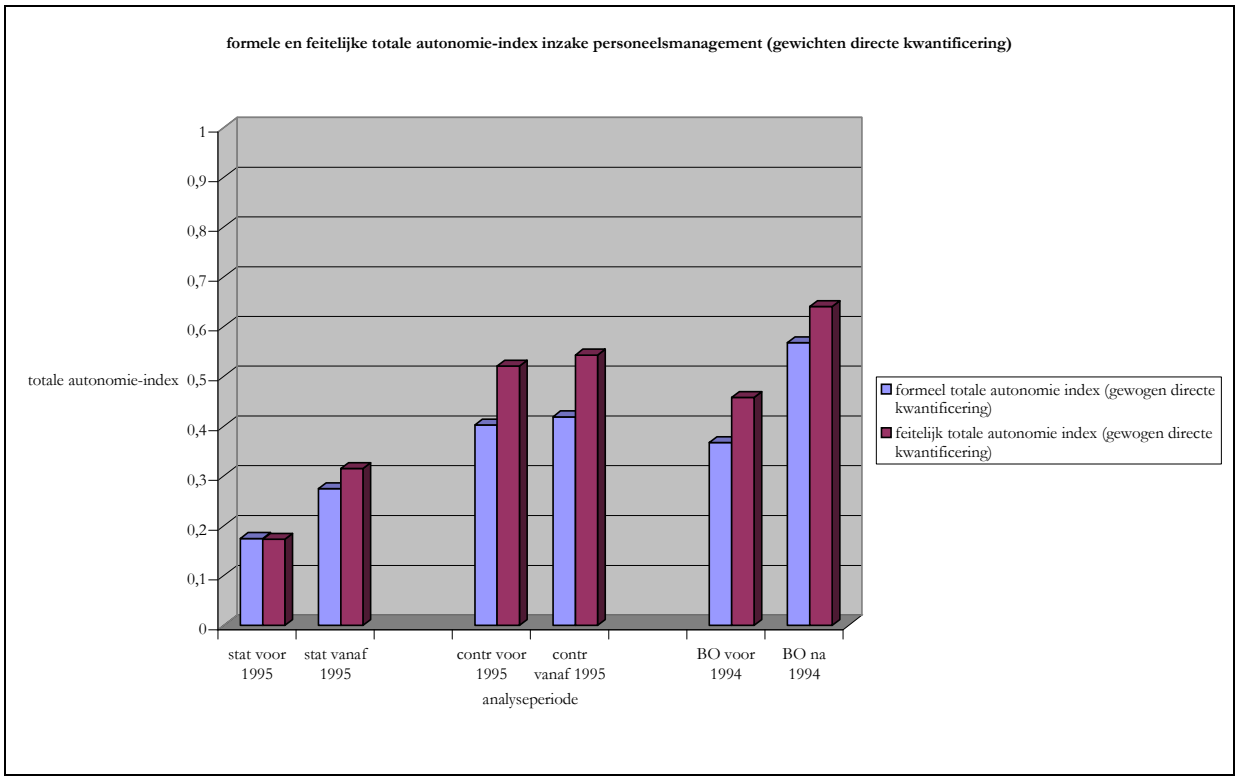
De vraag stelt zich in hoeverre de VDAB van deze ruime beheersautonomie m.b.t. de BO-instructeurs ook *effectief gebruik* heeft gemaakt. De VDAB blijkt haar beslissingsbevoegdheid niet aangewend te hebben om een flexibele inzet van het BO instructiepersoneel mogelijk te maken. De VDAB had voor deze groep een grote autonomie, maar gebruikte ze niet. Dit terwijl ze voor de overige groepen meer autonomie vroeg, en in het geval van de gewone contractuelen ze ook feitelijk toepaste. Een reden hiervoor kan worden gevonden in de procedure waarbij het beheerscomité de tewerkstellingsvoorwaarden van het instructiepersoneel vastgesteld heeft en in de samenstelling van het beheerscomité zelf. Ten eerste diende een dergelijk reglement overlegd te worden met het tussenoverlegcomité, waarin de representatieve vakbonden waren vertegenwoordigd. Bovendien waren deze vakbonden ook nog vertegenwoordigd in het beheerscomité van de VDAB, hetgeen paritair samengesteld is. Op die manier konden de vakbonden zeer zwaar op de besluitvorming terzake wegen. De voorbereidingen rond de rechtspositieregeling van het instructiepersoneel had overigens heel lang geduurd. Het resultaat van de onderhandelingen binnen de VDAB was een rechtspositieregeling die op bepaalde vlakken eerder aanleunde bij het toenmalige statuut van de rijksambtenaar, dan bij het VPS dat in 1993 werd goedgekeurd. Bovendien werden van een aantal

[240] De autonomie-index op de verschillende deelgebieden stijgt aanzienlijk onder de nieuwe rechtspositieregeling van 1994 (Verhoest 2002: grafiek 2.9), vooral bij de deelgebieden 'personeelsplanning en werving/selectie', 'personeelsbeoordeling' en 'loopbaan'. Het beheerscomité mocht vanaf 1994 immers zelf de tewerkstellingsvoorwaarden voor het BO-instructiepersoneel vaststellen. Hierbij kon ze zelf strategische en tactische beslissingen nemen onder algemeen toezicht, zoals: (1) inzake personeelsplanning, werving en selectie: b.v. keuze tussen interne en externe rekrutering, algemene toelatings- en selectiecriteria; selectiemethodes- en procedures; (2) inzake personeelsbeoordeling: keuze van basis voor beoordeling en specifieke procedures; en (3) inzake loopbaan: keuze van het loopbaansysteem, aspecten van de keuze van het aantal niveaus in hiërarchische loopbaan en specifieke loopbaanpaden, keuze voor de basis tot bevordering, keuze van de bevorderingsprocedures.

[241] De bevinding dat zowel de formele als de feitelijke mate van beheersautonomie gestegen is met de invoering van de nieuwe rechtspositieregeling is niet gevoelig voor gewichtenonzekerheid, binnen de gekozen rangorde van gewichten m.b.t. de deelgebieden (bijlage 7.3).

mogelijkheden tot flexibele inzet van de medewerkers in de rechtspositieregeling naderhand weinig gebruik gemaakt.

Grafiek 7.3 geeft de evolutie van de formele en feitelijke totale beheersautonomie-index weer voor de verschillende personeelscategorieën. Deze grafiek 7.3 geeft duidelijk aan (1) dat voor de drie personeelscategoriëen er een zekere divergentie was tussen de formele en de feitelijke mate van beheersautonomie; (2) dat er in de periode 1994-1995 respectievelijk een *beperkte* en een *ruime* toename was van formele én feitelijke beheersautonomie inzake personeelsmanagement m.b.t. de statutairen en m.b.t. de BO-instructeurs; en (3) dat de mate van formele en feitelijke beheersautonomie veel groter was in de sector Beroepsopleiding dan in de sector arbeidsbemiddeling, waar nagenoeg de meeste statutairen tewerkgesteld werden.



GRAFIEK 7.3: EVOLUTIE VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE BEHEERSAUTONOMIE VOLGENS PERSONEELSCATEGORIE

Vanuit het agentschapsmodel zou het VDAB-management in beide sectoren *meer mogelijkheden inzake de optimale keuze m.b.t. de inzet van personele inputs (MKOMI)* gehad hebben, hetgeen (in combinatie met resultaatsturing, bekostigingsprikkels en/of competitie) verondersteld wordt de motivatie van de VDAB verhoogd te hebben. Deze additionele mogelijkheden zijn evenwel in het geval van de statutairen beperkt omwille van de door het kabinet Ambtenarenzaken nagestreefde maximale conformiteit met het VPS. Bovendien werd reeds aangegeven dat de VDAB slechts beperkt de mogelijkheden die door de nieuwe rechtspositieregeling inzake BO-instructeurs werden geboden kon benutten door de houding van de werknemersorganisaties in de tussenoverlegcomités en in het beheerscomité. *Door de geringe of zelfs afwezige toename van beheersautonomie inzake de gewone contractuelen en de aanwezigheid van deze personeelscategorie in beide sectoren, wordt de beheersautonomie m.b.t. deze personeelscategorie verder uit de analyse gesloten.*

De analyse van het gedrag en de houding van het VDAB-management geeft duidelijk aan dat deze voortdurend ijverde voor een uitbreiding van de formele (en ook feitelijke) beheersautonomie inzake personeelsmanagement, waarbij ze zich opeenvolgend op een soepelere rechtspositieregeling voor specifieke personeelscategoriën, op een soepeler statuut en uiteindelijk op een volledig contractuele formatie met uitstap uit het AP-KB richtte. De wenselijkheid van een dergelijke verruiming werd volgens het VDAB-management verrechtvaardigd door te verwijzen naar de arbeidsmarktgerichtheid van de activiteiten van de VDAB, de stijgende mate van competitie op de betrokken markten, en het behalen van de doelstellingen die in de beheersovereenkomsten werden opgelegd (Interview VDAB I-3 1999).

Hierin werd het VDAB-management slechts voor een beperkt deel gevolgd door het beheerscomité, en inzonderheid de werknemersorganisaties die hierin zetelden. Deze partijen verzetten zich tegen te flexibele regelingen, zowel tijdens de voorbereiding als de uitvoering ervan (cf. rechtspositieregeling van de BO-instructiepersoneel).

Ondanks herhaaldelijk gestelde vooruitzichten, deed de Vlaamse regering en inzonderheid het Kabinet Ambtenarenzaken, na de toelating van de nieuwe rechtspositieregelingen en personeelscategorieën buiten de formatie geen verdere substantiële formele toegiften vanuit drie bekommernissen die in de loop van de jaren negentig speelden: (1) het beperken van de verdere toename van de personeelsuitgaven en –aantallen van de VDAB (en in het bijzonder het beperken van een versterking van het centraal hoofdbestuur tegen het beleidsvoornemen van decentralisatie in); (2) een maximale uniformiteit van de VDAB met andere VOI's en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (vanuit een initiële overtuiging m.b.t. de managementfilosofie van het VPS en de noodzaak van wederzijdse mobiliteit), en (3) het vermijden van precedenten inzake inbreuken op de regels van het AP-KB. Hierin werd het kabinet Ambtenarenzaken gesteund door onder meer het kabinet Financiën en Begroting. Wel lijkt er vanaf 1997 een mildere houding vanwege het kabinet Amtenarenzaken t.a.v. de VDAB te bestaan. Een belangrijke indicatie daarvan is het gedoogbeleid t.a.v. de onorthodoxe invulling van de blauwdruk door het VDAB-management, dat hiermee proactief reageerde op de talmende houding van de Vlaamse regering en de grenzen van haar feitelijke beheersautonomie inzake personeelsmanagement aftastte.

7.2.2. De sturing op resultaten door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument

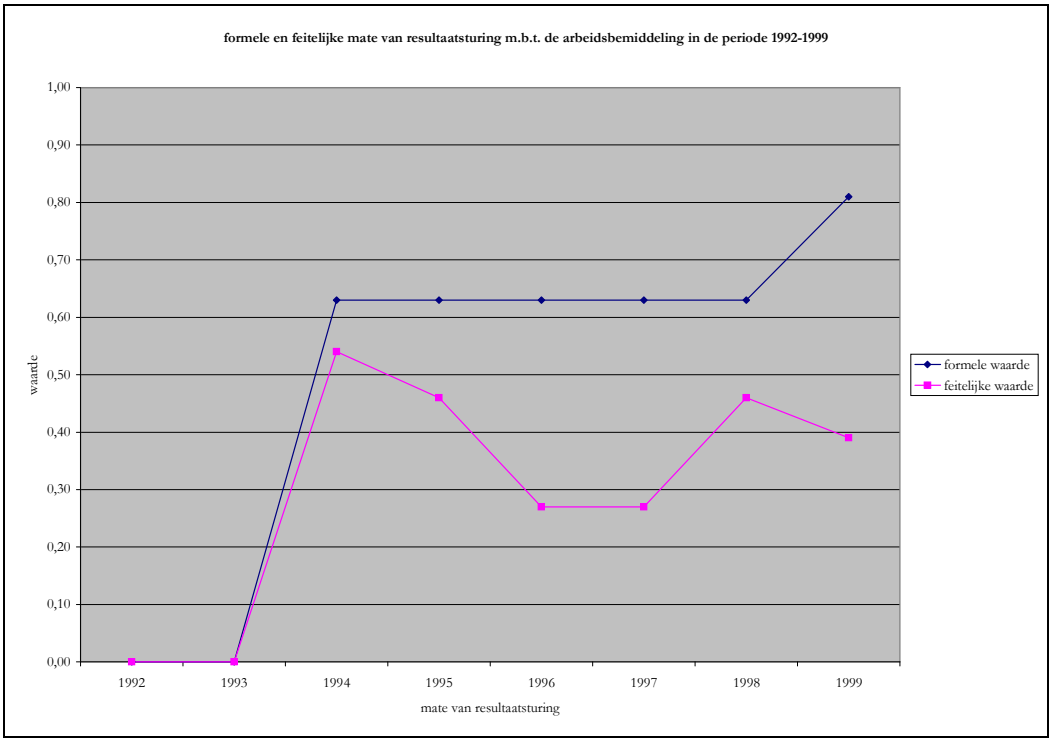
In het caserapport wordt beschreven in hoeverre en op welke wijze de Vlaamse overheid de VDAB stuurde in de periode 1992-1999 (Verhoest 2002: 51-83). Hierbij is de periode ingedeeld in drie termijnen, afhankelijk van de aanwezigheid van een beheerscontract. Ten eerste is er de periode tot en met 1993 waarin van geen beheersovereenkomst sprake is. In een tweede periode 1994-1998 wordt het eerste beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VDAB gesloten en uitgevoerd. Een derde periode loopt vanaf 1999, verwijzend naar het tweede beheersovereenkomst 1999-2002 tussen de Vlaamse regering en de VDAB. Voor iedere periode worden de volgende punten beschreven: (1) de aard van de indicatoren als aangrijpingspunt van de resultaatsturing; (2) de aanwezigheid van de verschillende deelsystemen van het resultaatsturingssysteem; en (3) de mate van inspraak van de verschillende partijen bij de selectie van de resultaatsindicatoren en –normen. Deze analyse gebeurt afzonderlijk voor de sector arbeidsbemiddeling en de sector beroepsopleiding. In deze paragraaf worden de bevindingen van deze analyse weergegeven (vgl. Verhoest 2002).

Tabel 7.1 geeft de waarde van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing in de periode 1992-1999 voor de sector *arbeidsbemiddeling* weer.

	FORMEEL				FEITELIJK			
JAARTAL	DEELSYSTEEM	INDICATOR	INSPRAAK	WAARDE	DEELSYSTEEM	INDICATOR	INSPRAAK	WAARDE
1992	/	/	/	Geen (0)	/	/	/	Geen (0)
1993	/	/	/	Geen (0)	/	/	/	Geen (0)
1994	VOL	2	M	VOL/2/M (0,63)	EV	2	M	EV/2/M (0,54)
1995	VOL	2	M	VOL/2/M (0,63)	M	2	M	M/2/M (0,46)
1996	VOL	2	M	VOL/2/M (0,63)	M	2	E	M/2/E (0,27)
1997	VOL	2	M	VOL/2/M (0,63)	M	2	E	M/2/E (0,27)
1998	VOL	2	M	VOL/2/M (0,63)	M	2	M	M/2/M (0,46)
1999	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	N	3	E	N/3/E (0,39)

TABEL 7.1: ANALYSE VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN RESULTAATSTURING T.A.V. DE ARBEIDSBEMIDDELING M.B.T. DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING VAN CODES EN WIJZE VAN KWANTITATIEVE OMZETTING: ZIE BIJLAGE 5.2)

Grafiek 7.4 stelt deze evolutie grafisch voor.



GRAFIEK 7.4: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN RESULTAATSTURING T.A.V. DE ARBEIDSBEMIDDELING M.B.T. DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING VAN CODES EN WIJZE VAN KWANTITATIEVE OMZETTING: ZIE BIJLAGE 5.2)

Tabel 7.2 geeft de waarde van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing in de periode 1992-1999 voor de sector *beroepsopleiding* weer. Grafiek 7.5 stelt één en ander grafisch voor. Uit de tabellen 7.1 en 7.2 en de grafieken 7.4 en 7.5 zijn er een aantal bevindingen af te leiden. Zowel t.o.v. van de arbeidsbemiddeling als de beroepsopleiding werd de resultaatsturing door de Vlaamse regering formeel mogelijk gemaakt door de beheersovereenkomst 1994-1998. Deze formele mate van resultaatsturing nam nog toe onder de beheersovereenkomst 1999-2002 door verfijndere en meer

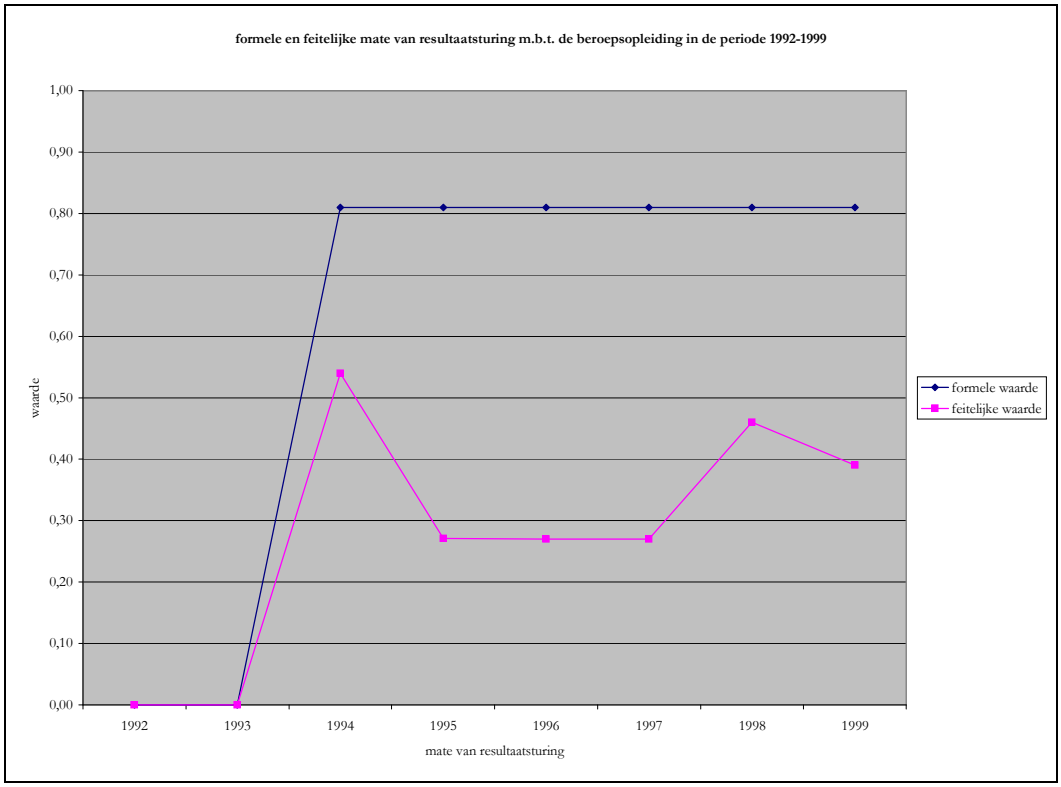
gebalanceerde indicatoren. Dit lijkt te wijzen op een optimalisering van de mate van resultaatsturing bij herhaalde transacties door leereffecten in hoofde van de betrokken actoren[242]. Er was sprake van (1) een geleidelijke uitbreiding van de aard van indicatoren naar efficiëntie, effectiviteit (uitstroom) en kwaliteit toe; en (2) een versterking van de deelsystemen inzake normering en evaluatie (en audit in het geval van de beheersovereenkomst 2002-2005) doorheen de opeenvolgende beheersovereenkomsten. Bovendien werd de beheersovereenkomst formeel meer en meer een instrument voor beleidsmatige aansturing door de Vlaamse regering met nadruk op rechtvaardigheid en doelgroepenbeleid. Deze observatie bevestigt de analyse van de resultaatsturing bij de VOI's in het algemeen (zie hoofdstuk 6.2.3).

	FORMEEL				FEITELIJK			
JAARTAL	DEELSYSTEEM	INDICATOR	INSPRAAK	WAARDE	DEELSYSTEEM	INDICATOR	INSPRAAK	WAARDE
1992	/	/	/	Geen (0)	/	/	/	Geen (0)
1993	/	/	/	Geen (0)	/	/	/	Geen (0)
1994	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	EV	2	M	EV/2/M (0,54)
1995	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	M	2	M	M/2/E (0,27)
1996	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	M	2	E	M/2/E (0,27)
1997	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	M	2	E	M/2/E (0,27)
1998	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	M	2	M	M/2/M (0,46)
1999	VOL	3	M	VOL/3/M (0,81)	N	3	E	N/3/E (0,39)

TABEL 7.2: ANALYSE VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN RESULTAATSTURING T.A.V. DE BEROEPSOPLEIDING M.B.T. DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING VAN CODES EN WIJZE VAN KWANTITATIEVE OMZETTING: ZIE BIJLAGE 5.2)

De tabellen 7.1 en 7.2 en de grafieken 7.4 en 7.5 tonen duidelijk aan dat echter de mate van resultaatsturing feitelijk minder hoog dan in de beheersovereenkomsten was voorzien. De VDAB van haar kant herinterpreteerde een aantal van de vastgelegde indicatoren en paste zonder formele bekrachtiging door de Vlaamse regering bepaalde correctiefactoren op de hoogte van de resultaatsnormen toe. De kabinetten van hun kant lieten het na de aanpassingen van de beheersovereenkomsten door de VDAB te bekrachtigen en voerden geen formele evaluatie en betrouwbaarheidsaudit door. Het kabinet Tewerkstelling nam geen initiatief op dat vlak (Interview kabinet Tewerkstelling 1995-1999 I-22 1999), en het kabinet Financiën en Begroting dwong een dergelijk initiatief niet af bij het kabinet Tewerkstelling (Dubbelinterview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999). *De discrepantie tussen formele en feitelijke mate van resultaatsturing,* die ook reeds werd aangehaald bij de analyse van de resultaatsturing bij de VOI's in het algemeen (zie hoofdstuk 6.2.3), *is moeilijk te verklaren in het licht van het agentschaps model. Dat agentschapsmodel veronderstelt immers dat de principaal zijn sturing altijd verder zal optimaliseren.*

[242] Een verdere indicatie hiervan kan gevonden worden in de beheersovereenkomst 2002-2004 (1) die nog verfijndere indicatoren bevatte gericht op outputs, effecten, efficiëntie, kwaliteit en rechtvaardigheid, (2) die een externe audit door een auditdienst van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap oplegde en (3) die de opvolging inhoudelijk en beleidsmatig versterkte (zie verder).



GRAFIEK 7.5: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN RESULTAATSTURING T.A.V. DE BEROEPSOPLEIDING M.B.T. DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING VAN CODES EN WIJZE VAN KWANTITATIEVE OMZETTING: ZIE BIJLAGE 5.2)

De *analyse van het gedrag* van de VDAB leert dat het *VDAB-management* zo haalbaar mogelijke resultaatsnormering leek na te streven (cf. Verhoest 2002). Bij de selectie van indicatoren opteerde ze in volgorde van voorkeur voor (1) outputindicatoren; (2) effectindicatoren; (3) efficiëntie-indicatoren en (4) rechtvaardigheidsindicatoren. Bovendien paste ze de omschrijvingen en normering van indicatoren aan met het oog op enerzijds het valoriseren van nieuwe initiatieven voor de resultaatsverwezenlijking en anderzijds het in rekening brengen van de beschikbare middelen. Dit gebeurde voor de arbeidsbemiddeling en voor de beroepsopleiding respectievelijk op een redelijk transparante manier en op een minder doorzichtige manier. Hierbij leek ze over een grote informatievoorsprong t.o.v. de betrokken kabinetten te beschikken[243]. Bij de resultaatsnormering inzake trajectwerking tijdens de onderhandelingen van de beheersovereenkomst 1999-2002 ontbrak deze informatievoorsprong echter grotensdeels door de voorafgaande externe organisatiedoorlichting, de innovatieve aard van de vooropgestelde activiteiten en de nauwe betrokkenheid van de kabinetten bij de vroege conceptualisering ervan. De VDAB trachtte hierbij in het licht van de onbekende aard van deze activiteiten haar engagementen te verzekeren onder meer door meer gewicht en lagere

[243] Deze informatievoorsprong betekende echter niet dat de overige partijen geen invloed hadden op de selectie van de indicatoren en de bepaling van de hoogte van de resultaatsnormen. Uit de intensieve procesanalyse van de onderhandelingen van de beheersovereenkomst 1994-1998 blijkt dat voor de sector arbeidsbemiddeling de VDAB inzake de selectie van de indicatoren de meeste invloed had, maar dat m.b.t. de bepaling van de resultaatsnormen deze op initiatief van kabinet Financiën en Begroting verstrengd werden. Toch leken deze normen op een voor de VDAB aanvaardbaar niveau te liggen. Wat betreft de sector beroepsopleiding gebeurde de selectie van de indicatoren deels door de VDAB en deels door het kabinet Financiën en Begroting. De resultaatsnormen werden serieus aangescherpt door het kabinet Financiën en Begroting tot op een voor de VDAB 'hoog' niveau. Bij de onderhandelingen van de beheersovereenkomst 1999-2002 leken de andere partijen vooral een grote invloed te hebben bij de afbakening van de doelgroepen; de overige indicatoren werden door de VDAB aangebracht. M.b.t. de normstelling, in het bijzonder de referentiejaren, had de VDAB dan weer een belangrijke invloed. De optimalisatiegraad van 20% werd gesteld door de andere partijen (zie voor meer informatie hoofdstuk 2.2 in Verhoest 2002).

normen voor de basisdienstverlening te bepleitten. De invloed van het *beheerscomité* bij het selecteren van indicatoren en normen bij de onderhandelingen van de beheersovereenkomsten was eerder beperkt, maar tijdens de uitvoering ervan ijverde ze voor hogere normen en meer aandacht voor rechtvaardigheidsindicatoren.

Het *kabinet Financiën en Begroting* leek vooral oog te hebben voor de verhouding tussen de ter beschikking gestelde financiële middelen en de opgelegde resultaatsnormen. Ze ijverde voor hoge resultaatsnormen, terwijl ze heel restrictief in het toekennen van financiële middelen was. Ze steunde de gemeenschapscommissaris voor Financiën in zijn kritiek op de niet-formeel bekrachtigde aanpassingen door de VDAB. De houding van het *kabinet Tewerkstelling* lijkt nogal moeilijk te interpreteren. Ten eerste was het kabinet Tewerkstelling blijkbaar minder veeleisend m.b.t. de hoogte van de te stellen resultaatsnormen in de beheersovereenkomst. Hierbij lag haar klemtoon eerder op de rechtvaardigheidsaspecten. Ten tweede leek ze informeel begrip te hebben voor de aanpassingen die de VDAB doorvoerde. Ze ondernam echter geen stappen om de discussie ter zake tussen de VDAB en de begrotingsinstanties te ontmijnen door één en ander op een formele wijze goed te (laten) keuren. De analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren zal toelaten één en ander beter te duiden.

7.2.3. De prikkels via bekostiging door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument

In tegenstelling tot resultaatsturing was er voor de eerste beheersovereenkomst reeds sprake van een zekere mate van prikkels via bekostiging. Door de strenge bekostigingsbepalingen in de beheersovereenkomst 1994-1998 werden formeel de negatieve prikkels via bekostiging substantieel verhoogd (zie tabel 7.3): er was immers een negatieve koppeling van de dotatie bij ondermaatse resultaten voorzien en bovendien werd de dotatie geplafonneerd.

	FORMEEL		FEITELIJK	
1992	GKB-DWVB-OKM-DWVM	0.19	GKB-DWVB-OKM-DWVM	0.19
1993	GKB-DWVB-OKM-DWVM	0.19	GKB-DWVB-OKM-DWVM	0.19
1994	DKB-DWVB-OKM-DWVM	0.50	DKB-DWVB-OKM-DWVM	0.50
1995	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93
1996	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93	DKB-DWVB-OKM-DWVM	0.50
1997	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93	DKB-DWVB-OKM-DWVM	0.50
1998	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93	DKB-DWVB-OKM-HWVM	0.71
1999	DKB-DWVB-OKM-HWVM (niet automatische sanctie)	0.71	DKB-DWVB-OKM-HWVM	0.71

TABEL 7.3: ANALYSE VAN DE MATE VAN NEGATIEVE PRIKKELS VIA DE BEKOSTIGING IN 1992-1999

In de beheersovereenkomst 1999-2002 werden deze negatieve prikkels afgezwakt. Zo werd een tussenkomst van de Vlaamse regering bij verliezen in het geval van teruglopende externe fondsen mogelijk gemaakt en werd een vermindering van dotatie bij ondermaatse resultaten niet langer op een vast percentage gesteld en automatisch doorgevoerd. Feitelijk blijkt in de periode 1996-1998 de mate van negatieve prikkels lager te liggen dan formeel voorzien: de Vlaamse regering verleent in deze jaren extra dotaties om de geleden tekorten of verliezen in de sector Beroepsopleiding gedeeltelijk te dekken. Toch bleven de negatieve prikkels via bekostiging ook in die periode hoger dan in de periode voor de beheersovereenkomst. Bovendien lag de oorzaak van de verliezen in de terugval van de ESF-middelen, waardoor verondersteld kan worden dat de stimulerende werking van de negatieve prikkels minstens gedeeltelijk aanwezig bleven.

De positieve prikkels via bekostiging stegen door de beheersovereenkomst 1994-1998 formeel slechts beperkt, waardoor in de eerste beheersovereenkomst op een *onevenwichtige* wijze de nadruk op negatieve prikkels lag (cf. de plafonnering van de dotatie vanwege de Vlaamse regering; zie tabel 7.4).

	FORMEEL		FEITELIJK	
1992	GKB-GWVB-OKM-GWVM	0.03	GKB-GWVB-OKM-DWVM	0.19
1993	GKB-GWVB-OKM-GWVM	0.03	GKB-GWVB-OKM-DWVM	0.19
1994	GKB-GWVB-OKM-DWVM	0.19	GKB-HWVB-OKM-DWVM	0.61
1995	GKB-GWVB-OKM-HWVM	0.35	GKB-HWVB-OKM-HWVM	0.88
1996	GKB-GWVB-OKM-HWVM	0.35	GKB-HWVB-OKM-HWVM	0.88
1997	GKB-GWVB-OKM-HWVM	0.35	GKB-HWVB-OKM-HWVM	0.88
1998	GKB-GWVB-OKM-HWVM	0.35	GKB-HWVB-OKM-HWVM	0.88
1999	DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93	DKB-DWVB-OKM-HWVM	0.71

TABEL 7.4: ANALYSE VAN DE MATE VAN POSITIEVE PRIKKELS VIA DE BEKOSTIGING IN DE PERIODE 1992-1999

Door dit onevenwicht kan theoretisch verondersteld worden dat de hieruitvloeiende stimuli tot efficiënt en effectief gedrag eerder ambigu t.a.v. de inzet van de middelen uit budgetallocatie (het zelf dekken van tekorten versus geen behoud van overschotten). T.a.v. de middelen uit marktallocatie waren de prikkels daarentegen maximaal en ondubbelzinnig, waardoor de VDAB gestimuleerd werd zich in toenemende mate te richten op marktinkomsten. Feitelijk echter kon de VDAB zijn overschotten uit budget- én marktallocatie behouden, mede door gebruik te maken van de financiële en boekhoudkundige complexiteit van de eigen organisatie[244]. De beheersovereenkomst 1999-2002 voorzag heel sterke positieve prikkels, die evenwel reeds gedeeltelijk in 1999 door de gedeeltelijke afroming van het begrotingsoverschot uitgehold werden.

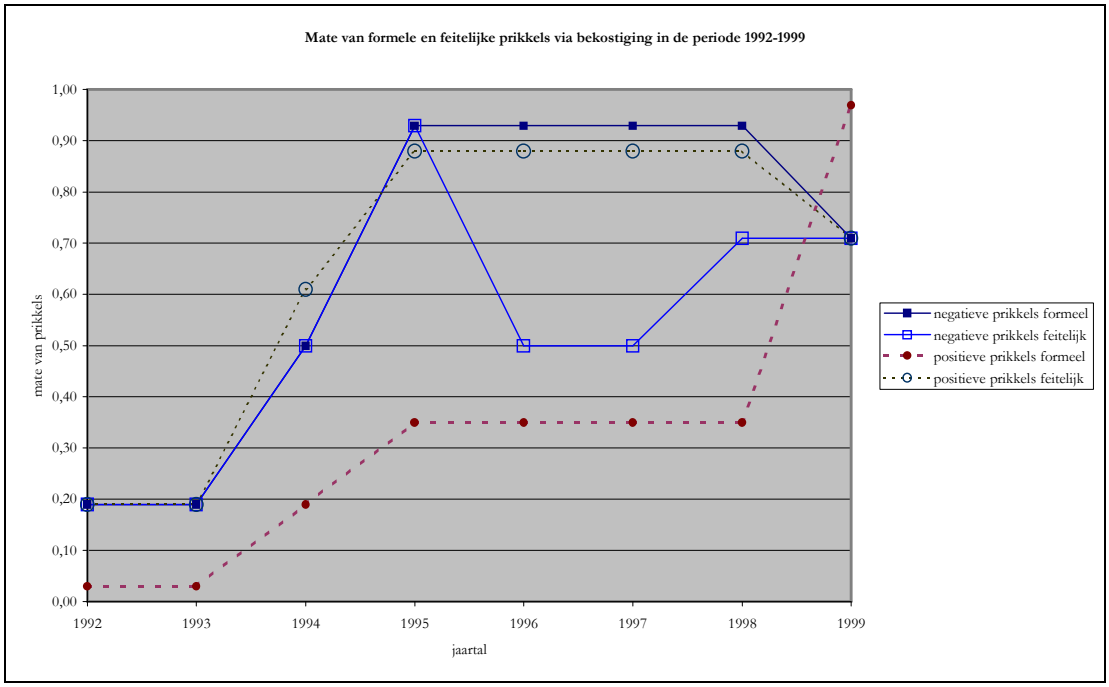
Samenvattend kan gesteld worden dat met de eerste beheersovereenkomst formeel, maar ook feitelijk, de mate van risico-overdracht van de Vlaamse regering naar de VDAB toenam, waardoor de VDAB meer gemotiveerd werd om efficiënt en effectief de doelstellingen van de Vlaamse regering na te streven. De beheersovereenkomst 1999-2002 was inzake bekostigingsprikkels, in tegenstelling tot de eerste beheersovereenkomst, minder eenzijdig gericht op afschrikking, maar tevens op positieve stimulering (zie grafiek 7.6).

De *analyse van het gedrag* van de VDAB m.b.t. haar bekostiging (cf. Verhoest 2002: 83-122) wijst erop dat de VDAB ernaar streefde haar totale financiële middelen te verhogen, of minstens te vrijwaren. Het kabinet Tewerkstelling steunde klaarblijkelijk de vragen van de VDAB voor extra-middelen t.o.v. het kabinet Financiën en Begroting. Het kabinet Financiën en Begroting anderzijds was heel sterk gericht op het begrenzen van de dotatie en liet dit in de beheersovereenkomst 1994-1997/1998 formeel vastleggen. Deze strakke houding leek evenwel af te zwakken in de verdere loop van de periode 1992-1999. Indicaties hiervan zijn de schoorvoetende toekenning van extra dotaties, de soepelere houding van het kabinet Financiën en Begroting bij de onderhandelingen van de beheersovereenkomst 1999-2002[245], de instemming met de toekenning van substantiële middelen bovenop de beheersovereenkomst via VESOC III, en de felicitaties van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting bij de begrotingscontrole voor 1999 t.a.v. de VDAB inzake het gevoerde

[244] In dat verband speelden drie zaken mee: (1) de onduidelijke scheiding tussen basisactiviteiten en betalende diensten; (2) het conflict tussen het denken in kastermen van de kant van de begrotingsinstanties versus de interne werking van de VDAB die meer en meer op bedrijfseconomische principes was gebaseerd, en de bijhorende complexiteit op begrotingstechnisch en boekhoudkundig vlak (cf. de problematiek van de latere Europese ontvangsten); en (3) de onduidelijke status van de T-Interim reserves.

[245] Zo werd in de beheersovereenkomst 1999-2002 de verantwoordelijkheid voor de dalende ESF-middelen niet meer volledig bij de VDAB gelegd, hetgeen in de beheersovereenkomst 1994-1999 wel het geval was.

financiële en budgettaire beleid. Eén belangrijke contextuele factor daarbij was de vertraging en terugloop van de ESF-middelen midden de jaren negentig. Bijkomende middelen vanaf 1998 binnen en buiten de beheersovereenkomst dienden wel vertaald te worden in bijkomende engagementen. Het kabinet Financiën en Begroting leek bovendien de middelenverwerving uit betalende activiteiten door de VDAB te stimuleren, omdat dit de overheidsinbreng zou kunnen beperken. Opmerkelijk is wel dat het verloop en de inhoud van de begrotingsbesprekingen nagenoeg niet veranderde na de invoering van de beheersovereenkomsten, waarbij de VDAB het Kabinet Financiën en Begroting een gebrek aan bedrijfseconomisch denken verweet (Interview VDAB V-3 1998).



GRAFIEK 7.6: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN POSITIEVE EN NEGATIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING T.A.V. DE VDAB M.B.T. DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING VAN CODES EN WIJZE VAN KWANTITATIEVE OMZETTING: ZIE BIJLAGE 5.2)

De bevindingen met de prikkels via bekostiging t.a.v. de VDAB sluiten aan bij de bevindingen voor de VOI's in het algemeen (zie hoofdstuk 6).

7.2.4. De competitie door andere aanbieders op de productmarkten van de VDAB (1992-1999) volgens het analyse-instrument

In deze paragraaf wordt beknopt weergegeven in hoeverre volgens de analyse op basis van de analyse-instrumenten de mate van competitie op de productenmarkten waarop de VDAB actief was, wijzigde in de loop van de periode 1992-1999 (voor de uitgebreide besprekingen zie Verhoest 2002: 123-172). Het wordt in het agentschapsmodel immers verondersteld dat een verhoogde mate van competitie door andere aanbieders, in combinatie met een zekere mate van resultaatsturing of van koppeling van bekostiging en resultaten, de uitvoerende overheidsorganisatie aanzet tot het leveren van betere resultaten. Dit effect zou te wijten zijn aan enerzijds de verminderde informatie-asymmetrie inzake de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie tussen deze laatste en haar principalen omdat een zekere mate van competitie, in combinatie met resultaatsturing door de centrale overheid, toelaat de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te vergelijken met andere aanbieders. Ten tweede zou een verhoogde mate van competitie, in combinatie met de mate van koppeling tussen bekostiging en resultaten, ook de mate van risico-overdracht versterken en aldus de mate van doelincongruentie tussen de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid verminderen.

De marktsituatie van de VDAB op de arbeidsbemiddelingmarkt en de beroepsopleidingmarkt worden hier afzonderlijk behandeld omwille van hun verschillende formele structurering en verschillende feitelijke evolutie. Toch moet vooraf worden erkend dat sinds het midden dan de jaren negentig door de grotere nadruk op trajectbegeleiding vanuit het ESF de twee markten meer en meer gaan vervloeien en hun feitelijke evolutie een gelijke tred gaat vertonen. Immers, trajectbegeleiding als filosofie voor arbeidsmarktmaatregelen koppelt opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsactiviteiten als een samenhangend traject aan elkaar, waarbij de betrokken marktspelers in toenemende mate kunnen actief zijn in verschillende fasen van het traject. Een uitgesproken voorbeeld hiervan is de evolutie van uitzendkantoren van ‘single-purpose organisations’ (uitzendarbeid) naar ‘multi-purpose organisations’ (uitzendarbeid, bemiddeling, opleiding en begeleiding) op het einde van de jaren negentig en het begin van het derde millennium. Maar ook de non-profit ‘derden’ verruimden hun activiteitsveld van opleidings- en werkervaringsactiviteiten naar begeleidings-en bemiddelingsactiviteiten.

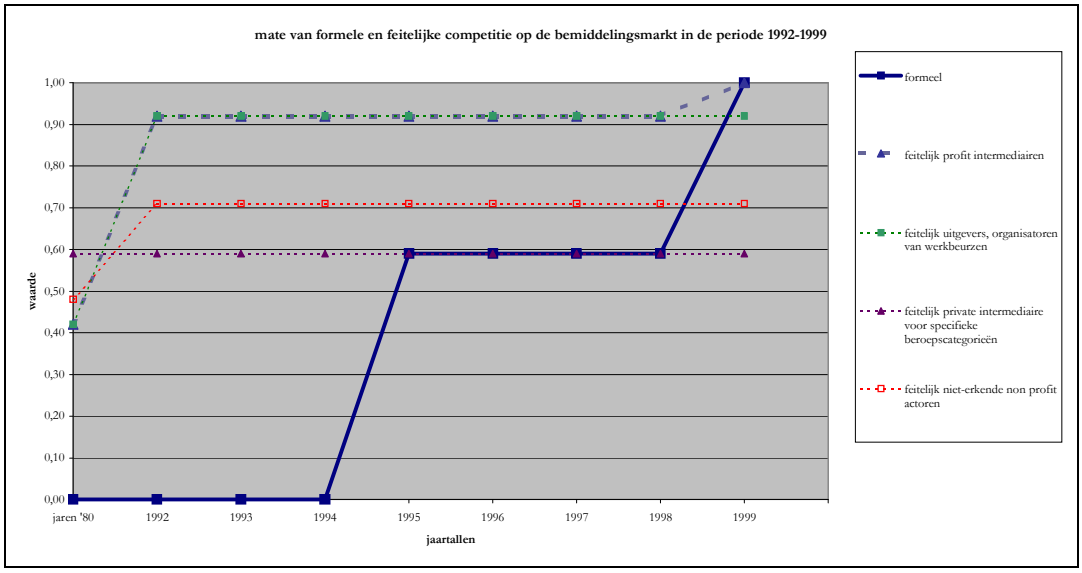
7.2.4.1. De evolutie van de mate van competitie op de bemiddelingsmarkt in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument

Tabel 7.5 en grafiek 7.7 laten toe een aantal bevindingen aan te geven. De formele marktsituatie inzake arbeidsbemiddeling onderging grote wijzigingen in de periode 1992-1999. Van een volledig monopolie voor de VDAB werd geëvolueerd naar in de eerste plaats een beperkte vorm van competitie door profit actoren die op complementaire deelmarkten aan arbeidsbemiddeling deden (1995). Aan het einde van de analyseperiode werd dan de arbeidsmarkt volledig opengesteld voor arbeidsbemiddeling door private aanbieders, hetgeen formeel een maximale competitie voor de VDAB inhield. De mate van formele competitie steeg dus sprongsgewijs in de loop van de analyseperiode. Het kan verondersteld worden dat deze wijzigingen in formele marktsituatie een gunstige invloed hebben op de mate van informatie-asymmetrie tussen de Vlaamse regering en de VDAB (door het voorzien van een vergelijkingsbasis voor de resultaten van de VDAB) alsook op de mate van doelincongruentie (door de uit de competitie volgende druk op de resultaatsverwezenlijking door de VDAB), voor zover de bekostiging van de VDAB afhankelijk is van de resultaten die ze behaalt.

	formeel	feitelijk profit interm.	feitelijk uitgevers e.d.	feitelijk profit interm. spec. categ.	feitelijk non profit
jaren '80	geen (0,00)	procosub (0,42)	procosub (0,42)	procogel (0,59)	noncogel (0,48)
1992	geen (0,00)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1993	geen (0,00)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1994	geen (0,00)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1995	procogel (0,59)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1996	procogel (0,59)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1997	procogel (0,59)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1998	procogel (0,59)	progesub (0,92)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)
1999	progegel (1,00)	progegel (1,00)	progesub (0,92)	procogel (0,59)	nondegel (0,71)

TABEL 7.5: RESULTATEN VAN DE ANALYSE VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MARKTSITUATIE (VOOR DUIDING BIJ DE SCORING EN DE KWANTITATIEVE OMZETTING ZIE BIJLAGE 5.2)

Twee opmerkingen dienen hierbij gemaakt te worden. Ten eerste is er bij de beide formele wijzigingen een zekere tijdspanne tussen de aanname van het betrokken decreet en de uitvoering ervan via uitvoeringsbesluiten. Ten tweede stond sedert 1993 het formele bemiddelingsmonopolie en de positie van de VDAB quasi constant ter discussie onder druk van internationale regelgevende ontwikkelingen en door de feitelijke evoluties op de Vlaamse arbeidsmarkt. Deze discussie werd aangezwengeld door de betrokken private intermediairen en hun koepelorganisaties, bepaalde fracties in het beheerscomité van de VDAB en bepaalde politieke partijen in het Vlaams Parlement.



GRAFIEK 7.7: MATE VAN FORMELE EN FEITELIJKE COMPETITIE OP DE BEMIDDELINGSMARKT T.A.V. DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING BIJ DE SCORING EN DE KWANTITATIEVE OMZETTING ZIE BIJLAGE 5.2)

Feitelijk was er op de arbeidsmarkt reeds in de jaren '80 sprake van andere aanbieders die aan arbeidsbemiddeling deden of een substitutieproduct aanboden. In de jaren '90 is die competitie evenwel nog toegenomen, doordat een aantal van die aanbieders niet langer op louter complementaire deelmarkten actief was. Gedurende de jaren '90 was er sprake van competitie van drie soorten private aanbieders: (1) private profit actoren die een substitutieproduct aanboden, zoals uitgevers van advertenties alsook private intermediairen zoals uitzendkantoren die meer en meer als rekruteringskanaal voor vaste krachten werden gebruikt, (2) private profit actoren die op complementaire deelmarkten aan arbeidsbemiddeling deden; en (3) door niet-erkende nonprofit actoren die op een gelijke deelmarkt aan kosteloze arbeidsbemiddeling deden. Onder de gegeven gewichtenset (zie bijlage 5.2) was de competitieve druk van de eerste groep het grootst. Die competitie bleef aanhouden gedurende de jaren ’90 met dien verstande dat het aantal actoren steeds verder toenam. Vanaf 1999 was er op de arbeidsmarkt volledige competitie doordat private profit

intermediairen expliciet aan arbeidsbemiddeling t.a.v. de gehele markt gingen doen zonder daarbij de inwerkingtreding van het decreet inzake de private arbeidsbemiddeling af te wachten.

Samenvattend kan gesteld worden dat uit de analyse blijkt dat volgens het gehanteerde agentschapsmodel *de mate van competitie t.a.v. de sector arbeidsbemiddeling van de VDAB aanzienlijk is geweest gedurende de jaren negentig (en hoger dan in de jaren '80), hoewel deze feitelijke mate van competitie formeel pas in de tweede helft van het decennium -en dan nog maar gedeeltelijk- erkend werd.* Vanaf 1999 kreeg de VDAB te maken met volledige competitie tengevolge van een discussie die nagenoeg het hele decennium geduurd heeft. Volgens het agentschapsmodel kan verondersteld worden dat de VDAB haar gedrag richtte op de feitelijke situatie op de arbeidsmarkt, daar deze fundamenteel afweek van het formele kader. *In dat licht zou de feitelijke mate van competitie de VDAB aangezet hebben tot een verbetering van de verwezenlijkte resultaten door terugdringing van de informatie-asymmetrie (in combinatie met resultaatsturing door de overheid) en door vermindering van de doelincongruentie (in combinatie met een zekere mate van koppeling van bekostiging en resultaten).*

Uit de *analyse van het gedrag* van de VDAB t.a.v. de demonopoliseringevoluties (cf. Verhoest 2002: 123-172) blijkt dat het *VDAB-management* niet echt voorstander was van de geleidelijke uitbreiding van wettelijk toegestane concurrentie naar het domein van de arbeidsbemiddeling toe, en in het bijzonder naar de deelmarkten waarop zij actief was. Ze verzette zich expliciet tegen een scenario waarin ze zou teruggedrongen worden tot een aan de private sector complementaire functie. In haar interacties met de andere profit en non-profit actoren op de bemiddelingsmarkt meenden verschillende HIVA-onderzoekers strategisch gedrag te ontwaren, gericht op het zoveel mogelijk instandhouden van haar marktpositie en het verzekeren van haar resultaatsverwezenlijking in het kader van de beheersovereenkomsten. *De vraag is of het gedrag van de VDAB wel in die zin mag geïnterpreteerd worden.* Verschillende respondenten van de VDAB nuanceren immers deze interpretaties (zie Interview VDAB 2002). Verder in dit onderzoek wordt met bijkomende gegevens nagegaan of deze interpretatie conformeert met de perceptie van de betrokken actoren.

De actoren die in het *beheerscomité* vertegenwoordigd waren, verschilden klaarblijkelijk van mening over de wenselijkheid van de demonopolisering, waarbij de werknemersorganisaties eerder tegenstanders waren. De werkgeversorganisaties waren expliciet voorstanders van een complementaire positie van de VDAB. Uit het gedrag van het *kabinet Tewerkstelling* valt af te leiden dat ze een gereguleerde liberalisering van de arbeidsbemiddelingmarkt voorstond, waarbij de private actoren tot op zekere hoogte dienden samen te werken met de publieke actor. Het gedrag van het kabinet Tewerkstelling leek primair ingegeven door de druk tot regularisatie van een feitelijk bestaande toestand en een proactieve houding t.o.v. de internationale evoluties inzake arbeidsbemiddeling. De verdere dynamisering van de VDAB als publieke dienst kon hierbij een neveneffect zijn. Het kabinet Tewerkstelling was wel voorstander van een gelijktijdige versterking van de VDAB.

7.2.4.2. De evolutie van de mate van competitie op de beroepsopleidingsmarkt in de periode 1992-1999 volgens het analyse-instrument

Formeel-wettelijk bestonden er in de periode tot en met 1992 geen belemmeringen voor een volledige competitie op de beroepsopleidingsmarkt voor werkzoekenden (zie tabel 7.6). Feitelijk werd een commercieel aanbod niet aangeboden, mede door het gebrek aan vraagsubsidiëring door de Vlaamse overheid (hetgeen een eis van de werkgeversorganisatie VEV was) en de gerichtheid van de aanbodsubsidiëring op publieke en nonprofit actoren. In de jaren negentig kwam de competitie door andere aanbieders enerzijds van de andere publieke opleidingsverstrekkers. OSP was de belangrijkste actor die actief was op deelmarkten van de VDAB. De competitie tussen de publieke actoren speelde gedurende de ganse jaren negentig en bleef als politiek probleem actueel.

Anderzijds was er in bepaalde subregio's ook competititie van nonprofit opleidings- en werkvervaringsverstrekkers (de zgn.'derden') die zich primair richtten op de moeilijkste doelgroepen. Tot 1993 was hun doelgroepbereik complementair aan dat van de VDAB. Met de invoering van het Begeleidingsplan en het verniewde ESF3 programma richtte de VDAB zich door middel van uitbesteding aan VDAB-derden ook naar deze doelgroepen, waardoor ze meer tegenover de derden-promotoren en de onafhankelijke derden kwamen te staan. De derden werden ook in toenemende mate ingeschakeld in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. In 1996-1997 was er een poging tot meer coördinatie en marktverdeling tussen de verschillende opleidingsverstrekkers via de afsluiting van centrale raamakkoorden en de oprichting van ESF-consortia. Maar hierdoor kon een betere samenwerking tussen de verschillende partijen niet worden veralgemeend en bestendigd omwille van, volgens het HIVA (1) een groeiend toeleidingsprobleem en (2) wederzijds wantrouwen en strategisch gedrag van de betrokken actoren. In bepaalde regio's werd echter wel een betere samenwerking bekomen (Interview VDAB 2002).

Volgens de gehanteerde gewichtenverdeling zou vanaf 1993 de aanwezigheid van de non-profit derden de zwaarste competitieve druk op de VDAB leggen, daar deze met gelijke producten zich richten op een deelmarkt van de VDAB (zie tabel 7.6). De activiteiten van deze derde actoren legde een zekere druk op de resultaten van de VDAB en bood de toezichthoudende overheid, althans in theorie, de mogelijkheid om de resultaten van de VDAB m.b.t. de betrokken deelmarkt te 'benchmarken'. *Wel was de mate van competitie op de beroepsopleidingsmarkt volgens de gehanteerde gewichtenverdeling in het analyse-instrument aanzienlijk lager dan op de arbeidsbemiddelingsmarkt, waar de VDAB geconfronteerd werd met competitieve druk van profit-actoren op een gelijke markt.* Bovendien bestond deze competitie vanwege de derden niet in alle subregio's en ontbrak er in bepaalde subregio's een strikte tweedeling tussen derden die met de VDAB samenwerkten en onafhankelijke derden. Tenslotte temperde de evolutie naar vraagsturing in plaats van aanbodsturing de competitie tussen de VDAB en derden.

JAARTAL	FORMEEL	FEITELIJK PUBLIEKE OPLEIDINGSVERSTREKKERS	FEITELIJK NON PROFIT DERDEN
1991	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONCOGEL (0,48)
1992	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONCOGEL (0,48)
1993	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1994	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1995	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1996	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1997	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1998	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)
1999	PROGEGEL (1,00)	PUBDEGEL (0,63)	NONDEGEL (0,71)

TABEL 7.6: ANALYSE VAN DE FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS OP DE BEROEPSOPLEIDINGSMARKT IN DE PERIODE 1992-1999 (VOOR DUIDING BIJ DE SCORING EN DE KWANTITATIEVE OMZETTING ZIE BIJLAGE 5.2)

Uit de *analyse van het gedrag* van de *VDAB* t.a.v. de andere actoren op de beroepsopleidingsmarkt kan men afleiden dat het VDAB-management de derden vooral een rol wou toekennen als uitvoerder, die werden aangestuurd door de VDAB. Ook streefde het VDAB-management klaarblijkelijk onder meer door de centrale raamakkoorden naar een centraal aangestuurde taakverdeling tussen de andere actoren en zichzelf. Ook t.a.v. deze markt meenden HIVA-onderzoekers dat de VDAB mede onder impuls van een aantal beleidsopties, haar rol meer en meer herdefinieerde in termen van centrale

stuurder, naast haar rol als aanbieder[246]. Dat deze vermenging van rollen volgens het HIVA aanleiding gaf tot strategisch marktgedrag van de VDAB, lijkt te worden gestaafd door een aantal indicaties. Deze interpretatie dient echter nog te worden getoetst door middel van de analyse van de perceptie van de betrokken actoren.

Het *kabinet Tewerkstelling* leek in haar gedrag alleszins in toenemende mate de rol van de derden te willen valoriseren, net zoals de verschillende fracties van het *beheerscomité*. In hoeverre deze actoren meenden dat dit via het centrale regisseurschap van de VDAB diende te gebeuren, dient nog verder te worden nagegaan. Merken we nog op dat ook m.b.t. de beroepsopleiding er een zekere discussie was rond de positie van private opleidingsverstrekkers. Vooral vanuit de werkgeversorganisaties was er een voorkeur voor een vraagsubsidiëring van de beroepsopleiding voor werkzoekenden, hetgeen veel meer kansen zou bieden aan private profit en nonprofit aanbieders. De discussie draaide echter vooral over de verhouding tussen de VDAB en de derden en de plaats van die derden in het beroepsopleidingsbeleid.

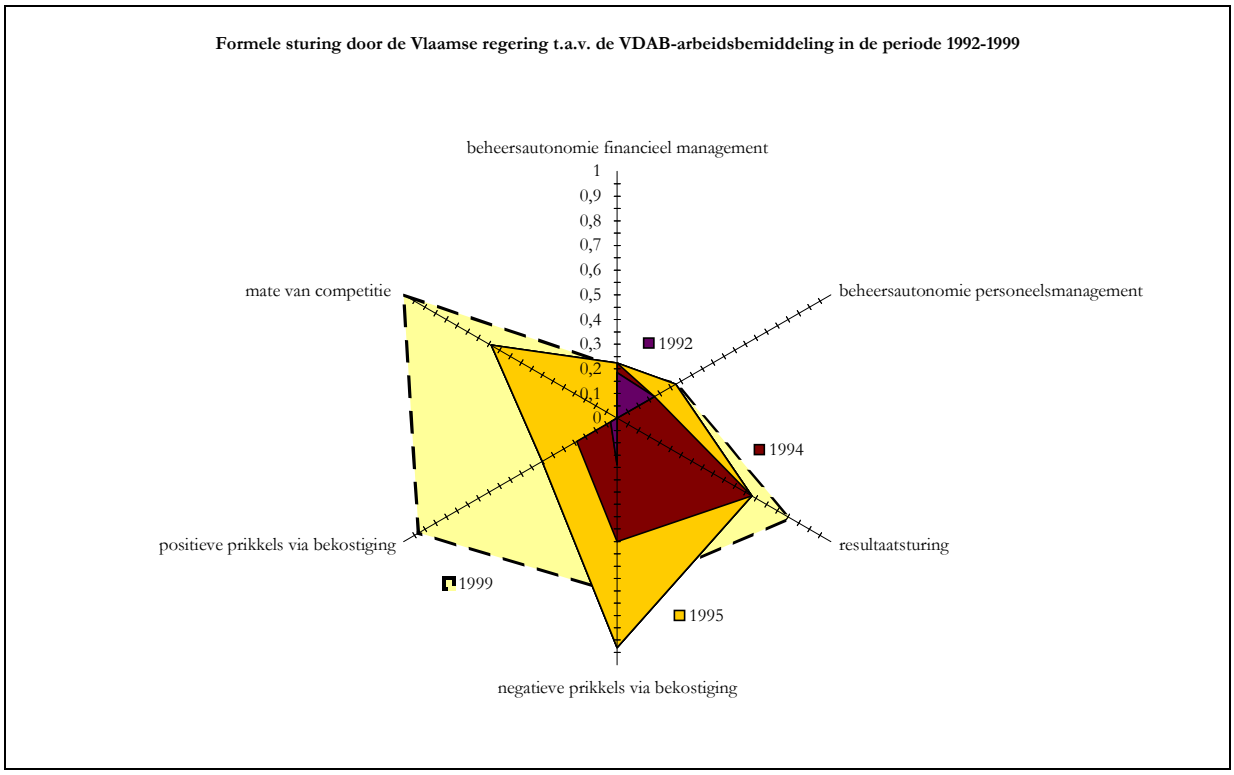
7.2.5. Besluit: De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten

In hoeverre verminderde de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 formeel én feitelijk de mate van inputsturing t.a.v. de VDAB en vermeerderde ze de mate van resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie door andere aanbieders ? Hierna wordt deze onderzoeksvraag 2.2 op basis van de analyse door middel van de analyse-instrumenten enerzijds beantwoord m.b.t. de arbeidsbemiddeling-en begeleiding en anderzijds m.b.t. de beroepsopleiding van de VDAB.

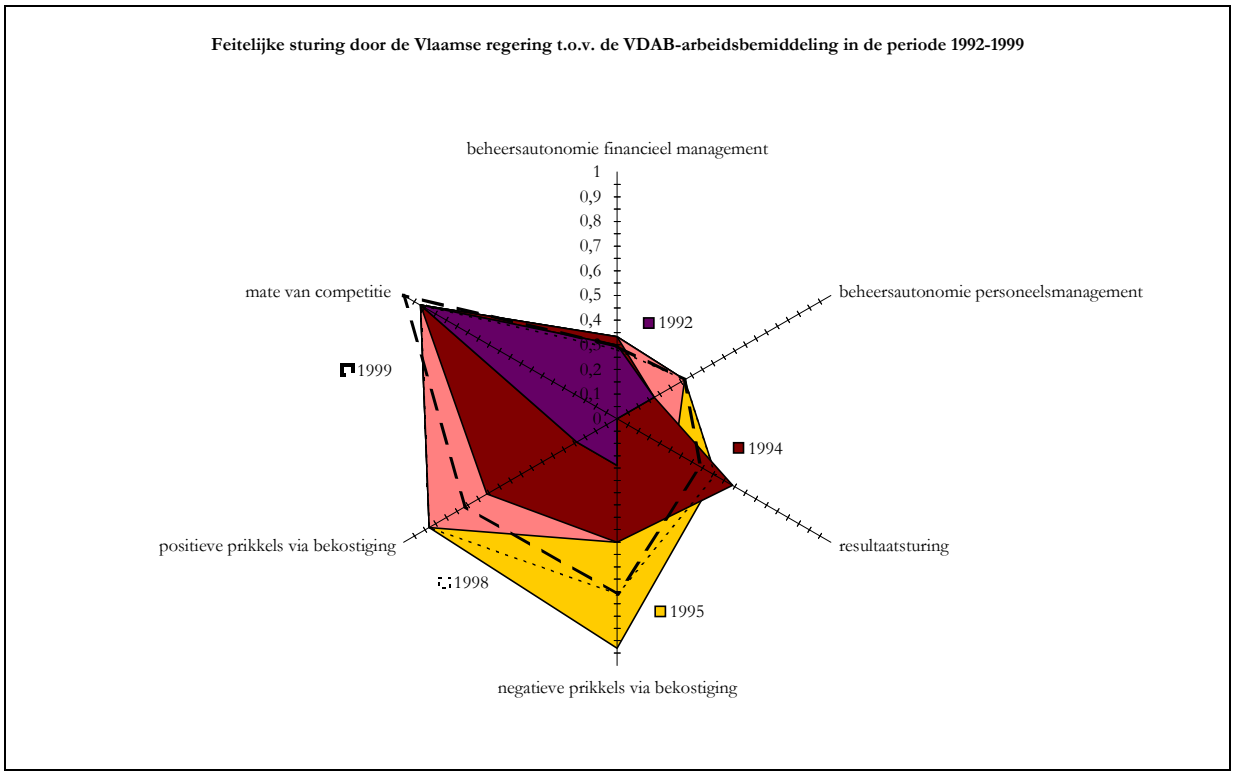
7.2.5.1. De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten bij de VDAB-arbeidsbemiddeling

Grafieken 7.8 en 7.9 geven op een grafische wijze in welke mate de Vlaamse regering formeel én feitelijk gebruik gemaakt heeft van de verschillende sturingsmechanismen t.a.v. de arbeidsbemiddeling- en begeleiding. Deze voorstelling gebeurt aan de hand van een zes-assig grafisch model waarbij iedere as het continuüm van één sturingsmechanisme voorstelt. De assen voor de sturingsmechanismen ‘mate van beheersautonomie’ en ‘mate van prikkels via bekostiging’ zijn ontdubbeld t.a.v. hun deelvariabelen, omwille van aggregatiebeperkingen (zie hoofdstuk 5 en bijlage 5.2). *In die zin wijkt de basisstructuur van deze grafische weergave af van de figuur 4.2, maar de interpretatie blijft dezelfde. De grafieken geven de evolutie weer van het sturingsarrangement van de VDAB-arbeidsbemiddeling.* Uit de grafieken 7.8 en 7.9 kunnen een aantal conclusies getrokken worden:

[246] Reeds was in het begin van de jaren negentig de stap gezet tot een vermenging van de sturings- en aanbiederrol door de functie die de VDAB kreeg bij het operationaliseren van Weerwerk, en dan later het Begeleidingsplan. Enkel in het kader van ESF-programma’s speelde de Administratie van Economie en Werkgelegenheid (AEW) een soort van regisseursrol op macro-niveau. De VDAB leek echter ook in het kader van de ESF3-programma meer en meer een centrale sturingsrol na te streven. De opstelling inzake de centrale raamakkoorden en de vorming van ESF3-consortia zijn daar een indicatie van. In 1999 werd via het EPD ESF3 de VDAB formeel erkend als regisseur voor zwaartepunt 1 en 2



GRAFIEK 7.8: GRAFISCHE WEERGAVE VAN HET FORMELE STURINGSARRANGEMENT VAN DE VDAB-ARBEIDSBEMIDDELING EN -BEGELEIDING IN DE PERIODE 1992-1999 OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN



GRAFIEK 7.9: GRAFISCHE WEERGAVE VAN HET FEITELIJKE STURINGSARRANGEMENT VAN DE VDAB-ARBEIDSBEMIDDELING EN -BEGELEIDING IN DE PERIODE 1992-1999 OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN

(1) De feitelijke sturing door de Vlaamse regering van de VDAB-arbeidsbemiddeling week in zekere mate af van de formeel voorziene sturing in de beschouwde periode. Dit gold voor alle sturingsmechanismen. *Belangrijk hierbij is op te merken, dat,* uitgezonderd voor de 'mate van positieve prikkels via bekostiging' en 'de mate van competitie', *de mate van feitelijke sturing minder hoog was dan de formele mate van sturing. Dit betekent dat de Vlaamse regering inzake inputsturing, resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging minder strak stuurde dan dat ze via beheersovereenkomsten en regelgeving vooropstelde.* Zo gebruikte de VDAB in de praktijk een ruimere mate van beheersautonomie inzake financieel management en personeelsmanagement dan vastgelegd in decreten, besluiten, en rechtspositieregelingen. Bij de uitvoering van beheersovereenkomsten werd de normering, evaluatie en audit eenzijdig of niet geconcretiseerd. Bekostigingsprikkels werden in de praktijk afgezwakt (negatief) of vermeerderd (positief). M.b.t. resultaatsturing is een feitelijke versoepeling t.o.v. het formele kader merkbaar na 1994; in het geval van de negatieve prikkels via bekostiging is een dergelijke versoepeling vooral een feit in de jaren 1996-1997 en in mindere mate in 1998.

(2) In globo kunnen inzake sturing door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB drie periodes onderscheiden worden, waarbij de twee beheersovereenkomsten als richtinggevend worden gebruikt: de periode 1992-1993; de periode 1994-1998 en de periode vanaf 1999. Tabel 7.7 geeft op relatieve wijze de mate van formele en feitelijke sturing in de verschillende analyseperiodes weer.

STURINGSMECHANISME	PERIODE 1994-1998 T.O.V. PERIODE 1992-1993		PERIODE 1999 T.O.V. PERIODE 1992-1993	
	FORMEEL	FEITELIJK	FORMEEL	FEITELIJK
Beheersautonomie financieel management	++	++ (1998 =)	+	=
Beheersautonomie personeelsmanagement	+	++	+	++
Resultaatsturing	++	+	+++	+
Negatieve prikkels via bekostiging	+++	+ (1995 +++; 1998 ++)	++	++
Positieve prikkels via bekostiging	+	++	+++	++
Competitie door andere aanbieders	+	++ (feitelijk & dreiging)	+++	+++
Veronderstelde invloed op resultaten	*3/7*	*4/6*	*2/11*	*2/8*

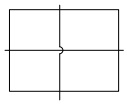
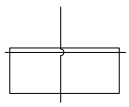
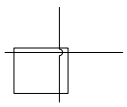
+: relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993; = geen toename t.o.v. de periode 1992-1993

TABEL 7.7: FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN STURING T.A.V. DE ARBEIDSBEMIDDELING IN DE PERIODES 1994-1998 EN DE PERIODE VANAF 1999 T.O.V. DE PERIODE 1992-1993 (ANALYSE OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN)

In tabel 7.8 wordt naar analogie met het theoretische deel (cf. tabel 4.7) nagegaan welke verwachte patronen inzake resultaatsverwezenlijking te verwachten zijn in de periode 1994-1998 en de periode vanaf 1999 op basis van de geobserveerde mate van sturing. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar gevolgtrekkingen indien de VDAB de formele mate van sturing of de feitelijke mate van sturing door de Vlaamse regering als uitgangsbasis voor haar gedrag neemt.

Uit tabel 7.8 volgt dat op basis van het agentschapsmodel zowel in de periode 1994-1998 als in de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1999 een hogere resultaatsverwezenlijking te verwachten is. De sturing evolueerde in deze periode immers zodanig dat de instaatstellende en de dwingende voorwaarden simultaan vervuld zijn. Deze patronen worden verondersteld zich voor te doen, ongeacht of de VDAB zich richt op de formele of op de feitelijke mate van sturing. Wel zal op basis van de theorie geen merkelijke resultaatsverbetering te verwachten zijn in de periode 1999 t.o.v. de periode

1994-1998, omwille van het gebrek aan een verdere toename van de mate van beheersautonomie. Dit verhinderde dat de VDAB 'meer mogelijkheden inzake de optimale keuze van inputs' kreeg, hetgeen de instaatstellende voorwaarde is. Het is evenwel mogelijk dat de reeds verleende beheersautonomie voldoende was om de organisatie in staat te stellen op de verhoging van de dwingende voorwaarden in te gaan.

STURINGSARRANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILITEREND	VERWACHTE PATRONEN BIJ DE RESULTAATSVERWEZENLIJKING
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
Formeel 1994-1998 t.o.v. 1992-1993		+	++	+++	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → resultaatsverbetering in 1994-1998 t.o.v. 1992-1993
Feitelijk 1994-1998 t.o.v. 1992-1993		+	++	+++	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → resultaatsverbetering in 1994-1998 t.o.v. 1992-1993 (weliswaar met zekere terugval in 1995 – 1998 door soepelere feitelijke sturing dan formeel voorzien)
Formeel 1999 t.o.v. 1992-1993		+	++	+++	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1992-1993
Feitelijk 1999 t.o.v. 1992-1993		0/+	++	+++	0+/+	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1992-1993
Formeel 1999 t.o.v. 1994-1998		-/0	++	+/ -+ /+	0/+	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → geen resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1994-1998
Feitelijk 1999 t.o.v. 1994-1998		-/0	0/+	0/+0/+	0/0	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → geen resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1994-1998

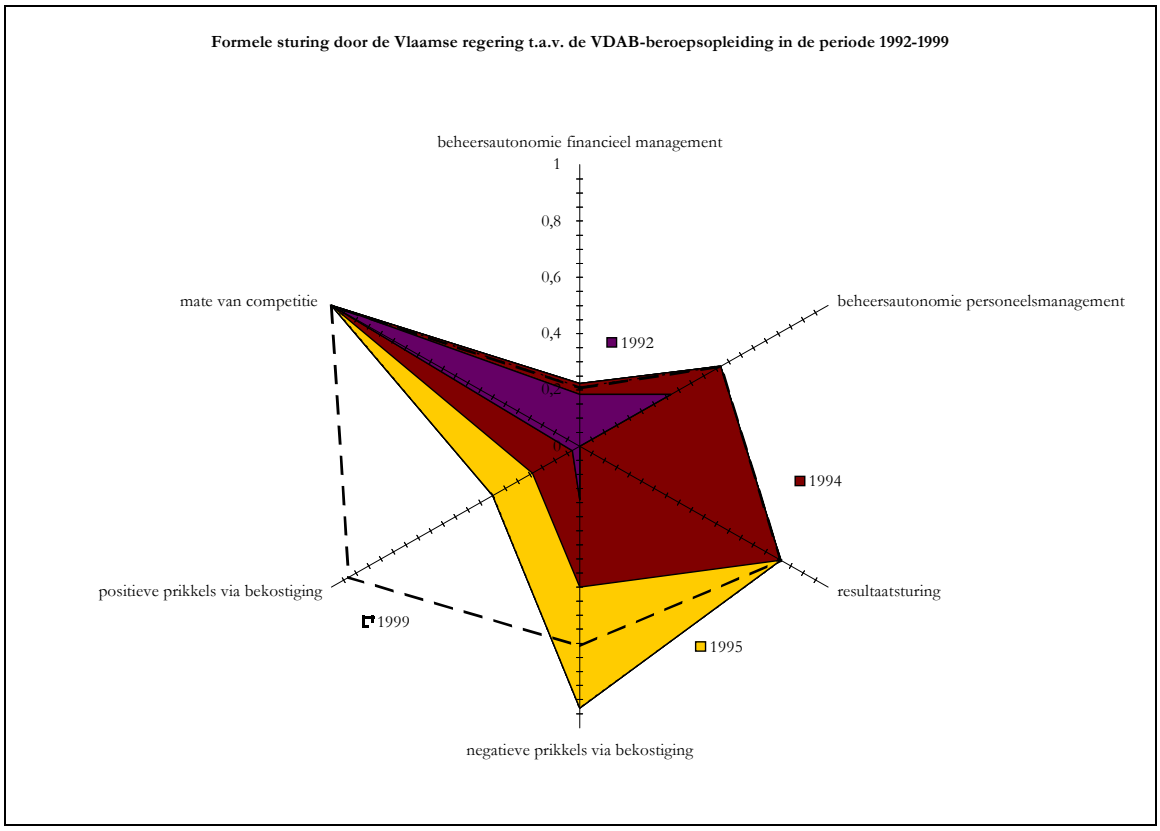
-: negatief invloed; 0: geen invloed; +: positieve invloed

TABEL 7.8: VERWACHTE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN BIJ ARBEIDSBEMIDDELING VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL EN GEVOLGTREKKINGEN VOOR DE TE VERWACHTEN RESULTATEN

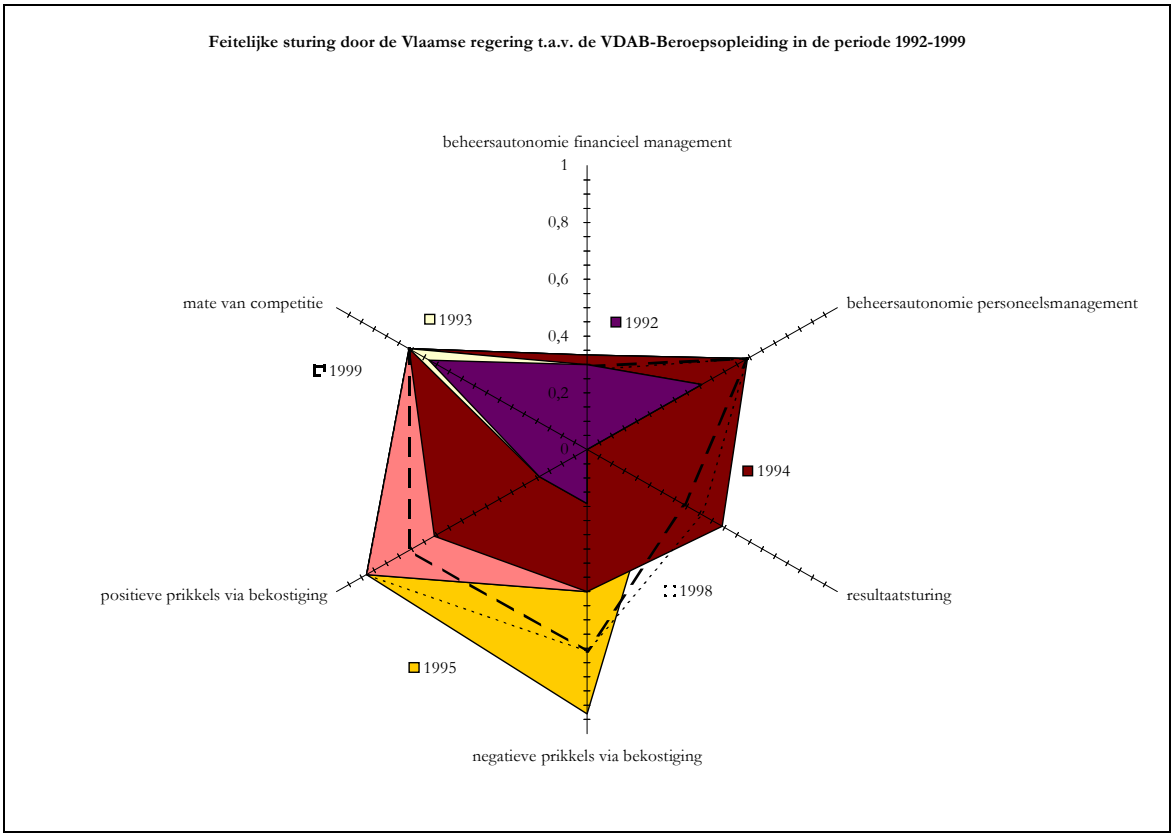
7.2.5.2. De evolutie van sturing van de VDAB door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 volgens de analyse-instrumenten bij de VDAB-beroepsopleiding

Grafieken 7.10 en 7.11 geven op een grafische wijze in welke mate de Vlaamse regering formeel én feitelijk gebruik gemaakt heeft van de verschillende sturingsmechanismen t.a.v. de VDAB-Beroepsopleiding.

(1) Ook m.b.t. de sector Beroepsopleiding is er een duidelijk verschil tussen de formele en feitelijke sturing door de Vlaamse regering. Over het algemeen is ook hier de mate van sturing feitelijk minder hoog dan formeel voorzien, met uitzondering van de mate van positieve prikkels via bekostiging.



GRAFIEK 7.10: GRAFISCHE WEERGAVE VAN HET FORMELE STURINGSARRANGEMENT VAN DE VDAB-BEROEPSOPLEIDING IN DE PERIODE 1992-1999 OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN



GRAFIEK 7.11: GRAFISCHE WEERGAVE VAN HET FEITELIJKE STURINGSARRANGEMENT VAN DE VDAB-BEROEPSOPLEIDING IN DE PERIODE 1992-1999 OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN

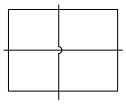
Voor wat betreft de mate van resultaatsturing is de feitelijke sturing minder strak gedurende de ganse periode 1994-1999, met laagtepunten in 1995-1997.

(2) Op basis van tabel 7.9 en tabel 7.10 kan zowel in de periode 1994-1998 als in de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1999 een hogere resultaatsverwezenlijking verwacht worden. Echter, ook hier kan op basis van de theorie geen verbetering verwacht worden in de periode van 1999 t.a.v. de periode 1994-1998, maar is het evenwel mogelijk dat de reeds verleende beheersautonomie voldoende was om de organisatie in staat te stellen op de verhoging van de dwingende voorwaarden in te gaan.

STURINGSMECHANISME	PERIODE 1994-1998 T.O.V. PERIODE 1992-1993		PERIODE 1999 T.O.V. PERIODE 1992-1993	
	FORMEEL	FEITELIJK	FORMEEL	FEITELIJK
Beheersautonomie financieel management	++	++ (1998 =)	+	=
Beheersautonomie personeelsmanagement	++	+++	++	+++
Resultaatsturing	+++	+	+++	+
Negatieve prikkels via bekostiging	+++	+ (1995 +++; 1998 ++)	++	++
Positieve prikkels via bekostiging	+	++	+++	++
Competitie door andere aanbieders	=	+	=	+
Veronderstelde invloed op resultaten	*4/7*	*5/5*	*3/8*	*3/6*

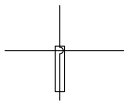
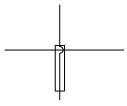
+: relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993; = geen toename t.o.v. de periode 1992-1993

TABEL 7.9: FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN STURING T.A.V. DE ARBEIDSBEMIDDELING IN DE PERIODES 1994-1998 EN DE PERIODE VANAF 1999 T.O.V. DE PERIODE 1992-1993 (ANALYSE OP BASIS VAN DE ANALYSE-INSTRUMENTEN)

STURINGSAR-RANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILI-TEREND	VERWACHTE PATRONEN BIJ DE RESULTAATSVERWEZENLIJKING
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
Formeel 1994-1998 t.o.v. 1992-1993		+	+/0	++/0	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → resultaatsverbetering in 1994-1998 t.o.v. 1992-1993
Feitelijk 1994-1998 t.o.v. 1992-1993		+	++	+++	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → resultaatsverbetering in 1994-1998 t.o.v. 1992-1993 (weliswaar met zekere terugval in 1995 – 1998 door soepelere feitelijke sturing dan formeel voorzien)

-: negatief invloed; 0: geen invloed; +: positieve invloed

TABEL 7.10: VERWACHTE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN BIJ BEROEPSOPLEIDING VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL EN GEVOLGTREKKINGEN VOOR DE TE VERWACHTEN RESULTATEN

STURINGSAR-RANGEMENT	GRAFISCH	IN STAAT STELLEND	DWINGEND		FACILI-TEREND	VERWACHTE PATRONEN BIJ DE RESULTAATSVERWEZENLIJKING
		MKOMI	VIA	VDI	VMPP	
Formeel 1999 t.o.v. 1992-1993		+	+/0	++/0	++	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1992-1993
Feitelijk 1999 t.o.v. 1992-1993		0/+	++	+++	0+/+	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1992-1993
Formeel 1999 t.o.v. 1994-1998		-/0	0[247]/0	0/ -+ /0	0/0	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de formele sturing → geen resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1994-1998
Feitelijk 1999 t.o.v. 1994-1998		-/0	0/0	0/+0/0	-0/0	Indien de VDAB haar gedrag richt naar de feitelijke sturing → geen resultaatsverbetering in 1999 t.o.v. 1994-1998

-: negatief invloed; 0: geen invloed; +: positieve invloed

TABEL 7.10 (VERVOLG): VERWACHTE INTERACTIE VAN DE STURINGSMECHANISMEN BIJ BEROEPSOPLEIDING VOLGENS HET AGENTSCHAPSMODEL EN GEVOLGTREKKINGEN VOOR DE TE VERWACHTEN RESULTATEN

7.2.5.3. Besluit

Voor zowel de VDAB-arbeidsbemiddeling als de VDAB-beroepsopleiding kan theoretisch een resultaatsverhoging verondersteld worden in de periode 1994-1998 en de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1993 omwille van een vermindering van de inputsturing en een vermeerdering van resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. Wel verschillen de twee sectoren in de relatieve mate van aanwezigheid van bepaalde sturingsinstrumenten, met name beheersautonomie (inzake personeelsmanagement) en competitie. De analyse op basis van de analyse-instrumenten wijst op twee merkwaardige bevindingen in het licht van het agentschapsmodel.

(1) Er blijkt veelal een grote discrepantie te zijn tussen de formele en feitelijke mate van sturing door de Vlaamse regering, waarbij in het geval van inputsturing, resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging feitelijk de mate van sturing lager was of gradueel lager werd, i.t.t. de mate van positieve prikkels via bekostiging en de mate van competitie.

(2) De tweede beheersovereenkomst omvatte formeel een hogere mate van beheersautonomie (inzake financieel management), resultaatsturing (excl. een explictering van een betrouwbaarheidsaudit van informatie en -systemen) en positieve prikkels in vergelijking met de eerste beheersovereenkomst, zoals theoretisch te verwachten was. Maar tegelijkertijd verminderde de tweede beheersovereenkomst ook de mate van negatieve prikkels via bekostiging, hetgeen indruist tegen de logica van risico-overdracht die in het agentschapsmodel centraal stond.

[247] Door de wijziging van de aard van de indicatoren in de tweede beheersovereenkomst t.o.v. de eerste beheersovereenkomst naar meer effectmeting en efficiëntiemeting wordt toch een lichte informatiewinst t.o.v. de vorige periode geboekt.

Deze twee bevindingen lijken niet éénduidig te verzoenen met de hypothese in het agentschapsmodel dat de principaal de sturing t.a.v. de agent bij herhaalde transacties gradueel optimaliseert teneinde deze agent aan te zetten tot steeds betere resultaten. Een eerste vraag die gesteld moet worden is deze naar de invloed van een dergelijk inconsistent en gradueel soepeler sturingsgedrag door de principalen op het gedrag van de agent (dit verwijst naar de onderliggende vraag naar de motivatie van de agent). Een tweede vraag die zich opwerpt is deze naar de verklaring van dit sturingsgedrag door de principalen (zie infra).

7.3. De mate van resultaatsverwezenlijking door de VDAB in de periode 1992-1999

In dit deel wordebn de bevindingen weergegeven van de uitgebreide analyses door de onderzoeker m.b.t. de evolutie van de resultaten van de VDAB t.o.v. de door haar toezichthoudende overheid gestelde doelstellingen in de periode 1992-1999. Bovendien wordt aangegeven of deze evolutie op basis van de nalyses door de onderzoeker kan worden toegeschreven aan de wijzigingen in sturing van de VDAB door de Vlaamse regering en/of aan andere factoren. Wat betreft de analyseperiode, wordt deze conform de conclusies inzake sturing en de empirische hypothesen, onderverdeeld in drie perioden, waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van de beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse regering en de VDAB als afbakening gelden. De drie onderscheiden perioden zijn 1992-1993, 1994-1998 en de periode vanaf 1999.

De analyse richt zich naar de mate van resultaatsverwezenlijking t.o.v. de doelstellingen die de Vlaamse regering als principaal aan de VDAB als agent oplegde. Hierbij wordt uitgegaan van de doelstellingen zoals deze in de beheersovereenkomsten vastgesteld zijn. Er wordt in dit verband een onderscheid gemaakt tussen *gekwantificeerde* en *niet-gekwantificeerde doelstellingen.* De gekwantificeerde doelstellingen zijn de doelstellingen in de beheersovereenkomst die voorwerp uitmaakten van de resultaatsturing door de Vlaamse regering en waarvoor indicatoren en resultaatsnormen waren gedefinieerd. Niet-gekwantificeerde doelstellingen waren als dusdanig geformuleerd in de beheersovereenkomst (of bijhorend ondernemingsplan), maar maakten geen onderdeel uit van de resultaatsturing door de Vlaamse regering tijdens de termijn van het betrokken beheersovereenkomst. Deze werden niet jaarlijks opgevolgd door de gemeenschapscommissarissen en waren niet verbijzonderd in indicatoren en resultaatsnormen.

In een tweede stap wordt nagegaan in hoeverre de VDAB de gekwantificeerde doelstellingen verwezenlijkte door de evolutie van de resultaten t.o.v. de resultaatsnormen te duiden. Hiertoe analyseerde de onderzoeker alle beschikbare data m.b.t. resultaten (bv. jaarverslagen, opvolgingsrapportages, audits…). Om echter gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de evolutie van de resultaten van de VDAB, heeft de onderzoeker de opgelegde doelstellingen, resultaatsnormen en gerapporteerde resultaten gevalideerd. Dit gebeurde door enerzijds de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gerapporteerde resultaten na te gaan. Anderzijds werden de resultaatsnormen en de evolutie van de verwezenlijkte resultaten t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen gevalideerd door (1) een vergelijking van deze resultaten in een ruimer tijdsperspectief; (2) een vergelijking van deze resultaten t.o.v. de evolutie inzake financiële middelen waarover de VDAB kon beschikken (d.m.v. analyse van begrotingen en rekeningen); en (3) een vergelijking met de resultaten t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen in de tijd (door de analyse van alle beschikbare gegevensbronnen)[248]. Voor verdere details van de gebruikte methodologie en de databronnen kan verwezen worden naar hoofdstuk 5.1. Deze benadering laat toe te antwoorden op de vraag of de resultaten van de VDAB t.o.v. de gekwantificeerde doelstellingen al dan niet verbeterd zijn en in hoeverre deze eventuele verbetering te

[248] Een waardering van de behaalde resultaten door de betrokken actoren zal gebeuren in luik 2 van onderzoeksfase II (zie hoofdstuk 3).

wijten is aan relatief laag gestelde resultaatsnormen of een relatieve toename van beschikbare middelen. Of in hoeverre een eventuele verbetering van de resultaten t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen gepaard gaat met lagere of onvoldoende resultaten t.a.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen.

Een belangrijke *beperking* van de gebruikte methodologie (geen *primaire* datagaring en analyse) en databronnen (bestaande uit vnl. schriftelijke gegevens uit de VDAB aangevuld met gegevens door andere instanties) is dat de resultaten van de analyse kunnen worden vertekend door de kwaliteit en validiteit van de gebruikte gegevens. De selectie en precieze meting van de gebruikte indicatoren kan een vertekening van de realiteit weergeven. Er wordt immers een macrovisie op het proces van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding aangenomen die enigszins kan afwijken van de concrete uitvoerende processen. *Een primaire datagaring door b.v. een grootschalige klantensurvey was beter geweest*, maar een dergelijke optie was wegens tijd- en middelengebrek uitgesloten.

Doordat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de gegevens ingeschat werd, kon hier deels een antwoord op worden geboden. Bovendien leverde het gebruik van andere databronnen dan de onderzochte organisatie zelf bijkomende informatie. Tenslotte werden in het tweede luik van de casestudy (zie hoofdstuk 9.2) ook de betrokken actoren bevraagd op hun perceptie inzake de resultaatsverwezenlijking door de VDAB. Deze acties zijn uiteraard slechts *'second-best'-oplossingen*.

In deze paragraaf worden de *bevindingen* van de analyse inzake de resultaatsverwezenlijking van de VDAB weergegeven (voor uitgebreide analyses zie Verhoest 2002:181-216).

7.3.1. De resultaatsverwezenlijking in de periode 1994-1998 t.o.v. de periode 1992-1993

7.3.1.1. De resultaatsverwezenlijking m.b.t. de arbeidsbemiddeling

Tabel 7.11 vat de belangrijkste bevindingen samen van de uitgebreide analyse m.b.t. de resultaatsverwezenlijking m.b.t. arbeidsbemiddeling in de periode 1992-1998 (cf. Verhoest 2002: 182-206).

Een aantal conclusies kan worden getrokken, rekening houdende met de beperkingen van deze analyse op basis van voornamelijk gegevens van de onderzochte organisatie zelf (zie hoger):

(1) De resultaten van de VDAB arbeidsbemiddeling en begeleiding t.o.v. de gekwantificeerde doelstellingen evolueerden op een positieve manier in de periode 1994-1998 t.o.v. de periode 1992-1993. Dit was heel expliciet het geval bij de outputs en effecten van de vacaturebemiddeling (met een terugval in 1995). Een belangrijke uitzondering zijn de tweedelijnsbegeleidingsdiensten, gericht op moeilijke doelgroepen, waarvan de outputs op een eerder inconsistente wijze evolueerden. Deze tweedelijnsbegeleidingsdiensten lijken in verhouding met de enorme groei van de vacaturebemiddeling in de periode 1994-1998 nauwelijks verder uitgebouwd te worden.

(2) Deze positieve resultaten van de vacaturebemiddeling blijven behouden of worden nog explicieter na validering van deze resultaten en de achterliggende normen in een ruimer tijdsperspectief en rekening houdend met de beschikbare financiële middelen. De verschillende indicatoren bezaten wel gebreken inzake kwaliteit maar er zijn geen afdoende aanwijzingen dat deze gebreken (vooral inzake validiteit) de globale positieve resultaten substantieel vertekenden. Bovendien ging de VDAB op een (naar de buitenwereld toe) relatief open manier om met wijziging aan indicatoren inzake arbeidsbemiddeling en hun operationalisering (zie: de uitzuivering van de invloed van het Begeleidingsplan en de verrekening WIS bij de indicatoren 'contacten met werkzoekenden').

DOELSTELLINGEN EN NORMEN	RESULTATEN 1994-1998 INCL. NIEUWE TECHNOLOGIËN	RESULTATEN 1994-1998 EXCL. NIEUWE TECHNOLOGIËN
Gekwantificeerde doelstellingen binnen beheersovereenkomst	**++**	**+**
Output vacaturebemiddeling	+++ (1995 terugval)	+ (contacten & bedrijfsbezoeken) (1995 terugval) (- verwijzingen)
Effecten vacaturebemiddeling	+++ (effectiviteit blijft gelijk)	- (effectiviteit stijgt)
Output tweedelijnsbegeleiding	+ trajectovereenkomst = (overige)	+ trajectovereenkomst = (overige)
Niet-gekwantificeerde doelstellingen	**+** (uitgez. rechtvaardigheid)	***?***
Relatieve output en effecten vacaturebemiddeling	+	?
Efficiëntie en kosteneffectiviteit bemiddeling	++	?
Effecten tweedelijnsbegeleiding	+ (Jobclub en Weerwerk m.b.t. 1992-1996)	?
Kwaliteit bemiddeling en begeleiding	+	?
Rechtvaardigheid bemiddeling en begeleiding (relatief)	Bemiddeling (ondervertegenwoordiging) **=/- ?** Begeleiding (ondervertegenwoordiging voor bepaalde doelgroepen, uitgezonderd voor weerwerk) = / (Jobclub +) **?**	?

+: toename; - afname; = status quo;+/- :sommige diensten of doelgroepen positieve evolutie, andere negatieve evolutie; ?: bijkomende gegevens nodig

TABEL 7.11: RESULTATEN VAN DE ARBEIDSBEMIDDELING IN DE PERIODE 1994-1998 T.O.V. 1993 OP BASIS VAN OPVOLGINGSDATA

(3) De positieve resultaten van de vacaturebemiddeling kunnen ook niet volledig worden verklaard door de heroplevende economische conjunctuur, noch door het flankerende tewerkstellingsbeleid. Hoewel dat de on line en interactieve dienstverlening een verklaring biedt voor het overgrote deel van de resultaatsverbetering, zijn er indicaties dat ook de outputs (contacten met werkzoekenden) en de effectiviteit van de traditionele vacaturebemiddeling via de consulenten in zekere mate toenam. Tenslotte is de ontwikkeling van de betalende dienst Consult een duidelijke, maar niet te overschatten factor in de resultaatsverbetering van de vacaturewerking van de VDAB (Verhoest 2002: 198-203).

(4) Op basis van de analyse van de beschikbare data inzake resultaten zijn er sterke indicaties dat de VDAB in de periode 1994-1998 ook haar resultaten t.o.v. een aantal niet-gekwantificeerde doelstellingen die in het beheerscontract of in het bijhorende memorandum vervat waren, verbeterde (quid rechtvaardigheid van de bemiddeling?). Ook bij deze verbetering speelde de ontwikkeling van de interactieve en online dienstverlening een niet te onderschatten rol. Deze bevinding geeft aan dat de VDAB zich niet enkel gericht heeft op de in de resultaatsturingscyclus opgevolgde indicatoren. Bovendien laten de bevindingen inzake de niet-gekwantificeerde doelstellingen toe na te gaan in hoeverre er indicaties gevonden zijn voor het optreden van de potentiële functionaliteitdeficits bij de indicatoren zoals deze in de beheersovereenkomst vervat waren (zie tabel 7.12). Een algemene oriëntatie op de kwantiteit van de outputs ten nadele van de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening lijkt zich niet te hebben voorgedaan, hoewel het kwaliteitsniveau als dusdanig geen voorwerp van resultaatsturing door de Vlaamse regering was. Dit kan deels verklaard worden door de innovaties inzake werkmethoden en instrumenten (interactieve en on line dienstverlening), maar kan ook te maken hebben met een bewuste focus van de organisatie zelf.

Wel blijft er twijfel bestaan inzake het rechtvaardigheidsaspect van de dienstverlening, m.b. de evenredige vertegenwoordiging van moeilijke doelgroepen in de dienstverlening en de plaatsingen. Van een algemene verbetering t.o.v. een situatie van (partiële) ondervertegenwoordiging lijkt uit de beschikbare gegevens geen sprake te zijn geweest (cf. Verhoest 2002: 194-198). Een duidelijk zicht op b.v. de invloed van de on line dienstverlening op de vertegenwoordiging van moeilijke doelgroepen ontbreekt immers. De VDAB stelde dat de rechtvaardigheidsdoelstelling geen primaire doelstelling was en niet expliciet in de beheersovereenkomst 1994-1998 was opgenomen (maar wel in het bijhorende memorandum). Bovendien was er ter zake een grote invloed van de marktwerking. Actieprogramma's resulteerden volgens haar wel in relatieve resultaten, die nog meer explicieter zouden worden in de toekomst (Interview VDAB 2002). De VDAB wees bovendien op de complementariteit van de on line dienstverlening en de andere kanalen naar doelgroepen toe. HIVA-onderzoekers beweerden aan de andere kant dat deze rechtsvaardigheidsdoelstelling meer en meer centraal zou moeten staan, omdat de economische doelstelling in stijgende mate werd overgenomen door de interactieve zoeksystemen, maar dat ze dit in de feiten niet zo percipieerden (Interviews HIVA). Bijkomende informatie over het belang en de mate van resultaatsverwezenlijking t.a.v. de rechtsvaardigheidsdoelstelling dient gezocht te worden in de analyse van de perceptie van de betrokken actoren (zie verder).

	POTENTIËLE FUNCTIONALITEITS-DEFICITS	INDICATIES VAN OPTREDEN FUNCTIONALITEITSDEFICITS OP BASIS VAN EIGEN ANALYSE
Vervullingspercentage afgehandelde vacatures NEC	In belangrijke mate Gevaar voor ondervertegenwoordiging van risicogroepen (HIVA)	*Te weinig informatie maar bewijs van ondervertegenwoordiging in 1995 en geen indicaties van algemene verbetering in daaropvolgende jaren (ook geen indicatie van een algemene verslechtering maar geen duidelijk zicht op invloed van WIS op de vertegenwoordiging van moeilijke doelgroepen)*
Aantal niet werkende werkzoekenden	In belangrijke mate Buiten controle van VDAB Perverse effecten	Neen (VDAB heeft zich niet gericht op deze indicator)
Aantal werkzoekenden moeilijke doelgroep	In belangrijke mate Buiten controle van VDAB Perverse effecten	Neen (VDAB heeft zich niet gericht op deze indicator)
Aantal contacten met werkzoekenden	In enige mate Gevaar voor nadruk op kwantiteit van contacten eerder dan kwaliteit	Neen voor wat betreft WIS-contacten (worden als kwaliteitsvol ervaren) *Initieel daling fysische contacten ten nadele van WIS-contacten, later bijgestuurd* *Te weinig informatie over kwaliteit van fysische contacten*
Gespecialiseerde begeleidingsdiensten	In enige mate Nadruk op werving Quid uitstroom?	Neen wat betreft uitstroom (effecten nemen toe) *Ja wat betreft instroom (parameters compenseren elkaar)*

TABEL 7.12: INDICATIES VOOR HET AL DAN NIET OPTREDEN VAN FUNCTIONALITEITSDEFICITS BIJ DE INDICATOREN M.B.T. DE SECTOR ARBEIDSBEMIDDELING ONDER DE BEHEERSOVEREENKOMST 1994-1998

7.3.1.2. De resultaatsverwezenlijking m.b.t. de beroepsopleiding

Tabel 7.13 vat de belangrijkste bevindingen samen van de uitgebreide analyse m.b.t. de resultaatsverwezenlijking m.b.t. beroepsopleiding in de periode 1994-1998, in vergelijking met de periode 1992-1993 (Verhoest 2002: 206-215).

Uit deze tabel 7.13 kunnen een aantal conclusies worden getrokken, rekening houdend met de beperkingen van de gevoerde analyse (d.i. geen *primaire* datagaring en –analyse, geen externe audit van gegevens, zie hoger):

(1) De VDAB-Beroepsopleiding kon haar resultaten *t.o.v. de gekwantificeerde doelstellingen* in de beheersovereenkomst 1994-1997, *indien rekening gehouden wordt met de beschikbare financiële middelen, licht verbeteren, vooral vanaf 1996.* Nominaal blijft het aantal uren beroepsopleiding (incl. O&O) als output in de periode 1994-1997 gelijk aan of onder het niveau van 1993, maar gedurende 1996-1997 dalen de reële financiële middelen relatief meer. De doorstroming na de BO steeg, en de nominale uitstroom naar de status van niet-werkzoekende bleef blijkbaar boven het niveau van 1993. *Het is belangrijk hierbij voor ogen te houden dat 1993 een heel hoge norm inhield indien dit bekeken wordt in een ruimer tijdsperspectief. De productie en de efficiëntie van de BO lag in de jaren 1991-1992 immers veel lager.*

DOELSTELLINGEN EN NORMEN	RESULTATEN 1994-1998 INCL. UITBESTEDING AAN DERDEN
Gekwantificeerde doelstellingen binnen beheersovereenkomst	**+/=** ***(rekening houdend met beschikbare middelen)***
Output beroepsopleiding (aantal effectief gerealiseerde uren)	= 1994-1995 (uren incl. O&O) - 1996-'97 (uren incl. O&O) + 1998 (uren incl. O&O)
Rechtvaardigheid output BO (% deelname MD)	= (+/-) (afhankelijk van doelgroep)
'Effectiviteit' (?) beroepsopleiding (% doorstroming)	+ (= of + excl. verdergezette BO)
Rechtvaardigheid effecten BO (%doorstroming van MD)	=/+ (- 1996)
Arbeidsproductiviteit eigen instructeurs (uren opleiding per eigen instructeur in de eigen BO-centra) –	(door VDAB niet gemeten)
Niet-gekwantificeerde doelstellingen	**+/=**
Efficiëntie van BO	- in 1994-1995 **++ 1996-1997 (d.m.v. besparingen door de VDAB en door inschakeling van derden)** = 1998
Kwaliteit van BO	+/= (hoog)
Rechtvaardigheid BO m.b.t. proportionaliteit	= (+/-) (afhankelijk van doelgroep; meeste doelgroepen in zekere mate ondervertegenwoordigd)

+: toename; - afname; = status quo;+/- :sommige diensten of doelgroepen positieve evolutie, andere negatieve evolutie; ?: bijkomende gegevens nodig

TABEL 7.13: RESULTATEN VAN DE BEROEPSOPLEIDING IN DE PERIODE 1994-1998 T.O.V. 1993 OP BASIS VAN OPVOLGINGSDATA

(2) Er zijn bovendien indicaties dat de VDAB haar resultaten *t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen* inzake efficiëntie en kwaliteit *minstens op hetzelfde niveau* kon houden. Na een daling in 1995, kon de VDAB in de periode 1996-1997 de efficiëntie van de BO opdrijven tot boven het niveau van 1993 door eigen besparingen en door de verhoogde inschakeling van derden. De uitbesteding aan derden zou volgens deze bevindingen efficiëntieverhogend werken onder meer omwille van het feit dat deze derden enkel directe kosten aanrekenden (zeker in 1996-1997) (Verhoest 2002: 213).

(3) Het HIVA wees in 1994 op de problematische deelname van bepaalde risicogroepen aan de BO, in het bijzonder bij een combinatie van risicokenmerken. Ze verwees hierbij ook naar de vage en te geaggregeerde omschrijving van moeilijke doelgroepen in de beheersovereenkomst 1994-1997, hetgeen afroming in de hand zou kunnen werken. Er zijn indicaties dat op het niveau van de

traditionele risicogroepen er (slechts) lichte evoluties zijn, in positieve én negatieve richting, naargelang de doelgroep. *De rechtvaardigheid van de beroepsopleidingsdeelname bleef (met afwijkingen in beide richtingen) grotendeels op het niveau van 1993,* (waarvan het effectieve niveau overigens hoger dan de gestelde norm lag). Nominaal betekende dit in de jaren 1996-1997 een zekere daling van het aantal cursisten uit moeilijke doelgroepen. De rechtvaardigheid inzake de doorstroming van moeilijke doelgroepen lag, volgens de VDAB-cijfers, hoger dan de gestelde norm (die niet gevalideerd kon worden in de tijd), met een aanzienlijke terugval in 1996-1997. De proportionele vertegenwoordiging van risicodoelgroepen in de BO kende na 1994, volgens de beschikbare gegevens, kleine evoluties in beide richtingen afhankelijk van de doelgroep (b.v. zeer langdurig werklozen versus niet-EU burgers), zonder dat er echter van een veralgemeende vooruitgang sprake was. Verschillende doelgroepen bleven in zekere mate ondervertegenwoordigd (Verhoest 2002: 210-211).

(4) De voorgaande conclusie wees reeds op mogelijke functionaliteitdeficits bij de gehanteerde indicatoren in de beheersovereenkomst 1994-1997. Tabel 7.14 geeft aan in hoeverre indicaties van het al dan niet optreden van dergelijke deficits op basis van de beschikbare gegevens gevonden zijn. Opmerkelijk is dat (1) de kwaliteit van de opleidingen niet leek te dalen ondanks de nadruk op de kwantiteit van de productie; en (2) de nadruk op doorstroming relatief geen verhoogde doorverwijzing naar eigen voortgezette BO tot gevolg leek te hebben. Wel blijkt de BO voor werknemers relatief sterker uitgebouwd te zijn ten nadele van de BO voor werkzoekenden. Op de deficits inzake deelname van moeilijke doelgroepen is hierboven reeds gewezen. *Net als in de Arbeidsbemiddeling, zijn volgens de beschikbare gegevens in de Beroepsopleiding enkele, maar niet alle potentiële functionaliteitdeficits opgetreden.* Wat betreft de validiteit van de indicatoren en de resultaatsgegevens bleek één en ander minder transparant dan bij de arbeidsbemiddeling.

INDICATOR	POTENTIËLE FUNCTIONALITEITSDEFICITS	INDICATIES VAN OPTREDEN FUNCTIONALITEITSDEFICITS OP BASIS VAN EIGEN ANALYSE
Aantal gerealiseerde opleidingsuren	*In enige mate* (a) Gevaar voor nadruk op BO voor werknemers en verwaarlozing BO voor werkzoekenden (b) Gevaar voor nadruk op kwantiteit eerder dan kwaliteit	*(a) Ja* *(indicaties voor relatief meer nadruk op uitbouw van betalende beroepsopleiding voor werknemers)* (b) Neen (hoge kwaliteit en geen indicaties dat kwaliteit afnam)
Deelname moeilijke doelgroepen	*In enige mate* Gevaar voor afroming betere categorieën van moeilijke doelgroepen door brede definitie moeilijke doelgroepen	*Zekere mate van afroming aangetoond voor 1994 (vnl. voor gecombineerde risicogroepen); geen indicaties van veralgemeende verbetering in latere jaren*
Doorstroming 6 maanden na beëindiging BO	*In enige mate* Stimuleert ook doorstroming naar andere BO & bemiddeling door BO	Neen (geen indicaties dat doorstroming naar BO relatief steeg ten nadele van uitstroom naar status niet-werkzoekend) *Audits wijzen wel op eigen bemiddeling door VDAB-BO*
Doorstroming moeilijke doelgroepen 6 maanden na beëindiging BO	*In belangrijke mate* Stimuleert ook doorstroming naar andere BO & eigen bemiddeling Gevaar voor afroming	Geen informatie
Aantal uren per eigen instructeur, gepresteerd in de eigen BO-centra	*Geen* / niet gemeten door VDAB	*Onvoldoende informatie* *(wel hogere personeelskost per uur gepresteerd in de eigen BO-centra door een verhoging van het aandeel deeltijdswerkende BO-instructeurs als gevolg van de besparingen)*

TABEL 7.14: KWALITEIT VAN DE INDICATOREN EN RESULTAATSINFORMATIE M.B.T. DE SECTOR BEROEPSOPLEIDING ONDER DE BEHEERSOVEREENKOMST 1994-1998

7.3.2. Resultaatsverwezenlijking in de periode 1999-… t.o.v. de periode 1994-1998

De algemene evolutie in 1999 lijkt *op basis van de beschikbare gegevens* positief te zijn (Verhoest 2002:216-217). Hierbij moeten echter een aantal opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste is er geen externe audit inzake de betrouwbaarheid van de gegevens doorgevoerd in 1999. Ook een opvolging door de gemeenschapscommissarissen ontbrak. De wijzigingen aan de indicatoren inzake basisdienstverlening t.o.v. de vorige beheersovereenkomsten bemoeilijkten de vergelijkbaarheid. De definitie van sommige indicatoren werd verruimd, van andere beperkt. Ten tweede bleek 1996 in vergelijking met 1997 m.b.t. de meeste indicatoren eerder matige normen m.b.t. de basisdienstverlening te stellen. De keuze van de VDAB voor 1996 als referentiejaar had te maken met de onbekendheid van de trajectwerking. Met betrekking tot de trajectwerking ontbraken *omwille van het innovatieve karakter van deze werking* referentiegegevens of konden ze enkel als indicatie worden beschouwd. Immers, de trajectwerking diende in 1999 te worden geïmplementeerd met alle verfijningen vandien. Toch behaalde de VDAB *volgens haar gegevens* het voorziene optimalisatiepotentieel binnen de beheersovereenkomst reeds in het eerste jaar van haar nieuwe werking.

7.4. Besluit: De sturing en de resultaatsverwezenlijking in de periode 1992-1999 volgens de analyse op basis van de analyse-instrumenten

7.4.1. De conclusies uit luik 1 van de onderzoeksfase II

In hoofdstuk 7 hebben we gepoogd na te gaan hoe de sturing vanwege de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB in de periode 1992-1999 wijzigde. Het bleek duidelijk dat de formele sturing in het algemeen wijzigde in de zin van (iets) minder inputsturing (i.h.b. in de beroepsopleiding), meer resultaatsturing, meer prikkels via bekostiging en meer competitie (vnl. in de arbeidsbemiddeling). Ook de evolutie van de resultaatsverwezenlijking werd in de twee betrokken sectoren onderzocht. Volgens de eigen analyse realiseerde VDAB over het algemeen een lichte tot grote verbetering (voor bepaalde aspecten minstens een handhaving) van haar resultaatsverwezenlijking t.o.v. de gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen, waarbij echter de rechtvaardigheid van haar dienstverlening (d.i. aanwezigheid en proportionaliteit van doelgroepen in de dienstverlening) eerder problematisch leek. Uit de analyse bleek de invloed van bepaalde externe en interne factoren niet de volledige stijging van de resultaten te kunnen bepalen. Uit deze korte samenvatting *zou* kunnen besloten worden dat er hoogstwaarschijnlijk een causaal verband is tussen de wijze van sturing vanwege de Vlaamse regering en de resultaatsverwezenlijking door VDAB. *Zo eenvoudig is het evenwel niet.*

Immers, de analyse in de eerste onderzoeksfase leidt tot een aantal *merkwaardige vaststellingen* m.b.t. de wijze waarop de VDAB in de periode 1992-1999 door de Vlaamse regering aangestuurd werd en haar resultaatsverwezenlijking. Met name blijkt de mate van resultaatsturing formeel te stijgen, maar feitelijk eerder gradueel af te nemen. De hoge mate van negatieve prikkels via bekostiging zoals formeel voorzien in de beheersovereenkomst 1994-1998 werd feitelijk en uiteindelijk formeel (zie beheersovereenkomst 1999-2002) verminderd. Anderzijds steeg formeel en feitelijk de mate van positieve prikkels via bekostiging en, vooral bij de arbeidsbemiddeling, ook de mate van competitie. In deze context van inconsistente sturing verhoogde de VDAB, zeker vanaf 1996, haar resultaten t.o.v. de gekwantificeerde doelstellingen inzake de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, resp. in grote en in lichte mate. Hierbij werden de resultaten t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen in vele gevallen verhoogd of minstens even hoog gehouden (quid rechtvaardigheid van de dienstverlening?).

7.4.2. Mogelijke verklaringen van het gedrag van de VDAB

Hoe vallen deze vaststellingen van inconsistente en deels afnemende mate van sturing enerzijds en resultaatsverbetering anderzijds met elkaar te rijmen? Verschillende mogelijke verklaringen voor het gedrag van de VDAB kunnen worden aangehaald en dienen te worden onderzocht:

(1) Een eerste verklaring is dat de resultaten van de VDAB niet werden beïnvloed door de sturing door de Vlaamse regering maar door andere, los van de sturing interveniërende, factoren. In dat geval zou de VDAB niet (ev. additioneel) gemotiveerd worden door de sturing vanwege de Vlaamse regering. Uit de analyse blijkt dat de economische conjunctuur en het tewerkstellingsbeleid als omgevingsfactoren, en de ontwikkeling van nieuwe technologieën en betalende diensten als interne factoren deels, maar niet volledig de resultaatsverwezenlijking van de VDAB (wat betreft de arbeidsbemiddeling) konden verklaren[249]. Maar er zijn misschien andere externe en interne factoren die ook een beslissende rol speelden. In de tweede onderzoeksfase zal op basis van de perceptie van de betrokken actoren nagegaan worden welke factoren een rol kunnen spelen in de resultaatsverwezenlijking door de VDAB.

(2) Indien de resultaatsverwezenlijking wel werd beïnvloed door de wijziging in de sturing vanwege de Vlaamse regering, is het mogelijk dat:

(a) de VDAB als dusdanig geen vermindering van de sturing en de bijhorende sturingsprikkels percipieerde of ervaarde. De VDAB kon hierbij haar gedrag baseren op de door haar gepercipieerde formele sturing. Een andere mogelijkheid is dat de resterende feitelijke sturing toch voldoende sturingsprikkels gaf tot resultaatsverhogend gedrag omwille van bepaalde omstandigheden. Zo konden de zware budgettaire moeilijkheden in de periode 1996-1997 door de vermindering van de ESF-middelen toch nog voldoende prikkels in hoofde van de VDAB inhouden, ondanks de gedeeltelijke dekking van de tekorten door de Vlaamse regering. In de tweede onderzoeksfase zal nagegaan worden hoe het VDAB-management (als vertegenwoordiger van de VDAB) de formele en feitelijke mate van sturing percipieerde[250].

(b) het gedrag van de VDAB vooral door de mate van competitie of door de positieve prikkels via bekostiging werd gedreven. Dit kan wel het gedrag van de VDAB m.b.t. de arbeidsbemiddeling verklaren, maar in de beroepsopleiding werd men minder met competitie en positieve prikkels geconfronteerd (de resultaatsverbetering is ook kleiner in de BO);

(c) de VDAB vooral geprikkeld werd door andere sturingsmechanismen dan deze die in het agentschapsmodel geanalyseerd worden[251];

(d) de VDAB niet via sturingsprikkels gestuurd werd maar ageerde uit een drang om 'vertrouwen' ('reputatie', 'legitimiteit') te wekken bij haar principalen, met het oog op toekomstige transacties;

(e) de VDAB niet via sturingsprikkels gestuurd hoefde te worden omdat ze vanuit dezelfde of congruente doelstellingen als haar principalen ageerde. In dat geval was er geen doelincongruentie: de VDAB streefde uit zichzelf resultaatsverbetering na.

---

[249] Wat betreft de beroepsopleiding is gewezen op het belang van de uitbesteding aan derden als productie- en efficiëntieverhogende strategie.

[250] In dit kader zal ook worden nagegaan hoe de betrokken actoren de mate van resultaatsverwezenlijking t.o.v. gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen percipieerden.

[251] Een mogelijk alternatieve verklaring is ook dat de VDAB zich vooral richt naar de sturing van andere overheden, zoals de Europese overheid.

7.4.3. Mogelijke verklaringen van het sturingsgedrag van de betrokken principalen

Er werd reeds op gewezen dat het sturingsgedrag door de betrokken ministers enigszins moeilijk te rijmen valt met de assumptie in het agentschapsmodel van de graduele optimalisering van sturing door de principaal. Wat zouden de potentiële verklaringen kunnen zijn voor het 'inconsistente' sturingsgedrag van de principalen?:

(1) Een eerste verklaring ligt in het feit dat principalen misschien geen vermindering van de sturing en haar impulsen percipieerden. De principalen waren misschien van oordeel dat de VDAB zich richtte naar de formele sturing. De resterende feitelijke sturing kon anderzijds in hun perceptie toch nog voldoende prikkels tot resultaatsverhogend gedrag omvatten, omwille van bepaalde omstandigheden. Zo konden de betrokken ministers de lagere feitelijke mate aan resultaatsturing door het gebrek aan evaluatie en audits als niet-problematisch ervaren doordat ze via de opvolging door de regeringscommissarissen toch van een algemeen zicht op de resultaatsverwezenlijking van de VDAB verzekerd waren;

(2) De principalen percipieerden de feitelijke mate van competitie als voldoende prikkel voor de VDAB, die de consistente feitelijke invulling van de andere sturingsmechanismen minder nodig maakte;

(3) De principalen vonden een hoge mate van sturing noodzakelijk, maar konden dit niet 'hard maken'. Ze beschikten te weinig expertise of middelen om de verschillende sturingsmechanismen optimaal vorm te geven (b.v. het doorvoeren van een audit, boekhoudkundige en bedrijfseconomische kennis om de begroting en boekhouding van de VDAB te doorgronden). Andere mogelijke factoren in dit kader waren de aanwezigheid van druk van andere actoren om de sturingsmechanismen minder streng in te vullen, of een gebrek aan macht.

(4) De principalen verkozen misschien andere sturingsmechanismen om de VDAB te prikkelen tot goede resultaten (b.v. desinteresse in beheersovereenkomst als sturingsinstrument)

(5) De principalen ervaarden door herhaalde transacties en door een betere zicht op de VDAB-werking dat de VDAB 'vertrouwenswaardig' was en dat bijgevolg gradueel de feitelijke en eventueel de formele sturing kon worden afgebouwd zonder dat de resultaatsverwezenlijking in gevaar werd gebracht. Indicaties voor de eventuele geldigheid van deze verklaring vindt men in het feit dat de feitelijke resultaatsturing gradueel verminderde; er was wel een evaluatie in 1994, maar niet meer in 1995 en daarna. Ook waren er formeel minder negatieve prikkels via bekostiging in beheersovereenkomst II dan in beheersovereenkomst I voorzien. Dit kan wijzen op een gradueel opbouwend vertrouwen op basis van ervaringen met de VDAB.

(6) De principalen waren overtuigd dat de VDAB doelstellingen nastreefde, die congruent waren met hun doelstellingen. In die zin werd een strakke sturing overbodig geacht.

(7) De verklaring kan verschillen naargelang de sturingsrelatie tussen de VDAB en een bepaalde principaal. Het is immers mogelijk dat de verschillende principalen elk een eigen interpretatie aan de sturingsrelatie gaven en de sturingsrelatie anders invulden. Hierbij konden ze elkaar eventueel tegenwerken of bijtreden.

7.4.4. Het belang van nieuwe theoretische modellen en van luik 2 van de onderzoeksfase II bij de verklaring van het gestelde gedrag door de betrokken actoren.

Deze verschillende verklaringen zullen op hun geldigheid worden getoetst in luik 2 van de casestudy, waarbij de analyse gebeurt op basis van de perceptie van de betrokken actoren. Echter, zowel het gedrag van de VDAB als van haar politieke principalen *kan* beïnvloed worden door 'vertrouwen', en dit op meerdere manieren. Ook bleek uit hoofdstuk 6 m.b.t. de sturing door de horizontale principalen t.a.v. de VOI's in het algemeen dat vertrouwen een zekere rol *leek* te spelen.

Daarom worden in hoofdstuk 8 *drie nieuwe theoretische modellen* ontwikkeld, gebaseerd op de notie *'vertrouwen'*. Het oorspronkelijke agentschapsmodel wordt herbekeken in het licht van dat concept. De vier modellen geven een theoretische en methodologische houvast om het gedrag van de principalen en de agent in de casestudy te duiden.

Hoofdstuk 8. Poging tot duiding I: Alternatieve theoretische modellen op basis van het concept 'vertrouwen'

> *"Trust is a concept with considerable appeal. It suggests the virtues and autonomy of self-organizing, minus both the heavy hand of third-party oversight and the harsh competition of the market place" (Powell 1996: 62).*

In het eerste luik van de tweede onderzoeksfase werd op basis van analyse-instrumenten en op basis van eigen analyse door de onderzoeker nagegaan voor twee sectoren binnen de VDAB (m.n. arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding) hoe de sturing door de Vlaamse regering, de resultaatsverwezenlijking van de VDAB en de invloed van eventuele interveniërende factoren evolueerden (zie hoofdstuk 7). De bevindingen leken een verband tussen de sturing vanwege de Vlaamse regering en de resultaatsverwezenlijking te suggereren, hetgeen zou impliceren dat de VDAB werd gemotiveerd door die sturing tot resultaatsverhogend gedrag. Echter, twee bevindingen deden vragen rijzen m.b.t. de geschiktheid van het agentschapsmodel als verklarend model. Ten eerste, de VDAB bleek niet enkel resultaatsverhogend gedrag te stellen t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen maar ook t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen buiten de resultaatsturing van de Vlaamse regering (uitgez. rechtvaardigheid van de dienstverlening). Ten tweede, het feitelijke sturingsgedrag van de betrokken principalen was minder strikt dan wat formeel voorzien was. Bovendien bleek voor bepaalde sturingsmechanismen de formele mate doorheen de tijd afgezwakt te worden, terwijl voor andere sturingsmechanismen deze constant bleef of verhoogde.

Deze bevindingen leiden in dit hoofdstuk tot de formulering van drie nieuwe theoretische modellen, naast het oorspronkelijk ontwikkelde agentschapsmodel, m.n. het ontwikkelingsmodel, het congruentiemodel en het relatieafhankelijke model. Hierbij wordt uitgegaan van de notie vertrouwen en haar invloed op enerzijds het sturingsgedrag van de principalen t.o.v. de agent en anderzijds de motivatie van de agent tot resultaatsverhogend gedrag.

8.1. Vertrouwen als verklarende factor

In het besluit van het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat eventueel het concept 'vertrouwen' een verklaring kan aanbrengen voor het gedrag van de VDAB en voor het sturingsgedrag van de verschillende kabinetten in de periode 1992-1999. Dit hoofdstuk exploreert de inhoud van dat concept en tracht dit concept op basis van wetenschappelijke literatuur theoretisch in verband te brengen met de notie van sturing. Op basis van die inzichten wordt het belang van vertrouwen in het agentschapsmodel geëxpliciteerd en worden drie alternatieve modellen m.b.t. de relatie tussen sturingsmechanismen en resultaatsverwezenlijking uitgewerkt. Hierbij worden telkens de af te leiden en testbare hypothesen verduidelijkt. Ook worden reeds ter illustratie mogelijke indicaties voor de geldigheid van een bepaald model uit de empirie van de onderzoeksfase II luik 1 aangegeven. Het hoofdstuk sluit af met een vooruitblik hoe in de tweede fase van het empirische onderzoek met het concept 'vertrouwen' zal omgegaan worden.

8.1.1. Vertrouwen als concept

Inzake 'trust' of 'vertrouwen' bestaan er veel conceptualiseringen vanuit de diverse disciplines die zich over het onderwerp buigen, zoals de sociologie, economie, psychologie en organisatiekunde. Maar volgens (Lane 1998:3) bevatten deze definities van interpersoonlijk vertrouwen drie gemeenschappelijke elementen. Ten eerste, de ontwikkeling van vertrouwen tussen twee actoren

veronderstelt een zekere graad van *interdependentie* tussen vertrouwde ('trustee') en vertrouwende actor ('trustor') (Costa 2000: 21). "Expectations about another's trustworthiness only become relevant when the completion of one's own consequential activities depend on the prior action or co-operation of another person". Ten tweede is er de veronderstelling dat vertrouwen een mechanisme is om om te gaan met *risico* of *onzekerheid* in transacties (Costa 2000: 21). Een derde veronderstelling is het bestaan van een geloof of een verwachting in hoofde van de vertrouwende actor dat de vertrouwde actor tijdens de transactie geen misbruik zal maken van de voortvloeiende *kwetsbaarheid* van de vertrouwende actor door opportunistisch gedrag te stellen.

Interdependentie, risico en opportunisme zijn concepten die precies centraal staan in de speltheorie en het economisch neo-institutionalisme zoals agentschapstheorie en transactiekosten. In deze theorieën wordt dan ook meer en meer getracht om 'trust' als concept te integreren, waarbij de ontwikkeling van en keuze voor 'trust' gebaseerd wordt op rationele, calculatieve gronden (*'calculative trust'*). Er is echter een alternatieve stroming vanuit de sociologie en vanuit de organisatiekunde ontstaan die de aanwezigheid van gemeenschappelijke waarden of normen als de basis van 'trust' beschouwen (*'normative trust'*) (Kramer and Tyler 1996:5-6). Meer en meer wordt ook een derde basis voor 'trust' onderkend, met name het bestaan van 'common cognitions' (*'cognitive trust'*) (Lane 1998:5-14; Child 1998:244-246). Deze drie benaderingen refereren aan de drie theoretische basisscholen m.b.t. het institutionalisme volgens Scott (Scott 1995): 'regulatory institutionalism', 'normative institutionalism' en 'cognitive institutionalism'. Meer en meer theoritici overstijgen deze driedeling (Sydow 1998) en nemen aan dat de basis van 'trust' afhankelijk is van de sociale context en het stadium van de betrokken relatie. Vertrouwen is als dusdanig een multidimensioneel concept.

Een ander indeling van 'trust' gaat in op de wijze waarop 'trust' kan ontwikkelen in sociale relaties *('trust-building mechanisms')*. Zucker (1986) identificeert drie mogelijkheden. *'Process-based trust'* onstaat incrementeel door het het gradueel accumuleren van directe of indirecte kennis over de andere actor. Deze graduele accumulatie kan gebaseerd zijn op voorbije transacties of gericht zijn op verwachte transacties (via merken, reputaties…). *'Characteristic-based trust'* kan als dusdanig niet voluntaristisch gecreeërd worden maar hangt samen met een gezamenlijk lidmaatschap tot een bepaalde sociale groep (religie, etnie, familie…). *'Institutional-based trust'* overstijgt het vertrouwen dat onstaat vanuit herhaalde en frequente transacties of sociale gelijkenissen tussen actoren en verwijst naar formele sociale structuren die zekere garanties inhouden voor betrouwbaar gedrag van de andere 'onbekende' actor. Voorbeelden zijn professionele certificatie door beroepsgroepen en intermediaire mechanismen zoals verzekeringen. Ook wettelijke regimes en andere instituties zijn als dusdanig mechanismen die een zeker basisniveau aan vertrouwen kunnen doen ontstaan in interactor transacties. "Hence, social institutions can exert both formal and informal control over the behavior of individuals, making untrustworthy behavior costly" (Tyler and Kramer 1996:4). Vertrouwen heeft in deze visie twee functies: (1) een integrerende functie in de bestaande sociale orde en een reductie van sociale complexiteit (Costa 2000, 12-13). Er kunnen ook verschillende *objecten* van 'trust' onderscheiden worden (Coulson 1998: 33). Vertrouwen kan gericht zijn op personen, op organisaties, maar ook op meer abstracte systemen zoals rechts-, economische en politieke systemen (cf. Luhmann; Giddens). Instituties kunnen als dusdanig een mechanisme voor de ontwikkeling van vertrouwen, maar ook een object van vertrouwen zijn (Bachmann 1998; Sydow 1998).

Als basis voor de constructie van alternatieve theoretische modellen zal gesteund worden op een dynamisch model van Lewicki en Bunker (Lewicki and Bunker 1996). Vanuit een sociaal psychologisch perspectief gericht op de ontwikkeling van vertrouwen in interpersoonlijke relaties, plaatsen zij drie soorten vertrouwen in sequentiële ontwikkelingsfases waarbij de groei van de ene soort vertrouwen het ontstaan van vertrouwen op een volgend niveau mogelijk maakt (Lewicki & Bunker 1996: 119). Deze drie soorten vertrouwen werden onderkend door Shapiro, Sheppard en Cheraskin (Shapiro, Sheppard, and Cheraskin 1992) bij de ontwikkeling van zakenrelaties. Deze zijn (1) *'deterrence-based trust'* of ook *'calculus-based trust'; (*2) *'knowledge-based trust'* en (3)

'identification-based trust'. Deze drie concepten worden door latere onderzoek in verband gebracht met de bovenstaande indeling in *calculatief, normatief* en *cognitief* vertrouwen (Child 1998: 244-246). Deze laatste indeling werd door Bachmann op haar beurt gelinkt werd met de visie van Giddens en Sydow (Sydow 1998) dat:

> "trust should be analysed in terms of 'resources', 'norms' and 'knowledge'. (…) "While 'norms' are explicitly identified in both approaches, 'knowledge' and 'cognition' can easily be recognized as being very closely connected concepts, and it is also not difficult to see that 'calcultating' social actors tend to consider their 'resources' before they make their decisions" (Bachmann 1998: 300)

Deze drie soorten vertrouwen worden kort besproken. Het eerste soort vertrouwen, door Shapiro, Sheppard en Cheraskin *'deterrence-based trust'* genoemd, is gebaseerd op het verzekeren van *consistent* gedrag, in die zin dat actoren zullen doen wat ze zeggen te zullen doen. Het vertrouwen is afhankelijk van de graad waarin de vooropgestelde straf duidelijk en mogelijk is en geacht wordt de schending van het vertrouwen te volgen. Lewick & Bunker verbreden het concept tot *'calculus-based trust'* omdat ze aannemen dat deze soort vertrouwen niet alleen afhangt van de mate van afschrikking maar ook van het vooruitzicht op beloning bij consistent gedrag. "In this view, trust is an ongoing, market-oriented, economic calculation whose value is derived by determining the outcomes resulting from creating and sustaining the relationship relative to the costs of maintaining of severing it" (Lewicki & Bunker 1996: 120). Maar ze volgen Shapiro, Sheppard en Cheraskins' visie dat in dit ontwikkelingstadium van trust, de elementen van afschrikking een meer dominante motivator zijn dan de elementen van beloning. Voor een effectieve afschrikking dienen vier voorwaarden te zijn vervuld: (1) het potentiële verlies van het niet-plaatsvinden van toekomstige interacties met de andere actor dient groter te zijn dan de potentiële winst die voortvloeit uit opportunistisch gedrag; (2) het gedrag van de vertrouwde actor dient gemonitored te worden, om te kunnen uitmaken of hij (in)consistent gedrag stelt; (3) de vertrouwende actor moet bereid zijn om de actor, die zijn vertrouwen beschaamt, te straffen; (4) de mate waarin actoren risico-zoekend of eerder risico-avers zijn, speelt een rol bij het berekenen van potentiële winsten of kosten van interdepentie (Lewicki & Bunker 1996, 120). In dit ontwikkelingsstadium is vertrouwen heel partieel en fragiel; een enkel geval van inconsistent gedrag kan het prille vertrouwen vervangen door wantrouwen. Deze vorm van vertrouwen lijkt vooral toepasbaar op nieuwe relaties, die enkel kunnen groeien op basis van "institutionalized protection", inclusief afschrikking, of de *reputatie* van de partner (Child 1998: 245). Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor instituties als vertrouwen-opbouwende mechanismen (Zucker 1986). Dit alles past binnen de economische veronderstelling van de 'rational actor' (Costa 2000: 22; Lane 1998: 5-8), waarbij volgens de speltheorie samenwerking en vertrouwen enkel kan ontstaan in twee situaties: (1) als de actoren meerdere toekomstige transacties en een langdurige relatie verwachten; en (2) als beide actoren intensief met een derde actor in andere contexten interageren en hun reputatie willen behouden (Axelrod 1984). Coleman (Coleman 1990) ziet vertrouwen als "a unilateral transfer of resources to another actor, based on the expectation that the other actor might satisfy the trustor's interest better than she could herself". Vertrouwen is als dusdanig een antwoord op het bestaan van informatie-onzekerheid of –asymmetrie, waarbij een afweging van verwachte baten en lasten de enige oplossing *kan* zijn. Williamson als grondlegger van de transactiekostentheorie verzette zich overigens tegen het gebruik van de notie 'vertrouwen' in een context van calculatief gedrag: "calculated trust is a contradiction in terms" (Williamson 1993: 485). Immers, in deze context is vertrouwen niets anders dan een vorm van risico-analyse en werkt het gebruik van deze notie enkel verwarrend[252]. 'Vertrouwen' als concept dient volgens hem te worden voorbehouden voor 'personal trust' als eigenschap bij zeer dichte persoonlijke relaties en 'institutional trust' (gebaseerd op sociale cultuur, politiek, regulering, professionalisering, netwerken en organisatiecultuur; Williamson 1993).

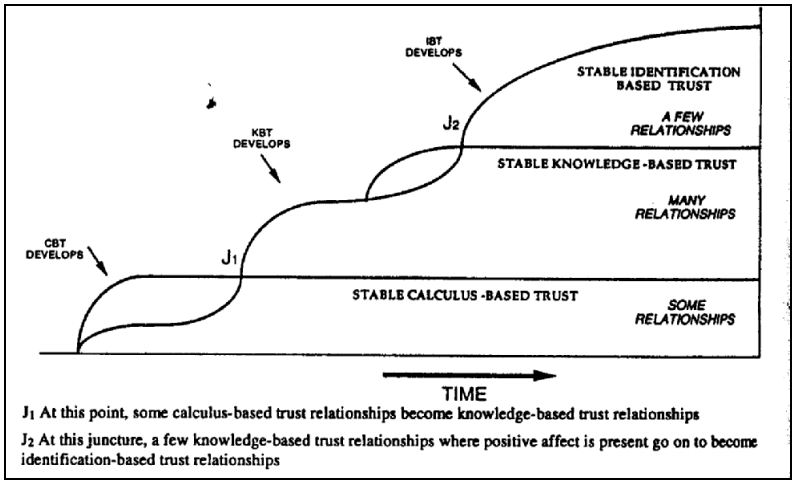
[252] Hiermee bekritiseert Williamson het gebruik van 'trust' door auteurs die eerder lijken uit te gaan van een rationele actor benadering zoals Coleman, Bradach en Eccles, Kreps en Dasgupta (Williamson 1993: 463-466).

Naarmate meerdere transacties doorlopen zijn kan er in hoofde van de betrokken actoren een zekere kennis opgebouwd worden over het gedrag van de anderen, hetgeen "the sharing of common cognitions" mogelijk maakt (Child 1998: 245). 'Knowledge-based trust' ontstaat, die gebaseerd in de *voorspelbaarheid* van het gedrag van de andere actor. Het gaat erom de andere actor voldoende goed te kennen zodat zijn gedrag anticipeerbaar wordt. Dit kan door een gezamenlijke geschiedenis van interactie die toelaat de verwachting dat de andere actor het vertrouwen van de ene actor niet zal beschamen, te veralgemenen in multi-dimensionele relaties en naar toekomstige interacties toe (Lewicki & Bunker 1996: 121-122). Deze soort vertrouwen steunt op informatie, eerder dan op afschrikking. "The assumption of rationality contained in the calculative view of trust is relaxed somewhat in cognitive trust, because the trust here is founded upon both the security and comfort that the partner is well-understood and is known to share important assumptions" (Child 1998: 245). Reguliere communicatie tussen de partners en hoffelijkheid ('courtship') zijn sleutelprocessen (Shapiro et al. 1992). Dit soort vertrouwen ontstaat dan ook vooral door herhaalde processen (Zucker 1986). Bij deze soort van vertrouwen is inconsistent gedrag niet noodzakelijk aanleiding tot het verdwijnen van vertrouwen, indien actoren menen het inconsistente gedrag van de andere actor adequaat te kunnen verklaren of begrijpen. Lewicki & Bunker merken overigens op dat op die manier ook niet-vertrouwenswaardig gedrag van actoren voorspelbaar kan worden. Lane wijst erop dat 'cognition- or expectation-based trust' evenzeer van toepassing is t.o.v. 'system trust', waarbij "the highly general expectation of the persistence of the natural and social order" centraal staat in het werk van Luhmann en Giddens.

'Identification-based trust' is gebaseerd op *identificatie* met de wensen en intenties van de andere actor. Actoren leren de noden en preferenties van de andere kennen, voorspellen, en delen die bovendien ook in zeer grote mate, zodat "each can effectively act for the other" (Lewicki & Bunker 1996: 122). In agentschapstheoretische termen, wordt het agentschapsprobleem in dit stadium verondersteld niet meer te bestaan, doordat de actoren wederzijdse *doelcongruentie* of zelfs *doelgelijkheid* veronderstellen (Shepard & Tachinsky 1996: 145). Monitoring van het gedrag van de andere actor of afschrikkingsmechanismen in het geval van inconsistent gedrag worden door de betrokkenen in dergelijke relaties geheel overbodig geacht. Meer nog, de actoren krijgen inzicht in het gedrag dat ze zelf moeten stellen om het vertrouwen door de andere actor te onderhouden. Sleutelprocessen die supplementair zijn aan deze van de vorige ontwikkelingsstadia zijn het ontwikkelen van een gemeenschappelijke identiteit, gemeenschappelijke doelen of producten en zich verbinden tot gemeenschappelijk gedeelde waarden. Deze vorm van vertrouwen kan ontstaan uit een lange relatie en veelvuldig herhaalde processen of kan ook gebaseerd zijn op de gemeenschappelijke kenmerken tussen de actoren (Zucker 1986). Los van de interpersoonlijke context, vindt deze notie een parallel in 'norm-based trust', waarbij gemeenschappelijke waarden en normen van 'obligation' de grondslag zijn voor vertrouwen in organisaties of andere systemen (Child 1998: 245).

Figuur 8.1 geeft aan hoe die fasegewijse ontwikkeling van vertrouwen kan verlopen. Niet alle relaties ontwikkelen van calculus-gebonden, over kennisgebonden naar identificatie-gebonden vertrouwen. Relaties kunnen zich stabiliseren op het eerste of het tweede niveau. Een relatie wordt geconstitueerd met de ontwikkeling van calculus-gebonden vertrouwen. Als de activiteiten van actor Y het vertrouwen van X bevestigen (het gedrag is consistent en afschrikking is niet dikwijls noodzakelijk) dan begint X kennis te vergaren over de noden, preferenties en prioriteiten van Y. Deze kennis kan op moment J1 een overgang naar kennisgebonden vertrouwen met zich meebrengen. Maar een relatie kan op het eerste niveau blijven plaatsvinden in het bijzonder als (1) de relatie niet meer dient te omvatten dan 'zakelijke' transacties of transacties op afstand, (2) de interdependentie tussen de twee partijen zeer sterk beperkt wordt door regelgeving, (3) de actoren reeds voldoende informatie over elkaar ingewonnen hebben om te beseffen dat verdere informatievergaring overbodig is, en (4) dat schendingen van het calculus-gebonden vertrouwen zijn gebeurd. In relaties waarbinnen kennisgebonden vertrouwen ontstaat, zullen reguliere communicatie en hoffelijkheid elementen van

het gedrag worden. Door frequente interactie en de groeiende kennis van de noden van de andere actor kan een identificatie met deze noden geïnitieerd worden. Maar een relatie kan ook stabiliseren op het tweede niveau bij gebrek aan energie of tijd voor of wenselijkheid van het ontwikkelen van een dichtere relatie.



FIGUUR 8.1: STAPSGEWIJZE EVOLUTIE VAN VERTROUWEN VOLGENS LEWICKI & BUNKER (1996: 124)

Lewicki & Bunker wijzen er tenslotte op dat bij de overgang van de verschillende fasen er een verschuiving gebeurt in de 'dominant perceptual paradigm'. Bij de overgang van calculus-gebonden vertrouwen naar kennis-gebonden vertrouwen richt de perceptie zich in plaats van op de 'verschillen' op de 'gelijkenissen' tussen zichzelf en de andere actor. Bij de overgang van kennisgebonden vertrouwen naar identificatie-gebonden vertrouwen gebeurt de verschuiving van kennis over de andere naar een vereenzelviging met de andere (Lewicki & Bunker 1998: 124-125).

Dit dynamisch model van Lewicki en Bunker is een nuttig vertrekpunt om verschillende alternatieve theoretische modellen op te bouwen. Des te meer, omdat deze inzichten ook reeds zijn vertaald en aangewend in een interorganisationele context (zie b.v. Child 1998; Bachmann, 1998; (Coulson 1998)), waar de eenheden van analyse in dit onderzoek gesitueerd zijn. Echter, in hun model veronderstellen Lewicki & Bunker een symmetrische ontwikkeling van vertrouwen tussen de twee actoren. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn, zoals verschillende auteurs aangeven (Kramer and Tyler 1996: 233; Sitkin S.B. and Stickel D. 1996). Deze auteurs wijzen op mispercepties die kunnen ontstaan en op asymmetrische ontwikkelingen in de groei van vertrouwen tussen actoren, onder meer in hiërarchische relaties. "An individual's location in a power-status relationship influences how such information [m.b.t. consistent gedrag, KV] is processed, leading to divergent perceptions and systematic asymmetries in the construal of trust and distrust" (Tyler & Kramer 1996: 9). In dit onderzoek impliceert dit dat b.v. de principaal een hogere fase van vertrouwen t.o.v. de agent kan bereiken dan omgekeerd het geval is. Uiteraard is een dergelijke relatie instabieler dan een relatie waarin vertrouwen 'symmetrisch' ontwikkeld. Vertrouwen wordt in het verdere onderzoek expliciet onderkend als een mogelijk 'asymmetrisch' ontwikkelend concept.

8.1.2. Sturing en vertrouwen

8.1.2.1. Sturing en vertrouwen in de literatuur

De aandacht voor 'trust' is in de jaren '90 in de wetenschappelijke literatuur m.b.t. organisatie en sturing, en recent ook in verband met de publieke sector, enorm toegenomen. Deze enorme toename is gecorreleerd aan de empirisch vast te stellen verschuiving van hiërarchie naar markten en netwerken als dominante coördinatie- en sturingsmechanismen in de context van 'governance'. Met name, de prominente keuze voor marktmechanismen, zoals 'harde' contractering, markt-testing en CCT, als onderdeel van de NPM-hervormingen in de latere jaren '80 en in de eerste helft van de jaren '90 in de Anglo-amerikaanse en Scandinavische wereld voedde de vrees dat "if care is not taken, the public sector, not for the first time, will find itself adopting approaches to management precisely at the time that they are being abandoned as ineffective by the private sector" (Walsh 1995: 30). In die private sector werd meer en meer geopteerd voor netwerkachtige relaties tussen actoren, waarbij 'relational contracting', lange termijn relaties en vertrouwen centraal staan. Bovendien toonden de evoluties van sommige hervormingen, zoals de introductie van quasi-markten in de Britse gezondheidszorg, dat dergelijke systemen na verloop van tijd meer netwerkachtige kenmerken begonnen aan te nemen (Bartlett & Le Grand 1993). In de loop van de tweede helft van de jaren '90 werd in verschillende landen NPM-hervormingen geheroriënteerd of gecomplementeerd met instrumenten die op macro en op meso-niveau netwerkvorming stimuleerden (zie b.v. Bouckaert, Verhoest & Wauters 2000).

Vertrouwen is in de literatuur in verband gebracht met verschillende nieuwsoortige vormen van sturing in de publieke sector. Zo exploreerde K. Walsh in zijn boek "Public services and market mechanisms: competition, contracting and the New Public Management" (1995) als één van de eerste onderzoekers op het vlak van overheidsmanagement op een meer systematische manier het verband tussen marktmechanismen en vertrouwen binnen de publieke sector. Ondertussen werd zelfs in officiële publicaties van de OECD-PUMA met de notie 'vertrouwen' als waardevolle 'asset' bij contractmanagement geschermd (OECD 1999b) en werd bij recente Vlaamse hervormingen expliciet rekening gehouden met de vertrouwensbevorderende of –bewakende effecten ervan (zie b.v. ontwerpkaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid 2001).

In de literatuur wordt uitgeweid over de *effecten* van sturing op vertrouwen, maar wordt vertrouwen soms ook als een *substituut* voor sturing of zelfs als een *sturingsmechanisme an sich* beschouwd (Eccles 1991). Zo wordt de notie van vertrouwen aangehaald in de context van de verschuiving van strakke *ex ante* sturingssystemen (gericht op inputs en processen) naar *ex post* sturingsystemen (gericht op resultaten) in de publieke sector, omwille van de hiermee samenhangende toename van het risico van onrechtmatige handelingen door de gestuurde actor (Fortin 2000: 15, 19). Het toestaan van een bepaalde mate van beheers- en /of beleidsmatige *autonomie* veronderstelt een zekere vorm van vertrouwen dat gedurende de beleidsuitvoering de uitvoerende actor geen misbruik zal maken van de hem verleende beslissingsbevoegdheden (bronnen). De focus van sturing verschuift bovendien van het operationele naar het strategische niveau van beheer en beleid. Zo wordt onder meer gesteld dat een te gedetailleerde ex ante specificatie van normen in een resultaatsturingssysteem het bestaande niveau van vertrouwen kan verminderen (OECD 1999: 63), net als een zeer strikke monitoring op detailniveau[253]. In dat verband kan verwezen worden naar Creed en Miles die een verband leggen tussen de organisatie- en sturingsvorm en het niveau van vertrouwen. In een simpele, hiërarchische organisatie (owner-manager, U-form) gebeurt sturing door middel van directe supervisie en is er weinig vertrouwen. Naarmate men evolueert van een hiërarchische, over een functionele organisatie

[253] Omgekeerd stelt Walsh: "The more trust there is the less necessary it will be to engage in detailed and expensive monitoring of performance" (Walsh 1995: 50)

en een gedivisionaliseerde organisatie naar een netwerkorganisatie neemt het belang van vertrouwen als sturingsmechanisme toe en neemt het belang van autoriteit of hiërarchie als institutie af. Immers, meer en meer bevoegdheden worden door het topmanagement gedecentraliseerd naar een staf, naar divisies of naar andere organisaties. Vertrouwensdeficits vertalen zich in een versterking van monitoringsystemen, demotivatie van personeel, duplicering van functies en hercentralisatie van beslissingsbevoegdheden (Creed and Miles 1996). Andere auteurs stellen dat vertrouwen binnen organisaties de decentralisatie van bevoegdheden bevordert (Mishra 1996: 271-272).

Het toenemend gebruik van contractmanagement binnen de overheid heeft 'vertrouwen' ook meer en meer op de onderzoeksagenda geplaatst. Zo maakt Walsh het onderscheid tussen 'discrete contracten' en 'relationele contracten', hierbij gebruik makend van elementen uit de transactiekosten- en agentschapstheorie (tabel 8.1)[254]. Discrete contracten als focus in de klassieke economische theorie zijn contracten met een onmiddelijke ruil van rechten en plichten ('property rights' of eigendomsrechten), waarbij de partners geen langdurige relatie opbouwen. Dergelijke contracten hebben duidelijke bepalingen en afdwingingsmechanismen en laten weinig ruimte voor opportunisme. Relationele contracten zijn gericht op langdurige relaties met herhaaldelijke transacties en waarbij de bepalingen onvolledig en nader te specifiëren zijn, terwijl de relatie loopt. Volgens Walsh spelen deze contracten een rol naarmate de betrokken goederen 'ervarings-' of 'geloofsgoederen' zijn waarvan de kwaliteit enkel achteraf, respectievelijk niet objectief vast te stellen is. In dergelijke relaties krijgt opportunistisch gedrag een grotere kans en speelt vertrouwen duidelijk een grotere rol. Immers, bij dergelijke contracten is het moeilijker om de resultaten (outputs) van het geleverde werk te meten, hetgeen op zijn beurt een strikte koppeling van de beloning aan de resultaten ('high-powered incentives') en/of een ex post assessment van de vermeende reputatie bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt (Walsh 1995: 114). Deze kenmerken impliceren dat dergelijke contracten minder 'self-enforcing' zijn. Walsh merkt op dat, gezien de aard van de overheidsdiensten, relationele contracten in de publieke sector meer aangewezen zijn.

DISCRETE CONTRACTEN	RELATIONELE CONTRACTEN
eenmalig	herhaald
makkelijk meetbare outputs	moeilijk meetbare outputs-kwaliteit
sancties	reputatie – vertrouwen
complete contracten	incomplete contracten
'self-enforcing'	'not self enforcing'
'search goods'	'experience' en 'credence goods'
markt	netwerken
zekerheid	onzekerheid
rationaliteit	begrensde rationaliteit
geen opportunisme	opportunisme

TABEL 8.1: VERSCHIL TUSSEN DISCRETE EN RELATIONELE CONTRACTEN (WALSH 1995)

Walsh differentieert in dezelfde lijn tussen 'punishment-based contracts' en 'cooperative contracts':

> "[Punishment-based contracts are] based upon the assumption that the interests of client and contractor are opposed, and that the contractor will not act in the interest of the client without the

[254] Harden maakt in zijn boek 'The contracting State' het onderscheid tussen contracten met duidelijke opdrachten en normen, gericht op de beperking van overbodige 'discretion' (beleids- of beheersautonomie) enerzijds en 'power-conferring contracten' anderzijds, die als 'private constitution for the relationship' gelden. Deze laatste contracten bevatten regels voor communicatie en delegaties van beslissingsbevoegdheden. "There is a danger that broad discretion under a power-conferring contract may be abused by the party which is entitled to specify the obligation, so harming the interests of the other" (Harden 1992: 32). Als tussenvorm beschouwt Harden het 'outcome-based contract', dat op een meer strategisch niveau normen vastlegt, maar tevens een bepaalde autonomie voorziet binnen deze grenzen.

> threat of sanctions. Equally the client, if possible, will exploit the contractor. Where contractors fail to deliver then they will be punished, for example for delays in, or deductions form payments. The cooperative contract is based on the assumption that there can be a degree of trust between client and contractor, and that *punishment is an inappropriate means of dealing with failure*, ultimately because it is not efficient. It is assumed that failure to achieve the required result is as likely to result from the state of the world as the contractor's actions, and that *the best response to failure is for client and contractor to work together to achieve results and overcome difficulties.* Cooperative contracts are seens as more fitting when there is continuity in client and contractor interaction, rather than one-off spot contracts. In public service contacts for more complex services there is a good deal of emphasis on the importance of trust between client and contractor, because of the inevitable difficulties of checking performance, though punishment-based approaches are common in simpler services" (Walsh 1995: 114)[255].

Er is vertrouwen nodig om relationele en cooperatieve contracten vorm te geven, maar relationele contracten stimuleren op hun beurt de ontwikkeling van vertrouwen:

> "trust is born from such relationships, as opposed to being established by decree. (…) The contract thereby becomes the framework for an ongoing dialogue and negotiations for making the necessary adjustments to update the contract over time. Within this framework trust is built gradually as each party becomes more certain in tis predictions of the other's behavior. The reputations which is being developed concurrently constitutes one of the key elements to the contractual relationship. A drop-off in the level of uncertainty is due at least as much, if not more, to the trust being developed between the contractual parties than to any specific element of the contracting tool" (Fortin 2000: 21).

Greve onderkent een dergelijke tweedeling in soorten contracten in de context van de uitbesteding van taken aan de private sector door de overheid, waarbij hij stelt dat in toenemende mate relationele en ideeële diensten het voorwerp worden van uitbesteding via zgn. *zachte* contractvormen (zie tabel 8.2).

	HARDE VARIANT "GOVERNANCE BY CONTRACT"	ZACHTE VARIANT "GOVERNANCE BY CONTRACT"
Type van contract	Gedetailleerd	Bepaling van doelstellingen en normen voor dienstverlening
Doel	Bereiken van specifieke resultaten	Werktuig voor dialoog
Criteria om de aanbieder te kiezen	Kies de beste en goedkoopste aanbieding in competitie	Kies de beste aanbieder voor een lange termijn relatie door "smart buying"
Verantwoordingsregime	Verantwoordelijk voor resultaten. Niet hernegocieerbaar eens de uitvoering begint	Verantwoordelijkheid m.b.t. de gestelde doelstellingen. Hernegocieerbaar tijdens de uitvoering
Personeel op hoofdbestuur	Gebruik juridische experten voor toezicht op contractuitvoering	Gebruik experten in communicatie en administratie
Niveau van vertrouwen	Laag	Hoog
Toekomstige produktinnovatie	Eigendom van bedrijf die de gunning wint	Gedeeld tussen het bedrijf en de overheid voor gezamenlijk toekomstig gebruik
Rol van politiek	Eens afgesloten worden contracten uit de politieke strijd gehaald	Contracten zijn een geïntegreerd deel van politiek
Theoretisch perspectief	Het economisch neo-institutionalisme	Het sociologisch neo-institutionalisme

TABEL 8.2: TWEE PARADIGMA'S BIJ UITBESTEDINGSRELATIES VOLGENS GREVE (GREVE 2000: 51)

Davis en Walker koppelen een gebrek of een beperkte aanwezigheid van vertrouwen in een contractuele relatie aan een aantal kenmerken, die zowel te maken hebben met de formele inhoud van

[255] In dat verband stelt Reichard inzake contractmanagement dat vertrouwen tussen contractpartijen een belangrijker rol speelt in het geval van ondermaatse resultaten dan bestraffing (Reichard 2000).

het contract als de feitelijke processen van contractuitvoering (Davis and Walker 1998: 64-65)[256] **(**zie tabel 8.3).

Uitgebreide en gedetailleerde controles op vroegere performantie, financiële toestand en integriteit van de contractpartner in de pre-contractuele fase;
Een beperkte duur van het contract, "indicating low commitment on the client's part, would (…) allow the client to rectify relatively quickly an inappropriate choice of contractor and reduce the difficulties associated with incomplete contracts" (Davis & Walker 1998: 64);
Sluitende en gedetailleerde bepalingen van de te produceren goederen of diensten;
Formeel en feitelijk strenge procedures voor het opvolgen en behandelen van wijzigingen of afwijkingen in de loop van het contract (wijzigingen of afwijkingen geven gemakkelijk aanleiding tot conflicten en worden niet snel aanvaard);
Formeel en feitelijk omvattende en doorgedreven opvolging van de mate waarin de contractpartner de contractuele bepalingen naleeft en een uitgebreide inspectie van het uitgevoerde werk;
Formeel en feitelijk strenge, automatische en directe financiële straffen bij ondermaatse resultaten;
Formeel duidelijke arbitrageprocedures en feitelijk veel gebruik ervan;
Formeel en feitelijk prikkels voor een effectieve en efficiënte naleving, b.v. via 'fixed-price' contracten, waarbij de eventuele overschotten of winsten geheel naar de contractant gaan (i.t.t. 'cost-plus' contracten, waarbij er geen risico-overdracht is van de sturende actor naar de gestuurde actor).

TABEL 8.3: KENMERKEN VAN DE CONTRACTINHOUD EN – PROCES BIJ EEN LAGE MATE VAN VERTROUWEN VANWEGE DE CONTRACTERENDE PARTIJ (Davis & Walker 1998: 64-65)

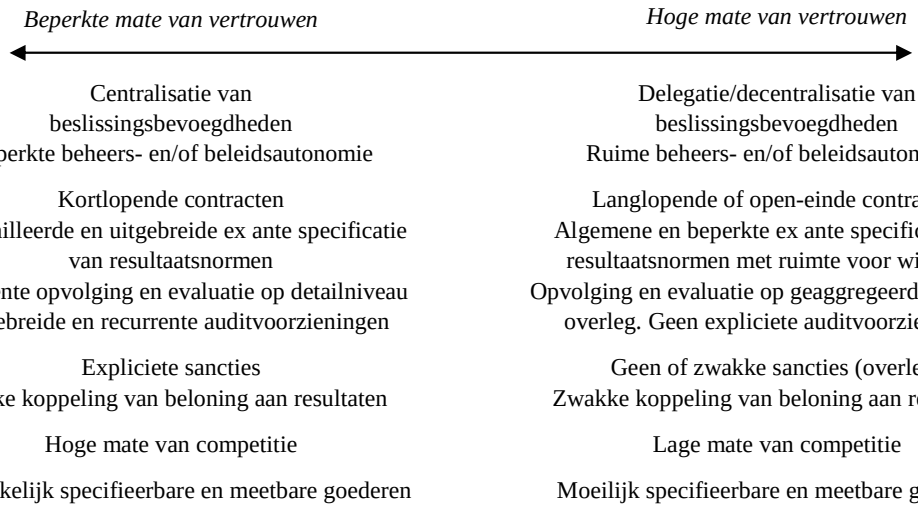
Ook wordt in de literatuur het inbrengen van competitie in de publieke sector beschouwd als een uitdrukking van én een voedingsbodem voor beperkt vertrouwen of zelfs wantrouwen. Vincent-Jones maakt in de context van de Britse quasi-markten een onderscheid tussen "hard client-contractor split, low trust and conflictual contracting" enerzijds, en "soft client contractor split, hierarchical integration and the rebuilding of trust":

> "With regard to the client-contractor relationships, the separation of client and contractor interests in quasi-markets and the narrow definition of the relationship in terms of payment for performance have tended to undermine trust, and have created fertile grounds for problems and dispute; the adoption of legalistic mechanisms is often viewed as part of an unsuccessful attempt to remedy a breakdown in trust" (Vincent-Jones 2000: 147).

Ook Fortin stelt dat traditionele vertrouwen-opbouwende conventies zoals politieke benoemingen en ambtelijke neutraliteit serieus onder druk komen te staan door competitie op organisatie-niveau (zoals 'objective-based in-house contracting') of op individueel niveau (b.v. resultaatsafhankelijke beloning). Deze hervormingen zetten organisaties of individuen aan om hun eigen belang te verdedigen en bemoeilijken samenwerking, uitwisseling van informatie en de ontwikkeling van vertrouwen (Fortin 2000: 18, 20).

Uit dit bondige overzicht van de literatuur blijkt dat vertrouwen enerzijds en de sturingsmechanismen, die in dit onderzoek centraal staan, anderzijds in zeker opzicht in een *omgekeerd evenredig verband* met elkaar staan (zie figuur 8.2).

[256] Davis en Walker stellen duidelijk dat het hier om gradaties gaat: "For example, it is not the presence of penalty clauses which might indicate the absence of trust but rather the degree to which they are invoked an their severity. It is also the extent to which variations appear to be the cause of frequent contlict between client and contractor that is significant, not the fact that variations arixe and have in some way to be agreed upon" (Davis & Walker 1998: 65). Bij beperkt vertrouwen zijn de relaties tussen de contract partners relatief meer geformaliseerd en wordt niet verondersteld dat geschillen geregeld kunnen worden via 'goodwill' en onderhandelingen. Bovendien worden occasionele reducties van performantie niet ongestraft gelaten. Gezien het veronderstelde opportunisme van de andere contractpartij, zou een dergelijk soepel gedrag naïef lijken.



FIGUUR 8.2: VERTROUWEN EN STURING IN OMGEKEERD EVENREDIG VERBAND

Een lagere mate van vertrouwen wordt verondersteld samen te hangen met een hogere mate aan sturing, zij het inputsturing, resultaat- of marktsturing, en omgekeerd. Vertrouwen is een manier om te besparen op agentschaps- en sturingskosten. Walsh stelt in deze context: "Paradoxically, argues Hirsh, a world of markets and contracts needs a basis in values which it itself tends to undermine" (Walsh 1995).

8.1.2.2. Sturing en vertrouwen in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt verondersteld dat 'vertrouwen' als intermediaire factor kan spelen t.a.v. het gedrag van de agent, i.c. de uitvoerende overheidsorganisatie, en t.a.v. het sturingsgedrag van de principaal. Tabel 8.4 geeft de basisvarianten weer.

SOORTEN VERTROUWEN	VERKLARING GEDRAG VAN DE AGENT	VERKLARING STURINGSGEDRAG VAN DE PRINCIPAAL
Calculus-gebonden vertrouwen	Geïnduceerde motivatie uit vrees voor sancties en competitie	Vertrouwen indien instituties met afschrikkende functie aanwezig → versoepeling van inputsturing als verstrenging van ex post sturing
Kennis-gebonden vertrouwen	Geïnduceerde motivatie om 'goodwill' bij de principaal te creëren (veiligstellen toekomstige transacties, verminderen sturing van toekomstige transacties) door positieve kennis van principaal over agent te verhogen	Vertrouwen indien consistente informatie over reeds ervaren gedrag van agent → graduele versoepeling van sturing
Identificatie-gebonden vertrouwen	Inherente motivatie want congruente doelen met principaal	Vertrouwen omdat agent congruente doelen heeft → minimalisering van sturing

TABEL 8.4: VERTROUWEN VERSUS HET GEDRAG VAN AGENT EN PRINCIPAAL

M.b.t. de invloed van vertrouwen op het *gedrag van de agent*, werd in het agentschapsmodel er vanuit gegaan dat de agent tot resultaatsverhogend gedrag gemotiveerd werd door de aanwezigheid van *sturingsprikkels*, ingebed in resultaatsturings-, bekostigingsystemen en competitie (gegeven een zekere mate van beheersautonomie). De aanwezigheid van uitgewerkte en strenge prikkels (zowel sancties als

beloningen) vermijden door het reduceren van de bestaande doelincongruentie en/of informatie-asymmetrie tussen de agent en de principaal dat de agent zich opportunistisch gaat gedragen. Indien zulke prikkels afwezig zouden zijn, zou de agent omwille van zijn incongruente doelen en informatie-voorsprong misbruik maken van de hem toevertrouwde beslissingsbevoegdheden. De sturingsprikkels werken in deze context als afschrikking. In dit agentschapsmodel houdt de agent als dusdanig geen rekening met de mogelijkheid van toekomstige interacties met de principaal en past zijn gedrag aan deze mogelijkheid niet aan; hij is met andere woorden 'myopisch' rationeel (Williamson 1993). Herhaalde interacties worden gezien als nieuwe en afzonderlijke kansen voor opportunistisch gedrag.

Indien echter aangenomen wordt dat de agent in zijn huidig gedrag wel rekening kan houden met mogelijke toekomstige interacties met de principaal ('farsighted' rationeel gedrag, Williamson 1993), dan *kan* de motivatie van de agent inzake resultaatsverhogend gedrag ook voortkomen vanuit een drang om 'vertrouwen' te wekken bij principalen ('*trust-building*'). De perceptie in hoofde van de principaal van de vertrouwenswaardigheid van de agent beïnvloedt in grote mate de kans en de vorm van toekomstige transacties tussen principaal en agent. De principaal kan op basis van die perceptie besluiten om in de toekomst al dan niet beroep te doen op de betrokken agent, of, indien de transacties met de betrokken agent verdergezet worden, om de sturingsrelatie te voorzien van meer of minder uitgesproken sturingsprikkels of afschrikkingsmechanismen. De agent tracht door middel van zijn huidig gedrag een '*reputatie'* van vertrouwenswaardige actor op te bouwen en zijn *'legitimiteit'* als bevoorrechte partner te verstevigen[257]. De achterliggende beweegredenen van de agent voor zijn 'vertrouwenswaardig' gedrag zijn (1) het veiligstellen van toekomstige transacties met de principaal, waarbij het nut van de toekomstige transacties groter is dan het nut van éénmalig opportunistisch gedrag; (2) een verhoopte evolutie naar toekomstige transacties met een beperktere mate van risico-overdracht van de principaal naar de agent of een meer evenwichtige risico-verdeling tussen die twee actoren[258]. In deze twee gevallen is er nog altijd in zekere mate sprake van rationeel gedrag van de kant van de agent.

De motivatie van de agent tot resultaatsverhogend gedrag kan daarnaast ook gegrond zijn in het nastreven van doelen die, volgens de perceptie van de agent, congruent of zelfs gelijk zijn met deze van de principaal. Het bestaan van een wederzijds vermeende *doelcongruentie* tussen principaal en agent valt niet te rijmen met de agentschapstheoretische uitgangspunten. In dat geval is er niet langer sprake van een agentschapsrelatie en kan het agentschapstheoretisch kader geen rol meer spelen als verklarend model. Het delen van gemeenschappelijke normen, waarden of doelen met de principaal kan gebaseerd zijn op enerzijds rationeel gedrag, indien deze doelstellingen instrumenteel om de eigen uiteindelijke doelstelling veilig te stellen (cf. Williamson 1993). Maar anderzijds kan dit ook gebaseerd zijn op morele gronden, rolafhankelijk gedrag, mimetisch gedrag… In deze gevallen worden de preferenties van de actor niet exogeen verondersteld, maar worden ze beïnvloed door instituties, zoals rollen, normen, regels en mythes. Deze factoren verwijzen dus eerder naar het sociologisch neo-institutionalisme ('normative institutionalism', 'cognitive institutionalism') als verklarend theoretisch raamwerk (zie ook hoofdstuk 3.1.1).

Vertrouwen kan ook een rol spelen bij de *verklaring van het sturingsgedrag van principalen* in settings met herhaalde interacties. Als uitgangspunt wordt hier verwezen naar de graduele ontwikkeling van vertrouwen van de principaal t.o.v. de agent volgens het model van Lewicki en Bunker. *De achterliggende assumptie is dat de mate van sturing door de principaal t.a.v. de agent in omgekeerd evenredige verhouding staat met de mate en het niveau van vertrouwen van de principaal in die agent.* Indien de principaal, i.c. de centrale overheid, de agent enkel vertrouwt op een *calculus-*

[257] Deze reputatie kan bovendien andere actoren dan de betrokken principalen ertoe aanzetten ook een beroep te doen op de agent.
[258] Dit kan de agent toelaten om in toekomstige transacties met minder risico op zware kosten opportunistisch gedrag te plegen. Dit kan gezien worden als een vorm van toekomstgericht strategische gedrag.

gebonden basis (d.i. een heel beperkte vorm en mate van vertrouwen), dan zal deze principaal voldoende afschrikkingsmechanismen (sturingsprikkels) voorzien om de agent aan te zetten tot een efficiënt en effectief gebruik van de hem toevertrouwde beslissingsbevoegdheden. Op dit niveau zal het toestaan van beheersautonomie enkel weloverwogen worden toegestaan en dit enkel als er (1) een hoge mate van resultaatsturing (duidelijke en expliciete normering, opvolging, evaluatie en audit van verschillende soorten indicatoren), en (2) een hoge mate van (negatieve) prikkels via bekostiging (high-powered) voorzien kan worden. Indien mogelijk, zal de principaal competitie door andere aanbieders stimuleren om de afschrikking in hoofde van de agent te optimaliseren. De aanwezigheid van andere aanbieders maakt immers de taakvervulling door de agent 'relatief' en stelt de principaal in staat bij toekomstige transacties eventueel een andere taakuitvoerder te kiezen. Op dit niveau vertrouwt de principaal de agent (Y) omdat hij 'berekend' heeft "that the gains if Y behaves well, discounted by the probability of that outcome, exceeded the expected losses if Y behaved badly" (Craswell 1993: 489). Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de principaal slechts één transactie in rekening neemt en dus 'myopisch' rationeel handelt; daarom voorziet hij formele afdwingingsmechanismen zoals strenge audits, sancties en competitieve druk. Als echter aangenomen wordt dat de principaal rekening houdt met toekomstige transacties en dus 'farsighted' rationeel handelt, dan kunnen ook niet-formele "self-enforcement mechanisms" een rol spelen. In dat geval zal de principaal ook de *reputatie* van de agent als afdwingingsmechanisme mee in rekening brengen en kunnen eventueel de formele afdwingingsmechanismen versoepeld worden[259]. Kennisopbouw speelt in deze een belangrijke rol.

Naarmate dat de principaal door zijn interactie met de agent inzicht krijgt in het gedrag van deze agent, het gedrag van de agent voor hem voorspelbaar wordt en hij *kennisgebonden vertrouwen* t.a.v. de agent ontwikkelt (d.i. een matige vorm en mate van vertrouwen), zal de principaal de sturingsprikkels (en met name deze gericht op afschrikking) versoepelen. In dit stadium van de relatie zal er minder nadruk liggen op een hoge mate van resultaatsturing (inzonderheid van audit en evaluatie, aard en detailniveau van indicatoren), (negatieve) prikkels via bekostiging en competitie en is eventueel een verruiming van de beheersautonomie zonder een simultane verstrakking van de overige sturing mogelijk. Immers, de grotere mate van vertrouwen laat een vermindering van de sturingskosten toe. Wel zal in deze fase, gezien het belang van informatie, de normering en de opvolging in het kader van de resultaatsturing belangrijk blijven (cf. 'regular communication' en 'courtship'). Deze normering en opvolging kan echter verondersteld worden minder gedetailleerde informatie te bevatten en met een lagere frequentie te gebeuren. Positieve prikkels via bekostiging worden belangrijker dan negatieve prikkels. Sancties verliezen hun automatisch karakter, worden afgezwakt en evolueren meer en meer naar overlegsystemen, waarbij gezamenlijk naar de oorzaken en oplossingen voor de ondermaatse resultaten wordt gezocht. Overeenkomsten tussen de principaal en de agent krijgen meer en meer elementen van een 'coöperatief contract' en is minder gebaseerd op afschrikking ('punishment-based contract').

Indien door herhaaldelijke interactie de principaal in toenemende mate *percipieert* en overtuigd raakt dat de agent dezelfde waarden, normen en doelen nastreeft, ontstaat er in hoofde van de principaal *identificatie-gebonden vertrouwen (*d.i. een maximale vorm en mate van vertrouwen). In dit stadium van de relatie zal de principaal een eventueel beroep op sturingsprikkels overbodig achten en een zeer grote mate van beheersautonomie toestaan zonder gebruik te maken van afschrikkingsmechanismen. Eventueel blijft de principaal een zekere mate van resultaatsnormering toepassen, met de bedoeling de congruente doelen in hoofde van de partner te 'fine-tunen'. De principaal vertrouwt erop dat de agent in zeer grote mate zal ageren bij de uitvoering van de opdracht, net als de principaal zelf zou doen.

[259] "A crucial feature of the development of trust in contractual relationships is the importance of reputation. The more importance the parties to the contract place on their reputations, the more possible it will be to trust them not to behave in an opportunistic way. The danger of loss of reputation serves as a brake on poor or opportunistic performance" (walsh =: 51).

Een (graduele) vermindering van de sturing door de principalen bij herhaalde interacties kan dus worden verklaard door een (graduele) toename van het vertrouwen in hoofde van de principaal t.a.v. de betrokken agent.

Hierbij is het belangrijk voor ogen te houden dat het gaat om de *perceptie* van de mate van doel(in)congruentie en het gedrag van de andere actor. Percepties van principaal en agent kunnen onderling verschillen, met gevolgen inzake divergerende interactiepatronen en niet-wenselijke uitkomsten (zie cel III en IV in tabel 8.5). Dat betekent ook dat in het begin van een nieuwe relatie deze perceptie van de mate van doel(in)congruentie niets meer is dan een vermoeden. Op dat vermoeden zal de principaal tijdens de eerste interactie (s) zijn sturingsgedrag baseren (Cel II en V). Dat sturingsgedrag kan echter aansluiten (Cel I en VI) of niet aansluiten (Cel III en IV) bij de werkelijke doelcongruentie of doel(in)congruentie in hoofde van de agent.

	PRINCIPAAL PERCIPIEERT DOELINCONGRUENTIE BIJ AGENT	PRINCIPAAL GEEN ZICHT OP DOEL(IN)CONGRUENTIE BIJ AGENT[260]	PRINCIPAAL PERCIPIEERT DOELCONGRUENTIE BIJ AGENT
AGENT HEEFT/PERCIPIEERT DOELINCONGRUENTIE MET PRINCIPAAL	I Sterke sturing door principaal (mits autonomie) → resultaatverhogend gedrag bij agent	II Gedrag van agent afhankelijk van gekozen sturingsgedrag door principaal	III Zwakke sturing door principaal → opportunistisch gedrag bij agent
AGENT HEEFT /PERCIPIEERT DOELCONGRUENTIE MET PRINCIPAAL	IV Sterke sturing door principaal (mits autonomie) → geen resultaatsverhogend gedrag bij agent (inbreuk op vertrouwen van agent t.o.v. principaal)	V Gedrag van agent afhankelijk van gekozen sturingsgedrag door principaal	VI Zwakke sturing door principaal → resultaatsverhogend gedrag door agent

TABEL 8.5: PERCEPTIE EN ASYMMETRISCHE ONTWIKKELING VAN VERTROUWEN DOOR PRINCIPAAL EN AGENT

8.2. Het agentschapsmodel en drie alternatieve modellen op basis van 'vertrouwen'

Op basis van deze theoretische bouwstenen kan het agentschapsmodel herdacht worden, maar tevens drie alternatieve theoretische modellen worden geconstrueerd. Deze modellen zijn alle *dynamisch* van aard (d.i. meerdere transacties omvattend) en voorspellen op basis van (1) de motivatie van de agent en (2) de initiële perceptie van de principaal van de doel(in)congruentie bij de agent, de evolutie van de sturing van de principaal t.a.v. de agent en van de resultaten bij meerdere opeenvolgende transacties. In dit deel worden de kernelementen en een grafische weergave van ieder model besproken. Bovendien zetten we de af te leiden hypothesen op een rij. Tenslotte gaan we na in hoeverre de besproken modellen allen verenigbaar zijn met de agentschapstheorie als theoretische basis.

[260] Dit kan het geval zijn bij een eerste transactie tussen de betrokken principaal en de agent. Hierbij zal de principaal zich richten op een vermoeden van doelcongruentie of doel(in)congruentie.

8.2.1. De modellen

Het *agentschapsmodel* is gebaseerd op een fundamenteel wantrouwen van principaal t.o.v. agent: de principaal is ervan overtuigd dat de agent incongruente doelen nastreeft en dat hij zich opportunistisch zal gedragen zodra de omstandigheden dergelijk gedrag toelaten. In het agentschapsmodel wordt de agent primair gemotiveerd door vrees voor de gevolgen van ondermaatse resultaten die voortvloeien uit de sturing van de principaal (via de vermindering van de informatie-asymmetrie, de doelincongruentie en het meerdere-principalen probleem)[261]. De principaal staat in dit agentschapsmodel een bepaalde mate van beheersautonomie toe, enkel en alleen op voorwaarde dat er een voldoende hoge mate van resultaatsturing, (negatieve) prikkels via bekostiging en competitie is. De principaal 'vertrouwt' de agent om zijn verruimde beslissingsbevoegdheden aan te wenden om hogere resultaten te bereiken, enkel en alleen omwille van de voortdurende afschrikking. In die zin ontstaat er een beperkte vorm van *calculus-gebonden vertrouwen*. Onder dergelijke sturing en, gezien de motivatie van de agent, zal deze agent een resultaatsverbetering bewerkstelligen. Bij elke nieuwe daaropvolgende transactie zal de principaal vanuit zijn fundamenteel wantrouwen t.o.v. de agent en vanuit de ervaringen uit het verleden, de mate van beheersautonomie gradueel verder uitbreiden, mits een verdere graduele optimalisering van de resultaatsturing, prikkels en competitie, hetgeen op zijn beurt de optimalisering van de resultaatsverwezenlijking tot gevolg heeft. Hierbij benadert de feitelijke mate van sturing heel sterk de formele mate, of overtreft deze. Dit agentschapsmodel past in een extreme agentschapstheoretische visie (cf. normatieve agentschapstheorie). Op basis van de onderzoeksfase I *kan* de graduele uitbreiding van de formele mate aan resultaatsturing, prikkels en competitie een indicatie van de geldigheid van dit agentschapsmodel zijn (excl. de evolutie van de negatieve prikkels via bekostiging in beheersovereenkomst II). Tabel 8.6 vat de kernelementen van dit agentschapsmodel samen.

ELEMENTEN VAN MODEL	INVULLING VOOR AGENTSCHAPSMODEL
Initiële perceptie van principaal m.b.t. doel(in)congruentie in hoofde van agent	Fundamenteel wantrouwen van principaal t.o.v. agent omwille van doelincongruentie en neiging tot opportunisme
Basis van motivatie van agent	Sturingsprikkels (motivatie uit vrees – *deterrence*)
Belang van vertrouwen in model	Opbouw van *calculative-based trust (cf. beheersautonomie)* mits handhaving van sterke sturingsprikkels (vooral dreiging met negatieve sancties en verhoogde competitie)
Sturingsgedrag van principaal bij herhaalde interacties	Optimalisering en fine-tuning van sturing vanuit fundamenteel wantrouwen t.o.v. de agent (d.i. Gradueel grotere beheersautonomie in combinatie met gradueel hogere mate van resultaatsturing, (negatieve) prikkels via bekostiging en eventueel een hogere mate aan competitie)
Verklarend theoretisch kader	Past perfect binnen agentschapstheorie als verklarend raamwerk (*regulatory institutionalism – Scott)*
Illustratie op basis van onderzoeksfase I	Houding Kabinet Financiën en Begroting tot en met begin 1998

TABEL 8.6: HET AGENTSCHAPSMODEL HERBEKEKEN IN HET LICHT VAN 'VERTROUWEN'

[261] De agent kan in dit model ook gemotiveerd zijn door de drang om vertrouwen op te bouwen ('trust-building'). Maar door de eigenschappen van de principaal in dit model (overtuiging van doelincongruentie en myopisch rationeel) verandert deze motivatie de uitkomst van het model niet. *Wel zou in dat geval blijken dat de agent ook de resultaten t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen optimaliseert, naast de resultaten t.o.v. de gekwantificeerde doelstellingen*. Merk op dat 'motivatie' altijd verwijst naar de motivatie van de agent om de resultaatsverwezenlijking t.a.v. de door de principaal opgelegde doelstellingen te verbeteren.

In een tweede model, m.n. het *ontwikkelingsmodel (zie tabel 8.7)*, wordt verondersteld dat de principaal bij de eerste transactie een vermoeden heeft dat de agent incongruente doelen aanhangt, maar dat door ervaring en kennisopbouw gedurende de eerste en de daaropvolgende transacties de principaal tot andere inzichten kan komen. De principaal houdt in zijn beslissingen ook rekening met toekomstige transacties ('farsighted' rationeel). De principaal ageert tijdens de eerste transactie vanuit zijn initieel vermoeden van doelincongruentie net als in het agentschapsmodel: beheersautonomie wordt enkel toegestaan in het licht van een zekere mate van resultaatsturing, (negatieve) prikkels via bekostiging en competitie. De aanwezigheid van de sturingsmechanismen leidt tot betere resultaten, maar niet omwille van het afschrikkingseffect.

ELEMENTEN VAN MODEL	INVULLING VOOR ONTWIKKELINGSMODEL
Initiële perceptie van principaal m.b.t. doel(in)congruentie in hoofde van agent	Initieel wantrouwen van principaal t.o.v. Agent omwille van *vermoeden* van doelincongruentie en neiging tot opportunisme
Basis van motivatie van agent	*Trust-building* (verhogen positieve kennis van principaal over agent met oog op reputatie en legitimiteit)
Belang van vertrouwen in model	Initieel wantrouwen van principaal kan weggenomen worden door grotere kennis van gedrag en resultaten agent. Opbouw van *calculative-based trust* (ook op basis van reputatie als afschrikkingsmechanisme) → *knowledge-based trust* → eventueel *identificiation-based trust*
Sturingsgedrag van principaal bij herhaalde interacties	Graduele vermindering van formele en feitelijke sturing omwille van toenemend vertrouwen (d.i. Graduele verruiming beheersautonomie met vemindering van mate van resultaatsturing (geen audit; geen evaluatie; wel normering en opvolging); vermindering van mate van (negatieve) prikkels via bekostiging en vermindering van competitie)
Verklarend theoretisch kader	Wel implicaties voor agentschapstheorie als verklarend raamwerk. Dynamische overgang van agentschapstheoretisch kader naar sociologisch neo-institutionalisme (b.v. Normatief institutionalisme – *(Scott 1995)*
Illustratie op basis van onderzoeksfase I	Onderhandelingsklimaat en formele elementen van beheersovereenkomst 1999-2002 t.o.v. Beheersovereenkomst 1994-1999 (vermindering van negatieve prikkels via bekostiging, nadruk op positieve prikkels via bekostiging; belang van 'veilige' basisdienstverlening bij normering; geen versterking van auditfunctie; monopolietoewijzing van trajectwerking aan VDAB in demonopoliserende markt)

TABEL 8.7: HET ONTWIKKELINGSMODEL

De agent is in dit model immers primair gemotiveerd vanuit de drang tot 'trust-building', waarbij hij ernaar streeft de positieve kennis (of geloof) van de principaal stelselmatig te verhogen en zijn reputatie en legitimiteit t.a.v. de principaal te onderbouwen (d.i. toekomstgericht strategisch gedrag). Hiermee wil hij zijn deelname aan toekomstige transacties veilig stellen en bovendien de principaal aanzetten tot het verminderen van de sturingsprikkels/risico-overdracht bij deze toekomstige transacties[262]. Centraal staat de vermindering van de informatie-asymmetrie en de vermindering van de doelincongruentie in hoofde van de principaal[263]. De principaal ontwikkelt door de positieve ervaring van de eerste en latere transacties een toenemende mate van vertrouwen t.o.v. de agent (van calculus-, over kennis- tot identificatiegebonden vertrouwen). Dit groeiend vertrouwen zet de principaal ertoe aan de mate van beheersautonomie stelselmatig uit te breiden, terwijl de overige sturing, zeker feitelijk en eventueel formeel, wordt afgebouwd. Deze evolutie gaat verder zolang de agent een voldoende

[262] In een variant op dit model is de agent inherent gemotiveerd vanuit gelijke doelen. Dit verandert de loop van het model op zich niet. Deze motivatie van de agent is overigens verenigbaar met haar coöperatief gedrag onder sterke sturing vanwege de principaal. Anders dan in het congruentiemodel wordt er immers niet uitgegaan van een initiële positie van wederzijds identificatie-gebonden vertrouwen tussen principaal en agent.

[263] In het agentschapsmodel vreest de agent een vermindering van de informatie-asymmetrie en de doelincongruentie door de sturing van de principaal, omdat dat het stellen van opportunistisch gedrag bemoeilijkt. In het ontwikkelingsmodel daarentegen is de agent gericht op de vermindering van de gepercipieerde informatie-asymmetrie en doelincongruentie in hoofde van de principaal, teneinde een reputatie van 'vertrouwenswaardigheid' op te bouwen. De agent zal daartoe een

hoge resultaatsverwezenlijking kan voorzien en dus de verwachtingen van de principaal inlost. Een eventuele indicatie voor de geldigheid van het ontwikkelingsmodel in de gevalstudie zit in de toenemende divergentie tussen de feitelijke mate van input-, resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging en de formele mate van die sturing onder de beheersovereenkomst 1994-1998.

Het zgn. *congruentiemodel* heeft een totaal andere uitgangspositie dan het agentschapsmodel en het ontwikkelingsmodel (zie tabel 8.8). Zowel de agent als de principaal menen dat hun doelen congruent zijn en er bestaat reeds een zeker 'identificatie-gebonden vertrouwen' tussen deze twee actoren. De agent wordt inherent gemotiveerd om de doelen van de principaal te bevorderen, maar heeft een zekere mate aan beheersautonomie nodig om dit waar te kunnen maken. De agent kan op rationele gronden dezelfde doelen nastreven, of de doelcongruentie kan voortkomen uit geïnternaliseerde of extern bewaakte (b.v. door beroepsorde) normen of rolpatronen (b.v. neutraliteit van ambtenaar, loyaliteit van ambtenaar). De principaal kent de agent meer beheersautonomie toe, maar omwille van externe druk (druk van parlement of van hogere overheden; coercieve of mimetische isomorfisme), verhoogt hij tevens de mate van resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. De agent voelt dit aan als een inbreuk op zijn vertrouwen t.a.v. de principaal door het 'wantrouwend' gedrag van deze laatste. Zijn inherente motivatie om de doelen na te streven krijgt enerzijds meer kansen door de grotere mate van beheersautonomie, maar wordt anderzijds *verminderd* door de overige sturing[264]. De resultaatsverwezenlijking door de agent is bijgevolg ondermaats, hetgeen de principaal aanzet bij de volgende transacties om de sturing opnieuw af te zwakken. In deze volgende transacties wordt de beheersautonomie verder uitgebreid en de overige sturing door toedoen van de principaal teruggeschroefd. Uit de onderzoeksfase 1 blijkt dat in de gevalstudie het gedrag van het kabinet Tewerkstelling eventueel een indicatie is van de geldigheid van dit model.

ELEMENTEN VAN MODEL	INVULLING VOOR CONGRUENTIEMODEL
Initiële perceptie van principaal m.b.t. doel(in)congruentie in hoofde van agent	Agent percipieert doelcongruentie met principaal. Principaal percipieert doelcongruentie met agent. Wederzijds identificatie-gebonden vertrouwen als uitgangssituatie
Basis van motivatie van agent	Inherente motivatie vanuit doelcongruentie
Belang van vertrouwen in model	Bij invoering van resultaatsturing, (negatieve) prikkels via bekostiging en competitie door principaal, wordt initieel vertrouwen in hoofde van de agent geschonden. Afbouw van identificatie-gebonden vertrouwen van agent t.a.v. principaal tot wantrouwen → verminderde motivatie
Sturingsgedrag van principaal bij herhaalde interacties	vermindering van formele en/of feitelijke sturing omwille van inzicht in hoofde van de principaal op negatieve invloed van de sturing op de motivatie van de principaal en omwille van druk van agent
Verklarend theoretisch kader	Agentschapstheorie als verklarend raamwerk niet geldig. Wel sociologisch institutionalisme (b.v. *normative institutionalism* en *cognitive institutionalism*)
Illustratie op basis van onderzoeksfase I	Eventueel de houding van het Kabinet Tewerkstelling tijdens de periode 1992-1999

TABEL 8.8: HET CONGRUENTIEMODEL

In het *relatie-specifiek* model kan de interactie tussen sturing en vertrouwen verschillen per respectievelijke principaal-agent relatie (zie tabel 8.9). Dit betekent dat elk van de voorgaande modellen kunnen van toepassing zijn op de relatie van de agent met zijn centrale principaal en op de respectievelijke relaties van de agent met zijn horizontale principalen. Dit impliceert ook dat de evolutie van de mate van formele en feitelijke sturing bij meerdere interacties kan beïnvloed worden

bewuste informatie- en profileringpolitiek volgen.

[264] De vermindering van de informatie-asymmetrie of het meerdere principalen probleem speelt in dit model nagenoeg geen

door coalitievorming tussen de agent en een bepaalde principaal t.o.v. een andere principaal en door de respectievelijke macht van de verschillende principalen. Zo kan in de gevalstudie de relatie tussen de VDAB en het kabinet Tewerkstelling het congruentiemodel volgen, terwijl op de relatie tussen de VDAB en het kabinet Financiën en Begroting misschien het agentschapsmodel van toepassing is.

ELEMENTEN VAN MODEL	INVULLING VOOR RELATIE-SPECIFIEK MODEL
Initiële perceptie van principaal m.b.t. doel(in)congruentie in hoofde van agent	afhankelijk van relatie principaal en agent
Basis van motivatie van agent	afhankelijk van relatie principaal en agent
Belang van vertrouwen in model	afhankelijk van relatie principaal en agent
Sturingsgedrag van principaal bij herhaalde interacties	mogelijkheid van coalitievorming agent en principaal 1 tegen principaal 2 / afhankelijk van macht actoren hoe sturing evolueert
Verklarend theoretisch kader	geldigheid van agentschapstheorie als verklarend model is afhankelijk van aard van relatie
Illustratie op basis van onderzoeksfase I	Kabinet Tewerkstelling en VDAB versus Kabinet Financiën en Begroting

TABEL 8.9: HET RELATIE-SPECIFIEK MODEL

8.2.2. De hypothesen

In tabel 8.10 wordt aangegeven in hoeverre de hypothesen die af te leiden zijn uit het agentschapsmodel[265] ook gelden in de andere modellen, en zo niet, welke hypothesen volgen uit deze andere modellen. Merk op dat de hypothesen uit het relatie-afhankelijk model niet uitgediept worden, omdat deze geconstitueerd worden uit de hypothesen van de overige modellen, afhankelijk van de principaal-agent relatie in kwestie.

8.2.3. De modellen en de agentschapstheorie

Tabel 8.11 geeft een aantal theoretische kenmerken van de drie modellen. Hieruit blijkt dat het agentschapsmodel past binnen de strikte vorm van agentschapstheorie met zijn veronderstellingen inzake myopisme van de actoren en doelincongruentie als onvermijdelijk gegeven. (de normatieve agentschapstheorie, cf. hoofdstuk 3).

---

rol als motiverende factor.

[265] Hypothesen A8 tot A11 zijn via een andere insteek geformuleerd dan in hoofdstuk 4, zonder dat dit een invloed heeft op hun inhoud.

AGENTSCHAPSMODEL	ONTWIKKELINGSMODEL	CONGRUENTIEMODEL
Hypothesen inzake invloed van sturingsmechanismen op resultaten		
(A1) autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (ev. + competitie) EN/OF bekostiging stijgt (ev. + competitie) → resultaten stijgen	(O1) autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (ev. + competitie) EN/OF bekostiging stijgt (ev. + competitie) → resultaten stijgen (maar niet omwille van afschrikking)	(C1) autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging stijgt (+ ev. competitie) → resultaten stijgen niet (gelijk of dalen) *
(A2) resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie > resultaatsturing EN/OF bekostiging	(O2) A/P': resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie = resultaatsturing EN/OF bekostiging *	(C2) resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie < resultaatsturing EN/OF bekostiging *
(A3) resultaatsturing EN bekostiging > resultaatsturing OF bekostiging	(O3) A/P': resultaatsturing EN bekostiging = resultaatsturing OF bekostiging*	(C3) resultaatsturing EN bekostiging < resultaatsturing OF bekostiging*
(A4) resultaatsturing EN bekostiging EN competitie > geen, één of twee van die sturingsmechanismen	(O4) A/P': resultaatsturing EN bekostiging EN competitie = geen, één of twee van die sturingsmechanismen*	(C4) resultaatsturing EN bekostiging EN competitie < geen, één of twee van die sturingsmechanismen*
(A5) autonomie stijgt → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS resultaatsturing (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging (+ev. competitie)	(O5) A/P': autonomie stijgt → resultaten stijgen OOK ZONDER resultaatsturing (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging (+ev. competitie)*	(C5) autonomie stijgt → resultaten stijgen ZONDER resultaatsturing (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging (+ev. competitie)
(A6) resultaatsturing (+ev. competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(O6) resultaatsturing (+ev. competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(C6) resultaatsturing (+ev. competitie) → resultaten stijgen niet ONDANKS autonomie **
(A7) bekostiging (+ev. competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(O7) bekostiging (+ev. competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(C7) bekostiging (+ev. competitie) → resultaten stijgen niet ONDANKS autonomie*
Hypothesen inzake invloed van sturing op intermediaire factoren		
(A8) autonomie stijgt → MKOMI stijgt	(O8) autonomie stijgt → MKOMI stijgt	(C8) autonomie stijgt → MKOMI stijgt
(A9) resultaatsturing + ev. competitie → IA daalt	(O9) A/P': IA daalt OOK ZONDER resultaatsturing + ev. competitie	(C9) IA daalt OOK ZONDER resultaatsturing + ev. competitie
(A10) bekostiging +ev. competitie stijgt → DI daalt	(O10) P': DI daalt OOK ZONDER bekostiging +ev. competitie *	(C10) DI niet gepercipieerd
(A11) autonomie + ev. resultaatsturing → MPP daalt	(O11) Geen hypotheseformulering	(C11) MPP niet gepercipieerd
(A12) MKOMI stijgt EN [(IA daalt en/of DI daalt) en ev. MPP daalt]→ MOTIVATIE agent stijgt	(O12) A: MOTIVATIE agent door MKOMI en gericht op reductie IA en DI in hoofde van P P': MKOMI stijgt → MOTIVATIE agent stijgt MAAR NIET DOOR daling IA, DI en/of MPP	(C12) MKOMI stijgt → MOTIVATIE agent stijgt MAAR NIET DOOR daling IA, DI en/of MPP
(A13) MKOMI stijgt EN [(IA daalt en/of DI daalt) en ev. MPP daalt]→ STURINGSVERMOGEN principaal stijgt	(O13) P': STURINGSVERMOGEN principaal stijgt MAAR NIET *DOOR daling IA, DI en/of MPP*	(C13) STURINGSVERMOGEN principaal niet bepaald door daling IA, DI en/of MPP
Hypothesen inzake evolutie van sturing en resultaten bij 'repeated transactions'		
(A14) Bij meerdere transacties: [graduele stijging resultaatsturing (+ev. competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] EN graduele stijging autonomie → graduele optimalisering van resultaten	(O14) Bij meerdere transacties: graduele stijging van beheersautonomie EN [graduele daling resultaatsturing (+ev. competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] → resultaten blijven goed of stijgen (indien slecht → terug vermeerdering van sturing)*	(C14) Bij meerdere transacties: stijging van beheersautonomie EN [daling of afschaffing resultaatsturing (+ev. competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] → resultaten blijven goed of stijgen

Legende: 'bekostiging' verwijst naar prikkels via bekostiging als sturingsmechanisme. *: als de prikkels via bekostiging negatief van aard zijn. A: perceptie volgens agent; P': perceptie van de principaal als het ontwikkelde vertrouwen reeds groot is (identificatiegebonden vertrouwen. Indien het vertrouwen heel beperkt is, dan zal de perceptie van de principaal eerder de respectievelijke hypothese van het agentschapsmodel steunen.

TABEL 8.10: DE HYPOTHESEN VOLGENS DE VERSCHILLENDE MODELLEN

Het ontwikkelingsmodel zit op de wip tussen het economisch neo-institutionalisme en het sociologisch neo-institutionalisme. Eén en ander hangt af van het stadium dat het vertrouwen van de principaal in de agent bereikt. Tot en met kennisgebonden vertrouwen kan er nog sprake zijn van rationeel gedrag van de actoren, waarbij deze 'farsighted' zijn en waarbij de agent door strategisch gedrag de principaal in toenemende mate kan overtuigen niet opportunistisch te willen handelen. Op dat punt is het ontwikkelingsmodel nog verenigbaar met een versoepelde agentschapstheorie die wat betreft de basisassumpties aansluit bij de transactiekostentheorie (met een belangrijke rol voor reputatie en kennis, enz.)[266]. De vorming van identificatiegebonden vertrouwen geeft aan dat actoren niet-calculatief gedrag stellen en dat het sociologisch neo-institutionalisme beter aansluit als achterliggend theoretisch kader. Bij het congruentiemodel levert het sociologisch neo-institutionalisme de basisassumpties aan.

ELEMENTEN	AGENTSCHAPSTHEORETISCH MODEL	ONTWIKKELINGSMODEL	CONGRUENTIEMODEL
Calculatief gedrag	P: calculatief gedrag A: calculatief gedrag	P: calculatief gedrag →niet-calculatief gedrag A: calculatief gedrag	P: niet- calculatief gedrag A: niet- calculatief gedrag
Myopische versus verziende rationaliteit ('farsightedness')	P: myopisch A: myopisch	P: verziend ('farsighted') A: verziend ('farsighted')	/
Onvolledige/kostelijke versus volledige/kosteloze informatie	Onvolledige informatie	Onvolledige informatie	Onvolledige informatie
Assumptie van doelincongruentie	Doelincongruentie (geen leereffecten)	Principaal heeft initieel vermoeden van doelincongruentie → toenemend geloof in doelcongruentie door leereffecten	Doelcongruentie
Assumptie van opportunisme	Opportunisme	Principaal heeft initieel vermoeden van opportunisme → toenemend geloof in afwezigheid van opportunisme	Geen opportunisme
Aard van vertrouwen	Afschrikkingsgebonden vertrouwen	Evolutie van afschrikkingsgebonden vertrouwen naar identificatie-gebonden vertrouwen door informatie	Identificatie-gebonden vertrouwen
Toepasbaarheid van agentschapstheorie of economisch neo-institutionalisme	Agentschapstheorie	Voor A: Gecorrigeerde agentschapstheorie met aanname gedragsassumpties van transactiekostentheorie (positieve agency-theory)	Niet van toepassing
Alternatieve theoretische basis	/	Verklaring gedrag van P: dynamische evolutie naar 'sociologisch neo-institutionalisme'	Sociologisch neo-institutionalisme (instituties beïnvloeden preferenties)

P: principaal; A: agent

TABEL 8.11: THEORETISCHE KENMERKEN VAN HET AGENTSCHAPSMODEL, HET ONTWIKKELINGSMODEL EN HET CONGRUENTIEMODEL (BASISVORMEN)

[266] Met deze assumpties leidt het ontwikkelingsmodel tot duidelijk andere voorspellingen dan het agentschapsmodel. In die zin sluit het agentschapsmodel een dynamiek zoals bij het ontwikkelingsmodel uit.

8.3. Besluit: vertrouwen in het theoretisch en empirisch onderzoek

Samenvattend kan gesteld worden dat, uitgaande van de empirische gegeven tot nu toe, naast het agentschapsmodel nog drie andere modellen kunnen worden geformuleerd op basis van de notie vertrouwen. Elk van deze vier modellen heeft een potentiële verklarende kracht naar de empirie toe. Tabel 8.12 vat de belangrijkste elementen van deze modellen samen (uitgez. het relatieafhankelijk model dat naargelang de respectievelijke principaal-agent relatie samenvalt met één van de drie modellen).

THEORETISCH MODEL	UITGANGSPOSITIE	MOTIVATIE VAN AGENT (VOLGENS BASISVARIANT)	STURINGSGEDRAG VAN PRINCIPAAL BIJ MEERDERE TRANSACTIES
Agentschapsmodel	Fundamenteel wantrouwen van principaal t.o.v. agent omwille doelincongruentie	Sturingsprikkels vanwege de sturingsmechanismen	Optimalisering en fine-tuning van formele en feitelijke sturing vanuit fundamenteel wantrouwen t.o.v. de agent
Ontwikkelingsmo-del	Initieel wantrouwen van principaal t.o.v. agent omwille van vermoeden van doelincongruentie	Drang tot opbouw van vertrouwen in hoofde van principaal	Graduele vermindering van formele en feitelijke sturing omwille van toenemend vertrouwen
Congruentiemodel	Wederzijdse perceptie van doelcongruentie en hoge mate van vertrouwen	Inherente motivatie vanuit doelcongruentie met principaal	Vermindering van formele en/of feitelijke sturing omwille van besef van negatieve invloed van sturing op motivatie van agent
Relatieafhankelijk model	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen

TABEL 8.12: OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE KENMERKEN VAN DE VIER THEORETISCHE MODELLEN

De vraag stelt zich hoe vertrouwen in het empirisch onderzoek zal worden geoperationaliseerd? Het concept ‘vertrouwen’ wordt in de onderzoeksfase II, luik 2 op verschillende wijzen geoperationaliseerd (zie tabel 8.13). Er zal worden nagegaan in hoeverre de bevindingen van de gevalstudie aansluiten bij de te verwachten patronen van één of meerdere van de ontwikkelde modellen. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van indicaties vanuit reeds voorziene analyses (zie hoofdstuk 5) en vanuit nieuw ontwikkelde analyses. Tabel 8.13 omvat ook de te verwachten uitkomsten per model. Het relatieafhankelijk model is ook hier niet uitgewerkt omdat dit model afhankelijk van de respectievelijke relatie kenmerken van een ander model kan hebben. In hoofdstuk 9.4 zal de empirie van de VDAB geanalyseerd worden op basis van dit schema, ten einde een uitspraak te kunnen doen over het betrokken model.

INDICATOR	VERWACHT PATROON PER THEORETISCH MODEL
Indicaties gebaseerd op reeds voorziene metingen	
Analyse van perceptie van actoren op eigen doelen en doelen van andere actoren	A: incongruente doelen A en P O: volgens P': afhankelijk van fase in relatie C: A en P congruente belangen
Evolutie formele en feitelijke sturing via analyse o.b.v. analyse-instrumenten en analyse d.m.v. perceptie van betrokken actoren & confrontatie met gewenste sturing	A: gradueel hogere mate aan autonomie en aan overige sturing (feitelijk = of < formeel/ P: feitelijke sturing < gewenste sturing) O: gradueel hogere mate aan autonomie en gradueel afbouw van overige sturing (feitelijk > of = formeel/P': feitelijke sturing = of > gewenste sturing) C: stijging mate aan autonomie en afschaffing of afbouw van overige sturing (feitelijk >of = formeel/ P: feitelijke sturing > gewenste sturing)
Evolutie van resultaatsverwezenlijking door agent via eigen analyse en analyse o.b.v. perceptie van betrokken actoren	A: hogere resultaten t.a.v. gekwantificeerde doelstellingen indien agent motivatie uit afschrikking. (indien motivatie uit *trust-building*: ook hogere resultaten t.a.v. niet-gekwantificeerde doelstellingen) O: hogere resultaten t.a.v. gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen C: geen stijging van resultaten t.a.v. gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen bij eerste transactie, wel eventueel als nadien sturing vermindert
Analyse van invloed van de sturingsmechanismen op resultaatsverwezenlijking o.b.v. perceptie van betrokken actoren	A: duidelijke positieve invloed O: geen duidelijke positieve invloed C: eerder negatieve invloed
Analyse van invloed van sturing op intermediaire variabelen (MKOMI, IA, DI en MPP en motivatie en sturingsvermogen)	A: zie hypothesen O: zie hypothesen C: zie hypothesen
Indicaties gebaseerd op metingen, ingevoerd om zicht te krijgen op de aanwezigheid/ontwikkeling van vertrouwen	
Analyse van inhoud (en toepassing) van opeenvolgende beheersovereenkomsten	A: eerste beheersovereenkomst kenmerken van beperkt vertrouwen + tweede beheersovereenkomst geen of negatieve evolutie O: eerste beheersovereenkomst kenmerken van beperkt vertrouwen + tweede beheersovereenkomst positieve evolutie C: eerste beheersovereenkomst weinig kenmerken van beperkt vertrouwen + tweede beheersovereenkomst positieve evolutie
Analyse van verschil tussen door actor *verwachte* en door actor gepercipieerde *gerealiseerde* resultaten	A: verwachte resultaten > of = gerealiseerde resultaten O: verwachte resultaten < of = gerealiseerde resultaten (opbouw kennisgebonden vertrouwen) C: verwachte resultaten > of = gerealiseerde resultaten
Analyse van scoring van stellingen inzake vertrouwen ('helemaal niet akkoord' tot 'helemaal akkoord') + duiding via interview	
3. Financiële beloningen ressorteren meer prikkels tot het leveren van goede resultaten t.a.v. de opgelegde doelstellingen in vergelijking met financiële sancties	A: nee (P) O: nee → ja (P') C: ja
13. Om de VDAB aan te zetten tot goede resultaten is het geven van voldoende beheersautonomie op zich voldoende. Het afsluiten van een beheersovereenkomst en het opvolgen en monitoren van de resultaten is in dat opzicht overbodig	A: nee (P) O: nee → ja (P') C: ja
18. De betrouwbaarheid van de door de VDAB gerapporteerde resultaatsgegevens in het kader van de beheersovereenkomsten stond buiten kijf	A: nee (P) O: ja C: ja

A: agentschapsmodel; O: ontwikkelingsmodel; C: congruentiemodel; (P): visie van de principaal; (P'): perceptie van de principaal als het ontwikkelde vertrouwen reeds groot is (identificatie-gebonden vertrouwen). Als het ontwikkelde vertrouwen beperkt is, dan zal de perceptie van de principaal eerder de respectievelijke hypothese van het agentschapsmodel steunen.

TABEL 8.13: INDICATIES VOOR AANWEZIGHEID VAN VERTROUWEN EN VOOR HET PASSEND THEORETISCHE MODEL IN DE CASESTUDY

INDICATOR	VERWACHT PATROON PER THEORETISCH MODEL
Indicaties gebaseerd op metingen, ingevoerd om zich te krijgen op de aanwezigheid/ontwikkeling van vertrouwen	
4b. De dreiging met financiële sancties bij ondermaatse resultaten vanwege de Vlaamse regering ondermijnde de verhouding tussen de VDAB en de Vlaamse regering	A: nee (P) O: nee → ja (P') C: ja
15b. Zonder de invoering van de beheersovereenkomst zouden in de loop van de periode 1992-1999 de resultaten hoogstwaarschijnlijk op dezelfde wijze geëvolueerd zijn als dat het geval was met de beheersovereenkomst	A: nee (P) O: nee → ja (P') C: ja
16b. Zonder competitie van andere aanbieders op de productmarkt zou de VDAB in de periode 1992-1999 niet zo'n hoge resultaten behaald hebben als dat het geval was met competitie door andere aanbieders	A: ja (P) O: ja → nee (P') C: nee
21b. De competitie op de productmarkt was reeds een voldoende prikkel voor de VDAB om goede resultaten te behalen. Het afsluiten van een beheersovereenkomst was in dat opzicht niet nodig.	A: ? O: ? C: ?
1. De beheersovereenkomst bleek in de loop van de periode 1992-1999 een rem voor innovatieve ontwikkelingen binnen de VDAB	A: nee O: nee C: ja
Analyse van perceptie van actoren inzake evolutie van verhouding met andere actoren Verhouding bij onderhandelingen beheersovereenkomst 1999-2002 t.o.v. beheersovereenkomst 1994-1998: veel beter tot veel slechter Algemene verhouding in de periode 1992-1999: veel beter tot veel slechter Open vraagstelling	A: noch beter, noch slechter / slechter O: enigszins beter tot veel beter C: afhankelijk van stadium van relatie (bij sturingsvermindering: beter vanuit A)

A: agentschapsmodel; O: ontwikkelingsmodel; C: congruentiemodel; (P): visie van de principaal; (P'): perceptie van de principaal als het ontwikkelde vertrouwen reeds groot is (identificatie-gebonden vertrouwen). Als het ontwikkelde vertrouwen beperkt is, dan zal de perceptie van de principaal eerder de respectievelijke hypothese van het agentschapsmodel steunen.

TABEL 8.13 (VERVOLG): INDICATIES VOOR AANWEZIGHEID VAN VERTROUWEN EN VOOR HET PASSEND THEORETISCHE MODEL IN DE CASESTUDY

Hoofdstuk 9: De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering (1992-1999): Analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren (onderzoeksfase II - luik 2)

In hoofdstuk 7 werd aan de hand van de analyse op basis van analyse-instrumenten aangegeven dat er in de periode 1992-1999 zowel t.a.v. de arbeidsbemiddeling als de beroepsopleiding sprake was van een – niet altijd rechtlijnige - formele en feitelijke toename van beheersautonomie, resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. Ook bleek op basis van documentenanalyses dat de resultaatsverwezenlijking in de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding t.a.v. de gekwantificeerde én de meeste niet-gekwantificeerde doelstellingen (excl. rechtvaardigheid) verbeterde in de beschouwde periode. Verder werd aangegeven dat deze stijging niet exclusief aan bepaalde omgevingsfactoren, zoals de economische conjunctuur, kon worden gewijd. In dit hoofdstuk wordt nagegaan (1) in hoeverre dat deze observaties inzake sturing (cf. 9.1), resultaatsverwezenlijking (9.2) en de causale relaties ertussen (9.3) stroken met de percepties van de betrokken actoren (agent en principalen), en (2) door middel van welk ontwikkeld theoretische model deze gepercipieerde causale relaties kunnen worden verklaard (9.4). De gevolgde methodologie staat beschreven in hoofdstuk 5.1.

In dit deel worden enkel de *bevindingen* van de uitgebreide analyses weergegeven. De uitgebreide analyses vindt men in het afzonderlijk caserapport (Verhoest 2002: 221-326).

9.1. De sturing van de VDAB door de Vlaamse regering volgens de perceptie van de betrokken actoren

In dit deel wordt weergegeven hoe de betrokken actoren de mate van sturing door de Vlaamse regering percipieerden tijdens de periode 1992-1999. Hun perceptie van de sturing zal hun gedrag beïnvloeden. Deze analyse laat ook toe de bevindingen van de analyse op basis van de analyse-instrumenten (onderzoeksfase II, luik 1) te valideren. De aangewende methodologie is geduid in het methodologische hoofdstuk (zie: hoofdstuk 5). In dit deel wordt de onderzoeksvraag 2.2 finaal beantwoord.

9.1.1. Arbeidsbemiddeling

De evolutie van de sturing vanwege de Vlaamse regering t.o.v. de VDAB-arbeidsbemiddeling volgens de perceptie van de betrokken actoren sloot voor de vier sturingsmechanismen in hoge mate aan bij de bevindingen op basis van de analyse via de analyse-instrumenten (zie hoofdstuk 2.1.5). Hier werd ook gewezen op het verschil tussen formele en feitelijke mate van sturing. De meeste actoren percipieerden dat de sturing vanwege de Vlaamse regering op het vlak van inputsturing, resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging minder strak was dan formeel voorzien werd.

Wel werden een aantal afwijkingen t.o.v. de analyse op basis van analyse-instrumenten vastgesteld. Eerst en vooral bleek de mate van feitelijke beheersautonomie in hoofde van de betrokken actoren nauwelijks te lijden onder de algemene maatregelen, doordat de uiteindelijke gevolgen voor de VDAB door haar toedoen minimaal waren. Bovendien werden door de betrokken actoren, in het kader van de vergelijking met de sector BO, m.b.t. de sector arbeidsbemiddeling een aantal sturingsmechanismen extra benadrukt. De mate van feitelijke competitie door andere aanbieders in de periode 1994-1998 werd als zeer groot beschouwd in vergelijking met de sector BO. De positieve prikkels via bekostiging werden als belangrijker beschouwd in de sector arbeidsbemiddeling in vergelijking met de sector BO.

Tabel 9.1 geeft de gecorrigeerde scores m.b.t. de mate van sturing op basis van de perceptie van de betrokken actoren weer (vgl. tabel 7.7).

STURINGSMECHANISME	PERIODE 1994-1998 T.O.V. PERIODE 1992-1993		PERIODE 1999 T.O.V. PERIODE 1992-1993	
	FORMEEL	FEITELIJK	FORMEEL	FEITELIJK
Beheersautonomie financieel management	++	***++ (+)***	+	***(+++)***
Beheersautonomie personeelsmanagement	+	++	+	++
Resultaatsturing	++	+	+++	+
Negatieve prikkels via bekostiging	+++	+	++	++
Positieve prikkels via bekostiging	+	***++ (+)***	+++	++
Competitie door andere aanbieders	+	***++ (+) (feitelijk & dreiging)***	+++	+++
Veronderstelde invloed op resultaten	*3/7*	***4 (6)/6 (8)***	*2/11*	***2 (5)/8***

+: relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993; = geen toename t.o.v. de periode 1992-1993; (+) bijkomende relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993 in vergelijking met de analyse op basis van de analyse-instrumenten

TABEL 9.1: FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN STURING T.A.V. DE ARBEIDSBEMIDDELING IN DE PERIODE 1994-1998 EN DE PERIODE VANAF 1999 T.O.V. DE PERIODE 1992-1993 (ANALYSE OP BASIS VAN DE PERCEPTIE VAN DE BETROKKEN actoren)

9.1.1.2. Beroepsopleiding

Ook t.a.v. de sector BO stemde de perceptie van de betrokken actoren in hoge mate overeen met de analyse op basis van het analyse-instrument. Ook hier werd de evolutie van een aantal sturingsmechanismen extra benadrukt door de betrokken actoren (zie tabel 9.2 en vgl. tabel 7.9).

STURINGSMECHANISME	PERIODE 1994-1998 T.O.V. PERIODE 1992-1993		PERIODE 1999 T.O.V. PERIODE 1992-1993	
	FORMEEL	FEITELIJK	FORMEEL	FEITELIJK
Beheersautonomie financieel management	++	***++ (+)***	+	***(+++)***
Beheersautonomie personeelsmanagement	++	+++	++	+++
Resultaatsturing	+++	***+ (+)***	+++	+
Negatieve prikkels via bekostiging	+++	***+ (+)***	++	++
Positieve prikkels via bekostiging	+	***(+)***	+++	++
Competitie door andere aanbieders	=	***(=)***	=	***(=)***
Veronderstelde invloed op resultaten	*4/7*	*5 (6)/5 (5)*	*3/8*	*3 (6)/6 (5)*

+: relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993; = geen toename t.o.v. de periode 1992-1993; (+) bijkomende relatieve toename t.o.v. periode 1992-1993 in vergelijking met de analyse op basis van de analyse-instrumenten

TABEL 9.2: FORMELE EN FEITELIJKE MATE VAN STURING T.A.V. DE BEROEPSOPLEIDING IN DE PERIODE 1994-1998 EN DE PERIODE VANAF 1999 T.O.V. DE PERIODE 1992-1993 (ANALYSE OP BASIS VAN DE PERCEPTIE VAN DE BETROKKEN ACTOREN)

In vergelijking met de arbeidsbemiddeling werd de mate van resultaatsturing als hoger ervaren door de relatief hogere resultaatsnormen en de strikte koppeling met de financiële middelen. Ook de mate van negatieve prikkels via bekostiging (m.n. het zelf dienen te dekken van verliezen door de bevriezing

van de dotatie) werd in de sector BO hoger geacht dan bij de arbeidsbemiddeling, in tegenstelling tot de positieve prikkels via bekostiging. In de sector BO kon men eveneens inkomsten uit betalende diensten behouden maar deze werden in heel hoge mate ingezet om de verliezen te dekken die voortkwamen uit de bevriezing van de dotatie en het dalen van de ESF-inkomsten. In vergelijking met de arbeidsbemiddeling werd ook de mate van competitie veel minder groot geacht. Deze beperkte mate van competitie zou overigens in de jaren negentig volgens het VDAB-management niet veel zijn veranderd (zie tabel 9.2).

Deze gecorrigeerde scores hebben geen invloed op de verwachte patronen inzake resultaatsverwezenlijking m.b.t. de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding zoals deze respectievelijk zijn weergegeven in de tabel 7.8 en tabel 7.9. Wel geven deze gecorrigeerde scores de wijzigingen weer m.b.t. de relatieve aanwezigheid en het belang van bepaalde sturingsmechanismen (m.n. resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie) in de twee sectoren. De analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren is meer verfijnd dan de analyse op basis van de analyse-instrumenten in die zin dat deze beter toelaat te differentiëren tussen de mate van sturing t.o.v. de arbeidsbemiddeling enerzijds en t.o.v. de beroepsopleiding anderzijds. Immers, het is hun perceptie van de mate van sturing die het gedrag van de actoren bepaalt.

9.2. Evolutie van de resultaten van de VDAB in de periode 1992-1999 volgens de perceptie van de betrokken actoren

In dit deel wordt weergegeven hoe de betrokken actoren de resultaatsverwezenlijking door de VDAB t.a.v. de gekwantificeerde en de niet-gekwantificeerde doelstellingen in de periode 1992-1999 percipieerden. Ook werd in luik 2 van de onderzoeksfase II bij de betrokken actoren (agent en principalen) nagegaan wat hun perceptie was m.b.t. (1) de hoogte van de resultaatsnormen[267] en (2) de evolutie van de resultaten (binnen en buiten de beheersovereenkomst) tegenover de door hen verwachte evolutie[268] (zie ook hoofdstuk 5.2). Voor een correcte validering van de opgelegde resultaatsnormen werd in de vragenlijst vervolgens nagegaan (1) in hoeverre de betrokken actoren de geselecteerde resultaatsindicatoren als de in de tijd van de onderhandeling best mogelijke selectie achtten, (2) welke actor volgens hun perceptie invloed had op de selectie van de resultaatsindicatoren (VDAB en/of kabinetten) en (3) welke actor volgens hun perceptie invloed had op de hoogte van de resultaatsnormen?

De bevindingen van de analyse van de perceptie van de betrokken actoren sluit in heel hoge mate aan bij de analyse door de onderzoeker (zie hoofdstuk 7.3).

Voor wat betreft de arbeidsbemiddeling was er consensus dat de resultaten t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen in de periode 1994-1998 t.o.v. 1992-1993 licht of sterk stegen. Ook bestond er een zekere consensus over de toename van de resultaten t.a.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen (b.v. kwaliteit en efficiëntie). M.b.t. de rechtvaardigheid van de dienstverlening echter werd echter geen vooruitgang of zelfs een achteruitgang gepercipieerd. Alle actoren percipieerden de normen inzake arbeidsbemiddeling als haalbaar, waarbij de VDAB de belangrijkste invloed inzake selectie van de

[267] De schriftelijk in te vullen vragenlijst bevatte daartoe de vraag: Hoe schatte u de gestelde resultaatsnormen in de eerste beheersovereenkomst inzake arbeidsbemiddeling in qua haalbaarheid? De resultaatsnormen waren: zeer hoog gesteld/eerder hoog gesteld/noch hoog, noch laag gesteld/eerder laag gesteld/ zeer laag gesteld. Indien noodzakelijk (b.v. Verduidelijking naar bepaalde resultaatsnorm) werd in het interview terzake nog extra vragen gesteld.

[268] De schriftelijk in te vullen vragenlijst somde daartoe de verschillende resultaatsnormen op en stelde vervolgens twee vragen: (1) hoe verwachtte u bij het begin van de eerste beheersovereenkomst dat deze resultaten van de VDAB inzake arbeidsbemiddeling, die in de beheersovereenkomst als norm zijn opgenomen zouden evolueren in de loop van de periode 1993-1998 (antwoordmogelijkheden: sterke afname/ lichte afname/ status quo/ lichte toename/ sterke toename). (2) Hoe zijn de resultaten (...) in werkelijkheid geëvolueerd in de loop van de periode 1993-1998 (zelfde antwoordmogelijkheden)? In het interview werd dan nagegaan welke resultaatsnormen men juist voor ogen had bij het invullen van de vragenlijst en werd

indicatoren en resultaatsnormen werd beschouwd. Vanuit de kabinetten en de werknemersorganisaties werd ter zake gesteld dat de dienstverlening t.a.v. de moeilijke doelgroepen als dusdanig geen prioriteit was van het VDAB-management en de proportionele vertegenwoordiging van die doelgroepen slechts onder druk van de regering en het beheerscomité een punt van aandacht werd. Het streven naar een 'full service' aanbod werd volgens hen nog te weinig gecomplementeerd met hefbomen voor de moeilijke doelgroepen. Ook werd terzake verwezen naar de discriminerende invloed van de heroriëntatie naar nieuwe-technologiecontacten ten nadele van persoonlijke contacten. Deze tekortkoming m.b.t. de rechtvaardigheid van de dienstverlening werd gepercipieerd m.b.t. de volledige VDAB-dienstverlening (incl. de BO).

Voor wat betreft de beroepsopleiding percipieerden de meeste actoren een status quo of afname omwille van de dalende ESF-inkomsten. Abstractie makend van de daling van middelen, percipieerden verschillende actoren een lichte toename, uitgez. het kabinet Financiën en Begroting en kabinet Tewerkstelling m.b.t. de periode 1995-1999. In die gepercipieerde toename speelde de samenwerking met derden en sectoren een belangrijke rol. De resultaatsnormen van de BO werden als haalbaar beschouwd omdat de VDAB deze corrigeerde voor de daling van de middelen. M.b.t. de niet-gekwantificeerde doelstellingen werd een status quo of lichte toename vastgesteld. Ook hier werd door de kabinetten en andere respondenten een gebrek van aandacht voor de dienstverlening t.a.v. de moeilijke doelgroepen gepercipieerd (cf. rechtvaardigheid).

M.b.t. de beheersovereenkomst 1999-2002 werd voor het jaar 1999 m.b.t. de gegarandeerde dienstverlening een toename van de resultaten gepercipieerd. Deze normen werden echter beschouwd als eerder laag en waren bedoeld als een soort van veiligheidsbuffer t.a.v. de onzekere uitkomsten van de innovatieve trajectwerking. M.b.t. de trajectwerking werd ook een lichte toename gepercipieerd, terwijl het VDAB-management en het beheerscomité deze normen eerder hoog achtten. Het kabinet Tewerkstelling 1, dat in 1999 terug in functie trad in de Vlaamse regering Dewael I, achtte echter noch de gegarandeerde basisdienstverlening noch de trajectwerking verbeterd en zag zijn verwachtingen niet ingelost. M.b.t. de selectie van de indicatoren en normen percipieerden de meeste actoren dat de VDAB en de kabinetten in gelijke mate een invloed hadden gehad. Dit verwijst naar de 'meer gelijkwaardige en positieve sfeer' van de onderhandelingen van de beheersovereenkomst 1999-2002 in vergelijking met de vorige beheersovereenkomst.

Zowel wat betreft de mate van sturing als de resultaatsverwezenlijking werd door de betrokken actoren een evolutie gepercipieerd die overeenstemt met de analyse op basis van analyse-instrumenten. De volgende vraag is: *In hoeverre werden volgens de betrokken actoren de gepercipieerde resultaatsverwezenlijkingen positief beïnvloed door de onderzochte sturingsmechanismen?*

9.3. De invloed van sturing door de Vlaamse regering op de resultaten van de VDAB volgens de perceptie van de betrokken actoren

In dit deel wordt de causaliteit tussen sturing en resultaatsverwezenlijking onderzocht op basis van de perceptie van de betrokken actoren (voor de aangewende methodologie zie hoofdstuk 5.2 en voor de gebruikte vragenlijst zie bijlage 5.5).

Samen met de eigen analyse van de invloed van een aantal factoren op de resultaatsverwezenlijking, maakt deze analyse het mogelijk na te gaan in hoeverre de sturing vanwege de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB de resultaatsverwezenlijking van de VDAB inzake arbeidsbemiddeling enerzijds en inzake beroepsopleiding anderzijds beïnvloed heeft. Deze beïnvloeding kan op een rechtstreekse manier (via

---

eventueel de inschatting van andere normen bevraagd.

motivatieverhoging) en/of op een onrechtstreekse manier (m.n. via de invloed op bepaalde interne factoren) gebeuren. In dit deel kan voor de casestudy onderzoeksvraag 2.4 finaal beantwoord worden.

9.3.1. Invloed van specifieke factoren op de resultaatsverwezenlijking door de VDAB m.b.t. arbeidsbemiddeling

Tabel 9.3 geeft de onderzochte factoren weer. Deze lijst van factoren werd bekomen door een diepgaande screening van documenten van de VDAB, beleidsbrieven van het kabinet Tewerkstelling en analyses door externen (b.v. doelmatigheidsonderzoeken en audits) en interviews van luik 1 van onderzoeksfase II, waarbij gezocht werd naar de externe en interne factoren die wijzigden in de analyseperiode.

Sturingsmechanismen (evolutie)	**Interne factoren**
Beheersautonomie inzake financieel management	Optreden van het topmanagement m.b.t. arbeidsbemiddeling
Beheersautonomie inzake personeelsmanagement	Optreden van het beheerscomité m.b.t. arbeidsbemiddeling
Resultaatsturing (via de beheersovereenkomsten)	Wijziging in beslissingsstructuur (verschuiving van rol van beheerscomité van operationele naar strategische aspecten)*
Prikkels via bekostiging (koppeling van bekostiging aan resultaten – financiële sanctie/beloning)	Interne sturing objectieven t.a.v. de STD's m.b.t. arbeidsbemiddeling*
Competitie door andere aanbieders	Decentralisatie van bevoegdheden en middelen inzake arbeidsbemiddeling naar STD's (en STC's) (d.i. bestedingsautonomie voor STD-directeurs)*
	Invoering van de decentrale beleidscyclus in de vorm van STD/STC-beleidsplannen
	Invoering van een nieuw personeelskader 1994
	Invoering van een nieuw personeelsstatuut 1995
Externe factoren	Invoering van de bedrijfseconomische en analytische boekhouding (1994-1998)
Economische conjunctuur & vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (evolutie)	Invoering van interactieve en on line technologie (WIS, KISS)
TW- en ander beleid van de Vlaamse regering (b.v. Werkgelegenheidscreatie-program-ma's)	Uitbouw van betalende dienstverlening (Consult…)
Beleid van de federale regering (sociale zekerheids- en ander beleid)	Invulling van de blauwdruk met personeel (1998)
Eventuele andere omgevingsfactoren zoals …	Herstructurering van interne processen met het oog op de invoering van trajectwerking
	Toename van het aantal erkende kosteloze arbeidsbemiddelingsbureaus en verruiming van erkenningvoorwaarden (vanaf 1996)
	Samenwerkingsprotocols met UPEDI en de uitzendkantoren
	Het afsluiten van centrale raamakkoorden met institutionele promotoren en derden + de daaropvolgende uitbouw van de subregionale ESF consortia (eind 1996-1997)
	Andere interne factoren…

*: voorafgaand werd voor deze factoren bevraagd in hoeverre ze volgens de respondent in de periode 1992-1999 hadden plaatsgevonden (niet plaatsgevonden; in kleine mate; in grote mate)

TABEL 9.3: FACTOREN WAARVAN DE GEPERCIPIEERDE POSITIEVE OF NEGATIEVE INVLOED OP DE VERWEZENLIJKING VAN DE RESULTATEN VAN DE VDAB INZAKE ARBEIDSBEMIDDELING

Naast de invloed van externe factoren (vnl. de economische conjunctuur) en interne factoren, werd de resultaatsverwezenlijking van de VDAB inzake arbeidsbemiddeling mee bepaald door de externe sturing door de Vlaamse regering (zie tabel 9.4). De gepercipieerde positieve invloed vanwege de sturingsmechanismen kon rechtstreeks (motivatieverhogend) zijn (zie tabel 9.4) en/of onrechtstreeks via de stimulering of bevordering van interne factoren met een positieve invloed (zie tabel 9.5).

CATEGORIE	INVLOED VAN FACTOREN OP RESULTATEN (EERSTE-ORDE CAUSALE RELATIES)
Externe factoren	
Categorie 1	Economische conjunctuur
Categorie 2	
Categorie 3	Vlaams beleid
Sturingsmechanismen	
Categorie 1	Competitie door andere aanbieders Beheersautonomie inz. financieel management
Categorie 2	Prikkels via bekostiging
Categorie 3	
Interne factoren	
Categorie 1	Optreden van het topmanagement Interne sturing via objectieven * (volgens de 4 sleutelrespondenten in grote mate aanwezig) Interactieve en on line technologie Decentrale beleidscyclus
Categorie 2	Herstructurering van processen naar trajectwerking
Categorie 3	Decentralisatie* (volgens de vier sleutelrespondenten in kleine mate aanwezig) Bedrijfseconomische & analytische boekhouding Samenwerking UPEDI en uitzendkantoren

*: voorafgaand werd voor deze factoren bevraagd in hoeverre ze volgens de respondent in de periode 1992-1999 hadden plaatsgevonden (niet plaatsgevonden; in kleine mate; in grote mate)

TABEL 9.4: BEVINDINGEN INZAKE DE EERSTE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN FACTOREN EN DE BEREIKTE RESULTATEN M.B.T. DE ARBEIDSBEMIDDELING (VOOR DUIDING VAN METHODOLOGIE EN SCORING ZIE HOOFDSTUK 5)

Vooral de mate van competitie, de mate van beheersautonomie inzake financieel management, en in mindere mate de prikkels via bekostiging, werden beschouwd als rechtstreeks motiverende sturingsmechanismen. De resultaatsturing van de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB in de vorm van bepaling en opvolging van resultaatsnormen in de beheersovereenkomsten had vooral onrechtstreeks een invloed via het optreden van het topmanagement, de verstrakking van de interne sturing op objectieven, en de verdere uitbouw van interactieve technologie. Ook de mate van competitie en beheersautonomie hadden een belangrijke onrechtstreekse impact. Tenslotte dient opgemerkt te worden dat deze sturingsmechanismen meestal slechts een stimulerende invloed hadden op die interne factoren, maar niet de oorzaak of enige aanleiding ervoor waren. Bovendien waren niet alle interne factoren terug te brengen op een initiatief van de VDAB zelf, zoals de beslissing tot decentralisatie.

EERSTE-ORDE RELATIE (INTERNE FACTOR BEÏNVLOEDT RESULTATEN)	TWEEDE-ORDE RELATIE (STURINGSMECH. BEÏNVLOEDT INTERNE FACTOR)
Categorie 1	
Optreden van het topmanagement	Autonomie : categorie 1 Resultaatsturing : categorie 1 Prikkels via bekostiging : categorie 2 Competitie (-1 kabinet Tewerkstelling) : categorie 1
Interne sturing via objectieven	Resultaatsturing : categorie 1 Prikkels via bekostiging : categorie 2
Interactieve en on line technologie (WIS en KISS)	Autonomie : categorie 1 Resultaatsturing : categorie 1 Prikkels via bekostiging : categorie 1 Competitie : categorie 1
Decentrale beleidscyclus	Resultaatsturing : categorie 3

TABEL 9.5: BEVINDINGEN INZAKE DE TWEEDE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN DE STURINGSMECHANISMEN EN DE RELEVANTE INTERNE FACTOREN M.B.T. DE ARBEIDSBEMIDDELING (VOOR DUIDING VAN METHODOLOGIE EN SCORING ZIE HOOFDSTUK 5)

EERSTE-ORDE RELATIE (INTERNE FACTOR BEÏNVLOEDT RESULTATEN)	TWEEDE-ORDE RELATIE (STURINGSMECH. BEÏNVLOEDT INTERNE FACTOR)
Categorie 2	
Herstructurering van processen naar trajectwerking	Resultaatsturing : categorie 2 Prikkels via bekostiging : categorie 2 Competitie : categorie 1
Categorie 3	
Decentralisatie (bestedingsautonomie STD-directeur)	Resultaatsturing : categorie 1 Prikkels via bekostiging : categorie 2 Competitie (-2 VDAB +1) : categorie 2
Bedrijfseconomische en analytische boekhouding	Autonomie : categorie 2 Resultaatsturing : categorie 3 Prikkels via bekostiging : categorie 1 Competitie : categorie 2
Samenwerking met UPEDI en uitzendkantoren	Autonomie : categorie 2 Prikkels via bekostiging : categorie 2 Competitie : categorie 1
Overige	
ESF raamakkoorden (1beheerscomité+1kabinet Tewerkstelling& 3/8	Autonomie : categorie 1 Resultaatsturing : categorie 3 Competitie : categorie 1
Beslissingsstructuur (2&2/8) (2 in kleine mate, 2 niet plaatsgevonden)	Autonomie : categorie 1 Resultaatsturing : categorie 2 Competitie (-2 VDAB)

TABEL 9.5 (VERVOLG): BEVINDINGEN INZAKE DE TWEEDE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN DE STURINGSMECHANISMEN EN DE RELEVANTE INTERNE FACTOREN M.B.T. DE ARBEIDSBEMIDDELING (VOOR DUIDING VAN METHODOLOGIE EN SCORING ZIE HOOFDSTUK 5)

9.3.2. Invloed van specifieke factoren op de resultaatsverwezenlijking van de VDAB m.b.t. beroepsopleiding

Tabel 9.6 geeft de onderzochte factoren m.b.t. beroepsopleiding. De sleutelrespondenten waren analoog aan deze in de analyse m.b.t. arbeidsbemiddeling, met uitzondering van het VDAB-management, waarbij één van de twee respondenten uit de sector beroepsopleiding kwam (zie ook methodologie hoofdstuk 5.2.

Sturingsmechanismen (evolutie)	**Interne factoren**
Beheersautonomie inzake financieel management Beheersautonomie inzake personeelsmanagement Resultaatsturing (via de beheersovereenkomsten) Prikkels via bekostiging (koppeling van bekostiging aan resultaten – financiële sanctie/beloning) Competitie door andere aanbieders	Optreden van het topmanagement m.b.t. beroepsopleiding Optreden van het beheerscomité m.b.t. beroepsopleiding Wijziging in beslissingsstructuur (verschuiving van rol van beheerscomité van operationele naar strategische aspecten)* Interne sturing objectieven t.a.v. de STD's m.b.t. beroepsopleiding* Decentralisatie van bevoegdheden en middelen inzake beroepsopleiding naar STD's (en STC's) (d.i. bestedingsautonomie voor STD-directeurs)* Invoering van de decentrale beleidscyclus in de vorm van STD/STC-beleidsplannen Invoering van een nieuw personeelskader 1994 Invoering van de nieuwe rechtspositieregeling voor BO-instructiepersoneel
Externe factoren Economische conjunctuur & vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (evolutie)	Invoering van de bedrijfseconomische en analytische boekhouding (1994-1998) Invoering van interactieve en on line technologie (WIS, KISS) Uitbouw van betalende dienstverlening (Betalende beroepsopleiding…)

TW- en ander beleid van de Vlaamse regering (b.v. werkgelegenheidscreatie-programma's) Beleid van de federale regering (sociale zekerheids- en ander beleid) Evolutie van ESF middelen door de VDAB ontvangen ESF- resultaatsnormen m.b.t. doorstroming van cursisten edm.	Invulling van de blauwdruk met personeel (1998) Herstructurering van interne processen met het oog op de invoering van trajectwerking Flexibilisering van het beroepsopleidingsaanbod van de VDAB* Sectorialisering van de beroepsopleiding (grotere inbreng van de sectoren bij de bepaling van het beroepsopleidingsaanbod)* Uitbesteding van beroepsopleiding aan derden door de VDAB Het afsluiten van centrale raamakkoorden met institutionele promotoren en derden + de daaropvolgende uitbouw van de subregionale ESF consortia (eind 1996-1997)

*: voorafgaand werd voor deze factoren bevraagd in hoeverre ze volgens de respondent in de periode 1992-1999 hadden plaatsgevonden (niet plaatsgevonden; in kleine mate; in grote mate)

TABEL 9.6: FACTOREN WAARVAN DE GEPERCIPIEERDE POSITIEVE OF NEGATIEVE INVLOED OP DE VERWEZENLIJKING VAN DE RESULTATEN VAN DE VDAB INZAKE BEROEPSOPLEIDING

Naast externe factoren, zoals het Vlaams beleid en de economische conjunctuur, en interne factoren, speelden volgens de analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren, ook de aard en de mate van sturing door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 een positieve rol bij de resultaatsverwezenlijking m.b.t. de doelstellingen in de beheersovereenkomsten inzake BO (zie tabel 9.7).

CATEGORIE	INVLOED VAN FACTOREN OP RESULTATEN (EERSTE-ORDE CAUSALE RELATIES)
Externe factoren	
Categorie 1	Vlaams beleid
Categorie 2	Economische conjunctuur
Categorie 3	Beleid federale regering ESF middelen**
Sturingsmechanismen	
Categorie 1	Resultaatsturing
Categorie 2	Beheersautonomie inzake financieel management
Categorie 3	*Competitie door andere aanbieders (andere interpretatie!!!)** Beheersautonomie inzake personeelsmanagement Prikkels via bekostiging
Interne factoren	
Categorie 1	Optreden van het topmanagement Interne sturing via objectieven (volgens 3 respondenten in grote mate, volgens 1 respondent beheerscomité in kleine mate aanwezig) Uitbesteding aan derden Sectorialisering van de beroepsopleiding (volgens 2 respondenten in grote mate; volgens 2 in kleine mate) Decentrale beleidscyclus
Categorie 2	Decentralisatie (volgens 3 in kleine mate, volgens 1 VDAB-BO in grote mate) Flexibilisering van de beroepsopleiding** (volgens 3 in kleine mate, volgens 1 KTW niet plaatsgevonden) Uitbouw van de betalende dienst (Betalende Beroepsopleiding) **
Categorie 3	Bedrijfseconomische & analytische boekhouding Interactieve en on line technologie Optreden van het beheerscomité** Invulling blauwdruk**

*: deze interne factor is een categorie lager ingeschaald omwille van de afwijkende interpretaties door twee sleutelrespondenten m.b.t. het concept 'competitie'. **: de categorisering van deze factoren steunt ten dele mee op de perceptie van een negatieve invloed op de resultaten door sleutelrespondenten. Bij de interpretatie dient hiermee rekening gehouden te worden

TABEL 9.7: BEVINDINGEN INZAKE DE EERSTE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN FACTOREN EN DE BEREIKTE RESULTATEN M.B.T. DE BEROEPSOPLEIDING

In tegenstelling tot de arbeidsbemiddeling werd de mate van resultaatsturing als belangrijkste (d.i. meestgenoemde) rechtstreeks beïnvloedend sturingsmechanisme aangegeven, gevolgd door de evolutie van de mate van beheersautonomie inzake financieel management en de overige sturingsmechanismen in derde instantie. Klaarblijkelijk stelden de resultaatsnormen inzake BO zich toch op een *uitdagend* niveau, hetgeen versterkt werd door de negatieve prikkels via bekostiging in die periode. Bovendien was de mate van resultaatsturing bevorderend voor de belangrijkste (d.i. meestgenoemde) interne factoren, met name het optreden van het topmanagement, de interne sturing via objectieven, de uitbesteding aan derden, de sectorialisering en de invoering van de decentrale beleidscyclus (zie tabel 9.8). Opvallend is dat competitie door andere aanbieders door enkele sleutelrespondenten (BO en kabinet Tewerkstelling) geïnterpreteerd wordt als *de door de VDAB mogelijk gemaakte aanwezigheid van andere actoren*, hetgeen de gerapporteerde invloed van competitie op belangrijke interne factoren zoals de interne sturing via objectieven, uitbesteding aan derden en de invoering van de decentrale beleidscyclus voor een stuk verklaart. Tenslotte dient opgemerkt te worden dat *de inschakeling van derde actoren bij de planning en uitvoering van het BO-aanbod* via sectorialisering enerzijds en uitbesteding anderzijds de meestgenoemde interne factoren met een positieve invloed zijn, naast de interne sturing via objectieven.

EERSTE-ORDE RELATIE (INTERNE FACTOR BEÏNVLOEDT RESULTATEN)	TWEEDE-ORDE RELATIE (STURINGSMECH. BEÏNVLOEDT INTERNE FACTOR)
Categorie 1	
Optreden van het topmanagement	Autonomie categorie 1 Resultaatsturing categorie 1 Prikkels via bekostiging categorie 2 Competitie (2-1 kabinet Tewerkstelling) categorie 2*
Interne sturing via objectieven	Autonomie categorie 3 Resultaatsturing categorie 1 Prikkels via bekostiging categorie 2 Competitie categorie 2*
Uitbesteding aan derden	Autonomie categorie 1 Resultaatsturing categorie 2 Competitie categorie 3*
Sectorialisering van de beroepsopleiding	Autonomie categorie 1 Resultaatsturing categorie 1
Decentrale beleidscyclus	Autonomie (1+1-1ktw) categorie 3 Resultaatsturing categorie 1 Prikkels via bekostiging categorie 2 Competitie categorie 2*
Categorie 2	
Decentralisatie (bestedingsautonomie van STD-directeurs)	Autonomie categorie 3 Resultaatsturing categorie 1 Competitie categorie 1*
Flexibilisering van de beroepsopleiding	*(Autonomie (1-1kabinet Tewerkstelling)categorie 3)* resultaatsturing (1+1-1kabinet Tewerkstelling) categorie 3
Uitbouw van de betalende dienstverlening (betalende beroepsopleiding)	Autonomie categorie 1 Competitie (2-1kabinet Tewerkstelling) categorie 2*

TABEL 9.8 : BEVINDINGEN INZAKE DE TWEEDE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN DE STURINGSMECHANISMEN EN DE RELEVANTE INTERNE FACTOREN M.B.T. DE BEROEPSOPLEIDING

EERSTE-ORDE RELATIE (INTERNE FACTOR BEÏNVLOEDT RESULTATEN)	TWEEDE-ORDE RELATIE (STURINGSMECH. BEÏNVLOEDT INTERNE FACTOR)
Categorie 3	
Bedrijfseconomische en analytische boekhouding	Autonomie categorie 2 Resultaatsturing categorie 3 Prikkels via bekostiging categorie 3
Interactieve en on line technologie (WIS en KISS)	Autonomie categorie 2 Resultaatsturing categorie 3 Competitie categorie 1*
Optreden van het beheerscomité	Autonomie (2 –1KTW) categorie 1 Resultaatsturing (2-1kTW)categorie 2
Invulling blauwdruk	
Overige	
ESF raamakkoorden (bestedingsautonomie STD-directeur) (1 beheerscomité + 1kabinet Tewerkstelling & 3/7)	Autonomie categorie 1 Resultaatsturing categorie 3 Competitie categorie 3*

*: Door de soms afwijkende conceptualisering van 'competitie' wordt de interpretatie van de betrokken causale relaties bemoeilijkt

TABEL 9.8 (VERVOLG): BEVINDINGEN INZAKE DE TWEEDE-ORDE CAUSALE RELATIES TUSSEN DE STURINGSMECHANISMEN EN DE RELEVANTE INTERNE FACTOREN M.B.T. DE BEROEPSOPLEIDING

9.3.3. Besluit: het causaal model bij de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding

De vergelijking van de analyse m.b.t. de sector arbeidsbemiddeling en m.b.t. de sector beroepsopleiding laat toe een aantal comparatieve uitspraken te doen.

Volgens de analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren werd de mate van resultaatsverwezenlijking van de VDAB t.o.v. de in de beheersovereenkomsten gestelde resultaatsnormen gedeeltelijk positief beïnvloed door de sturing door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999. Deze positieve invloed kan rechtstreeks of onrechtstreeks via stimulering van interne factoren, die op hun beurt de resultaten positief beïnvloedden.

(1) De evolutie van de mate van beheersautonomie inzake financieel management had een aanzienlijke rechtstreekse invloed bij de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, terwijl de mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement eerder bij beroepsopleiding een (beperkte) rol speelde. De beheersautonomie van de VDAB (als inverse van de inputsturing door de Vlaamse regering) bevorderde interne factoren zoals het optreden van het topmanagement, innovaties inzake processen en producten en de houding t.o.v. andere actoren op de markt. *De aanwezige mate van beheersautonomie (vooral inzake financieel management) stelde klaarblijkelijk het VDAB-management in staat om een proactief producten- en marktbeleid te voeren*. Zo stelde de evolutie van de beheersautonomie inzake begroting en inkomstenverwerving (zie hoger) in de periode 1992-'99 de VDAB beter in staat om *op eigen initiatief* een stijgend aandeel van middelen in te zetten voor de ontwikkeling van de interactieve en on line technologieën.

(2) De door de actoren toegedichte rechtstreekse invloed van de resultaatsturing door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB hangt duidelijk samen met de relatieve uitdagendheid van de gestelde normen en de daartoe beschikbare financiële middelen. Bovendien valt het op dat daar waar de mate van competitie een sterkere rol toegedicht kreeg, de mate van resultaatsturing minder belangrijk leek (cf. arbeidsbemiddeling), en andersom (cf. beroepsopleiding). Wel had de mate van resultaatsturing bij zowel de arbeidsbemiddeling als de beroepsopleiding een belangrijke onrechtstreekse invloed via het optreden van het topmanagement, de interne sturing via objectieven en de decentralisatie, en het

stimuleren van innovaties inzake processen en producten. Het bestaan van een gepercipieerd verband tussen de mate van externe resultaatsturing en de interne sturing via objectieven en de mate van decentralisatie lijkt te verwijzen naar de in de wetenschappelijke literatuur aangegeven normatieve positie dat een externe resultaatsturing (gegeven een zekere mate van beheersautonomie) effectief is indien intern deze resultaatsturing en beheersautonomie verder vertaald worden naar organisatie-eenheden (Kastelein 1990; Naschold 1996b).

In haar initiatieven t.o.v. de andere actoren op de betrokken markten heeft de VDAB rekening gehouden met, of volgens de niet-VDAB sleutelrespondenten, zich onder meer laten leiden door de noodzaak tot het verwezenlijken van de gestelde resultaatsnormen in de beheersovereenkomsten. In dat verband is overigens duidelijk een feitelijke en formele verruiming van de indicatoren in de twee beheersovereenkomsten, waarbij de resultaten van netwerking en de toenemende regierol van de VDAB, naast deze van de eigen productiviteit van de VDAB zelf, een toenemende rol in deze indicatoren speelden (b.v. aantal opleidingsuren incl. uren door derden; totaal vervullingspercentage in beheersovereenkomst 1999-2002; aantal trajecten door VDAB als trajectbegeleider).

De resultaatsturing door de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB heeft dus voor een richtinggevend en stimulerend kader gezorgd voor het gedrag van het VDAB-management, en door de versterkte interne doorvertaling, voor het gedrag van de STD's. De mate waarin dat kader rechtstreeks motiverend was voor het VDAB-management lijkt omgekeerd evenredig met de mate van invloed die het VDAB-management had op de selectie van de resultaatsindicatoren en op de hoogte van de in de beheersovereenkomsten gestelde resultaatsnormen. Belangrijk is om hierbij op te merken dat verschillende respondenten stelden dat de mate van resultaatsturing aanleiding gaf tot disfunctioneel gedrag van de VDAB (doelverschuiving of *gaming*) (Interview kabinet Tewerkstelling II-10 2001; Interview VDAB II-6 Beheerscomité - Vertegenwoordiger van Werknemersorganisaties 2001; Interview VDAB II-9 Beheerscomité - Vertegenwoordiger van Werkgeversorganisaties 2001). Zo werd door meerdere respondenten verwezen naar de neiging tot cijferfetisjisme of de mentaliteit tot 'streepjes-trekken voor de vervulling van de beheersovereenkomst' waarbij de kwaliteit van activiteiten minder belangrijk werd dan de kwantitatieve verrekening in de resultaten ervan (Interview VDAB II-9 Beheerscomité - Vertegenwoordiger van Werkgeversorganisaties 2001).

(3) Prikkels via bekostiging werden in beperktere mate een rechtstreekse invloed toegedicht (categorie 2 bij arbeidsbemiddeling en categorie 3 bij beroepsopleiding). Bij de interpretatie van de rechtstreekse en onrechtstreekse invloed van dit sturingsmechanisme speelden twee facetten. Enerzijds is er de invloed van de negatieve prikkels, met name de negatieve koppeling van de dotatie (budgetallocatie) aan de resultaten en de (formele) verantwoordelijkheid voor het dekken van de eigen verliezen. Via de interne sturing via objectieven en de decentrale beleidscyclus werden die prikkels deels intern doorvertaald (werkingskosten). Een ander facet is de positieve prikkel van het behoud van winsten uit marktallocatie, waarbij het sturingsmechanisme de uitbouw van betalende diensten, innoverende producten (b.v. WIS en KISS) en de houding t.a.v. de andere actoren op de markt meebepaalt (b.v. Samenwerkingsprotocol met UPEDI en uitzendkantoren). Ook bij de interne vertaling van die positieve prikkel spelen interne sturing en decentralisatie een rol, met name door intern normen op te leggen inzake verwerving van eigen inkomsten uit betalende diensten. In beide interpretaties is het ontwikkelen van een bedrijfseconomische en kostenanalytische boekhouding belangrijk.

De mate van positieve prikkels werd vooral benadrukt voor de sector arbeidsbemiddeling, terwijl de mate van negatieve prikkels vooral belangrijk was in de sector BO[269]. Dit sluit aan bij de perceptie van de actoren inzake de relatieve aanwezigheid van deze prikkels in de beide sectoren. *Zowel positieve*

[269] Vanuit de sector BO werd naderhand benadrukt dat ook de positieve prikkels een motiverende rol speelden (d.i. zelf houden van winsten), hoewel deze beperkter waren dan de negatieve prikkels (d.i. zelf dekken van verliezen) (Interviews VDAB 2002).

als negatieve prikkels via bekostiging hadden klaarblijkelijk een zekere positieve invloed op de resultaatsverwezenlijking, waarbij de positieve prikkel iets meer krediet kreeg. Negatieve prikkels werden niet politiek opportuun geacht (cf. negatieve koppeling) of als onrechtvaardig aangevoeld, zeker als ze niet gecomplementeerd werden met analoge positieve prikkels. Naarmate de negatieve prikkels tot bekostiging als hoger werden aangevoeld, hoe minder transparant de VDAB leek om te gaan met wijzigingen inzake indicatoren en resultaatsnormen (cf. BO t.o.v. de AB&BGL). Deze bevinding lijkt aan te sluiten bij de theoretische notie dat naarmate de mate van risico-overdracht ('high-powered incentives') groter wordt, de neiging tot opportunistisch gedrag toeneemt en de noodzaak van een betrouwbaarheidsaudit groeit (zie hoofdstuk 4).

(4) Aan de mate van competitie door andere (onafhankelijke) aanbieders op de productmarkt als sturingsmechanisme werd bij de arbeidsbemiddeling een heel sterke rechtstreekse invloed op de resultaatsverwezenlijking toegedicht, terwijl in de sector BO dit heel wat minder het geval was. Dit sluit aan bij de gepercipieerde aanwezigheid van competitie op de beroepsopleidingsmarkt door de betrokken actoren in vergelijking met de bemiddelingsmarkt en is deels te wijten aan een andere interpretatie die door een aantal respondenten aan de notie 'competitie' op de beroepsopleidingsmarkt gegeven wordt. In de correcte interpretatie heeft de mate van competitie een sterke invloed op het optreden van het topmanagement, innovaties inzake processen en producten (interactieve technologie en trajectwerking, betalende diensten) en de houding t.o.v. de andere actoren op de markt. De houding van de VDAB in deze werd vooral bepaald door de behoefte aan marktordening en het streven naar de vrijwaring van de centrale rol, waarbij de vervulling van de resultaatsnormen in de beheersovereenkomst in het achterhoofd werd gehouden. Hierbij kreeg deze centrale rol, naast het aspect van eigen dienstenaanbod, meer en meer een nieuwsoortige inhoud, met name deze van regisseur en bewaker van de arbeidsmarkttransparantie, waarbij andere actoren in toenemende mate ingeschakeld worden in de beleidsuitvoering door de VDAB en hun resultaten worden verrekend in de resultaten van de VDAB. Merk op dat bij de beroepsopleiding een zekere decentralisatie van middelen en bevoegdheden gestimuleerd werd door de mate van competitie; in de arbeidsbemiddeling werd een decentralisatie juist niet opportuun geacht als antwoord op de toenemende competitie. Dit verwijst naar de verschillende aard van de producten en de bijhorende sturing (zie infra).

Zowel prikkels via bekostiging, resultaatsturing en competitie zijn sturingsmechanismen die klaarblijkelijk in zekere mate rechtstreeks en onrechtstreeks een stimulerende invloed op de resultaten van de VDAB hadden. Maar indien competitie door andere (onafhankelijke) aanbieders als aanwezig werd gepercipieerd, dan lijkt de rechtstreekse invloed van competitie op de resultaten krachtiger te zijn dan de rechtstreekse invloed van de andere sturingsmechanismen en in het bijzonder de resultaatsturing. Bovendien lijken zowel competitie als resultaatsturing innovatief gedrag m.b.t. producten en processen en in zekere mate tot een op marktordening gerichte houding t.a.v. andere actoren op de markt[270] *te bevorderen. Wel blijkt dat de gepercipieerde aanwezigheid van competitie sterker aanzette tot dergelijk gedrag dan de gepercipieerde mate van resultaatsturing.*

Concluderend kan gesteld worden dat volgens de perceptie van de betrokken actoren de sturingsmechanismen een invloed hadden op de resultaatsverwezenlijking t.o.v. de normen van de beheersovereenkomsten. Bovendien was de differentiatie inzake de gepercipieerde rechtstreekse invloed van de sturingsmechanismen m.b.t. de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding opmerkelijk conform de differentiatie inzake de gepercipieerde aanwezigheid of evolutie van die sturingsmechanismen in die sectoren. De sturingsmechanismen hadden ook een belangrijke onrechtstreekse invloed door de initiatie van nieuwe of de versterking van bestaande interne

[270] Dit kan erop wijzen dat competitie en resultaatsturing tot op zekere hoogte inwisselbaar zijn als sturingsmechanismen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de aanwezigheid van competitie door andere aanbieders het VDAB-management aanzet tot het bepleiten van lage resultaatsnormen bij de onderhandelingen van een beheersovereenkomst. Een laatste verklaring is dat de aanwezigheid van competitie de principalen ertoe aanzet om minder veeleisend te zijn inzake de hoogte

resultaatsverhogende factoren. Naast de sturingsmechanismen speelden volgens de perceptie van de betrokken actoren externe factoren zoals de economische conjunctuur en interne factoren duidelijk een rol. Onderzoeksvraag 2.4 m.b.t. de causaliteit tussen sturing en resultaatsverwezenlijking laat zich dus voor de casestudy positief beantwoorden.

De vraag stelt zich of de causale invloed van sturingsmechanismen op de resultaten van de VDAB te verklaren is vanuit de invloed van die sturingsmechanismen op de intermediaire factoren, zoals die verondersteld werden in het agentschapsmodel: (1) de mate waarin de VDAB keuze had over de optimale mix van inputs (MKOMI), (2) de mate van informatie-asymmetrie tussen de Vlaamse regering en de VDAB m.b.t. de resultaten van de VDAB (IA), (3) de mate van doelincongruentie tussen de Vlaamse regering en de VDAB (DI), en (4) de mate van aanwezigheid van doelincongruentie tussen de verschillende betrokken ministers binnen de Vlaamse regering en het hiermee samenhangende 'meerdere principalen-probleem'. *Werd de VDAB door die sturingmechanismen* uitsluitend, onder meer of helemaal niet *via de beïnvloeding van die intermediaire factoren gemotiveerd tot resultaatsverhogend gedrag? Speelden andere motivatieverhogende intermediaire factoren een rol in het gedrag van de VDAB?* De mate van resultaatsverwezenlijking lijkt immers niet éénduidig samen te hangen met de feitelijke versoepeling door de Vlaamse regering van een aantal sturingsmechanismen zoals de mate van resultaatsturing en de negatieve prikkels via bekostiging doorheen de periode 1994-1999[271]. Bovendien werd een verhoging of minstens een stabilisering van de resultaten m.b.t. de niet-gekwantificeerde doelstellingen (uitgez. rechtvaardigheid) vastgesteld en gepercipieerd, hetgeen aangeeft dat de motivatie van de VDAB tot resultaatsverhogend gedrag wijder reikte dan de kwantitatieve resultaatsnormen die expliciet in de beheersovereenkomsten opgenomen waren. Deze opmerkingen lijken aan te geven dat ofwel:

(1) competitie het belangrijkste sturingsmechanisme was, dat de VDAB aanzette tot een *veralgemeend* resultaatsverhogend gedrag (uitgez. rechtvaardigheid); of

(2) er naast de resultaatsturingscyclus in het kader van de beheersovereenkomsten, er nog andere opvolgingsmechanismen waren waarmee de Vlaamse regering de resultaten van de VDAB kon monitoren (b.v. feedback van maatschappelijk middenveld en gebruikers); of

(3) dat de motivatie van de VDAB gebaseerd was op een wil tot *'trust-building'* t.o.v. de principalen;

(4) of dat er sprake was van doelcongruentie tussen de VDAB en haar principalen.

Bovendien stelt zich de vraag naar de verklaring van het sturingsgedrag van de Vlaamse regering en haar principalen. *In hoeverre waren deze principalen van mening dat de VDAB door die sturingmechanismen uitsluitend, onder meer of helemaal niet via de beïnvloeding van die intermediaire factoren gemotiveerd werd tot resultaatsverhogend gedrag?* Immers, het formele en zeker het feitelijke sturingsgedrag van de principalen conformeert duidelijk *niet* met de volgens het agentschapsmodel verwachte optimalisering van sturing door principalen.

Om deze vragen te beantwoorden, wordt de analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren verder toegespitst op de antecedente en intermediaire variabelen in de causale relatie tussen sturingsmechanismen en resultaatsverwezenlijking.

---

van de resultaatsnormen in de beheersovereenkomst.

[271] Zo kwam tijdens de jaren '96-97 de Vlaamse regering met extra-dotaties tussen in het dekken van de verliezen in de sector BO, maar verhoogde de VDAB de efficiëntie van de sector BO m.b.t. de gepresteerde uren. De beperkte invulling van de resultaatsturing door de Vlaamse regering t.a.v. de arbeidsbemiddeling lijkt de stijging van de resultaten (inzake vacaturebemiddeling) niet af te remmen (uitgez. m.b.t. begeleidingsdiensten).

9.4. De motivatie van de agent en het sturingsgedrag van de principalen volgens de perceptie van de betrokken actoren

In dit deel word de bevindingen gerapporteerd van de zoektocht naar de verklaring van de waargenomen causale verbanden tussen sturing vanwege de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB en de resultaatsverwezenlijking door de VDAB in de periode 1992-1999. Hoe werd de VDAB gemotiveerd tot hogere resultaten? Hoe is het sturingsgedrag van de principalen te verklaren? De analyse in dit deel zal toelaten om in hoofdstuk 10 onderzoeksvraag 2.5 te beantwoorden: in hoeverre kan het oorspronkelijke agentschapsmodel met zijn intermediaire variabelen de waargenomen causale relaties verklaren? Of spelen andere factoren zoals vertrouwen een rol en worden de andere in hoofdstuk 8 ontwikkelde theoretische modellen (het ontwikkelings-, congruentie- en relatieafhankelijk model) meer ondersteund als verklarende modellen?

De analyse verliep voor iedere actor volgens een bepaald stappenplan. Daartoe wordt de methodologie gevolgd zoals die beschreven is in hoofdstuk 5.2 en aangevuld werd door tabel 8.13 in hoofdstuk 8. Eerst werden de doelstellingen van de actor beschouwd en een uitspraak gedaan over de mate waarin de actor doelincongruentie percipieerde met de andere actoren. Vervolgens werd nagegaan hoe de betrokken actor aankeek tegen de evolutie van de intermediaire variabelen en hun rol in de causale relaties tijdens de periode 1992-1999. Verder werd de perceptie van de actor m.b.t. stellingen inzake vertrouwen geanalyseerd. Ten slotte werd ingegaan op de perceptie van de actor m.b.t. de evolutie van de verhouding met de andere actoren Als bijkomende informatie werden de beheersovereenkomsten geanalyseerd m.b.t. hun inhoud en toepassing. Op basis van deze elementen werd het gedrag van de actor verklaard in termen van agentschapstheoretische intermediaire variabelen en/of vertrouwen. *In dit deel worden slechts de bevindingen van de uitgebreide analyses (zie Verhoest 2002: 259-324).*

Voordat de rapportering van de bevindingen wordt aangevat dient gewezen te worden op de wijze waarop de meting van de doelstellingen van de actoren geoperationaliseerd werd (zie hoofdstuk 5.2). Tabel 9.9 omvat de verschillende doelstellingen en hun verwoording in ‘statements’, zoals deze werd voorgelegd aan de verschillende respondenten.

Merk op dat de notie *‘economische doelstelling’* verder in dit deel verwijst naar de statement: ‘*De VDAB dient in te staan voor een zo snel mogelijke afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt’*. De notie *‘sociale doelstelling’* is nauw verbonden met de rechtvaardigheid van de VDAB-dienstverlening en verwijst naar de statement: *‘De VDAB dient de nadruk te leggen op de dienstverlening naar de moeilijke doelgroepen toe, gericht op het arbeidsmarkt-klaar maken van deze werkzoekenden en op hun uitstroom’* (cf. eerste Vlaamse werkgelegenheidsconferentie, zie verder). Deze laatste doelstelling verwijst naar het rechtvaardigheidsaspect van de VDAB-dienstverlening (zie supra).

Bij het interpreteren van de bevindingen moet rekening gehouden worden met het feit dat de aanwezigheid van ‘doelincongruentie’ tussen actoren in dit deel *meestal* verwijst *naar een verschil in klemtoon en prioriteitstelling van bepaalde doelstellingen, in plaats van naar een wederzijdse exclusiviteit van doelstellingen tussen actoren* (zie ook Interviews VDAB 2002).

DOELSTELLING	STATEMENT
Beheer	
Rechtmatigheid	De VDAB dient zijn middelen correct in te zetten voor de bestedingen die volgens de begroting (voor wat betreft financiële middelen) of volgens de personeelsformatie (voor wat betreft personeel) gemachtigd zijn
Uniformiteit	De VDAB is een VOI categorie B en moet dus gelijk behandeld worden als de overige VOI's categorie B
Autonomie	De VDAB moet voldoende autonomie hebben, hetgeen impliceert dat de VDAB eventueel meer autonomie (b.v. inzake personeel of inzake financieel management) kan hebben dan andere VOI's
Zuinigheid	De VDAB dient zo zuinig mogelijk met zijn personeel en met zijn financiële middelen om te springen
Voldoende middelen	De VDAB moet voldoende financiële middelen en personeel hebben om te kunnen functioneren; deze middelen moeten stabiel zijn en minstens gelijkblijven.
Eigen inkomsten	De VDAB dient zijn eigen inkomsten uit betalende diensten te maximaliseren
Efficiëntie	De VDAB dient zijn dienstverlening aan zoveel mogelijk klanten (werkzoekenden, werkgevers) aan te bieden met inzet van zo weinig mogelijk personeel en financiële middelen
Beleid – beleids-inhoudelijk	
Economische doelstelling	De VDAB dient in te staan voor een zo snel mogelijke afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
Sociale doelstelling	De VDAB dient de nadruk te leggen op de dienstverlening naar de moeilijke doelgroepen toe, gericht op het arbeidsmarkt-klaar maken van deze werkzoekenden en op hun uitstroom
Beleid – marktstructu-rering en positionering	
Belangrijkste actor	De VDAB dient de belangrijkste intermediaire actor op de arbeidsmarkt te zijn/worden
Volledige markt	De VDAB moet in wezenlijke mate aanwezig zijn op alle relevante deelmarkten van de arbeidsmarkt (t.a.v. verschillende activiteiten en verschillende doelgroepen)
Private actoren	De private actoren dienen een belangrijkere rol te spelen op de arbeidsmarkt

TABEL 9.9: DOELSTELLINGEN INZAKE BEHEER EN BELEID EN DE BIJHORENDE STATEMENTS

9.4.1. Inhoud, proces en context van de beheersovereenkomsten als sleutelmomenten

Zoals in hoofdstuk 8 aangegeven *kunnen* de inhoud en het proces van contractuele relaties een aanduiding zijn van de mate van vertrouwen tussen de betrokken actoren. Uitgaande van de criteria die in figuur 8.2 werden onderscheiden, werden de inhoud en het proces van de verschillende beheersovereenkomsten geanalyseerd (zie Verhoest 2002: tabel 3.1). Ook de derde beheersovereenkomst 2001-2004 werd geanalyseerd, alhoewel deze beheersovereenkomst buiten de analyseperiode van dit onderzoek valt. De bespreking van deze beheersovereenkomst was immers relevant om de perceptie van het kabinet Tewerkstelling te duiden, zoals verder zal blijken[272].

Dit laat toe na te gaan of er in het geval van de beheersovereenkomsten tussen de VDAB en zijn principalen eerder sprake was van *'discrete, punishment-based contracts'*, of eerder van *'relational cooperative contracts'* en of er tussen de beheersovereenkomsten een evolutie te merken is.

[272] De analyse gebeurde als volgt: (1) de inhoud van de beheersovereenkomsten werd geanalyseerd op indicaties van de aanwezigheid van een hoger, c.q. lage mate van vertrouwen op basis van de criteria van figuur 8.2 en tabel 8.13; (2) er werd nagegaan of beïnvloedende factoren uit de relatie van de VDAB met de toezichthoudende overheid en factoren uit de (beleids)-omgeving deze zgn. indicaties van de mate van vertrouwen kunnen duiden; (3) het feitelijke proces wordt geanalyseerd op conformiteit met de inhoud van de beheersovereenkomst en indicaties van toenemend vertrouwen.

Uit de inhoud van de beheersovereenkomsten blijkt er geen eenduidige evolutie te zijn van beheersovereenkomsten met een laag vertrouwen naar beheersovereenkomsten met een hoger vertrouwen, of andersom. Er blijkt een differentiatie te zijn naar verschillende inhoudelijke aspecten, vooral inzake enerzijds (1) financiële bepalingen m.b.t. zuinigheid en efficiëntie en sancties (indicaties van *toenemend* vertrouwen doorheen de beheersovereenkomsten), en anderzijds (2) rechtvaardigheid en doelgroepenbeleid (indicaties van *afnemend* vertrouwen doorheen de beheersovereenkomsten). *Deze verschuivingen hielden duidelijk ook ten dele verband met gewijzigde omgevingsomstandigheden, naast een eventuele wijziging in vertrouwen.* Wel blijft de feitelijke uitvoering van de eerste en deels de tweede beheersovereenkomst onverklaard. Indien vertrouwen een rol speelde, lijkt één en ander te suggereren dat vertrouwen in deze context een multi-aspectueel concept is, waarbij een toenemend vertrouwen in een bepaald aspect kon gepaard gaan met een afnemend vertrouwen m.b.t. een ander aspect. Een andere analyse van de perceptie van de actoren op één en ander moet een antwoord bieden.

9.4.2. De motivatie van de VDAB als agent verklaard

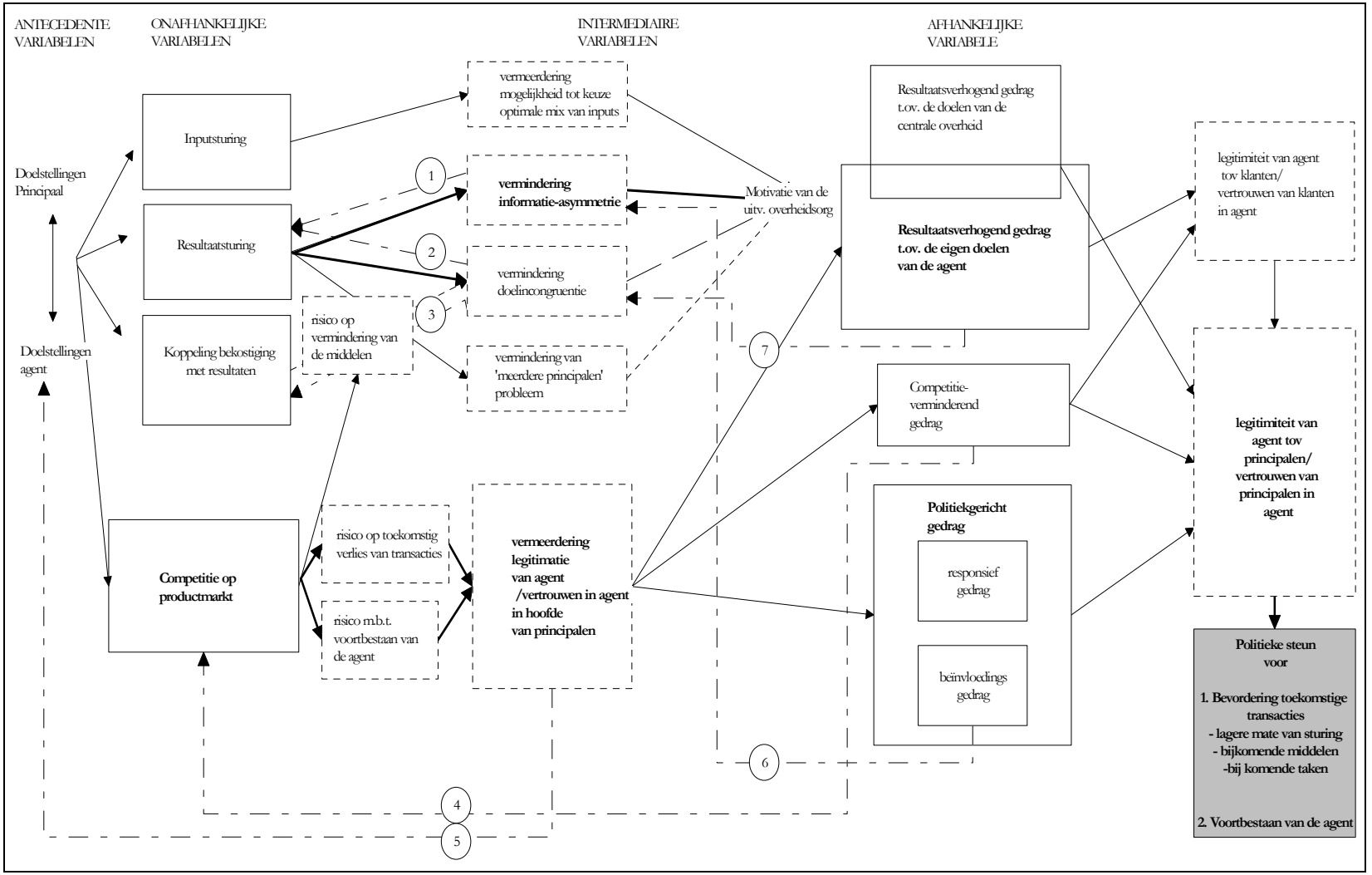
De theoretische modellen die ontwikkeld zijn in hoofdstuk 8, differentiëren zich onderling onder meer m.b.t. de motivatie van de agent en de wijze waarop de agent reageert op de sturing van de principaal. In dit deel werd nagegaan in hoeverre de VDAB volgens de perceptie van haar topmanagement werd gemotiveerd tot *resultaatsverhogend* gedrag door (1) de respectievelijke sturingsmechanismen, via de intermediaire variabelen (cf. agentschapsmodel), (2) de drang tot vertrouwensopbouw (cf. ontwikkelingsmodel), of (3) de perceptie van doelcongruentie (cf. het congruentiemodel), of (4) een mogelijke combinatie van voorgaande afhankelijk van de betrokken relatie tussen de VDAB en haar respectievelijke principalen. Dit laat toe na te gaan in welk theoretisch model het gedrag van de VDAB in de periode 1992-1999 past (cf. Verhoest 2002: 265-290).

Figuur 9.1 geeft de causale relaties tussen de sturingsmechanismen en de resultaatsverwezenlijking aan zoals deze blijkt uit de analyse.

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:

(1) Het kan gesteld worden dat het VDAB-management zelf percipieerde dat het in de periode 1992-1999 op deels andere beheersmatige doelen en vooral andere beleidsinhoudelijke doelen een sterkere klemtoon legde dan zijn centrale principaal, het kabinet Tewerkstelling. Ook met de horizontale principalen, in het bijzonder het kabinet Financiën en Begroting, zag het VDAB-management duidelijk een tegenstelling in doelen op beheersmatig, maar ook in zekere mate op beleidsmatig vlak. Tenslotte dient ook vermeld dat het VDAB-management ook een verschil in belangen met het beheerscomité waarnam.

Deze doelincongruentie had betrekking op onder meer de volgende set van doelstellingen: (a) voldoende autonomie versus uniformiteit en rechtmatigheid (d.i. positie van kabinet Tewerkstelling, kabinet Financiën en Begroting en kabinet Ambtenarenzaken); (b) voldoende middelen versus zuinigheid (d.i. positie van kabinet Financiën en Begroting); (c) een grotere klemtoon op de economische doelstelling versus een grotere klemtoon op de sociale doelstelling (d.i. positie van beheerscomité en kabinet Tewerkstelling) en (d) een centrale marktpositie en algemene aanwezigheid van de VDAB versus een belangrijkere rol voor de private actoren op de arbeidsmarkt (d.i. positie van beheerscomité, kabinet Tewerkstelling en kabinet Financiën en Begroting).



FIGUUR 9.1: EEN VERFIJND CAUSAAL MODEL GEBASEERD OP DE ANALYSE VAN DE PERCEPTIE VAN HET VDAB-MANAGEMENT

Met elk van haar principalen was er sprake van minstens een partiële[273] doelincongruentie. *Er was in hoofde van het VDAB-management dan ook* geen *door haar gepercipieerde volledige doelcongruentie met (één van) haar principalen, zoals verondersteld wordt in het congruentiemodel.*

(2) De figuur 9.1 toont dat de VDAB zichzelf ten eerste gemotiveerd zag door de respectievelijke sturingsmechanismen, hoewel dit enigszins gedifferentieerd was voor de twee sectoren van de VDAB. Er werd vastgesteld dat, volgens het VDAB-management, in de periode 1992-1999 de motivatie tot resultaatsverhogend gedrag in hoofde van de VDAB toenam. *De vermindering van de informatie-asymmetrie tussen de VDAB en de Vlaamse regering d.m.v. de resultaatsturing (maar niet door competitie!) was hierin een heel belangrijke factor.* Volgens de meeste respondenten van het VDAB-management was er een vermindering van de doelincongruentie. De wederzijdse afstemming van doelen werd gereduceerd door de resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. De vermindering van doelincongruentie heeft volgens de respondenten echter slechts een beperkte invloed op de motivatie gehad; immers, de VDAB had haar eigen motivaties die deels overlapten met deze van de Vlaamse regering. Vanuit de sector BO werd aangegeven dat de negatieve prikkels via bekostiging en de mate van competitie vooral de uitbouw van de betalende dienstverlening stimuleerden d.m.v. de slogan "the sky is the limit" en het evenwicht met dienstverlening voor andere doelgroepen bemoeilijkte (Interviews VDAB 2002). Ook in de sector arbeidsbemiddeling bleef er een zekere graad van verschil in klemtoon bestaan tussen het VDAB-management en haar principalen m.b.t. onder meer de economische versus de sociale doelstelling en de rol van de VDAB versus deze van de intermediaire actoren (zie ook infra).

Ook de toename van mogelijkheid tot keuze van de optimale mix inzake inputs had voor twee respondenten (via de feitelijke evolutie van de beheersautonomie) een positief effect op de motivatie. De vermindering van het meerdere principalen probleem had volgens hen slechts een heel beperkte invloed of zelfs geen invloed. Eén respondent ervaarde wat betreft het meerdere principalen-probleem en de mogelijkheid tot keuze van de optimale mix inzake inputs respectievelijk weinig tot geen vermindering en geen invloed op de toename van de motivatie van de VDAB.

De mate van motivatie uit sturingsprikkels[274] werd onder meer bepaald door een aantal factoren inzake management, structuur en organisatiecultuur die de receptiviteit voor prikkels beïnvloeden[275].

(3) De motivatie door de sturingsprikkels is echter niet het volledige verhaal. De VDAB was een 'farsighted' actor die rekening hield met toekomstige transacties en de onzekerheid terzake. In die zin werd zij heel sterk gemotiveerd door de drang tot vertrouwensopbouw t.a.v. haar politieke principalen (d.i. minister, regering én parlement). Dit bleek heel expliciet uit de uitgebreide analyses (cf. Verhoest 2002: 273-287). Bij de arbeidsbemiddeling kwam die drang duidelijk voort uit de risico's die de hoge

---

[273] 'Volledige doelincongruentie' houdt in dat de doelincongruentie betrekking heeft op de verschillende beheersmatige én beleidsmatige doelen, in tegenstelling tot 'partiële' doelincongruentie.

[274] De resultaatsturing had in de BO meer invloed op de resultaatsverwezenlijking dan in de arbeidsbemiddeling omwille van (1) de hogere graad van relatieve uitdagendheid van de resultaatsnormen in de beheersovereenkomst 1994-1998, vergeleken met de beschikbare middelen (zie hoofdstuk 7.2.2); (2) de afwezigheid, c.q. onmogelijkheid van technologische innovaties die via een veralgemeende toepassing konden zorgen voor een aanzienlijke resultaatsverhoging (cf. arbeidsbemiddeling); en (3) de gepercipieerde afwezigheid van een uitdagende mate van competitie door andere (onafhankelijke) aanbieders.

[275] Verschillende respondenten wezen op een aantal kenmerken van de VDAB-BO die het *minder receptief* maakten voor sturingsprikkels vanwege de sturingsmechanismen. Zo werd er gewezen op de grotere mate van beleidsautonomie van de subregionale entiteiten in vergelijking met de arbeidsbemiddeling, hetgeen de sturing in de BO moeilijker en minder direct maakte. De traditie in resultaatsturing was minder uitgebreid als bij de arbeidsbemiddeling en bovendien werd er relatief meer inhoudelijk aangestuurd (Interview VDAB I-6 1999). Er was een andere organisatiecultuur dan in de arbeidsbemiddeling waarbij een hogere graad van professionalisme één van de kenmerken was. De visie en de aanpak van het betrokken management bepaalde onder meer de houding t.o.v. de andere marktactoren. (zie onder meer (Interview VDAB II-3 2001; Interview VDAB II-5 Beheerscomité 2001; Interview kabinet Tewerkstelling II-10 2001; Interview VDAB II-7 Beheerscomité - Vertegenwoordiger van Werknemersorganisaties 2001). De relatieve strengheid van de beheersovereenkomsten heeft klaarblijkelijk een zekere graad van receptiviteit afgedwongen, terwijl de beperkte mate van competitie dit niet vermocht.

mate van (feitelijke) competitie op de bemiddelingsmarkt met zich meebrengt. Tabel 9.10 geeft de verschillende aspecten van competitie door andere aanbieders op de productmarkt, die een motiverende werking hadden op de VDAB. Het is duidelijk dat de motiverende werking van competitie verder ging dan deze die voorzien was in het agentschapsmodel (aspect (1) en (2)). Aspect (3) en (4) gaan immers uit van een agent die in zijn huidig gedrag de toekomstige transacties mee in rekening brengt ('farsightedness') en die streeft naar vertrouwensopbouw bij de principalen teneinde toekomstige transacties veilig te stellen en haar eigen positie en voortbestaan te vrijwaren.

VERSCHILLENDE MOTIVERENDE ASPECTEN VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS OP DE PRODUCTMARKT	KENMERKEN VAN CONCEPT	VAN TOEPASSING
(1) In combinatie met resultaatsturing, informatierevelerend omwille van mogelijkheid tot vergelijking van resultaten van agent met andere aanbieders door principaal (competitie t.a.v. klant) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door verdere vermindering van informatie-asymmetrie	Niet-zelfstandig, betrekking op één transactie	Impliciet
(2) In combinatie met prikkels via bekostiging, versterking van *risico op vermindering van de middelen* als gevolg van tegenvallende resultaten (VDI) door toenemende moeilijkheid om goede resultaten t.o.v. de door de principaal opgelegde doelstellingen (risico voor daling van bekostiging) (competitie t.a.v. klant) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door verdere vermindering van doelincongruentie	Niet-zelfstandig, betrekking op één transactie	Expliciet
(3) In combinatie met resultaatsturing of andere vormen van monitoring (b.v. via pers, derden) door de principaal, versterking van *risico op verlies of verstrenging van toekomstige transacties*[276] (competitie t.a.v. klant en politieke principalen) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag, competitieverminderend marktgedrag en/of politiek-gericht gedrag[277] door noodzaak aan opbouw van vertrouwen door principaal	Niet-zelfstandig, betrekking op meerdere transacties	Ja
(4) Loutere onafhankelijke aanwezigheid van andere aanbieders versterkt *risico t.a.v. voortbestaan* van de uitvoerende overheidsorganisatie als agent door *druk op politieke principalen* (regering en parlement) door andere aanbieders → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag (weinig effectief), competitieverminderend marktgedrag en/of politiek-gericht gedrag (meest effectief) door noodzaak aan opbouw van vertrouwen door principaal/noodzaak van opbouw van politieke steun	Zelfstandig, betrekking op meerdere transacties	Ja

TABEL 9.10: VERSCHILLENDE MOTIVERENDE ASPECTEN VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS OP DE PRODUKTMARKT IN HET GEVAL VAN DE VDAB

Competitie door andere aanbieders was als dusdanig ook een zelfstandig sturingsmechanisme die (1) in combinatie met verschillende vormen van monitoring door de principalen het risico op verlies of verstrenging van toekomstige transacties versterkte, en (2) *door de loutere aanwezigheid van andere aanbieders en hun mobiliserende druk op de politieke principalen het risico t.a.v. het voortbestaan van de VDAB in de hand werkte*. Zeker de laatste vorm van risico door competitie is eigen aan uitvoerende overheidsorganisaties in de publieke sector, in tegenstelling tot private ondernemingen die op een competitieve markt aanwezig zijn. De betrokken respondenten van het VDAB-management percipieerden dus de omgeving van de VDAB als bedreigend en onzeker in verschillende opzichten. Een respondent stelde dat de competitie die de VDAB ondervond ook vanuit het politieke niveau kwam. De VDAB moest zich volgens deze respondent voortdurend bewijzen t.o.v. iedereen (VDAB II-2 2001). Bij de beroepsopleiding speelde die drang tot vertrouwensopbouw ook. Deze drang kwam

[276] Verstrenging van toekomstige transacties houdt in dat bij toekomstige transacties de sturing door de principaal verder toeneemt of toch niet zeker niet afneemt.
[277] Politiek-gericht gedrag is gedrag gericht op politieke beïnvloeding of op politieke responsiviteit (zie verder).

onder meer voort uit competitie door andere aanbieders voor afzet van producten (in veel mindere mate), maar ook andere factoren zoals competitie met andere aanbieders voor budgetallocatie, het gebrek aan politieke consensus over de rol van de VDAB-BO en een verhoogde politieke belangstelling omwille van omgevingsevoluties. De drang tot vertrouwensopbouw en legitimering verwees naar de *ultieme doelstelling* van de uitvoerende overheidsorganisatie als agent: het verzekeren van het voortbestaan van de dienst met minstens het huidig niveau van middelen en taken. De motivatie van de VDAB lijkt dus zowel aan te sluiten bij het agentschapsmodel als bij het ontwikkelingsmodel.

(4) Om haar *legimiteit* als centrale actor op de arbeidsmarkt te bestendigen of te vergroten t.o.v. de politieke principalen (ministers, regering én parlement), klanten en drukkingsgroepen ontwikkelde de VDAB vier gedragstrategieën:

De eerste en belangrijkste strategie was *resultaatsverhoging door de invoering en/of bevordering van klantgerichte innovaties en attitudes.* Een deelaspect daarvan was het invoeren van innovatieve producten en -processen, die vernieuwend waren t.o.v. de klant, de andere marktactoren en de eigen principalen. Een tweede deelaspect van de eerste strategie was resultaatsverhoging door het bevorderen van een marktgerichte houding en een concurrentiementaliteit bij de regionale entiteiten en de eigen medewerkers (o.m. door het benadrukken door het topmanagement van de 'bedreigende competitie door andere aanbieders') en door het invoeren van innovaties inzake financieel en personeelsmanagement. De betrokken sturingsmechanismen versterkten de interne positie van het topmanagement t.o.v. de subregionale entiteiten en functioneerden onder meer als een soort tegenbeweging t.o.v. de 'gedwongen' decentralisatie van bevoegdheden en middelen (zie hoofdstuk 9.3)[278]. Beide bovenvermelde aspecten speelden heel sterk bij de arbeidsbemiddeling, terwijl in de BO eerder het eerste aspect speelde. Voor de wijze waarop de VDAB zich profileerde als proactieve dienstverlener en de wijze waarop de leidende ambtenaar de VDAB leidde en aanstuurde kreeg de leidende ambtenaar overigens de Prijs voor Overheidsmanager van het Jaar 1998 vanwege de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB).

Een tweede strategie van de VDAB was haar *houding t.o.v. de andere marktactoren*. Hoger is reeds aangegeven dat deze houding, zoals zichtbaar in de aansturing van de kosteloze bureaus voor arbeidsbemiddeling, de ESF-consortia, de samenwerkingsakkoorden met de uitzendsector en de uitbouw van de betalende diensten, bepaald werd door de behoefte aan marktordening en het vrijwaren van de centrale rol van de VDAB. Hierbij was er een duidelijk verschil in houding t.o.v. de profit en nonprofit aanbieders (Verhoest 2002: tabel 3.22). De respectievelijke houdingen hadden tot doel ofwel de groei en mogelijkheden van de aanbieders (pogen) te beheersen, ofwel de aanbieders zoveel mogelijk in te schakelen in de VDAB-werking. Hierbij was de symbolische uitkomst van dat marktgedrag belangrijk, m.n. de erkenning van de VDAB als centrale actor door de betrokken partijen, eerder dan de feitelijke invloed op het gedrag van die marktpartijen (zie hoofdstuk 3.3).

Een derde strategie was het stellen van *legitimerend gedrag gericht op de politieke principalen* via *een expliciete communicatie- en imagovormende strategie*. Er werd reeds aangegeven dat de VDAB een bewuste communicatie- en marketingstrategie volgde t.o.v. haar klanten. Dat deed de VDAB ook ten behoeve van haar politieke principalen (incl. de betrokken parlementaire commissies). *Immers, de uiteindelijke beslissing m.b.t. de ontwikkeling en het voortbestaan van de VDAB lag bij deze politieke principalen.*

Een vierde strategie was een andere variant van legitimerend gedrag gericht op de politieke principalen. Dat was het stellen van gedrag dat specifiek gericht was op de verwezenlijking van de vragen en wensen van de politieke principalen, m.a.w. *responsief gedrag*. Naarmate de acties die

[278] Deze interne sturing werd ook versterkt door de evaluatie van de directeurs, dat door het personeelsstatuut van 1 juni 1995 werd ingevoerd (VDAB I-14 1999).

tegemoet lijken te komen aan de belangen van de sturende overheid, ondernomen worden zonder expliciete dwang, druk of sturing vanwege die sturende overheid, is er sprake van meer responsief gedrag. Dergelijke acties werden verondersteld de legitimiteit van de VDAB in hoofde van de politieke principalen te versterken[279].

(5) Uit de analyse zijn ook een aantal gevolgtrekkingen te maken i.v.m. de respectievelijke sturingsmechanismen en hun relatie met de motivatie van de VDAB. M.b.t. de *negatieve prikkels via bekostiging* blijkt dat een *te* hoge mate van dergelijke prikkels ('onrechtvaardig') een onbedoeld effect heeft op het gedrag en de mate van doelincongruentie tussen de VDAB en haar principalen. In het kader van de gedragsstrategieën ter legimering speelde de *resultaatsturing* een dubbele rol: d.i. enerzijds *als sturingsmechanisme voor de principaal (cf. agentschapstheoretische basistheorie) en anderzijds als legitimeringsinstrument voor de agent*. Naarmate de principaal meer ervaring kreeg met de beheersovereenkomst als sturingsinstrument, nam echter het belang van de beheersovereenkomst als legitimeringsinstrument voor de agent af. Tabel 9.11 geeft deze dubbele rol van de resultaatsturing weer. Resultaatsturing via beheersovereenkomsten was overigens niet het enige instrument om de informatie-asymmetrie te verlagen (ook jaarverslagen, doelmatigheidsonderzoeken, e.d.m.).

RESULTAATSTURING ALS STURINGSMECHANISME VOOR PRINCIPAAL	RESULTAATSTURING ALS LEGITIMERINGSINSTRUMENT VOOR AGENT
(1) Resultaatsturing als informatierevelerend instrument door de aanwezigheid van deelsystemen en de aard van de indicatoren → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door vermindering van informatie-asymmetrie tussen principaal en agent	(1') Resultaatsturing als instrument om positieve informatie te communiceren en te formaliseren t.o.v. klanten, andere aanbieders en principalen → invloed op resultaatsturing (selectie indicatoren, bepaling resultaatsnormen, interpretatie van normen en indicatoren, wijze van rapportering) teneinde legitimatie en vertrouwensopbouw bij principalen
(2) Resultaatsturing als instrument tot vermindering van de doelincongruentie tussen principaal en agent door duidelijke doelstellingen en door inspraak → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door vermindering van doelincongruentie tussen principaal en agent	(2') Resultaatsturing als instrument om eigen doelen te bevorderen t.o.v. klanten, andere aanbieders en principalen → invloed op resultaatsturing (selectie indicatoren, bepaling resultaatsnormen, interpretatie van normen en indicatoren, wijze van rapportering) teneinde legitimatie en vertrouwensopbouw bij principalen
Aanwezig bij (in dalende volgorde): - Beheersovereenkomst 2001-2004 - Beheersovereenkomst 1999-2002 - Beheersovereenkomst 1994-1997/1998	Aanwezig bij (in dalende volgorde): - Beheersovereenkomst 1994-1997/1998 - Beheersovereenkomst 1999-2002 - Beheersovereenkomst 2001-2004

TABEL 9.11: VERSCHILLENDE MOTIVERENDE ASPECTEN VAN RESULTAATSTURING

Wat betreft competitie door andere aanbieders blijkt dat de daaruit volgende nood aan legitimering de VDAB motiveerde om zich toe te leggen op de economische doelstelling ('de snelle afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt') teneinde een zo groot mogelijk draagvlak te creeëren bij klanten, burgers, belangengroepen en uiteindelijk bij de politiek. In die zin bood de invoering van competitie geen oplossing voor de (partiële) doelincongruentie tussen de VDAB en haar centrale principaal inzake de behartiging van de sociale doelstelling (in de betekenis van overwegend aandacht voor de moeilijke doelgroepen). *Competitie als sturingsmechanisme heeft dus maar een positieve invloed op de doelincongruentie tussen agent en principaal, voor zover de doelstellingen van de principaal aansluiten bij deze die het best aansluiten bij de marktwerking.*

[279] Dit impliceert niet dat het VDAB-management zich in al deze situaties'willoos' liet leiden door de ad hoc wensen van de politieke principalen, want een aantal acties waren eerder symbolisch (b.v. intern consortium), of werden geheroriënteerd en geherdefinieerd zodat ze in zekere mate aansloten bij de noden en klemtonen van de VDAB.

(6) Volgens het VDAB-management hadden de ontwikkelde gedragsstrategieën een toename van het vertrouwen vanwege de klanten, gebruikers, belangengroepen, en haar politieke principalen tot gevolg. Zowel t.a.v. het kabinet Tewerkstelling als het kabinet Financiën en Begroting werd een verbetering van de perceptie van de VDAB opgemerkt met een gevolg op de toekenning van bijkomende taken en middelen. Anderzijds bleven zowel de centrale principaal als de horizontale principaal onbetrouwbare partners voor de VDAB. Het vertrouwen tussen de VDAB en haar principalen kende in deze perceptie een asymmetrische ontwikkeling.

9.4.3. De rol van het beheerscomité in het sturingsspel

Wat was de rol van het beheerscomité in het sturingsspel tussen de VDAB en de toezichthoudende overheid in de periode 1992-1999?[280] Volgens de wet van 1954 waren de functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën en Begroting bevoegd voor het houden van toezicht op de instelling. Formeel was het beheerscomité als paritair orgaan, bestaande uit vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties, de beheerder van de VDAB, stuurde deze aan en controleerde deze. Was en werd het beheerscomité erkend als (mede-)principaal die de VDAB-dienst aanstuurde? Of was het beheerscomité in de eerste plaats onderdeel van de agent die de VDAB t.a.v. de toezichthoudende overheid was? Hoe verhield het beheerscomité zich t.o.v. de sturing door de toezichthoudende overheid t.a.v. de VDAB? Werkte het beheerscomité hierin versterkend of afzwakkend? Hoe beïnvloedde het beheerscomité de sturing enerzijds en de motivatie anderzijds van de VDAB-dienst en in welke mate? Door wat werd het beheerscomité zelf gemotiveerd; viel haar motivatie volledig samen met die van het VDAB-management?

Via de uitgebreide analyse (Verhoest 2002: 290-297) werd op deze vragen een antwoord gezocht door (1) de perceptie van het beheerscomité op de doelstellingen, sturing en de intermediaire variabelen na te gaan en (2) de invloed van de door de toezichthoudende overheid gebruikte sturingsmechanismen op de rol en de houding van het beheerscomité na te gaan.

Er kan ten eerste gesteld worden dat er bij het beheerscomité sprake was van interne partiële doelincongruentie en van gedeeltelijk verschillende klemtonen inzake gewenste sturing door de Vlaamse regering. Het blijkt uit de analyse dat de fracties zichzelf niet enkel beschouwden als onderdeel van de VDAB beschouwden. Naast hun formeel erkende rol, met name beheerder als sociale partners werden de fracties binnen het beheerscomité ook gemotiveerd vanuit rollen inzake belangenbehartiging voor diverse subgroepen in de maatschappij. Deze onderling conflicterende rollen hadden met elk hun eigen invloed op de motivatie van de fracties. Via hun acties in het beheerscomité t.o.v. het VDAB-management of t.o.v. de toezichthoudende overheid hebben de fracties de werking van de betrokken sturingsmechanismen versterkt/gestimuleerd of afgezwakt/afgeremd. Deze rolvermenging bij de twee fracties verklaart de interne doelincongruentie en de verschillende sturingsvisies binnen het beheerscomité en had een duidelijke invloed op de sturing van de toezichthoudende overheid naar de VDAB toe. Deze invloed was echter niet éénduidig (soms versterkend en soms afzwakkend; zie tabel 9.12).

Het blijkt duidelijk dat de Vlaamse regering onder meer via de inzet van de sturingsmechanismen het beheerscomité in de periode 1992-1999 meer en meer als onderdeel van de te sturen agent

[280] Immers, in hoofdstuk 6 is er reeds op gewezen dat het theoretische kader zich bij uitstek leende om te bestuderen bij intern verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties in plaats van bij extern verzelfstandigde overheidsorganisaties. De vraag stelde zich hoe de aanwezigheid van een raad van bestuur, die gedeeltelijk of volledig is samengesteld uit andere actoren dan de centrale overheid, het sturingspel zou beïnvloeden. Er werd geopperd dat waarschijnlijk de centrale overheid die raad van bestuur vooral percipieerde als onderdeel van de uitvoerende overheidsorganisatie als agent of toch hun rol zo trachte te herdefiniëren.Deze beweging bleek ook duidelijk in de analyse van de algemene sturing van de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's in hoofdstuk 6.

beschouwde en haar rol als principaal terugdrong[281]. Dit was het gevolg van een aantal mechanismen (Verhoest 2002:tabel 3.29): (1) een gedeeltelijk (her)centralisatie van strategische en deels tactische beleidsbepaling in hoofde van de Vlaamse regering; (2) een verdere decentrlaisatie van operationele beleidsbevoegdheden naar het VDAB-management; (3) een verdere decentralisatie van operationele en deels tactische beheersbevoegdheden naar het VDAB-management; (4) een versterking van de hiërarchische band tussen de toezichthoudende overheid en het VDAB-management; (5) een versterking van de rolvermenging bij de fracties van het beheerscomité; en (6) de houding van het VDAB-management in het sturingspel. Uit de analyse van de sturing van de Vlaamse regering t.o.v. de VOI's in het algemeen bleek dat deze verminderde rol van het beheerscomité ten voordele van de toezichthoudende overheid en het management een veralgemeend fenomeen was (zie hoofdstuk 6).

ROLLEN VAN DE FRACTIE IN HET BEHEERSCOMITÉ	VERSTERKENDE OF AFZWAKKENDE HOUDING T.O.V. STURINGSMECHANISMEN
Rollen van de werknemersorganisaties	
Belangenbehartiger van werkzoekenden als klanten/gebruikers van de VDAB (formeel erkende rol naast beheerder)	- voorstander van meer financiële bestedingsautonomie (voldoende middelen) - versterken of aanvullen van resultaatsturing door interne opvolging van bijkomende indicatoren gericht op rechtvaardigheid van dienstverlening (b.v. 1997-1998) - geen voorstander van negatieve prikkels via bekostiging
Belangenbehartiger van werknemers van de VDAB zelf	- afremmen van formele mate van beheersautonomie inzake personeelszaken (b.v. houding werknemersorganisaties bij de opmaak van de rechtspositieregeling BO-instructeurs in 1994)
Belangenbehartiger van non-profit aanbieders van vnl. beroepsopleiding en werkervaring (derden, die met de werknemersorganisaties verbonden zijn)	- stimuleren van toelaten van derden op beroepsopleidingsmarkt (via aanbodfinanciering) mits inschakeling onder de VDAB en erkenning van de VDAB als regisseur
Rollen van de werkgeversorganisaties	
Belangenbehartiger van werkgevers als klanten/ gebruikers van de VDAB (formeel erkende rol naast beheerder)	- voorstander van ruimere beheersautonomie inzake personeel - voorstander van meer competitie op de bemiddelingsmarkt versus vrijwaren van voldoende gratis aanbod door VDAB aan werkgevers (tegen de uitbouw van betalende dienstverlening)
Belangenbehartiger van private profit aanbieders op de bemiddelingsmarkt (en in mindere mate de beroepsopleidingsmarkt)	- geen voorstander van verdere toename van beheersautonomie inzake financieel management voor de VDAB (b.v. problematiek van mogelijke kruissubsidiëring) - sterke voorstander van toelaten van private aanbieders op bemiddelings- en beroepsopleidingsmarkt en het heroriënteren van de VDAB naar een complementaire rol

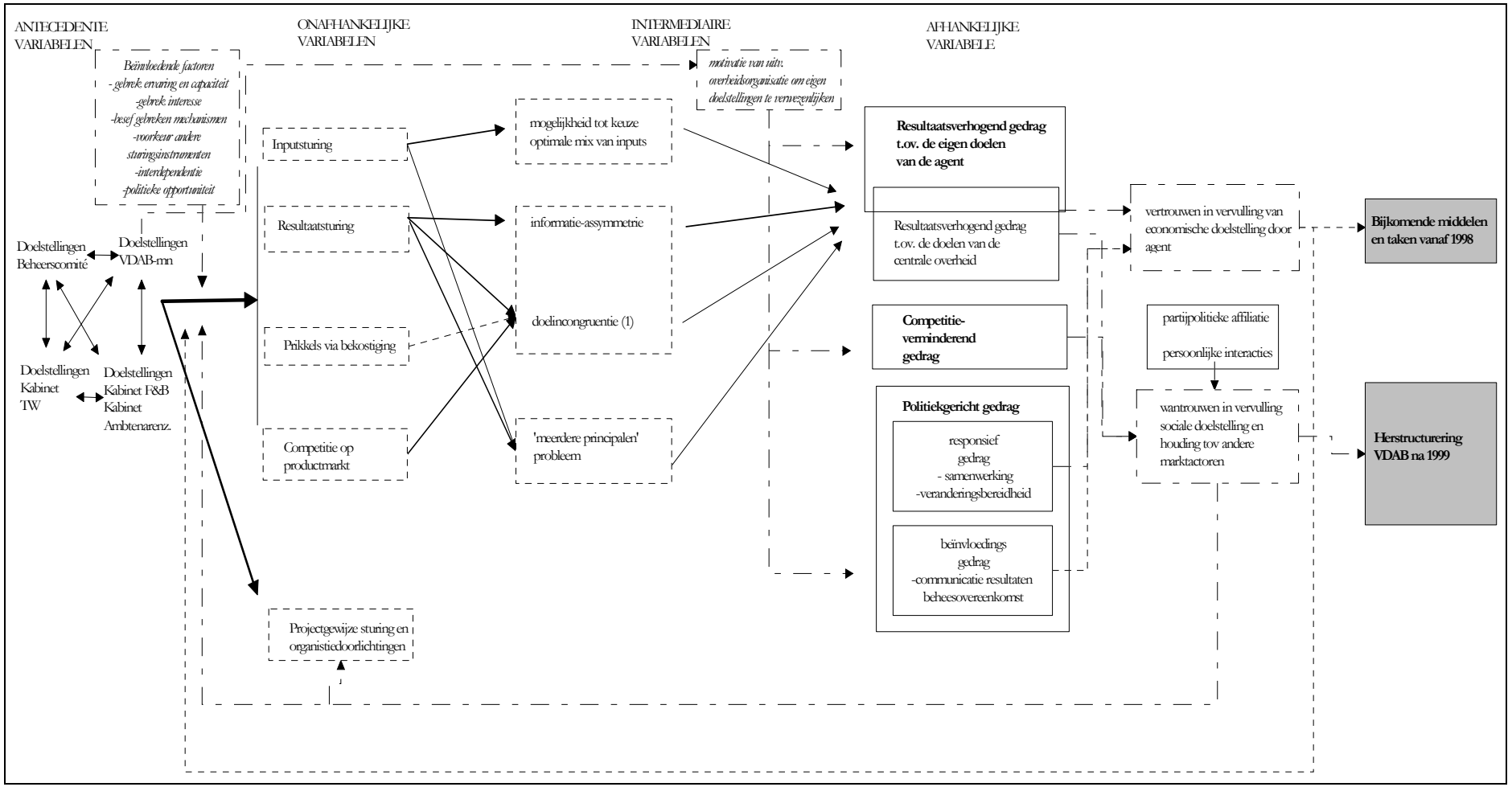
TABEL 9.12: ROLINVULLINGEN DOOR DE FRACTIES IN HET BEHEERSCOMITÉ VAN DE VDAB EN DE INVLOED OP DE STURINGSMECHANISMEN

9.4.4. Het sturingsgedrag van de principalen verklaard

9.4.4.1. Het sturingsgedrag van het kabinet Tewerkstelling als centrale principaal verklaard

Figuur 9.2 geeft de bevindingen van de analyse schematisch weer.

[281] De rol van de sociale partners als (mede)-principaal verschoof ten dele naar VESOC.



FIGUUR 9.2: EEN VERFIJND CAUSAAL MODEL GEBASEERD OP DE ANALYSE VAN DE PERCEPTIE VAN HET KABINET TEWERKSTELLING

(1) In dit deel werd de vraag gesteld naar de verklaring van het sturingsgedrag van de centrale principaal. Er zijn sterke aanwijzingen dat het kabinet Tewerkstelling wat betreft haar sturingsvisie heel sterk aanleunde bij het *agentschapsmodel*.

Ten eerste percipieerde het kabinet Tewerkstelling als centrale principaal een partiële doelincongruentie met het VDAB-management (en in zekere mate met het beheerscomité) voor wat betreft de beheersmatige doelen, meer specifiek m.b.t. de hoeveelheid te verwezenlijken resultaten t.o.v. de beschikbare middelen (efficiëntie). Er was ook een zeker belangenverschil met de horizontale principalen. Maar vooral ervaarde ze t.a.v. het VDAB-management een volledige doelincongruentie op het beleidsmatige vlak, zowel naar het nastreven van de sociale doelstelling en het vergroten van de rol van de private actoren op de arbeidsmarkt.

T.a.v. het beheerscomité was de gepercipieerde doelincongruentie eerder partieel. *Dit impliceert dat in hoofde van het kabinet Tewerkstelling er geen doelcongruentie met haar agent was; doelcongruentie werd dan ook niet gepercipieerd als basis voor de motivatie van de agent tot resultaatsverhogend gedrag. M.a.w., vanuit de perceptie van de centrale principaal is de basisveronderstelling m.b.t. het congruentiemodel (zie hoofdstuk 8) niet aanwezig.*

Beide kabinetten Tewerkstelling percipieerden ten tweede een zeker verband tussen de mate van sturing, de intermediaire variabelen en de resultaten van de VDAB, echter met een verschillende invulling en uitkomst. Uit de analyse bleek dat de respondent van het kabinet Tewerkstelling 1 betwijfelde of de motivatie van de VDAB en het sturingsvermogen van de Vlaamse regering toegenomen was. Vooral de vermindering van de doelincongruentie tussen die twee actoren achtte hij niet waarschijnlijk, en klaarblijkelijk bood de vermindering van de informatie-asymmetrie (d.m.v. resultaatsturing) en de vermindering van het 'meerdere principalen probleem' (d.m.v. vermindering van de inputsturing en d.m.v. resultaatsturing) geen voldoende tegenwicht. *Volgens deze respondent had de sturing van de Vlaamse regering t.o.v. de VDAB, onder meer via de twee beheersovereenkomsten, in die periode feitelijk niet kunnen vermijden dat de VDAB de sociale doelstelling minder aandacht schonk;* hij percipieerde dan ook de rechtvaardigheid van de VDAB-dienstverlening als afgenomen. Volgens de betrokken actor slaagde de VDAB *bij de uitvoering van de eerste én de tweede beheersovereenkomsten* erin haar eigen prioritisering van doelstellingen te vrijwaren. De respondent van het kabinet Tewerkstelling 2 was wel overtuigd van de toename van de motivatie en het sturingsvermogen van de VDAB, voornamelijk door de terugdringing van de informatie-asymmetrie (d.m.v. resultaatsturing) én de doelincongruentie (d.m.v. resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie) tussen de VDAB en de Vlaamse regering. Maar deze respondent merkte deze effecten *vooral op in de tweede helft van de betrokken legislatuur door initiatieven als de externe audit en de afsluiting van de nieuwe beheersovereenkomst 1999-2002 (cf. ook de vermindering van de MPP).* Het ontbrak deze respondent wel aan een duidelijk zicht op de *uitvoering* van die tweede beheersovereenkomst (hetgeen de respondent van kabinet Tewerkstelling 1 wel had in zijn hoedanigheid binnen het kabinet Tewerkstelling dat na 1999 aantrad).

Met andere woorden, de respondent van het kabinet Tewerkstelling 1 percipieerde een tekort aan *effectieve* resultaatsturing en competitie en bijgevolg minder gunstige resultaten, terwijl de respondent van het kabinet Tewerkstelling 2 duidelijk een verbetering van sturing én resultaten zag op het einde van zijn legislatuur. Het verschil tussen de twee respondenten lijkt in grote mate terug te brengen tot een verschil in beschouwde periode, waarbij de respondent van het kabinet Tewerkstelling 1 meerdere (drie) legislaturen in beschouwing nam. *De causale relaties zoals verondersteld in het agentschapsmodel blijken dus tot op zekere hoogte te stroken met de perceptie van de respondenten van het kabinet Tewerkstelling. Dit versterkt de vraag naar de verklaring van het feitelijke sturingsgedrag van de principalen: waarom was er feitelijk en formeel een zekere vermindering van de mate van bepaalde sturingsmechanismen (in het bijzonder resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging) vast te stellen?*

(2) Toch bleek haar feitelijk sturingsgedrag in aanzienlijke mate af te wijken van wat vanuit het agentschapsmodel zou kunnen worden verwacht. Er was immers de feitelijke en deels formele vermindering van de mate van b.v. resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging. Dit had te maken met de volgende beïnvloedende factoren (zie figuur 9.2):

(a) *Een gebrek aan sturingscapaciteit, -informatie en -ervaring (vnl. bij resultaatsturing):* De beheersovereenkomsten waren de eerste ervaringen met resultaatsturing als sturingsmechanisme voor de betrokken kabinetten, die zich geconfronteerd zagen met de moeilijkheid om normen en resultaten te bepalen en te interpreteren (Interview kabinet Tewerkstelling 1995-1999 II-11 2001; zie ook informatie-asymmetrie bij opmaak van de eerste beheersovereenkomst, cf. hoofdstuk 7.2.2 en hoofdstuk 9.2). Veel verantwoordelijkheid kwam bij de gemeenschapscommissaris als opvolger te liggen, maar deze ontbrak hiertoe de middelen, tijd en kennis (Interview kabinet Tewerkstelling 1992-1995 II-10 2001; interview kabinet Tewerkstelling 1992-1999 I-16 1999). De administratie Economie en Werkgelegenheid speelde (en kreeg) geen enkele rol als administratieve tegenhanger, omwille van het gebrek aan menselijk kapitaal (en een gebrek aan investeringen terzake), omwille van verzet van de VDAB[282] en omwille van een onduidelijke houding van het kabinet Tewerkstelling. Een monitoringsysteem of evaluatiecultuur aan de kant van de centrale principaal ontbrak tijdens de uitvoering van de twee beheersovereenkomsten (Interview kabinet Tewerkstelling 1992-1995 II-10 2001). Naderhand bleek duidelijk de politieke intentie dat in het kader van de beheersovereenkomst 2001-2004 de opvolgings- en auditcapaciteit binnen de administratie expliciet uitgebouwd zou worden (mede in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid Vlaanderen; zie ook supra).

(b) *Gebrek aan interesse en besef van gebreken van bepaalde sturingsinstrumenten (bij resultaatsturing en negatieve prikkels via bekostiging):* Het kabinet Tewerkstelling 2 gebruikte de beheersovereenkomst 1994-1997 nauwelijks als sturingsmechanisme naar de VDAB of als basis voor haar beleid (Interview kabinet Tewerkstelling 1995-1999 II-11 2001), omwille van (1) inherente tekortkomingen van deze beheersovereenkomst, (2) een gebrek aan duidelijke visie op de plaats van de VDAB in haar werkgelegenheidsbeleid in de periode 1995-1996, en (3) een onvoldoende eigenaarschap t.a.v. deze beheersovereenkomst die ze erfde van het kabinet Tewerkstelling 1. Het kabinet Tewerkstelling 1 dat vanaf medio 1999 terug deze functie vervulde, ervaarde in dezelfde lijn de ontgoocheling dat de VDAB en haar beheerscomité niet afdoende aanstuurbaar waren door de beheersovereenkomsten, doordat ze hun eigen interpretaties aan de bepalingen van die beheersovereenkomsten gaven. Bovendien werden de kabinetten Tewerkstelling als centrale principaal geconfronteerd met de beperkingen van een beheersovereenkomst als kader voor beleidsvoering, zoals mogelijke negatieve effecten van de keuze van normen, een reductie van flexibiliteit en een vermindering van de mogelijkheden tot ad hoc beleidsvoering.

De positieve invloed van de competitie door andere aanbieders op de resultaatsverwezenlijking door de VDAB werd door beide respondenten aangegeven (zie ook hoofdst 9.3). Toch gingen ze beiden niet akkoord met de stelling dat competitie op zich voldoende (en een beheersovereenkomst overbodig) was om goeie resultaten te halen. Het kabinet Tewerkstelling 2 was van mening dat een beheersovereenkomst noodzakelijk was om het gedrag van de VDAB in een competitieve omgeving bij te sturen of om bijkomende prikkels te geven, vooral met het oog op de invulling van de sociale doelstelling. De respondent van kabinet Tewerkstelling 1 ging echter niet akkoord omdat de competitie op zich onvoldoende aanwezig was of kon ontwikkelen (door de houding van de VDAB). Deze respondent leek op het moment van de bevraging van mening te zijn dat niet enkel de beheersovereenkomst de behartiging van de sociale doelstelling kon stimuleren, maar dat ook een

[282] Zo verzette de VDAB zich tegen de opname van de administratie in het intern auditcomité. Het dient opgemerkt te worden dat in het algemeen een betrokkenheid van de administraties in de sturing t.a.v. de VOI's door deze VOI's afgewezen werd en door de functionele bevoegde kabinetten niet voldoende opportuun werd geacht (zie supra hoofdstuk 6 - ontwerpkaderdecreet 1994).

zekere mate van competitie door andere aanbieders (m.n. derden of nonprofit-organisaties) op het domein van de reïntegratie van risicodoelgroepen dit kon bewerkstelligen (en zelfs met beter resultaat; Cf. Uitspraken vanwege het kabinet Tewerkstelling 1999-2003 op de studiedag 'Marktwerking bij arbeidsbemiddeling' 26 maart 2002, Brussel).

(c) *Een voorkeur voor andere sturingsinstrumenten zoals projectgewijze sturing en eenmalige informatierevelerende instrumenten* (vnl. bij resultaatsturing): Dergelijke sturing omvat de ad hoc interventies van het kabinet Tewerkstelling t.a.v. de VDAB m.b.t. specifieke beleidsprojecten en -dossiers, die deels *buiten* het kader van de beheersovereenkomst geïnitieerd worden als nieuw beleid of die een snelle afhandeling eisen. Deze vorm van sturing werd t.o.v. de periode voor de beheersovereenkomsten niet substantieel verminderd. Respondenten van het VDAB-management en het beheerscomité stelden dat het kabinet Tewerkstelling zelfs meer en meer de VDAB inschakelde om hun directe politieke bekommernissen te verwezenlijken via interventies op concrete dossiers en op het dagdagelijkse management van de organisatie (zie b.v. Interview VDAB II-2 2001; Interview VDAB II-5 beheerscomité 2001, Interview II-6 beheerscomité -vertegenwoordiger van werknemersorganisaties 2001; interview II-9 beheerscomité - vertegenwoordiger van werknemersorganisaties 2001). De betrokken kabinetten Tewerkstelling verwezen onder meer naar de noodzakelijke flexibiliteit omwille van de dringendheid van bepaalde acute beleidsthema's. De beheersovereenkomsten zelf (vooral de beheersovereenkomst 2001-2004) werden in stijgende mate een vehikel voor projectgewijze sturing.

(d) *Een hoge mate aan interdependentie van het kabinet Tewerkstelling met de te sturen instelling* (vnl. bij prikkels via bekostiging, en in mindere mate bij de overige sturingsmechanismen): Deze interdependentie speelde i.v.m. het behoud of verkrijgen van financiële middelen t.a.v. het kabinet Financiën en Begroting en het parlement (cf. de zgn. Ronde van Vlaanderen in 1995 door de Vlaamse minister van Tewerkstelling) én i.v.m. het behoud of het verkrijgen van de noodzakelijke medewerking van de VDAB aan beleidsprojecten van het kabinet. De VDAB bleef immers het voornaamste werkinstrument van de Vlaamse minister van Tewerkstelling, waarbij relatief snel nieuwe beleidsinitiatieven konden worden geïniteerd (b.v. bij wijze van Besluit van de Vlaamse regering). Dit verklaart deels de houding van het kabinet Tewerkstelling op begrotingsbesprekingen, op de onderhandelingen inzake de beheersovereenkomst en de non-reactie t.o.v. de eenzijdige aanpassingen van de indicatoren en normen door de VDAB in de periode 1995-1997.

(e) *Een lage mate van politieke opportuniteit van gebruik van een bepaald sturingsmechanisme (vnl. bij negatieve prikkels via bekostiging):* De respondenten hadden vragen bij het nut of de modaliteiten van bepaalde negatieve prikkels via bekostiging die voorzien werden, omwille van de geringe politieke opportuniteit (door dalende resultaten en prestige van ministerportefeuille), de invloed op de bepaling van indicatoren en normen en het gedrag van de VDAB, en, bij het zelf dekken van verliezen als sanctie, de invloed op de onderlinge verhoudingen (Interview kabinet Tewerkstelling 1995-1999 II-11 2001). Deze perceptie speelde een rol bij de afzwakking van negatieve prikkels via bekostiging, enerzijds formeel bij de opmaak van de beheersovereenkomst 1999-2002 en anderzijds feitelijk.

(3) Het vertrouwen van het kabinet Tewerkstelling in de VDAB, dat zich uitdrukt in de perceptie van het kabinet Tewerkstelling m.b.t. de evolutie van de wederzijdse verhouding, werd beïnvloed door een aantal factoren, zoals weergegeven in tabel 9.13.

(4) Deze factoren en hun invloed op de verhouding met de VDAB hadden een zekere gevolg voor het sturingsgedrag en de sturingsvisie van het kabinet Tewerkstelling (bij herhaalde interacties; zie figuur 9.2):

(a) Er lijkt in de loop van de jaren negentig een ontdubbeling van de *sturingsvisie* van het kabinet Tewerkstelling te zijn opgetreden in de context van veranderende beleidsinzichten inzake het toenemende belang van de sociale doelstelling en de kerntaak van de VDAB.

FACTOREN (IN INDICATIEVE VOLGORDE VAN BELANGRIJKHEID)	STRATEGIE VAN DE VDAB	INVLOED OP VERTROUWEN IN HOOFDE VAN KABINET TEWERKSTELLING
Partijpolitieke affilliatie van VDAB-management Persoonlijke relaties en interacties tussen VDAB-management en kabinet	/	Negatief
Samenwerking in concrete dossiers en projecten Veranderingsbereidheid in kader van audit en herstructurering	Responsief gedrag t.a.v. principalen	Positief
Technologisering en innovatie op de arbeidsmarkt	Responsief gedrag t.a.v. klanten en gebruikers	Positief
Houding van VDAB t.o.v. andere marktactoren en t.o.v. moeilijke doelgroepen	Beïnvloedend gedrag t.a.v. markt	Negatief
Resultaten in kader van de beheersovereenkomst	Beïnvloedend gedrag t.a.v. principalen	Slechts heel beperkt positief

TABEL 9.13: BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE FACTOREN M.B.T. HET VERTROUWEN VAN HET KABINET TEWERKSTELLING IN DE VDAB

In het begin van de analyseperiode baseerde het kabinet Tewerkstelling voor zowel de behartiging van de economische doelstelling (‘de snelle afstemming van vraag en aanbod’) als de sociale doelstelling (‘de klemtoon op de moeilijke doelgroepen’) zijn sturingsvisie op het *agentschapsmodel*. Dit model bleef primordiaal als basis voor de sturingsvisie van het kabinet Tewerkstelling doorheen de periode 1992-1999 omwille van de veranderende visie op de kerntaak van de VDAB (meer nadruk op de behartiging van de *sociale doelstelling)* versus de perceptie van het kabinet Tewerkstelling m.b.t. de mate waarin de VDAB vrijwillig die rol opnam (cf. doelincongruentie). Dit noodzaakte volgens het kabinet Tewerkstelling een hogere mate van sturing (m.b.t. resultaatsturing, inputsturing en zelfs competitie) t.a.v. de VDAB om de VDAB sterker te motiveren de sociale doelstelling na te streven. Ook m.b.t. de houding van de VDAB t.o.v. de andere marktactoren was een zelfde zucht naar strakkere sturing t.a.v. de VDAB merkbaar.

Daarnaast zijn er evenwel indicaties dat t.a.v. de behartiging van de *economische doelstelling* het kabinet Tewerkstelling zijn sturingsvisie baseerde op het *ontwikkelingsmodel*. Op dat vlak was er immers duidelijk sprake van een toenemend vertrouwen van het kabinet Tewerkstelling in de VDAB, waarbij het kabinet Tewerkstelling de nood aan bijkomende sturing naast competitie in vraag stelt (b.v. het nut van resultaatsturing). Het kabinet Tewerkstelling meende dat de behartiging van de economische doelstelling een beleidsinhoudelijke prioriteit is van het VDAB-management in tegenstelling tot de behartiging van de sociale doelstelling. De sturing t.a.v. de sociale doelstelling enerzijds en de economische doelstelling anderzijds werd echter in die periode niet van elkaar losgekoppeld, waardoor de sturing primordiaal gericht bleef op het agentschapsmodel.

(b) In die zin had het toenemend vertrouwen in de VDAB m.b.t. de behartiging van de economische doelstelling slechts in heel beperkte mate een invloed op de mate van sturing door het kabinet Tewerkstelling (b.v. houding inzake beheersautonomie inzake personeelsmanagement, en nadruk op samenwerking en versterking van de VDAB in het kader van de demonopoliseringsdiscussie). Het toenemend vertrouwen in de VDAB en de verbetering van de verhouding met kabinet Tewerkstelling 2 speelde wel een positieve rol in de toekenning van bijkomende taken en middelen aan de VDAB in de periode 1997-1999.

(c) Het toenemend wantrouwen t.a.v. de VDAB m.b.t. de behartiging van de sociale doelstelling en de houding t.o.v. de overige marktactoren had wel duidelijk een invloed op het sturingsgedrag door het kabinet Tewerkstelling (b.v. hogere mate van resultaatsturing met nadruk op rechtvaardigheid bij de beheersovereenkomst 1999-2002 en zeker bij beheersovereenkomst 2001-2004; verhoging van mate van competitie t.a.v. moeilijke doelgroepen als beleidsvoornemen van het kabinet Tewerkstelling vanaf 1999). Hierin speelde de projectgewijze sturing door het kabinet Tewerkstelling een zeer grote

rol. Er zijn zelfs indicaties dat na 1999 door het toenemend wantrouwen de projectgewijze sturing het belangrijkste sturingsinstrument voor het kabinet Tewerkstelling werd. Merk op dat het wantrouwen vanwege het Kabinet Tewerkstelling 1 na 1999 zich uitbreidde tot de volledige dienstverlening van de VDAB.

In deze is het belangrijk te benadrukken dat het relatieve belang van de sociale doelstelling ('de klemtoon op de moeilijke doelgroepen') t.o.v. de economische doelstelling ('de snelle afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt') in hoofde van het kabinet Tewerkstelling in de periode 1992-1999 enorm toegenomen was. Dit gebeurde onder invloed van de evolutie van de arbeidsmarkt (m.b. een toenemende krapte met knelpuntberoepen enerzijds en structurele werkloosheid anderzijds) en veranderende beleidsinzichten op het eigen en hogere overheidsniveaus inzake de rol van de overheid en inzake het werkgelegenheidsbeleid. Daar waar in de legislatuur 1992-1995 het doelgroepenbeleid als *element* van het werkgelegenheidsbeleid telde, werd het naar het einde van de legislatuur 1995-1999 de *basis* van het gehele beleid. De toenemende aandacht van het kabinet Tewerkstelling 2 voor een versterking van het doelgroepenbeleid had vooral te maken met nieuwe initiatieven op Europees niveau (de Europese richtsnoeren) en regeringswijde klemtonen (Verdrag van Leuven), samen met een exponentiële toename van de financiële middelen, eerder dan met een inherente oriëntatie van het kabinet zelf (cf. houding in de periode 1995-1997). Hiermee samenhangend veranderde ook de perceptie van het kabinet Tewerkstelling over de reikwijdte van deze sociale doelstelling m.b.t. de VDAB-werking. Terwijl voorheen de 'optimale integratie van de *werkzoekende'* centraal stond (missie van de VDAB in 1990), werd in 1993 de sociale doelstelling verengd tot het 'waken over de herinschakelingsmogelijkheden van de moeilijker plaatsbare categorieën op de arbeidsmarkt' (eerste Vlaamse werkgelegenheidsconferentie). In de periode 1995-1998 werd door de invoering van de online en interactieve dienstverlening de interpretatie van de sociale doelstelling uitgebreid naar de behartiging van de *fysieke* dienstverlening t.a.v. werkzoekenden op zich[283]. In dezelfde lijn is ook het belang van de houding van de VDAB t.o.v. de andere marktactoren toegenomen in de jaren negentig.

In hoofde van het kabinet Tewerkstelling is er doorheen de periode 1992-1999 dus een verschuiving van de *kerntaak* van VDAB merkbaar:

(1) in het begin van de jaren '90 lag de klemtoon op de taak van dienstverlening t.a.v. de middelste doelgroepen;

(2) in de periode 1993-1996 lag de klemtoon op een grotere aandacht voor de moeilijke doelgroepen naast de dienstverlening t.a.v. de middelste doelgroepen en een begin van een regie-functie naar andere marktactoren (derden) toe;

(3) in de periode 1997-1999 zag men in toenemende mate de VDAB *hoofdzakelijk* als een dienstverlenende actor t.a.v. de moeilijke doelgroepen, met een steeds meer expliciete (maar nog niet uitgekristalliseerde) rol als regisseur en beheerder van arbeidsmarkttransparantie; en

(4) in de legislatuur 1999-2004 zag men de VDAB als *louter* dienstverlenende actor t.a.v. moeilijke doelgroepen evolueren, waarbij de andere rollen zouden worden toegekend aan een onafhankelijke instelling (legislatuur 1999-2004).

Toch kwamen deze veranderde klemtonen niet altijd éénduidig naar voren in de sturing t.a.v. de VDAB met een scharnierpunt in de periode 1996-1997 (zie ook Interviews VDAB 2002).

[283] Na 1999 werd het doelgroepenbeleid in toenemende mate uitgebreid naar zgn. risicogroepen bij de werkgevers (vooral KMO's).

9.4.4.2. Het sturingsgedrag van de horizontale principalen verklaard

In dit deel worden de bevindingen gerapporteerd van de analyses (Verhoest 2002:314-324) hoe het sturingsgedrag van het kabinet Financiën en Begroting en het kabinet Ambtenarenzaken t.a.v. de VDAB in de periode 1992-1999 te verklaren is.

Het sturingsgedrag van het kabinet Financiën en Begroting

Hoger werd aangegeven dat de mate van beheersautonomie, resultaatsturing en prikkels via bekostiging feitelijk minder strak was dan formeel voorzien werd. Hoe is één en ander te verklaren?

(1) Er zijn sterke aanwijzingen dat ook bij het kabinet Financiën en Begroting de sturingsvisie grotendeels in de lijn van het agentschapsmodel lag.

Ten eerste lijkt van een doelcongruentie tussen het kabinet Financiën en Begroting en de VDAB als agent, als premisse voor het congruentiemodel, geen sprake. Het kabinet Financiën en Begroting percipieerde in de eerste plaats een partiële doelincongruentie met de andere actoren m.b.t. het beheer, in het bijzonder m.b.t. de middelen. M.b.t. autonomie zag het een doelcongruentie met het VDAB-management en het beheerscomité, maar m.b.t. zuinigheid en efficiëntie percipieerde het verschillende belangen. Het VDAB-management, het beheerscomité en het kabinet Tewerkstelling streefden volgens het kabinet Financiën en Begroting vooral het verwerven van voldoende middelen na.

Ten tweede wenste het kabinet Financiën en Begroting over het algemeen een strakkere sturing conform het agentschapsmodel, maar erkende dat de feitelijke mate van sturing voor bepaalde sturingsmechanismen lager was dan formeel voorzien. Bovendien hadden de meeste sturingsmechanismen dus een positieve invloed op de resultaten zoals dit in het agentschapsmodel werd voorzien.

M.b.t. de causale relaties tussen de sturing, de intermediaire variabelen en de resultaatsverwezenlijking was er sprake van verschillende percepties binnen het kabinet Financiën en Begroting. *Het verschil in perceptie tussen de respondenten lijkt in grote mate terug te brengen tot een andere inschatting van de invloed van resultaatsturing als sturingsmechanismen op de verschillende intermediaire variabelen*. Twee van de drie respondenten percipieerden dat de motivatie van de VDAB en het sturingsvermogen van de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 toenamen. Hierbij stelden ze dat de causale relaties zoals deze in het agentschapsmodel verondersteld werden, golden[284]. De derde respondent stelde wel dat de motivatie van de VDAB verhoogd was, maar betwijfelde of de mate van informatie-asymmetrie daartoe bijdraagde en of de informatie-asymmetrie inzake effecten en kostprijs wel degelijk teruggedrongen was. Deze respondent was ook kritisch over de invloed van resultaatsturing op de mate van informatie-asymmetrie en het meerdere-principalen probleem. Het feit dat in de loop van de periode 1992-1999 de VDAB minder en minder met onderling incompatibele eisen vanwege de verschillende betrokken Vlaamse ministers, met name de minister van Tewerkstelling, de minister van Financiën en Begroting en de minister van Ambtenarenzaken geconfronteerd werd en dat de verschillende kabinetten ‘naar elkaar toe groeiden’ had volgens deze respondent vooral te maken met (a) een verbetering van de budgettaire context, (b) de gewijzigde politieke context (toenemend belang van tewerkstelling als onderdeel van het beleid van de Vlaamse regering) en (c) de kenmerken van de betrokken personen. De andere twee respondenten meenden dat niet enkel door de beschikbaarheid van bijkomende budgettaire middelen vanuit VESOC, maar evenzeer door de afspraken in de beheersovereenkomsten een soort van ‘pacificatie’ en ‘kanalisatie’ optrad tussen de kabinetten. De hogergenoemde respondent betwijfelde evenzeer of het sturingsvermogen van de Vlaamse regering

[284] Een uitzondering hierop was de positieve invloed van competitie op informatie-asymmetrie die betwijfeld werd.

t.a.v. de VDAB toegenomen was en zag enkel vanuit de vermindering van het meerdere principalen probleem een positieve invloed terzake.

(2) De afwijking van het feitelijke sturingsgedrag t.o.v. het agentschapsmodel had te maken met de volgende factoren, gerangschikt per sturingsmechanisme:

(a) Over de effectiviteit van de resultaatsturing bestonden duidelijk twee visies binnen het kabinet Financiën en Begroting. Enerzijds meenden twee respondenten dat een beheersovereenkomst noodzakelijk was als "kader en incentieve" voor wat betreft de bijsturing van het gedrag van de VDAB naar meer aandacht voor de moeilijke doelgroepen. De beheersovereenkomst verplichtte bovendien de instelling tot het meten van haar performantie en gaf de sturende overheid de mogelijkheid om kennis op te bouwen over de instelling. De beheersovereenkomst had een positieve invloed op de resultaten. De derde respondent was echter kritisch over de effectiviteit van resultaatsturing in de vorm van beheersovereenkomsten en twijfelde of een beheersovereenkomst naast beheersautonomie echt noodzakelijk was om de instelling aan te zetten tot goede resultaten. Beheersovereenkomsten gaven volgens hem enkel de *illusie van sturing* aan de centrale overheid, omwille van het fundamenteel probleem van informatie-asymmetrie m.b.t. de bepaling en interpretatie van normen en resultaten. Hij was ook sceptisch over het nut van de beheersovereenkomst als financieel en budgettair beheersingsinstrument, omdat in het geval van de VDAB en andere VOI's met een beheersovereenkomst aanzienlijke extra financiële middelen buiten het kader van de beheersovereenkomst werden toegekend. Het performant en transparant functioneren van een instelling hing volgens hem in de eerste plaats af van de persoonlijke kenmerken van het topmanagement van de instelling, eerder dan van externe sturingsmechanismen.

Zoals reeds aangegeven protesteerde de gemeenschapscommissaris voor Financiën herhaaldelijk tegen de eenzijdige herinterpretatie en verlaging van de resultaatsnormen, het ontbreken van een echte evaluatie en audit bij de uitvoering van de eerste beheersovereenkomst. Hierin werd hij bijgetreden door het kabinet Financiën en Begroting, dat echter nooit formele stappen ondernam om de formele mate van resultaatsturing af te dwingen t.o.v. de VDAB of het kabinet Tewerkstelling. Het kabinet Financiën en Begroting gaf zelf aan dat het de beheersovereenkomst na ondertekening wat heeft "laten lopen" (Dubbel-interview kabinet Financiën en Begroting 1995-1999 I-17 1999). Het verschil tussen de feitelijke en formele mate van resultaatsturing van de kant van het kabinet Financiën en Begroting had niet zozeer te maken met de kritische positie van één respondent t.o.v. resultaatsturing op zich. De volgende factoren speelden onder meer een belangrijke rol:

- *Het budgettaire belang van de beheersovereenkomsten en de centrale plaats van de begroting als sturingsinstrument:* Het kabinet Financiën en Begroting erkende dat het met grote druk heel strenge ('te scherpe') financiële bepalingen in de beheersovereenkomst 1994-1997 had opgelegd aan de VDAB en aan het kabinet Tewerkstelling; in die zin achtte het een heel strenge houding bij de uitvoering van die beheersovereenkomst niet opportuun. De beheersovereenkomst 1994-1997 werd door het kabinet Financiën en Begroting in hoofdzaak beschouwd als een financieel beheersingsinstrument om de dotatie te bevriezen[285]. Zolang de budgettaire situatie van de Vlaamse Gemeenschap precair bleef (d.w.z. tot 1997), bekommerde het kabinet Financiën en Begroting zich primair om dat aspect van de beheersovereenkomst. De nadruk bleef liggen op de begroting als sturingsinstrument, waarbij deze niet of slechts heel zwak gekoppeld was aan de contractcyclus.

- *Andere factoren zoals gebrek aan ervaring, informatie en capaciteit (tijd en middelen voor de gemeenschapscommissaris voor Financiën) m.b.t. de sturing via beheersovereenkomsten, het belang van eenmalige organisatiedoorlichtingen als informatiebron, enz.*

[285] In die zin achtte het kabinet Financiën en Begroting de informatie-assymetrie tussen haar en de VDAB veel kleiner onder de beheersovereenkomst 1994-1997, dan onder de beheersovereenkomst 1999-2002, waar de dotatie in zekere mate gekoppeld werd aan kostprijzen (Meervoudig Interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 II-12 2001).

- *De ‘afschermende’ houding van het kabinet Tewerkstelling als verdediger van de VDAB.*

(b) Het kabinet Financiën en Begroting erkende dat *beheersautonomie* inzake financieel en personeelsmanagement noodzakelijk was voor de VDAB om goede resultaten te kunnen halen. In die zin werd de wet van 16 maart 1954 inzake de controle op de openbare instellingen tegengesteld aan het principe van responsabilisering geacht en werd deze als achterhaald beschouwd. In die zin verleende het kabinet Financiën en Begroting de VDAB ter gelegenheid van beide beheersovereenkomsten bijkomende beheersautonomie inzake financieel management op het vlak van begroting en begrotingsuitvoering en inkomstenmanagement en reserveringen. Toch situeerde, volgens de analyse op basis van het analyse-instrument (zie hoofdstuk 7.2.2.1), de mate van feitelijke beheersautonomie inzake financieel management zich gedurende de analyseperiode 1992-1999 hoger dan de formele mate van financieel management, voornamelijk op het vlak van begroting en begrotingsuitvoering enerzijds en boekhouding anderzijds. De volgende factoren spelen hierin mee:

- *het bewust niet afdwingen of invullen van bepaalde bepalingen in de wet van 16 maart 1954 omwille van hun beperkend karakter;*

- *een zeker onevenwicht in capaciteit en expertise inzake moderne bedrijfseconomische begrotings- en boekhoudingstechnieken t.o.v. de agent en een blijvende predominantie van het denken in kastermen:* Bij de verschillende actoren (kabinet Financiën en Begroting, ABAFIM en de gemeenschapscommissaris van Financiën) was niet voldoende expertise en/of middelen aanwezig om een volledig inzicht te krijgen in de complexe boekhoudkundige en begrotingstechnische realiteit van de VDAB. Deze complexiteit was te wijten aan een proactieve houding van de VDAB inzake innovatief financieel management, gekoppeld aan de diversiteit van financieringsbronnen (b.v. Europese gelden) en de ingewikkelde opbouw van de VDAB-organisatie. De begrotingsinstanties bleven primordiaal in termen van kasverrichtingen denken, onder meer omwille van de budgettaire context en omwille van het gebrek aan expertise en capaciteit. De invoering van de geïntegreerde budgettaire en bedrijfseconomische boekhouding door deze instanties werd trouwens in zeer grote mate geïnspireerd door de ervaringen met bedrijfseconomische boekhouding die de VDAB en bepaalde andere VOI’s reeds hadden.

(c) M.b.t. de *positieve prikkels via bekostiging* was er een divergentie tussen feitelijke en formele mate van sturing (cf. behoud van overschotten uit budgetallocatie, zie hoofdstuk 7.2.3), al werd dit door het kabinet Financiën en Begroting niet als dusdanig gepercipieerd. Dit was te wijten aan een zeker gebrek aan capaciteit, informatie en expertise om de financiële verrichtingen van de VDAB volledig te doorgronden. Bovendien was de bevriezing van de dotatie het voornaamste doel. M.b.t. de *negatieve prikkels via bekostiging* werd erkend door het kabinet Financiën en Begroting dat de feitelijke mate van sturing lager was dan formeel voorzien (b.v. extra dotaties in 1994, 1996, 1997 en 1998). Bovendien werden de formele negatieve prikkels in de beheersovereenkomst 1999-2002 met instemming van het kabinet Financiën en Begroting afgezwakt. Dit had onder meer te maken met de volgende factoren:

- *een verbetering in de budgettaire situatie van de Vlaamse Gemeenschap en het vrijkomen van bijkomende middelen voor tewerkstelling;*

- *druk vanuit andere actoren (het kabinet Tewerkstelling, het beheerscomité en andere) tot het verlenen van bijkomende dotaties aan de agent;*

- *een besef dat te strikte negatieve prikkels aanleiding geven tot ongewenst gedrag bij de agent:* Zo meende het kabinet Financiën en Begroting dat de VDAB als gevolg van de negatieve koppeling van de dotatie aan de resultaten van de VDAB, de resultaatsnormen in de beheersovereenkomst 1994-1997 onder druk van de VDAB te laag werden gezet, waardoor de beheersovereenkomst haar sturende waarde verloor. Ook de ‘eenzijdige’ herinterpretatie en verlaging van normen tijdens de uitvoering van de beheersovereenkomst werd hiermee in verband gebracht. Bovendien zette deze strikte koppeling,

samen met de aanwezige competitie door andere aanbieders, de VDAB aan om zich vooral te richten naar eerder gemakkelijk bemiddelbare doelgroepen. Vanuit het besef van de eenzijdige nadruk op negatieve prikkels via bekostiging in de beheersovereenkomst 1994-1997 was men terughoudend inzake het overwegen van sancties. In die context dient ook de voorkeur van bepaalde respondenten van het kabinet Financiën en Begroting voor positieve prikkels via bekostiging te worden gezien.

(d) Wat betreft *competitie* als sturingsmechanisme, was het kabinet Financiën en Begroting voorstander van "maximale competitie" om kwaliteitsverbetering en efficiëntie te bewerkstelligen. In die zin steunde het kabinet Financiën en Begroting dan ook voorstellen die een verdere liberalisering van de bemiddelingsmarkt steunden. Toch meenden twee respondenten dat een beheersovereenkomst nodig was om de VDAB bij te sturen. Het kabinet Financiën en Begroting was wel van mening dat competitie kan leiden tot ongewilde effecten zoals verwaarlozing van de sociale doelstelling en suboptimalisatie van de resultaten op het niveau van het beleidsdomein (b.v. competitie tussen publieke opleidingsverstrekkers). Deze twee ongewilde effecten ontstaan echter ook bij ondoordachte resultaatsturing (cf. beheersovereenkomst 1994-1997).

Samenvattend kan gesteld worden dat het t.o.v. het agentschapsmodel afwijkend sturingsgedrag van het kabinet Financiën en Begroting onder meer kan verklaard worden door een reeks van factoren waaronder *de evolutie van de budgettaire situatie en de beschikbaarheid van financiële middelen; een zeker gebrek aan ervaring, informatie en capaciteit om met nieuwe sturingsinstrumenten (beheersovereenkomst, bedrijfseconomische boekhouding en begroting) om te gaan; de moeilijkheid om de voordelen van deze nieuwe instrumenten te combineren met een strikt budgettair beleid; het belang van andere instrumenten, en druk van andere actoren.*

(3) De vraag is of daarnaast de opbouw van vertrouwen in de VDAB in hoofde van het kabinet Financiën en Begroting als verklarende factor een rol speelde. Aanwijzingen hiervoor blijken uit de antwoorden uit de analyse (zie Verhoest 2002: 314 e.v.). Het vertrouwen in de VDAB was in het begin van de periode 1992-1999 laag *m.b.t. zuinigheid en efficiëntie*. Dat vertrouwen nam duidelijk toe, omwille van de volgende factoren:

Een cruciale factor hierbij was het gaandeweg leren *kennen van personen en structuren*, waarbij het in toenemende mate duidelijk werd dat de *informatie* vanwege de VDAB *betrouwbaar* was en achteraf door de feiten werd bevestigd. Belangrijk in deze context was de *continuïteit van de actoren en personen* gedurende de periode 1992-1999. De voornaamste informatiebron voor het kabinet Financiën en Begroting in dit kader was de *gemeenschapscommissaris voor Financiën*, die zelf in de loop van de betrokken periode meer vertrouwen in de VDAB kreeg, en de documenten die hij voorbereidde (cf. analyse van verslagen inzake evaluatie van de beheersovereenkomst en verslagen m.b.t. de financiële jaarrekeningen van de VDAB). Een tweede informatiebron waren de resultaten van de VDAB-werking in het kader van de *beheersovereenkomst* en andere documenten zoals jaarverslagen (cf. *principaal-gericht beïnvloedend gedrag*), hoewel één respondent dit betwijfelt. Een derde bron waren eenmalige *organisatiedoorlichtingen*, die inzicht gaven in de interne werking van de VDAB.

Een tweede set van factoren houdt verband met *principaal-gericht responsief gedrag*, zoals de open houding van de VDAB m.b.t. informatieverstrekking en duiding van tegenvallende resultaten, en de veranderingsbereidheid van het VDAB-management. De belangrijkste factor in dit kader was evenwel de effectieve verbetering van de financiële en budgettaire situatie in de periode 1995-1998, waardoor het vertrouwen van het kabinet Financiën en Begroting m.b.t. de zuinigheid en efficiëntie van de VDAB-werking toenam (cf. felicitaties van de minister van Financiën en Begroting bij het verslag van de rekeningen van 1998, zie Verhoest 2002: 101).

De houding van de VDAB t.o.v. de moeilijke doelgroepen en t.o.v. de andere marktactoren had eerder een negatieve invloed op de verhouding, maar had geen wezenlijke impact op de verhouding tussen de VDAB en het kabinet Financiën en Begroting als dusdanig.

(4) De vraag stelt zich in hoeverre dit alles een invloed had op het sturingsgedrag van het kabinet Financiën en Begroting. De evolutie in de verhouding tussen het kabinet Financiën en Begroting en de VDAB had klaarblijkelijk een invloed op het toekennen van bijkomende taken en middelen *buiten de beheersovereenkomst* vanaf 1998, waarbij wel telkens deze middelen aan resultaatsnormen werden gekoppeld. In beperkte mate was er ook een invloed op het sturingsgedrag van het kabinet Financiën en Begroting t.a.v. bepaalde van de vier geanalyseerde sturingsmechanismen vanaf 1997-1998, vooral m.b.t. de mildere houding t.o.v. de prikkels via bekostiging en het verlenen van beheersautonomie. *Het toenemend vertrouwen heeft met andere woorden slechts een beperkte en partiële vermindering van de mate van sturing vanwege het kabinet Financiën en Begroting tot gevolg gehad en dit pas op het einde van de periode 1992-1999. Het toenemend vertrouwen vanwege het kabinet Financiën en Begroting richtte zich vooral op de resultaten van de VDAB op het vlak van zuinigheid en efficiëntie (de primaire focus van het kabinet Financiën en Begroting) en op het vlak van de economische doelstellingen.* Ondanks de doelincongruentie inzake beheer ervaarde het kabinet Financiën en Begroting dat de VDAB door besparingen en andere inkomsten zijn begroting in evenwicht kon brengen.

Het sturingsgedrag van het kabinet Ambtenarenzaken: bevindingen

Hoewel de sturing door het kabinet Ambtenarenzaken geen expliciet onderwerp was van de tweede onderzoeksfase, laten onderzoeksgegevens vanuit de eerste onderzoeksfase, gecombineerd met gegevens via de bevraging van de andere actoren toe het sturingsgedrag van het kabinet Ambtenarenzaken te interpreteren[286]. Zoals blijkt uit de analyse van de mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement op basis van het analyse-instrument en de perceptie van de betrokken actoren (zie hoofdstuk 7.2.1 en hoofdstuk 9.1.1), was gedurende de jaren negentig de feitelijke mate van beheersautonomie groter dan de formele mate (b.v. inzet van contractuelen op statutaire functies). Bovendien gedoogde het kabinet Ambtenarenzaken de onorthodoxe invulling van de blauwdruk vanaf 1997. *Hoe valt dit sturingsgedrag te verklaren?*

Het kabinet Ambtenarenzaken werd door het VDAB-management en de andere actoren beschouwd als behartiger van uniformiteit, rechtmatigheid, zuinigheid en efficiëntie. Dit sluit aan bij het geobserveerde gedrag dat het kabinet Ambtenarenzaken stelde t.a.v. het personeelsmanagement van de VDAB, althans tot en met 1997 (zie hoofdstuk 7.2.1). Het kabinet Tewerkstelling 1 percipieerde ook voldoende beheersautonomie voor de VDAB als een doelstelling van het kabinet Ambtenarenzaken. Dit kan geduid worden door het dwingend karakter van het AP-KB voor de Vlaamse regering en het bijhorende juridische moeras. Een respondent van het Kabinet Ambtenarenzaken stelde immers:

> "De VDAB heeft inderdaad te weinig autonomie, onder meer om competitief te zijn, maar niet ten opzichte van ons [het kabinet Ambtenarenzaken, KV] maar ten opzichte van het AP-KB" (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1995-1999, 1999)

Er zijn minstens twee factoren aan te geven als verklaring voor het sturingsgedrag van het kabinet Ambtenarenzaken:

(1) *het bewust niet afdwingen van bepaalde bepalingen die volgden uit het AP-KB omwille van hun beperkend karakter:* Hoewel het kabinet Ambtenarenzaken een maximale uniformiteit tussen de VOI's nastreefde in termen van de formele beheersautonomie, behoudens enkele instellingsspecifieke afwijkingen, werd minder aandacht besteed aan de uitvoering van bepaalde bepalingen door die instellingen. Het kabinet zette de functionele ministers ook niet onder druk om een dergelijke naleving

[286] Bovendien is één van de respondenten van kabinet Tewerkstelling 1 werkzaam op het kabinet Ambtenarenzaken in de periode 1995-1999.

af te dwingen. Het AP-KB werd vooral gezien als een belemmering voor een verdere modernisering van het personeelsbeleid in de Vlaamse overheid (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1992-1995 1999; Interview kabinet Ambtenarenzaken 1995-1999 1999). Centraal stond de toepassing van de vernieuwende principes van het VPS (b.v. inzake loopbaanmanagement, evaluatie en verloning).

(2) *het verbeterde imago van de VDAB en het toegenomen vertrouwen in het VDAB-management:* Een respondent van het kabinet Ambtenarenzaken stelde dat de VDAB sinds de jaren negentig duidelijk met meer competitie te maken had, maar dat haar imago veel gunstiger geworden was door de verbetering van de resultaten in het kader van de beheersovereenkomst. De respondent stelde ter zake dat het niet door de beheersovereenkomst was dat de resultaten verbeterd waren, maar door de proactieve houding van de VDAB op de markten. Hierbij werd vooral verwezen naar de snelle afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het vertrouwen in het VDAB-management was in hoofde van het kabinet Ambtenarenzaken duidelijk toegenomen, waardoor b.v. thema's als gedifferentieerde verloning voor de VDAB bespreekbaar werden. Het kabinet Ambtenarenzaken achtte door dat gestegen vertrouwen ook de uitstap van de VDAB uit het AP-KB bespreekbaar, maar was op dat vlak nog gebonden door de federale wetgeving ter zake (Interview kabinet Ambtenarenzaken 1995-1999 1999).

9.4.5. Besluit

In dit deel werd aan de hand van de perceptie van de actoren m.b.t. de invloed van de sturingsmechanismen op de intermediaire variabelen en de verhouding tussen de actoren nagegaan hoe het gedrag van de VDAB en het sturingsgedrag van de principalen te verklaren is. Deze verklaring moet toelaten in hoofdstuk 10 een uitspraak te doen over het geldende theoretische model dat de invloed van sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking in een context van meerdere transacties beschrijft, verklaart en voorspelt. De voornaamste besluiten zijn de volgende:

De VDAB werd enerzijds gemotiveerd door de sturingsprikkels, voortkomende uit de sturingsmechanismen, waarbij de invloed van die sturingsmechanismen (1) correspondeert met hun aanwezigheid in een bepaalde sector en (2) ook afhankelijk lijkt van een aantal factoren m.b.t. het topmanagement, interne structuur en cultuur. Anderzijds hield het VDAB-management rekening met toekomstige transacties. De VDAB werd gestimuleerd tot resultaatsverhogend gedrag door de gepercipeerde noodzaak tot opbouw van legitimiteit en vertrouwen in hoofde van haar klanten en gebruikers, belangengroepen en vooral haar politieke principalen (parlement, regering, ministers). Deze drang tot vertrouwensopbouw werd veroorzaakt door onzekerheid in de (politieke) omgeving. Met name, de aanwezigheid van andere aanbieders op de productmarkt, alsook b.v. een verhoogd politiek belang, gecombineerd met een gebrek aan consensus over de rol van de organisatie creëerde deze onzekerheid. Merk op dat deze drang tot vertrouwensopbouw ook andere gedragsstrategieën dan resultaatsverhoging veroorzaakte, met name marktbeheersing en principaalgericht gedrag. De VDAB ervaarde zelf een (partiële) doelincongruentie met elk van haar principalen, hetgeen de geldigheid van het congruentiemodel betwist.

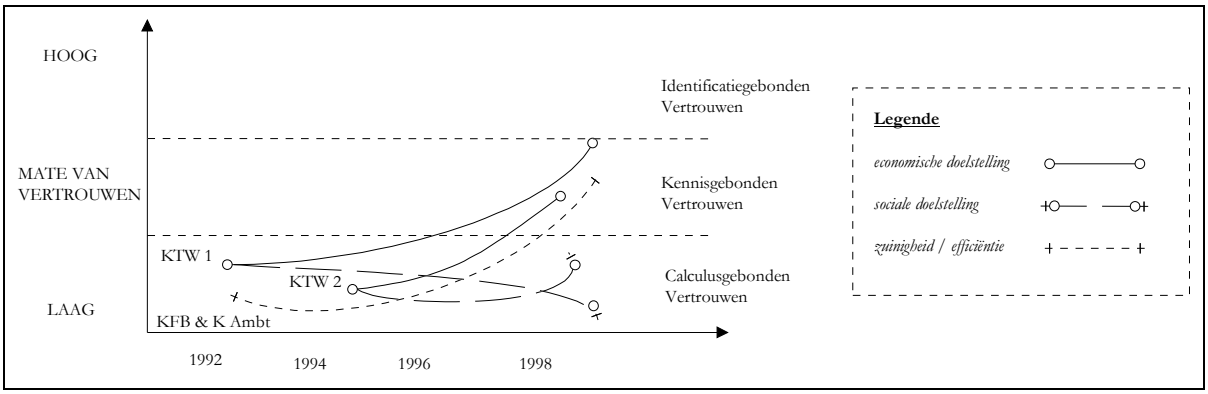
Het beheerscomité werd in toenemende mate in de rol van agent gedwongen door de Vlaamse regering onder meer door de aanwending van de resp. sturingsmechanismen. De motivatie van het beheerscomité viel echter niet (volledig) samen met deze van het VDAB-management en was niet éénduidig. De verschillende fracties hadden immers verschillende rolinvullingen die heterogene motivaties impliceerden. Door de interne doelincongruentie, en de verschillende sturingsvisies was de invloed van het beheerscomité op de sturing van de Vlaamse regering t.a.v. de VDAB eerder inconsistent te noemen (afzwakkend/ versterkend).

De dominante sturingsvisie bij het kabinet Tewerkstelling sloot eerder aan bij het agentschapsmodel (uitgez. negatieve prikkels via bekostiging). Het inconsistente sturingsgedrag van het kabinet

Tewerkstelling, als centrale principaal, is te verklaren door twee groepen van factoren. Ten eerste zijn er factoren zoals een gebrek aan ervaring, capaciteit of interesse om met bepaalde sturingsmechanismen om te gaan, een voorkeur voor andere sturingsinstrumenten zoals projectgewijze sturing, een grote interdependentie met de VDAB en de geringe politieke opportuniteit van het inzetten van bepaalde sturingsmechanismen. Ten tweede was er wel een toename van vertrouwen vanwege het kabinet Tewerkstelling t.o.v. de VDAB, maar deze had vooral betrekking op de vervulling van de economische doelstelling. Dat vertrouwen in hoofde van het kabinet Tewerkstelling nam toe door onder meer innovatief en responsief gedrag van de VDAB, eerder dan door de resultaten t.o.v. de beheersovereenkomst. Deze toename van vertrouwen m.b.t. de behartiging van de economische doelstelling ging echter gepaard met een afname van vertrouwen m.b.t. de behartiging van de sociale doelstelling. Deze dubbele beweging resulteerde in een netto saldo van een gewenste strakkere sturing, met name op het vlak van resultaatsturing en competitie. Feitelijk leek vooral de nadruk te liggen op een verdere toename van de projectgewijze sturing. Wel had het partiële vertrouwen invloed op de toekenning van bijkomende taken en middelen aan de VDAB. Het toenemend vertrouwen had slechts een beperkte en partiële invloed op de wijze waarop het kabinet Tewerkstelling de sturingsmechanismen inzette of wou inzetten (cf. bijkomende beheersautonomie inzake personeelsmanagement en nadruk op samenwerking en versterking van de VDAB binnen de demonopoliseringsdiscussie).

Ook in hoofde van het kabinet Financiën en Begroting nam het vertrouwen in de VDAB toe, maar (1) dit vertrouwen richtte zich vooral naar de inspanningen van de VDAB op het vlak van efficiëntie en zuinigheid en op het vlak van de economische doelstelling; en (2) dit vertrouwen nam pas op het einde van de analyseperiode duidelijk toe. Het vertrouwen groeide onder meer door toenemende kennis van personen en structuren, door de resultaten van de VDAB en door principaal-gericht responsief gedrag. De impact van dat groeiend vertrouwen op de sturing door het kabinet Financiën en Begroting t.o.v. de VDAB was eveneens slechts *beperkt en partieel* (vnl. m.b.t. negatieve prikkels via bekostiging en beheersautonomie). De dominante sturingsvisie leek ook bij het kabinet Financiën en Begroting vooral aan te sluiten bij het agentschapmodel. Het inconsistente sturingsgedrag is bij het kabinet Financiën en Begroting te verklaren door dezelfde factoren als bij het kabinet Tewerkstelling, met toevoeging van de invloed van de versoepelende budgettaire context en druk vanuit andere actoren. Het sturingsgedrag van het kabinet Ambtenarenzaken is op het einde van de analyseperiode deels verklaarbaar door een groeiend vertrouwen in het VDAB-management.

Figuur 9.3 geeft een indicatieve aanduiding van de evolutie van het vertrouwen van de principalen t.o.v. de VDAB in de periode 1992-1999. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de drie soorten vertrouwen die Lewicki en Bunker onderscheiden (zie figuur 8.1).



FIGUUR 9.3: INDICATIEVE AANDUIDING VAN DE EVOLUTIE VAN HET VERTROUWEN IN HOOFDE VAN DE VERSCHILLENDE PRINCIPALEN IN DE PERIODE 1992-1999 IN DE CASESTUDY M.B.T. DE VDAB

Deze aanduiding is slechts indicatief omdat de gebruikte operationaliseringen van vertrouwen slechts in beperkte mate kon onderscheiden tussen deze drie soorten vertrouwen. In hoofdstuk 10 wordt verder ingegaan op de relatie tussen de evolutie van het vertrouwen vanwege de principalen en hun sturing.

Het is duidelijk dat zowel het agentschapsmodel én het ontwikkelingsmodel een zekere verklarende capaciteit hebben m.b.t. de gevalstudie. Dit lijkt niet samen te hangen met de betrokken sturingsrelatie. M.a.w. het relatieafhankelijk model is niet toepasselijk als verklaringsmodel. Het congruentiemodel lijkt ook niet te worden ondersteund, ook niet m.b.t. de sturingsrelatie tussen de VDAB en het kabinet Tewerkstelling (cf. de gepercipieerde doelincongruentie tussen de actoren). In hoofdstuk 10 van het rapport gaan we verder in op de samenhang tussen het agentschapsmodel en het ontwikkelingsmodel en doen we uitspraak over welk theoretisch model de grootste geldigheid blijkt te hebben.

Hoofdstuk 10: Poging tot duiding II en de vraag naar externe validiteit

10.1. Wat vooraf ging…

Het onderzoek startte met de observatie dat in verschillende OESO-landen de sturing van uitvoerende overheidsorganisaties vanwege de sturende overheden wijzigde in de zin van minder inpusturing en meer resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. Een dergelijke sturing zou de resultaatsverwezenlijking van de betrokken organisaties verbeteren, zo luidde de centrale veronderstelling. Dergelijke veronderstellingen vinden hun normatieve onderbouwing in de NPM-praktijktheorieën. Echter, deze en bijhorende veronderstellingen waren onvoldoende in hun samenhang getest in het bestaande empirische onderzoek. Ten einde een dergelijke empirische toetsing te kunnen ondernemen, werd in hoofdstuk 2, 3 en 4 een conceptueel kader uitgetekend en een samenhangend agentschapstheoretisch model (het zgn. 'agentschapsmodel') ontwikkeld dat de veronderstellingen inzake sturing en resultaatsverwezenlijking, zoals deze in de internationale praktijk en in het NPM-denken vervat waren, in toetsbare hypothesen formuleerde. Het agentschapsmodel gaf causale verbanden aan tussen de vier gedefinieerde sturingsmechanismen, die de centrale overheid kan inzetten (d.i. beheersautonomie, resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie door andere aanbieders), bepaalde intermediaire variabelen (b.v. informatie-asymmetrie, doelincongruentie) en de resultaatsverwezenlijking door de gestuurde uitvoerende overheidsorganisatie.

In hoofdstuk 5 werden de methodologische keuzen gemaakt, de onderzoekstrategie en –opzet beargumenteerd en de verschillende variabelen geoperationaliseerd. In het licht van de keuze voor een exploratieve studie met een hypothese-toetsende opzet werd gekozen voor een 'embedded single casestudy' (Yin 1994). Deze onderzoeksopzet werd gekozen onder meer omwille van de aard en complexiteit van de onderzoeksvraag, de aanwezigheid van een 'critical case' in het afgebakende onderzoeksveld en de inpassing van dit onderzoek als een eerste stap in een ruimer lange termijn-onderzoeksprogamma. In een eerste onderzoeksfase werd het onderzoeksveld, m.n. de sturing van de Vlaamse regering t.a.v. de extern verzelfstandigde VOI's in de periode 1992-1999, nader geanalyseerd (zie hoofdstuk 6). Hieruit bleek dat de Vlaamse regering tot op zekere hoogte in haar retoriek de internationale NPM-veronderstellingen inzake sturing volgde. In de praktijk bleek echter de wijzigingen in sturing volgens het NPM-recept in ad hoc maatregelen t.a.v. bepaalde instellingen tot uiting te komen, eerder dan in algemene maatregelen t.a.v. de volledige groep van VOI's. Uit de analyse van het onderzoeksveld bleek dat de VDAB voor de periode 1992-1999 als 'critical case' kon worden beschouwd.

In het eerste luik van de tweede onderzoeksfase werd op basis van analyse-instrumenten en op basis van eigen analyse door de onderzoeker nagegaan voor twee sectoren binnen de VDAB (m.n. arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding) hoe de sturing door de Vlaamse regering, de resultaatsverwezenlijking van de VDAB en de invloed van eventuele interveniërende factoren evolueerden (zie hoofdstuk 7). De bevindingen leken een verband tussen de sturing vanwege de Vlaamse regering en de resultaatsverwezenlijking te suggereren, hetgeen zou impliceren dat de VDAB gemotiveerd werd door die sturing tot resultaatsverhogend gedrag. Echter, twee bevindingen deden vragen rijzen m.b.t. de geschiktheid van het agentschapsmodel als verklarend model. Ten eerste, de VDAB bleek niet enkel resultaatsverhogend gedrag te stellen t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen maar ook t.o.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen buiten de resultaatsturing van de Vlaamse regering. Een belangrijke uitzondering was de minder goede resultaatsverwezenlijking op het vlak van de rechtvaardigheid van de dienstverlening. Ten tweede, het feitelijke sturingsgedrag van de betrokken principalen was minder strikt dan wat formeel voorzien was. Bovendien bleek voor bepaalde

sturingsmechanismen de formele mate van sturing doorheen de tijd afgezwakt te worden, terwijl voor andere sturingsmechanismen deze constant bleef of verhoogde.

Deze bevindingen leidden tot de formulering van drie nieuwe theoretische modellen, naast het oorspronkelijk ontwikkelde agentschapsmodel, m.n. het ontwikkelingsmodel, het congruentiemodel en het relatieafhankelijke model (zie hoofdstuk 8). Hierbij werd uitgegaan van de notie vertrouwen en haar invloed op enerzijds het sturingsgedrag van de principalen t.o.v. de agent en anderzijds de motivatie van de agent tot resultaatsverhogend gedrag. Deze modellen verschilden onderling onder meer op aantal aspecten, die nog eens zijn samengevat in tabel 10.1 (d.i. een herhaling van tabel 8.12).

THEORETISCH MODEL	UITGANGSPOSITIE	MOTIVATIE VAN AGENT (VOLGENS BASISVARIANT)	STURINGSGEDRAG VAN PRINCIPAAL BIJ MEERDERE TRANSACTIES
Agentschapsmodel	Fundamenteel wantrouwen van principaal t.o.v. agent omwille doelincongruentie	Sturingsprikkels vanwege de sturingsmechanismen	Optimalisering en fine-tuning van formele en feitelijke sturing vanuit fundamenteel wantrouwen t.o.v. de agent
Ontwikkelings-model	Initieel wantrouwen van principaal t.o.v. agent omwille van vermoeden van doelincongruentie	Drang tot opbouw van vertrouwen in hoofde van principaal	Graduele vermindering van formele en feitelijke sturing omwille van toenemend vertrouwen
Congruentiemodel	Wederzijdse perceptie van doelcongruentie en hoge mate van vertrouwen	Inherente motivatie vanuit doelcongruentie met principaal	Vermindering van formele en/of feitelijke sturing omwille van besef van negatieve invloed van sturing op motivatie van agent
Relatieafhankelijk model	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen	Afhankelijk van de respectievelijke relatie van de agent met de principalen

TABEL 10.1: OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE KENMERKEN VAN DE VIER THEORETISCHE MODELLEN

In het tweede luik van onderzoeksfase II werd voor de casestudy 'VDAB' op basis van de perceptie van de betrokken actoren enerzijds de causale relaties tussen sturing, intermediaire variabelen onderzocht, zoals deze verondersteld werd in het agentschapsmodel. Anderzijds werd de evolutie van vertrouwen en de invloed ervan op het sturingsgedrag van de principaal en op de motivatie van de agent onderzocht (zie hoofdstuk 9). Deze analyse leidde een complex geheel van causale relaties tussen sturing, vertrouwen en resultaatsverwezenlijking.

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies m.b.t. concepten en theorie getrokken uit de diepgaande casestudy en bijkomend empirisch materiaal. Eerst wordt nagegaan in hoeverre de oorspronkelijke onderzoekshypothesen ondersteund worden door de empirische bevindingen. Daarna komt de vraag welk theoretisch model (agentschaps-, ontwikkelings-, congruentie- of relatieafhankelijk model) het beste de empirische waarnemingen kan verklaren en voorspellen, aan bod. In een tweede paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de bevindingen aanleiding geven tot andere theoretische gevolgtrekkingen, buiten de in dit onderzoek gehanteerde theoretische kaders. Die paragraaf wordt afgesloten met enkele voorstellen voor een mogelijke toekomstige onderzoeksagenda m.b.t. verzelfstandiging en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties. In een derde paragraaf worden methodologische besluiten getrokken.

Dit hoofdstuk biedt met andere woorden een antwoord op de derde onderzoeksdoelstelling en meer bepaald op de onderzoeksvragen 3.1 tot en met 3.3.

> (3.1) In hoeverre biedt het oorspronkelijk ontwikkelde agentschapstheoretische model een verklaring voor de onderzochte empirie?
>
> (3.2) Welke aanpassingen aan het oorspronkelijk ontwikkelde agentschapstheoretische model kunnen worden voorgesteld en in hoeverre zijn deze aanpassingen congruent met de agentschapstheorie?
>
> (3.3) Welke onderzoeksagenda kan uit dit onderzoek worden afgeleid?

10.2. Besluiten inzake het conceptueel en theoretisch kader

In dit deel worden de causale relaties geconfronteerd met de hypothesen zoals deze geformuleerd werden vanuit de theoretische modellen. Het agentschapsmodel wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Op basis van de casestudy kan overgegaan worden tot een analytische generalisering van de empirische onderzoeksbevindingen (Yin 1994). Dit leidt tot een verfijnd theoretisch kader. In bijlage 10.4 vindt men de neerslag van de terugkoppeling van de bevindingen uit de casestudy naar de onderzoekshypothesen. Op de bevindingen wordt in dit deel ingegaan. Eerst worden echter de belangrijkste besluiten op een rij gezet en de vraag naar de externe validiteit van één en ander gesteld.

De vraag stelt zich of de theoretische bevindingen ook in andere gevallen opgaan; dit is de vraag naar de ruimere *externe validiteit* van de onderzoeksbevindingen. De problematiek van de externe validiteit van de onderzoeksbevindingen kan geduid worden als een probleem van 'concentrische cirkels'. *Kunnen de theoretische bevindingen op basis van de VDAB-casestudy veralgemeend worden naar de bredere cirkel of populatie van Vlaamse VOI's met beheersovereenkomst en, in tweede instantie, alle VOI's? Kunnen de theoretische bevindingen gelden voor de populatie van andere verzelfstandigde organisaties op Vlaams niveau; van andere verzelfstandigde organisaties op de overige overheidsniveaus in Vlaanderen; van federale en zelfs buitenlandse verzelfstandigde organisaties?* Voor elk van deze uitbreidingen stelt zich een probleem van eigenheid van de onderzochte casestudy (zie tabel 10.2).

In de onderzoeksfase III werden een aantal andere empirische gegevens buiten de geanalyseerde case verzameld, die ons kunnen helpen bij het beantwoorden van de vraag van externe validiteit van de theoretische onderzoeksbevindingen (zie ook hoofdstuk 5.1). Dergelijke gegevens kunnen slechts *indicaties van een mogelijke ruimere externe validiteit* zijn omwille van het feit dat deze gegevens niet verzameld en geanalyseerd zijn op de manier die in de casestudy in dit onderzoek is toegepast. Deze gegevens volgen uit een aantal bronnen. Deze indicaties van externe validiteit werden gezocht in eerste instantie bij de andere VOI's. Drie bijkomende beperkte onderzoeken werden ondernomen bij één VOI met een beheersovereenkomst (m.n. VOI-A) en twee zonder beheersovereenkomst (VOI-B en Kind en Gezin)[287]. Deze bijkomende beperkte onderzoeken mogen niet beschouwd worden als volwaardige casestudies, omdat de gegevensverzameling en -verwerking in de beperkte onderzoeken veel oppervlakkiger was dan in de diepgaande gevalstudie. Er is hier dus geen sprake van een echte 'cross-case'-vergelijking. Ook werd een vertegenwoordiger van de belangenorganisatie van de VOI's bevraagd m.b.t. de sturing en de resultaatsverwezenlijking van de VOI's met en zonder beheersovereenkomst. Verder werden relevante gegevens uit andere onderzoeken geïnventariseerd.

[287] Uitgaande van het criterium ' al dan niet aanwezigheid van resultaatsturing' kan beargumenteerd worden dat deze cases gekozen zijn op basis van de 'literal replication' methode (VOI-A) en 'theoretical replication' methode.

SPECIFIEKE KENMERKEN T.O.V. ANDERE ORGANISATIES	ENKELE ONDERSCHEIDENDE KENMERKEN
Instellingsspecifieke kenmerken van VDAB t.o.v. andere VOI's en verzelfstandigde organisaties	Extern verzelfstandigde organisatie met paritair samengestelde Raad van Bestuur Interne gedecentraliseerde structuur met aangepast sturingssysteem Specifieke kenmerken van de dienstverlening (arbeidsbemiddeling en –begeleiding, beroepsopleiding): wijze van meting, politieke relevantie Specifieke structuur, samenstelling, en onderlinge dynamiek van topmanagement, beheerscomité en kabinetten Specifieke resultaatsgerichte organisatiecultuur die reeds in 1992 in zekere mate aanwezig was (door gebruik van MBO) Omvang van de organisatie (tweede grootste VOI) Competitieve omgeving en politieke onenigheid over doel en vorm van organisatie
Specifieke kenmerken van VOI's t.o.v. andere verzelfstandigde organisaties op hetzelfde overheidsniveau	Extern verzelfstandigde organisaties met eigen Raad van Bestuur
Specifieke kenmerken van Vlaamse verzelfstandigde organisaties t.o.v. verzelfstandigde organisaties op een ander overheidsniveau	Vlaamse beleidsvisie over de sturing van verzelfstandigde organisaties (dikwijls overgenomen, zoals b.v. bij de autonome gemeentelijke overheidsbedrijven) Specifieke Vlaamse maatregelen en beleidsklemtonen
Specifieke kenmerken van Vlaamse verzelfstandigde organisaties t.o.v. andere verzelfstandigde organisaties in andere OESO-landen	Institutionele structuur in Vlaanderen Bestuurstraditie en -cultuur in Vlaanderen (b.v. relatie politiek-administratie)

TABEL 10.2: ENKELE SPECIFIEKE KENMERKEN VAN DE CASESTUDY IN HET LICHT VAN DE EXTERNE VALIDITEIT VAN DE THEORETISCHE BEVINDINGEN

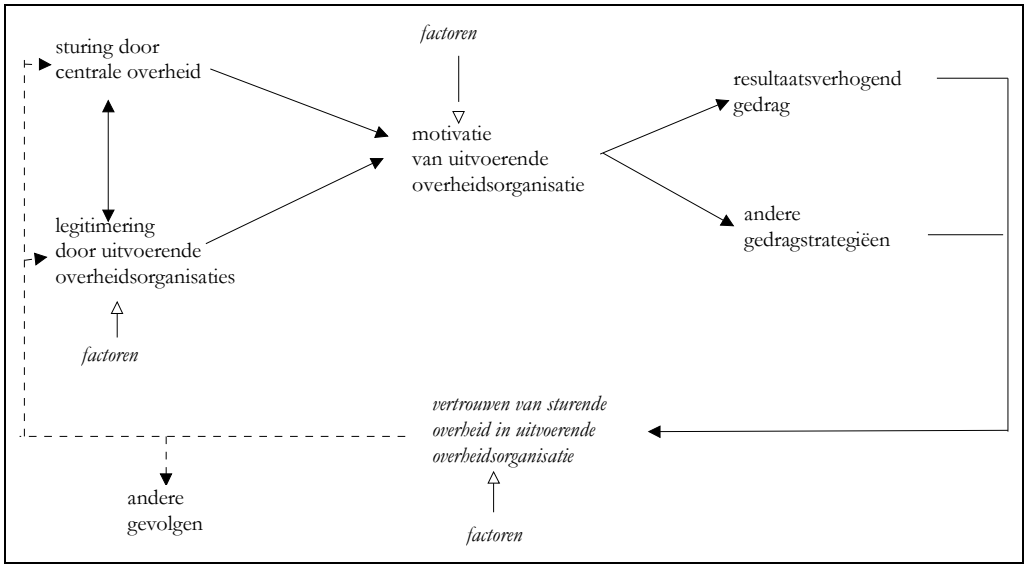
In tweede instantie werden indicaties gezocht bij federale verzelfstandigde organisaties die in een redelijke gelijke context werkten, en in laatste instantie bij buitenlandse cases en onderzoeken. Deze gegevens zijn samengebracht in bijlage 10.1, bijlage 10.2 en bijlage 10.3. De mate waarin deze gegevens als indicatie voor een mogelijke ruime externe validiteit kunnen gelden m.b.t. de theoretische bevindingen uit de VDAB-casestudy wordt weergegeven in bijlage 10.4.

Deze bijkomende gegevens, en vooral de bijkomende beperkte onderzoeken, leverden belangrijke indicaties dat het complexe causale model dat uit de diepgaande casestudy m.b.t. de VDAB bleek, mogelijks voor een ruimer aantal organisaties in eenzelfde context een aanzienlijke potentialiteit als verklarend model heeft. Uit de bijkomende beperkte onderzoeken bleek dat op basis van de beschikbare gegevens (!) *voor de drie andere VOI's het model de waarnemingen inzake sturing en resultaatsverwezenlijking kon verklaren, mits verfijningen op bepaalde vlakken*. Deze externe indicaties tot ruimere validiteit zijn aangegeven in bijlage 10.4 en worden ook in deze paragraaf aangehaald. De mogelijke verfijningen aan het model die uit de beperkte bijkomende onderzoeken volgen worden afzonderlijk vermeld en benadrukt. *Om op een strikt methodologische manier uitspraak te kunnen doen over de externe validiteit van het uiteindelijke model is echter bijkomend onderzoek nodig.*

Tot welke besluiten komt de terugkoppeling van de onderzoeksgegevens naar de onderzoekshypothesen? Sterk vereenvoudigd blijkt uit de bevindingen het causaal schema, zoals weergegeven in figuur 10.1. De uitvoerende overheidsorganisatie wordt onder bepaalde voorwaarden *gemotiveerd* tot resultaatsverhoging *door het gebruik van de sturingsmechanismen* door de centrale overheid (cf. agentschapsmodel). De noodzaak tot het behouden of versterken van de legitimiteit van de organisatie t.o.v. haar klanten en politieke principalen en de daaruitvolgende *drang tot vertrouwensopbouw* vormt echter een tweede, meer fundamentele motivatie van de organisatie tot resultaatsverhogend gedrag (cf. ontwikkelingsmodel). Naast resultaatsverhogend gedrag kan de

uitvoerende overheidsorganisatie ook nog andere gedragsstrategieën ontwikkelen om het vertrouwen vanwege de sturende overheid te verhogen.

Het toenemend *vertrouwen* bij de sturende overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie resulteert onder meer in een lagere mate van *sturing vanwege de sturende overheid* (cf. ontwikkelingsmodel) of in bijkomende middelen, taken, e.d.m. Een lagere mate van sturing vanwege de sturende overheid kan echter ook ten dele te wijten zijn aan andere factoren, zoals het gebrek aan sturingscapaciteit.

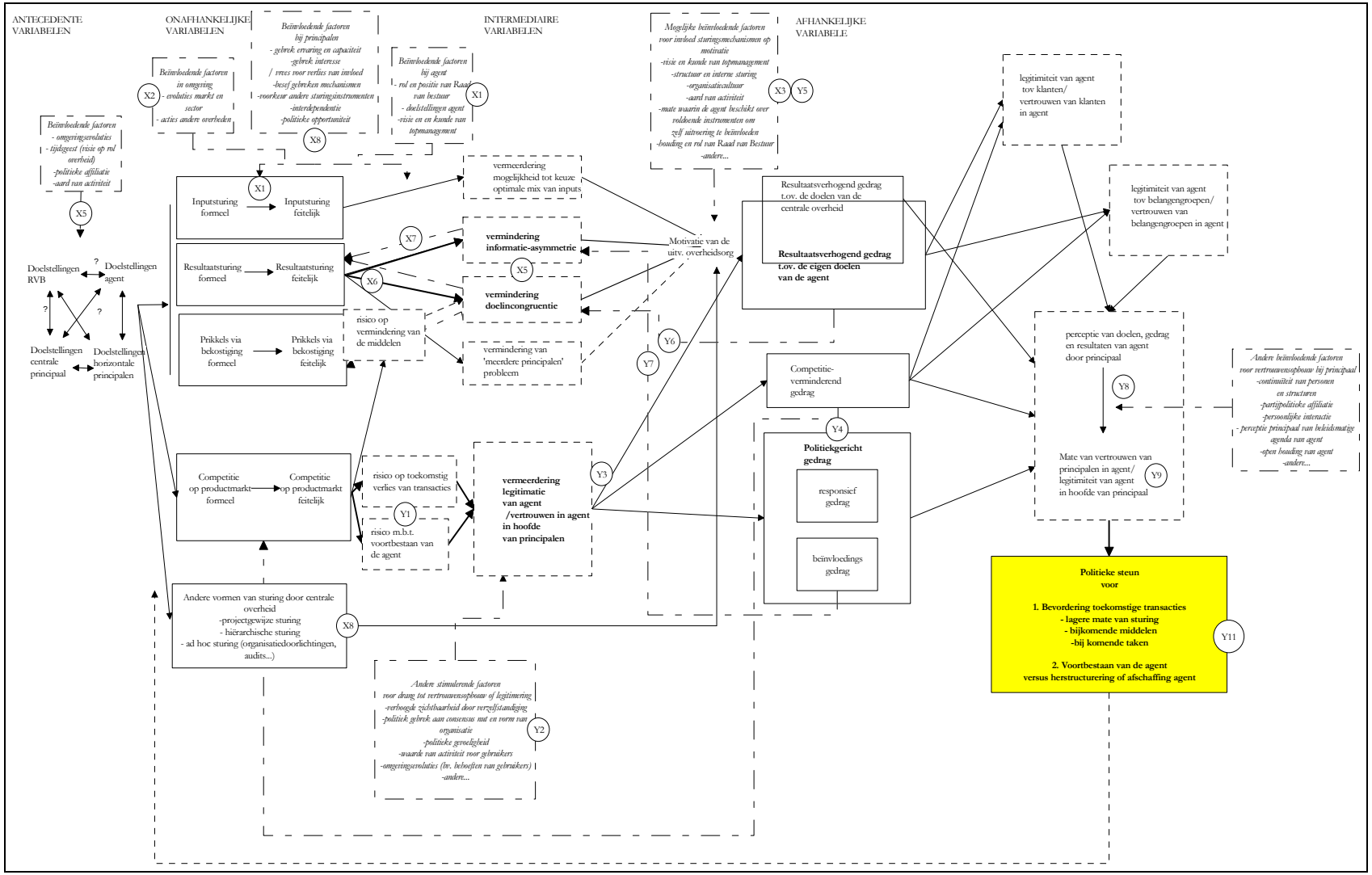


FIGUUR 10.1. VEREENVOUDIGDE CAUSALE RELATIES TUSSEN STURING, VERTROUWEN EN RESULTATEN

Figuur 10.2 vat de bovenstaande bevindingen in een *verfijnd causaal model* m.b.t. de invloed van de sturingsmechanismen op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie in een context van meerdere transacties. Dit model is veel complexer dan het oorspronkelijke agentschapsmodel zoals weergegeven in figuur 4.3. In de paragraaf 10.2.1 zal dit model en haar elementen stelselmatig worden toegelicht. Ook wordt aangegeven welke elementen als aanvulling of verfijning binnen het agentschapsmodel zijn opgenomen (elementen X1 tot en met X8). Anderzijds wordt duidelijk gemaakt welke elementen in het verfijnde model *niet* verenigbaar zijn met het agentschapsmodel (elementen Y1 tot en met Y11).

Dit causaal model laat toe voor de bestudeerde organisaties de centrale onderzoeksvraag m.b.t. de causaliteit tussen de sturing vanwege de sturende overheid en de resultaatsverwezenlijking van de agent positief te beantwoorden.

Op basis van welk theoretisch model zijn de waargenomen causale relaties verklaarbaar? Zoals in paragraaf 10.2.2 zal worden beargumenteerd lijken noch het congruentiemodel, noch het relatieafhankelijk model te worden ondersteund. Wel wordt het oorspronkelijk *agentschapsmodel* (zie figuur 4.3. in hoofdstuk 4) in aanzienlijke mate ondersteund, in het bijzonder met betrekking tot de motivatie van de agent, mits verfijning met een aantal elementen. Een aantal elementen, zoals de drang tot vertrouwensopbouw als motivatie van de agent enerzijds en de invloed van vertrouwen op de sturing van de principalen anderzijds, sluit echter duidelijk aan bij het in hoofdstuk 8 geschetste *ontwikkelingsmodel*.



FIGUUR 10.2: VERFIJNDE CAUSALE RELATIES TUSSEN STURING, VERTROUWEN EN RESULTATEN

Kunnen deze twee modellen beide geldig zijn en zo ja, onder welke omstandigheden? Het zal in paragraaf 10.2.2 worden beargumenteerd dat *de causale verbanden van het agentschapsmodel geldig zijn in die fase van het ontwikkelingsmodel waar het vertrouwen nog beperkt en calculusgebonden is en waarbij de ervaringen met en kennis over de agent van de principaal onvoldoende of eerder negatief zijn.* Het agentschapsmodel kan dus worden geïntegreerd in het ontwikkelingsmodel. Ten slotte wordt de vraag beantwoord in hoeverre het ontwikkelingsmodel nog verenigbaar is met een verruimde agentschaps*theorie*. Het zal aangetoond worden dat een verruimde agentschapstheorie met basisassumpties die aansluiten bij de transactiekostentheorie een groot deel van de empirische en theoretische bevindingen kunnen omvatten. Toch lijken bepaalde deelfacetten van het uiteindelijke model dichter aan te sluiten bij het sociologisch neo-institutionalisme. In paragraaf 10.2.3 worden alvast enkele stellingen geformuleerd voor verder onderzoek.

10.2.1. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen

Zoals gezegd wordt in bijlage 10.4 nagegaan in hoeverre de diverse onderzoekshypothesen ondersteund worden door de empirische analyse van de sturingsrelatie tussen de Vlaamse regering en de VDAB in de periode 1992-1999. Ook wordt aangegeven in hoeverre de bevindingen van de bijkomende onderzoeken de onderzoekshypothesen ondersteunen. Bij de bespreking van de onderzoekshypothesen wordt uitgegaan van hun formulering binnen het agentschapsmodel.

Tabel 10.3 vat de bevindingen samen van bijlage 10.4 m.b.t. de mate van ondersteuning van de diverse hypothesen door de casestudy en de bijkomende beperkte onderzoeken. Ook geeft de tabel 10.3 de eventuele nood aan aanvulling van het betrokken model of aan complementering van de betrokken theorie weer. De tabel omvat de hypothesen zoals ze geformuleerd zijn door de verschillende onderscheiden theoretische modellen zoals deze ontwikkeld zijn in hoofdstuk 4 en 8, met name het agentschapsmodel; het ontwikkelingsmodel en het congruentiemodel[288].

De bespreking van deze terugkoppeling in deze paragraaf zal aangeven op welke elementen het oorspronkelijke agentschapsmodel (zie figuur 4.3) dient te worden aangepast of gecomplementeerd. *De nummering van deze elementen verwijst naar de nummers die vermeld zijn op figuur 10.2.* Elementen met een nummer met prefix X zijn aanvullingen binnen de agentschapsmodel (X1 tot en met X8); elementen met een nummer met prefix Y zijn elementen die niet binnen het agentschapsmodel passen (Y1 tot en met Y11). Zo wordt doorheen dit deel het verfijnd causaal model, zoals weergegeven in figuur 10.2, geduid en geëxpliciteerd.

10.2.1.1. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen van categorie 1 en 2

De onderzoekshypothesen van categorie 1 en 2 gaan in op de invloed van de vier sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking van de uitvoerende overheidsorganisatie en op de vraag of deze beïnvloeding gebeurt via de intermediaire variabelen die centraal staan in de agentschapstheorie.

[288] Het relatieafhankelijk model is in de tabel niet verder uitgewerkt, maar impliceert een ondersteuning van verschillende modellen in de verschillende onderscheiden sturingsrelaties (b.v. agent t.o.v. centrale principaal; agent t.o.v. horizontale principalen).

AGENTSCHAPSMODEL	ONTWIKKELINGSMODEL	CONGRUENTIEMODEL
Hypothesen inzake invloed van sturingsmechanismen op resultaten		
(A1) Autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (ev. + competitie) EN/OF bekostiging stijgt (ev. + competitie) → resultaten stijgen (omwille van afschrikking)	(O1) Autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (ev. + competitie) EN/OF bekostiging stijgt (ev. + competitie) → resultaten stijgen (maar niet omwille van afschrikking)	(C1) Autonomie stijgt EN [resultaatsturing stijgt (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging stijgt (+ ev. competitie) → resultaten stijgen niet (gelijk of dalen) *
(A2) Resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie > resultaatsturing EN/OF bekostiging	(o2) A/P': resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie = resultaatsturing EN/OF bekostiging *	(C2) Resultaatsturing + competitie EN/OF bekostiging + competitie < resultaatsturing EN/OF bekostiging *
(A3) Resultaatsturing EN bekostiging > resultaatsturing OF bekostiging	(O3) A/P': resultaatsturing EN bekostiging = resultaatsturing OF bekostiging*	(C3) Resultaatsturing EN bekostiging < resultaatsturing OF bekostiging*
(A4) Resultaatsturing EN bekostiging EN competitie > geen, één of twee van die sturingsmechanismen	(O4) A/P': resultaatsturing EN bekostiging EN competitie = geen, één of twee van die sturingsmechanismen*	(C4) Resultaatsturing EN bekostiging EN competitie < geen, één of twee van die sturingsmechanismen*
(A5) Autonomie stijgt → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS resultaatsturing (+ ev. Competitie) EN/OF bekostiging (+ev. Competitie)	(O5) A/P': autonomie stijgt → resultaten stijgen OOK ZONDER resultaatsturing (+ ev. Competitie) EN/OF bekostiging (+ev. Competitie)*	(C5) Autonomie stijgt → resultaten stijgen ZONDER resultaatsturing (+ ev. competitie) EN/OF bekostiging (+ev. competitie)
(A6) Resultaatsturing (+ev. Competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(O6) Resultaatsturing (+ev. Competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(C6) Resultaatsturing (+ev. competitie) → resultaten stijgen niet ONDANKS autonomie **
(A7) Bekostiging (+ev. Competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(O7) Bekostiging (+ev. Competitie) → resultaten stijgen ALS EN ALLEEN ALS autonomie	(C7) Bekostiging (+ev. competitie) → resultaten stijgen niet ONDANKS autonomie*
Hypothesen inzake invloed van sturing op intermediaire factoren		
(A8) Vermindering van inputsturing → MKOMI stijgt	(O8) Vermindering van inputsturing → MKOMI stijgt	(C8) Vermindering van inputsturing → MKOMI stijgt
(A9) Resultaatsturing + ev. Competitie → IA daalt	(O9) A/P': IA daalt OOK ZONDER resultaatsturing + ev. competitie	(C9) IA daalt OOK ZONDER resultaatsturing + ev. competitie
(A10) Resultaatsturing + bekostiging +ev. Competitie stijgt → DI daalt	(O10) P': DI daalt OOK ZONDER resultaatsturing, bekostiging +ev. Competitie *	(C10) DI niet gepercipieerd
(A11) Autonomie + ev. Resultaatsturing → MPP daalt	(O11) Geen hypotheseformulering	(C11) MPP niet gepercipieerd
(A12) MKOMI stijgt EN [(IA daalt en/of DI daalt) en ev. MPP daalt]→ MOTIVATIE agent stijgt	(O12) A: MOTIVATIE agent door MKOMI en gericht op reductie IA en DI in hoofde van P P': MKOMI stijgt → MOTIVATIE agent stijgt MAAR NIET DOOR daling IA, DI en/of MPP	(C12) MKOMI stijgt → MOTIVATIE agent stijgt MAAR NIET DOOR daling IA, DI en/of MPP
(A13) MKOMI stijgt EN [(IA daalt en/of DI daalt) en ev. MPP daalt]→ STURINGSVERMOGEN principaal stijgt	(O13) P': STURINGSVERMOGEN principaal stijgt MAAR NIET DOOR daling IA, DI en/of MPP	(C13) STURINGSVERMOGEN principaal niet bepaald door daling IA, DI en/of MPP
Hypothesen inzake evolutie van sturing en resultaten bij 'repeated transactions'		
(A14)Bij meerdere transacties: [graduele stijging resultaatsturing (+ev. Competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] EN graduele stijging autonomie → graduele optimalisering van resultaten	(O14) Bij meerdere transacties: graduele stijging van beheersautonomie EN [graduele daling resultaatsturing (+ev. Competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] → resultaten bleven goed of stijgen (indien slecht → terug vermeerdering van sturing)*	(C14) Bij meerdere transacties: stijging van beheersautonomie EN [daling of afschaffing resultaatsturing (+ev. competitie) EN bekostiging (+ev.competitie)] → resultaten blijven goed of stijgen

Legende: 'bekostiging' verwijst naar prikkels via bekostiging als sturingsmechanisme. *: als de prikkels via bekostiging negatief van aard zijn. A: perceptie volgens agent; P': perceptie van de principaal als het ontwikkelde vertrouwen reeds groot is (identificatie-gebonden vertrouwen). Als het ontwikkelde vertrouwen beperkt is, dan zal de perceptie van de principaal eerder de respectievelijke hypothese van het agentschapsmodel steunen.
Licht grijs gearceerd: hypothese ondersteund door casestudy maar een aanvulling aan het overeenkomstig model en nuancering van de hypothese is noodzakelijk; donker grijs gearceerd: hypothese ondersteund door casestudy.

TABEL 10.3: DE MATE VAN ONDERSTEUNING VAN DE HYPOTHESEN VOLGENS DE VERSCHILLENDE MODELLEN ZOALS DEZE BLIJKEN UIT DE CASESTUDY

Noodzakelijke verfijningen en aanvullingen binnen het agentschapsmodel

Tabel 10.3 laat op het eerste gezicht een verdeeld beeld zien. Als we uitgaan van de hypothesen zoals deze geformuleerd zijn binnen het agentschapsmodel, dan blijkt uit de bevindingen *dat de meeste hypothesen van categorie 1 en 2 worden ondersteund door de casestudy, maar dat de casestudy ook wijst op noodzakelijke aanvullingen binnen het model (zie lichtgrijze arcering in tabel 10.3). Dit betekent ten eerste dat de hypothese wordt ondersteund dat het inzetten van de vier sturingsmechanismen door de centrale overheid t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie een resultaatsverbetering t.o.v. de door de centrale overheid gedefinieerde doelstellingen tot gevolg heeft,* maar wel *onder bepaalde voorwaarden en met een aantal beperkingen.* Het model moet op de volgende punten worden aangevuld en de hypothesen dienen in die zin te worden genuanceerd:

(X1) Er moet in het model aandacht zijn voor het eventuele verschil tussen de formele sturing door de centrale overheid en de feitelijke sturing door deze overheid (cf. Smullen 2002). T.a.v. van alle sturingsmechanismen bleek in de casestudy een groot verschil te zijn tussen de formele en de feitelijke mate van sturing. Uit de kaderanalyse en uit de bijkomende beperkte onderzoeken (cf. VOI-A) bleek dat deze divergentie ook bij heel wat andere VOI's voorkwam. Dit verschil is verklaarbaar door een aantal factoren die te maken hebben met de principaal (zie verder), of door factoren die te maken hebben met de agent. Wat betreft de laatste, kan gewezen worden op de neiging van de agent om de formele mate van sturing feitelijk af te zwakken (cf. beheersautonomie), waarbij de visie en de capaciteiten van het management een grote rol spelen (b.v. risico-avers versus risico-neutraal). Anderzijds wordt dit verschil beïnvloed door onder meer de aanwezigheid van een raad van bestuur met interne doelincongruentie en verschillende sturingsvisies. Het is belangrijk om bij de beschrijving, verklaring en voorspelling van de invloed van de sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking ook rekening te houden met de feitelijke mate van sturing door de centrale overheid. Het theoretisch model moet als dusdanig verfijnd worden.

(X2) De keuze van de formele en feitelijke mate van sturing door de sturende overheid wordt ook beïnvloed door omgevingsfactoren zoals marktevoluties en sturingsacties van andere overheden (b.v. sturing vanuit ESF en het federale AP-KB in het geval van de VDAB).

(X3) De casestudy wees er bovendien op dat organisaties of organisatieonderdelen een verschillende receptiviteit t.o.v. de sturingsprikkels vanwege de sturingsmechanismen kunnen hebben. De bijkomende beperkte onderzoeken versterken deze conclusie door verschillende indicaties[289].

Tabel 10.4 somt enkele mogelijke factoren op die deze receptiviteit lijken te beïnvloeden. Het model dient deze interveniërende voorwaarden te expliciteren om haar voorspellende kracht te vergroten. Op dit vlak is echter nog verder onderzoek noodzakelijk en wenselijk.

(X4) De mate van (rechtstreekse) invloed van bepaalde sturingsmechanismen hangt klaarblijkelijk af van bijkomende voorwaarden (zie verder). Wat betreft de onrechtstreekse invloed van de sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking via de bevordering van bepaalde interne factoren, blijkt dat de mate van resultaatsverbetering inderdaad samenhangt met de mate waarin bepaalde interne factoren voorkomen (vgl. VDAB en Kind en Gezin, VOI-A en VOI-B). Deze interne factoren zijn factoren i.v.m. de resultaatsgerichtheid van de interne sturing (incl. interne aansturing, intern bekostigingssysteem, en opvolgings- en rapporteringssystemen op basis van objectieven), de

[289] Zo blijkt VOI-A relatief beperkt te reageren op de invoering van een beheersovereenkomst en sterkere prikkels via bekostiging vanwege de Vlaamse regering. Zowel naar interne factoren als naar resultaatsverwezenlijking blijkt de invloed van deze sturingsmechanismen relatief beperkt. Dit heeft te maken met de grote invloed van de instelling op de selectie van indicatoren en normen in de beheersovereenkomst, maar ook met organisatiespecifieke factoren. Uit de bevraging van de respondent van MOVI blijkt dat niet alle VOI's met een beheersovereenkomst de interne sturing en werking van de organisatie aanpasten. Dit blijkt ook uit het onderzoek van het Rekenhof naar de aanwezigheid van aspecten van resultaatsgerichte interne sturing binnen de VOI's met een beheersovereenkomst (Rekenhof 2001).

mate van interne decentralisatie van beheermatige bevoegdheden naar lagere managementsniveaus en naar organisatieonderdelen, innovaties inzake het management van personeel en financiën die een resultaatsgerichte interne sturing ondersteunen, en product- en procesinnovaties die klantgericht zijn. Bovendien lijkt de mate van resultaatsverwezenlijking door de instelling ook samen te hangen met de mate waarin de Raad van Bestuur zich meer richt op strategische aspecten van de bedrijfsvoering (b.v. VDAB en Kind en Gezin).

BEÏNVLOEDENDE FACTOREN M.B.T. RECEPTIVITEIT T.A.V. STURINGSPRIKKELS	VERONDERSTELDE INVLOED OP RECEPTIVITEIT
(a) capaciteiten en visie van het topmanagement en de Raad van Bestuur, zoals onder meer	
- duidelijke strategische visie vanwege de beheersorganen	Eerder positief voor zoverre strategische visie aansluit bij de doelstellingen en strategische visie van de sturende overheid
- met de interne structuur en cultuur contingente capaciteiten inzake leiderschap en interne sturing	Eerder positief
- interne doelincongruentie en rolvermenging bij Raad van Bestuur	Eerder negatief
(b) de interne sturingsrelatie tussen top en subeenheden, zoals onder meer	
-mate van beleidsmatige en/of juridische autonomie van subeenheden	Eerder negatief
- ervaring met resultaatsgerichte sturing	Eerder positief
- sterke nood aan inhoudelijke sturing	Eerder negatief
- mate van aanwezigheid van sturingsmogelijkheden t.o.v. de subeenheden	Eerder positief
(c) de organisatiecultuur, onder meer	
- mate van aanwezigheid van een cultuur gericht op ‘professionalisme’	Eerder negatief
- mate van aanwezigheid van een relatief homogene ‘corporate culture’	Eerder positief
(d) aard van de activiteit en beleid, zoals onder meer	
- meetbaarheid, stabiliteit en routinematigheid van activiteit en beleid	Eerder positief
- de mate waarin de organisatie zelf over instrumenten beschikt om de beleidsuitvoering gestalte te geven (b.v. dienstverlening via eigen personeel versus subsidiëring van andere actoren die voorzien in dienstverlening)	Eerder positief

TABEL 10.4: FACTOREN DIE DE RECEPTIVITEIT VAN UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE VOOR DE MOTIVERENDE WERKING VAN DE STURINGSMECHANISMEN LIJKEN TE BEÏNVLOEDEN

Ook de hypothesen van categorie 2 worden grotendeels ondersteund door de casestudy. *Dit impliceert dat de invloed van de sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking minstens gedeeltelijk gebeurt via de beïnvloeding van de intermediaire variabelen zoals deze vooropgesteld worden in het agentschapsmodel.* De uitvoerende overheidsorganisatie in de casestudy blijkt gemotiveerd te worden door de gevolgen die de sturingsinstrumenten hebben (in volgorde van belangrijkheid) voor de informatie-asymmetrie tussen de principaal en de agent, de doelincongruentie, de mogelijkheid tot optimale keuze van de inputs en het meerdere-principalen-probleem. *Maar ook hier zijn een aantal aanvullingen van het model noodzakelijk om de beschrijvende, verklarende en voorspellende kracht te optimaliseren:*

(X5) De eerste noodzakelijke aanvulling betreft de uitwerking van de intermediaire variabelen, en met name van de doelincongruentie tussen principaal en agent. Door de vermindering van de doelincongruentie kan de agent aangezet worden tot resultaatsverbetering t.a.v. de door de principaal gedefinieerde doelstellingen; de vermindering van de doelincongruentie is immers omschreven als een *dwingende* voorwaarde (zie hoofdstuk 4, VDI). *In tegenstelling tot de bestaande agentschapstheoretische studies in de ‘positive theory of politicial control’ school enerzijds en de ‘Public Choice’ literatuur anderzijds, heeft deze studie zowel de mogelijke divergentie tussen principaal en agent op vlak van beleidsinhoudelijke doelstellingen als meer beheersmatige*

doelstellingen in rekening gebracht[290] *(cf. hoofdstuk 3).* Gecombineerd met aandacht voor meerdere principalen, wordt het construct 'doelincongruentie' empirisch een *bijzonder multi-dimensioneel en complex concept.* Tabel 10.5 vat de posities van de betrokken actoren in de casestudy van de VDAB t.o.v. de verschillende doelstellingen inzake beleid en beheer samen, waarbij aandacht is voor de eventuele divergentie tussen de eigen positionering door een actor en de perceptie van de andere actoren.

DOMEINEN	POSITIE 1	POSITIE 2
Beheer - procedureel		
Middelen versus zuinigheid	VDAB-management, Beheerscomité, Kabinet Tewerkstelling ' Kabinet Ambtenarenzaken *	Kabinet Financiën en Begroting, Kabinet Ambtenarenzaken
Autonomie versus uniformiteit	VDAB-management, Beheerscomité, (Kabinet Tewerkstelling)	Kabinet Financiën en Begroting *, Kabinet Ambtenarenzaken*
Rechtmatigheid	Kabinet F&B*; Kabinet Ambtenarenzaken; Kabinet Tewerkstelling '	VDAB-management; Beheerscomité
Beleid - substantief		
Economische versus sociale doelstelling	VDAB-management°; Beheerscomité-werkgeverorganisaties°	Kabinet Tewerkstelling°; Beheerscomité-werknemerorganisaties (Beheerscomité- werkgeverorganisaties) (Kabinet Financiën en Begroting) (Kabinet Ambtenarenzaken)
Marktstructurering en –positie Belangrijkste actor en volledige markt versus private actoren	VDAB-management, Beheerscomité – werknemerorganisaties (belangrijkste actor ook t.a.v. derden + volledige markt) Kabinet Tewerkstelling (volledige markt) '	Beheerscomité-werkgeverorganisaties; Beheerscomité–werknemerorganisaties (rol van derden) Kabinet Tewerkstelling * Kabinet Financiën en Begroting *
Beleid en beheer		
Efficiëntie	Beheerscomité-werkgeverorganisaties, Kabinet Tewerkstelling ' Kabinet Financiën en Begroting; Kabinet Ambtenarenzaken	VDAB-management; Beheerscomité –werknemerorganisaties;

Legende: °de actor percipieerde zichzelf als hebbende een *meer genuanceerde* positie, maar de overige actoren dichtten hem deze positie toe; *de actor percipieerde zichzelf als hebbende een *andere* positie, maar de overige actoren dichtten hem deze positie toe; ( ) deze actor dichtte zich gedeeltelijk deze positie toe, terwijl dit nagenoeg niet bevestigd werd door de perceptie van de overige actoren; ' deze actor dichtte zich gedeeltelijk deze positie toe en dit werd bevestigd door meerdere andere actoren

TABEL 10.5: DOELSTELLINGEN VAN DE VERSCHILLENDE ACTOREN VOLGENS DE PERCEPTIE VAN DE BETROKKEN ACTOREN IN DE CASESTUDY VAN DE VDAB

Uit deze tabel 10.5 kunnen verschillende zaken worden afgeleid:

(a) Uit de tabel 10.5 blijkt ten eerste dat de positie van een actor in redelijke mate overeenstemt met wat kan verwacht worden op basis van enerzijds de rol van deze actor en anderzijds het agentschapsmodel[291] *(zie ook VOI-A).* Er zijn echter ook een aantal vaststellingen die niet zo goed te

[290] Deze doelincongruentie heeft immers betrekking op (a) de *aard* van substantieve doelstellingen en te verwezenlijken resultaten en/of (b) gegeven de beleidsinhoudelijke doelstellingen van de centrale overheid, de *hoeveelheid* van de te verwezenlijken resultaten, eventueel gecombineerd met de middelen die moeten worden ingezet om bepaalde resultaten te bereiken.

[291] De horizontale doelstellingen zoals zuinigheid, uniformiteit en rechtmatigheid worden in de casestudy van de VDAB behartigd door vnl. de horizontale principalen, met name het kabinet Financiën en Begroting en het kabinet Ambtenarenzaken. De meer organisatorische doelstellingen zoals voldoende middelen en voldoende autonomie lijken vooral

rijmen zijn met de basisassumpties van het agentschapsmodel. Uit de tabel 10.5 blijkt ten eerste dat actoren ook posities innemen op doelstellingen die theoretisch primair aan andere actoren toegewezen waren[292] (zie ook VOI-A: efficiëntie als doelstelling van management en Raad van Bestuur). Verder kan klaarblijkelijk de positie van een actor wijzigen of milderen doorheen de tijd, of genuanceerd worden naargelang het betrokken aspect[293]. De doelstellingen die door de verschillende actoren nagestreefd worden, worden dus niet volledig bepaald door de rolkenmerken van de actor volgens het agentschapsmodel en zijn bovendien niet helemaal stabiel in de tijd, zoals verondersteld wordt in de agentschapstheorie (stabiliteit van preferenties). Doelstellingen worden onder meer bepaald door omgevingsevoluties (b.v. vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en groei van private actoren), tijdsgeest (b.v. visie op de rol van de overheid) en politieke affilliatie. Op basis van het beperkt onderzoek bij de VOI-A blijkt de mate van beleidsinhoudelijke doelcongruentie tussen de agent en de centrale principaal sterk samen te hangen met de aard van de betrokken activiteit. Tenslotte komen er actoren voor die inconsistente en incompatibele doelstellingen voorstaan[294]. Het model dient te worden aangepast om rekening te houden met deze verfijningen.

(b) Eén en ander impliceert de mogelijkheid van een bijzonder ingewikkeld samenspel van belangen en doelstellingen waarbij b.v. doelincongruentie tussen twee actoren m.b.t. doelstellingen inzake beheer kan samengaan met doelcongruentie tussen diezelfde actoren m.b.t. beleidsinhoudelijke doelstellingen, of andersom[295]. Dit lijkt te conformeren met de theoretische bevinding van Meier en Waterman (Waterman and Meier 1998) dat in een setting van meerdere principalen, doelstellingen van de agent congruent kunnen zijn met die van één van de principalen. Uit deze doelcongruentie zouden volgens deze twee onderzoekers coalitievorming ontstaan die de bestaande agentschapsrelaties opheffen en de agentschapstheorie als verklarende theorie onbruikbaar maken. Deze laatste veronderstelling blijkt echter niet te kloppen in de casestudy van de VDAB. *Duidelijk is dat er in de casestudy effectief sprake blijft van minstens een partiële (gepercipieerde) doelincongruentie tussen de agent en zijn onderscheiden principalen, waardoor het agentschapsmodel wel bruikbaar blijft als theoretisch model*. De conclusie van Meier en Waterman volgt vooral uit het feit dat ze enkel de

---

een zaak van de agent, de VDAB (management en beheerscomité). De positie van het VDAB-management t.o.v. de marktstructurering en – positie was ook te verwachten op basis van haar rol en de theoretische uitgangspunten. De instrumentele doelstelling van maximalisatie van middelen en diensten lijkt door het VDAB-management geoperationaliseerd te worden in het streven naar voldoende middelen, voldoende beheersautonomie, het behoud van de centrale marktpositie en aanwezigheid op de volledige markt. Dat het kabinet Tewerkstelling vooral om beleidsinhoudelijke aspecten bekommerd is, sluit aan bij de theoretisch veronderstelde doelstellingen van de centrale principaal (substantieve doelstellingen). Deze perceptie op de doelstellingen van de actoren wordt bevestigd door de analyse van hun gedrag (zie hoofdstuk 7.2).

[292] Zo lijkt in de casestudy van de VDAB het kabinet Tewerkstelling als centrale principaal zich klaarblijkelijk aan de kant van de agent te scharen voor wat betreft de doelstellingen inzake beheer m.b.t. voldoende middelen en in mindere mate, voldoende beheersautonomie. Dit is te verklaren door het feit dat het prestige van de centrale principaal gediend is met de grote, slagkrachtige agent. Bovendien nemen horizontale principalen klaarblijkelijk positie in m.b.t. beleidsinhoudelijke doelstellingen. Dit is te verklaren enerzijds vanuit het feit dat deze ministers deel uitmaken van de collegiaal opgevatte Vlaamse regering en anderzijds vanuit hun eigen politieke affiliatie met een partijprogramma.

[293] Een voorbeeld hiervan is de gepercipieerde bekommernis van het kabinet Ambtenarenzaken voor voldoende middelen voor de VDAB. Een verklaring hiervoor kan tevens liggen in de politieke affiliatie van de betrokken minister en van het topmanagement van de VDAB. Ook wijzen we op de verschillen in prioritisering van doelstellingen tussen de twee opeenvolgende kabinetten Tewerkstelling, die te verklaren zijn door verschillen in politieke affiliatie en omgevingsevoluties (Europees beleid, evolutie van de arbeidsmarkt) (zie ook verschuiving bij de werkgeverorganisaties van economische doelstelling naar sociale doelstelling). In het geval van Kind en Gezin blijkt dat de politieke principaal zijn klemtoon op de dienstverlening naar de risicodoelgroepen naderhand matigde door verdere inzichten in de problematiek.

[294] De positionering van het beheerscomité kan niet los gezien worden van haar samenstelling uit werkgeverorganisaties en werknemerorganisaties, maar ook niet van de duale rollen van deze fracties als beheerder en belangenbehartiger (cf. VOI-B). In het geval van VOI-A blijkt de Raad van Bestuur veel homogener te zijn wat betreft de doelstellingen van de verschillende fracties. Dit heeft te maken met de aard van de activiteit en de maatschappelijke consensus over het nut van het overheidsingrijpen terzake.

[295] Zo wijzen we op de betrekkelijke doelcongruentie tussen de VDAB en het kabinet Tewerkstelling op het vlak van beheer versus de doelincongruentie tussen hen op het vlak van beleid. Anderzijds kunnen ook zowel doelincongruentie inzake doelstellingen m.b.t. beheer als m.b.t. beleid bestaan tussen de agent en de principaal (b.v. VDAB en het Kabinet Financiën en Begroting), of betrekkelijke doelcongruentie m.b.t. deze doelstellingen (b.v. VDAB en beheerscomité-werknemersorganisaties).

beleidsmatig doel(in)congruentie in ogenschouw nemen, maar de beheersmatige doel(in)congruentie buiten beschouwing laten. Ook in het geval van de VOI-A waar er een zekere beleidsmatige doelcongruentie blijkt te zijn tussen de agent en zijn principalen, blijft er een zekere doelincongruentie op het vlak van beheer. Zaak is dat het agentschapsmodel, zoals ontwikkeld in dit onderzoek verder moet worden verfijnd om rekening te houden met de gevolgen van verschillende combinaties van doelcongruentie en doel(in)congruentie tussen agent en principalen.

(c) Deze multidimensionaliteit van doelstellingen van de actoren heeft onrechtstreeks ook gevolgen voor de andere intermediaire variabelen, met name 'meerdere principalen probleem' en informatie-asymmetrie. Het *'meerdere principalen probleem'* dat eigenlijk kan worden geïnterpreteerd als doelincongruentie tussen principalen, is ook multidimensioneel. Het kan dus betrekking hebben op beheer en beleid en kan partieel of volledig zijn. Het model zou bovendien winnen aan realiteitswaarde indien de interpretatie van *informatie-asymmetrie* tussen principaal en agent m.b.t. de resultaten van de agent t.o.v. de doelen van de principaal zou rekening houden met de verschillende doelstellingen inzake beheer en beleid die de principalen kunnen aanhangen. Uit de casestudy blijkt dat er meerdere informatie-asymmetrieën zijn, net zoals er meerdere doelstellingen zijn (b.v. informatie-asymmetrie t.o.v. resultaten inzake zuinigheid en efficiëntie *versus* informatie-asymmetrie m.b.t. resultaten inzake beleidsinhoudelijke doelstellingen). Iedere principaal zal primair streven naar de vermindering van de informatie-asymmetrie t.o.v. de doelstellingen die hem primair aanbelangen.

(X6) Ook dienen een aantal verfijningen inzake de sturingsinstrumenten en hun invloed op de intermediaire variabelen in het model te worden verwerkt.

(a) De vermindering van inputsturing vanwege de principaal en de hieruitvolgende stijging van de variabele (mogelijkheid tot keuze van optimale mix van inputs - MKOMI) hebben als dusdanig geen eenduidige motiverende werking voor de agent. Het zijn instaatstellende factoren die een organisatie toelaten om resultaatsverhoging na te streven (zie ook VOI-A en Kind en Gezin), maar die resultaatsverhoging wordt geïnduceerd door andere motiverende factoren (zie infra). Dat MKOMI een instaatstellende voorwaarde was, was reeds onderkend in het model maar de implicatie t.o.v. de invloed op de motivatie van de agent was niet opgenomen.

(b) De invloed van resultaatsturing op de resultaatsverwezenlijking hangt duidelijk af van de mate van uitdagendheid van de normstelling[296], hetgeen op zijn beurt lijkt samen te hangen met de mate van invloed die de sturende overheid heeft op de ex ante vaststelling van de doelstellingen, indicatoren en normen (zie b.v. BO versus AB onder de beheersovereenkomst 1994-1998, zie ook VOI-A). Bovendien zijn er naast resultaatsturing nog andere mogelijkheden voor de principaal om de informatie-asymmetrie t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie te verminderen, zoals éénmalige organisatiedoorlichtingen en wetenschappelijke effectonderzoeken, ervaringen bij projectgewijze sturing, contacten met belanggroepen en gebruikers, pers en publieke opinie[297]. In dat kader gaf de respondent van MOVI aan dat in de periode 1992-1999 ook VOI's zonder beheersovereenkomst een lichte toename van resultaatsturing vanwege de Vlaamse regering kenden en dat deze mate van resultaatsturing een eerder positieve invloed op de resultaatsverwezenlijking van de betrokken VOI's had. Ook het beperkt onderzoek bij Kind en Gezin wees op het bestaan van andere informatierevelerende instrumenten naast de beheersovereenkomsten.

Resultaatsturing speelt een belangrijke rol in het afstemmen van de doelstellingen van de uitvoerende overheidsorganisaties op die van haar principalen (zie VDAB en VOI-A). Het expliciteren en

[296] In vergelijking met de beschikbare financiële middelen, uiteraard. Het analyse-instrument dat in het kader van dit onderzoek is ontwikkeld om de mate van resultaatsturing te meten, houdt geen rekening met de uitdagendheid van de normering als deelvariabele.

[297] Zo wijst een respondent erop dat ook t.a.v. de VOI's zonder een beheersovereenkomst de informatie-asymmetrie m.b.t. de ressultaten t.a.v. de door de Vlaamse overheid opgelegde doelstellingen verminderde in de periode 1992-1999 (Interview MOVI).

verconcretiseren van de doelstellingen en resultaatsnormen is een belangrijke motiverende factor voor de betrokken organisatie (zie ook Interview VOI-B en Interview Kind en Gezin). Een belangrijk instrument hierbij is de beheersovereenkomst, waarbij de wederzijdsheid van de verbintenissen centraal staat (zie bijlage 10.2: vermindering van doelincongruentie bij VOI's met beheersovereenkomst en VOI's zonder beheersovereenkomst). De vermindering van de doelincongruentie blijkt echter problematischer indien volgens de uitvoerende overheidsorganisatie de legitimiteit van de instelling bedreigd wordt (zou worden) door het nastreven van de doelstellingen van de centrale overheid.

Resultaatsturing blijkt in de casestudy en in de bijkomende onderzoeken niet of slechts beperkt het 'meerdere principalen probleem' te verminderen; m.a.w. de betrokken organisaties worden na de invoering van de beheersovereenkomst nagenoeg evenveel geconfronteerd met onderling conflicterende eisen vanwege de verschillende bevoegde ministers (zie VDAB en VOI-A, zie ook bijlage 10.2 vermindering van MPP bij VOI's met en zonder beheersovereenkomst). Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat in Vlaanderen de invoering van beheersovereenkomsten niet eenduidig gepaard is gegaan met een formele vermindering van de ex ante sturing vanwege de minister voor Financiën en Begroting en de minister van Ambtenarenzaken.

(c) De positieve invloed van negatieve prikkels via bekostiging hangt af van de hoogte van deze prikkels. De casestudy bevat indicaties dat negatieve prikkels via bekostiging vanaf een bepaalde (door de agent als onrechtvaardig gepercipieerde) hoogte eerder een negatieve invloed op de resultaatsverwezenlijking heeft, door de agent aan te zetten tot opportunistisch gedrag (zie ook Interview Kind en Gezin 2002). Dit gedrag lijkt zich ten eerste op het vlak van de transparantie van resultaatsinformatie te situeren, hetgeen overeenstemt met de agentschapstheoretische visie dat 'high-powered incentives' meer auditvoorzieningen vergen en dus een duurder sturingsysteem met zich meebrengen (zie hoofdstuk 4). Anderzijds kunnen te strenge negatieve prikkels via bekostiging een vermindering van de doelincongruentie verhinderen, of zelfs de doelincongruentie versterken (b.v. ontwikkeling van betalende diensten). Merk op dat de mate waarin een agent de negatieve prikkels als onrechtvaardig percipieert samenhangt met de mate waarin deze 'automatisch' worden toegepast bij ondermaatse resultaten en met de mate waarin de negatieve prikkels worden gecomplementeerd met gelijkwaardige positieve prikkels via bekostiging. Dergelijke positieve prikkels via bekostiging blijken een, weliswaar beperkte, positieve invloed te hebben op de resultaatsverwezenlijking.

(d) De mate waarin competitie door andere aanbieders op de productmarkt de informatie-asymmetrie kan verminderen door vergelijking mogelijk te maken, lijkt bepaald te worden door de drie deelvariabelen van competitie (de aard van de aanbieders, de markt en het product[298]), de visie van de principaal op de positie van de uitvoerende overheidsorganisatie op de betreffende markt (primordiaal, complementair of concurrentieel t.o.v. de private actoren), en de capaciteit van de sturende overheid om zo'n vergelijking te maken. Er zijn echter in de casestudy en de bijkomende onderzoeken niet echt voorbeelden van dergelijke expliciete vergelijkingen door de principalen van de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie en de andere aanbieders te vinden.

Competitie kan de doelstellingen tussen principaal en agent beter op elkaar afstemmen (d.i. een vermindering van de doelincongruentie) voor zover de doelstellingen van de principaal aansluiten bij deze die door de werking van de markt worden gestimuleerd (zie ook Kind en Gezin[299]). Competitie

[298] Zo blijkt de vergelijking tussen de resultaten van publieke en private actoren behept met een aantal praktische problemen, zeker als de publieke organisatie formeel een monopolie bezit.

[299] Ook bij Kind en Gezin was er sprake van andere aanbieders die zich vooral richten op de vervulling van de doelstellingen inzake de algemene doelgroepen (cf. VDAB 'economische doelstelling'), terwijl de principalen, zeker in het begin van de jaren negentig, de klemtoon legden op de vervulling van de doelstellingen t.a.v. de risicogroepen door Kind en Gezin (cf. VDAB 'sociale doelstelling'). Kind en Gezin slaagde erin de principalen te overtuigen dat ze beide soorten doelstellingen diende na te streven. De minder goede verwezenlijking van deze doelstelling door Kind en Gezin wijzigde de houding van de minister terzake niet, omdat deze doelstellingen inzake risicodoelgroepen in hoofde van de principaal niet langer prioritair

door andere aanbieders kan met andere woorden slechts de doelincongruentie tussen de agent en de principaal verminderen als de andere aanbieders doelstellingen nastreven die aansluiten bij deze van de principaal. Bovendien moet de competitie door andere aanbieders voldoende groot zijn (cf. VDAB-AB versus VDAB-BO). Het gevaar voor opportunistisch gedrag bij het gebruik van competitie als sturingsmechanisme ligt niet zozeer op het vlak van 'adverse selection' of 'moral hazard', maar eerder op het vlak van beleidsafwijkend of -subversief gedrag[300] door de agent (voor definities, zie hoofdstuk 3).

(X7) Deze opmerking verwijst naar een basisassumptie van het economisch neo-institutionalisme, met name dat *het gedrag van de actoren beperkt wordt door de instituties, maar dat het gedrag van deze actoren*[301] *evenzeer moedwillig de instituties kan beïnvloeden*. Het ontwikkelde agentschapsmodel houdt met dat uitgangspunt nog te weinig rekening. Zo kan een uitvoerende overheidsorganisatie door haar gedag zelf de mate van sturing in grote mate beïnvloeden (van Thiel 2000: 181). Het stellen van competitieverminderend gedrag is hier het duidelijkste voorbeeld van. De invloed van de uitvoerende overheidsorganisatie op de inhoud en vorm van een beheersovereenkomst kan de mate waarin deze beheersovereenkomst de informatie-asymmetrie en doelincongruentie vermindert, vergaand bepalen (zie VDAB beheersovereenkomst 1994-1998 en VOI-A). M.b.t. het laatste voorbeeld hangt veel samen met de capaciteit en het leervermogen van de sturende overheid (cf. VDAB beheersovereenkomst 1994-1998 t.o.v. beheersovereenkomst 1999-2002, zie verder).

Het agentschapsmodel lijkt dus geldig te zijn, mits een reeks van aanvullingen en aanpassingen die echter de opbouw en de uitkomst van het agentschapsmodel niet fundamenteel lijken aan te tasten.

Noodzakelijke complementering buiten het agentschapsmodel

Maar tabel 10.3 geeft ook aan dat niet alle hypothesen van het agentschapsmodel ondersteund worden. Zo blijkt de these dat de uitvoerende overheidsorganisatie bij een toename van de autonomie enkel onder druk van sturingsprikkels tot een resultaatsverbetering is aan te zetten (hypothese A5), niet te kloppen op basis van de casestudy en vanuit de bijkomende beperkte onderzoeken. In dat kader kan verwezen worden naar het beperkt onderzoek van Kind en Gezin. Ook blijkt uit de antwoorden van de respondent van MOVI dat bij een aantal VOI's zonder beheersovereenkomst ook sprake is van een, weliswaar beperkte, resultaatsverbetering en van bepaalde interne factoren (zie bijlage 10.3). Een model dat de geobserveerde causale relaties in de casestudy volledig wil beschrijven, verklaren en voorspellen heeft nood aan een aantal elementen die als dusdanig *niet* in het strikte agentschapsmodel kunnen worden gevat:

(Y1) Competitie door andere aanbieders op de productmarkt is klaarblijkelijk een zelfstandig sturingsinstrument, dat los van de resultaatsturing of van de prikkels via bekostiging, een motiverende werking op de uitvoerende overheidsorganisatie heeft. Naast het risico op vermindering van middelen in de huidige transactie, genereert een hoge mate van competitie door andere aanbieders ook twee andere risico's: (a) het risico op het toekomstig verlies van transacties (hoeveelheid en aard van middelen en taken en mate van sturing terzake) en (b) het risico op het toekomstig voortbestaan van de

---

waren. In het geval van de VDAB versterkte de minder goede resultaatsverwezenlijking op het vlak van de sociale doelstelling de perceptie van de centrale principaal van een beleidsinhoudelijke doelincongruentie tussen de VDAB en zichzelf.

[300] Dat lijkt ook in zekere mate te gelden voor prikkels via bekostiging. Bij *'subversieve' of 'afwijkende' beleidsuitvoering* voert de uitvoerende overheidsorganisatie het voorgeschreven beleid op een zodanige manier uit dat hij zijn eigen beleidsvoorkeuren verwezenlijkt, eerder dan die van de principaal. De afwijking tussen het uitgevoerde beleid en het door de principaal bedoelde beleid heeft niet noodzakelijk hogere kosten of lagere kwantiteit of kwaliteit van resultaten tot gevolg, maar wel een andere *aard* van resultaten. De principaal kan hierdoor geschaad worden in zijn kansen op 'herverkiezing'.

[301] Merk op dat organisaties in dit onderzoek als actoren werden beschouwd waarbij het methodologisch individualisme op een hoger niveau werd gebracht (cf. hoofdstuk 3). In een andere optie zouden de organisaties zelf als instituties kunnen worden beschouwd.

organisatie (herstructurering, afslanking of afschaffing) (zie VDAB, VOI-B en Kind en Gezin). Tabel 10.6 herneemt de verschillende motiverende aspecten van competitie[302].

VERSCHILLENDE MOTIVERENDE ASPECTEN VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS OP DE PRODUCTMARKT	KENMERKEN VAN CONCEPT	CONFORMEERT MET MODEL
(1) In combinatie met resultaatsturing, informatierevelerend omwille van mogelijkheid tot vergelijking van resultaten van agent met andere aanbieders door principaal (competitie t.a.v. klant) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door verdere vermindering van informatie-asymmetrie	Niet-zelfstandig, betrekking op één transactie	Agentschaps-model
(2) In combinatie met prikkels via bekostiging, versterking van *risico op vermindering van de middelen* als gevolg van tegenvallende resultaten (VDI) door toenemende moeilijkheid om goede resultaten t.o.v. de door de principaal opgelegde doelstellingen (risico voor daling van bekostiging) (competitie t.a.v. klant) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag door verdere vermindering van doelincongruentie	Niet-zelfstandig, betrekking op één transactie	Agentschaps-model
(3) In combinatie met resultaatsturing of andere vormen van monitoring (b.v. via pers, derden) door de principaal, versterking van *risico op verlies of verstrenging van toekomstige transacties*[303] (competitie t.a.v. klant en politieke principalen) → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag, competitieverminderend marktgedrag en/of politiek-gericht gedrag[304] door noodzaak aan opbouw van vertrouwen door principaal	Niet-zelfstandig, betrekking op meerdere transacties	Ontwikke-lingsmodel
(4) Loutere onafhankelijke aanwezigheid van andere aanbieders versterkt *risico t.a.v. voortbestaan* van de uitvoerende overheidsorganisatie als agent door *druk op politieke principalen* (regering en parlement) door andere aanbieders → motivatie tot resultaatsverhogend gedrag (weinig effectief), competitieverminderend marktgedrag en/of politiek-gericht gedrag (meest effectief) door noodzaak aan opbouw van vertrouwen door principaal/noodzaak van opbouw van politieke steun	Zelfstandig, betrekking op meerdere transacties	Ontwikke-lingsmodel

TABEL 10.6: VERSCHILLENDE MOTIVERENDE ASPECTEN VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS

Twee fundamentele kenmerken van deze verruimde interpretatie van competitie (betekenis 3 en 4 in tabel 10.6) verschillen t.o.v. deze in het agentschapsmodel (betekenis 1 en 2 in tabel 10.6). Ten eerste impliceert het verruimde concept dat de uitvoerende overheidsorganisatie als agent in haar afwegingen ook de mogelijke toekomstige transacties met de principaal betrekt en dat ze dus m.a.w. een 'farsighted' actor is. De uitvoerende overheidsorganisatie is dus niet myopisch, zoals verondersteld wordt in het agentschapsmodel. Ten tweede impliceert het verruimde concept, naast risico's die op rationele wijze kunnen worden ingeschat, nieuwe risico's die nauwelijks gebaseerd zijn op een objectieve vergelijking van de resultaten van de agent t.o.v. de andere aanbieders. Immers, deze nieuwe risico's volgen uit het politieke spel, waarbij andere aanbieders louter door hun aanwezigheid en door druk op de politieke principalen (parlement, regering) de toekomst van de uitvoerende overheidsorganisatie in gevaar kunnen brengen. In het politieke spel beslissen de politieke principalen bovendien soms op basis van fragmentarische informatie en die ze bekomen via kanalen die soms los staan van de uitvoerende overheidsorganisatie (b.v. pers, andere aanbieders). Dit alles creëert voor de uitvoerende overheidsorganisatie een omgeving met een hoge graad van onzekerheid, gecombineerd met een zekere mate van irrationaliteit.

[302] Deze verbrede conceptualisering van competitie kan ook een verklaring vormen voor het verband tussen competitie en resultaatsverhoging die aangetroffen werd in andere onderzoeken (zie (van Thiel 2000; Hodge 1996; Fölster 1997a)).
[303] Verstrenging van toekomstige transacties houdt in dat bij toekomstige transacties de sturing door de principaal verder toeneemt of toch niet zeker niet afneemt.
[304] Politiek-gericht gedrag is gedrag gericht op politieke beïnvloeding of op politieke responsiviteit (zie verder).

(Y2) Deze onzekere omgeving lijkt niet enkel te volgen uit een voldoende mate van competitie door andere aanbieders voor de afzet van producten. Ook andere factoren kunnen deze onzekerheid bevorderen. Onder meer de volgende factoren kunnen vanuit de casestudy en de bijkomende onderzoeken worden aangehaald (deze factoren zijn deels onderling overlappend):

(a) de aanwezigheid van andere aanbieders waarmee de uitvoerende overheidsorganisatie in concurrentie staat voor de toekenning van middelen uit budgetallocatie;

(b) een verhoogd politiek belang[305] van de taak van de uitvoerende overheidsorganisatie omwille van omgevingsevoluties zoals gewijzigde behoeften van de klanten of marktevoluties (zie b.v. Kind en Gezin - kinderdagopvang, vaccinaties)[306];

(c) een verhoogde zichtbaarheid van de taakuitvoering t.a.v. de klanten en politieke principalen door de verzelfstandiging van de uitvoerende overheidsorganisatie; en

(d) een gebrek aan politieke consensus over de rol en de vorm van het overheidsoptreden (zie ook VOI-B en Kind en Gezin; zie VOI-A als tegenvoorbeeld).

(Y3) Deze onzekerheid zet de uitvoerende overheidsorganisatie aan tot het vermeerderen van haar legitimatie en reputatie als vertrouwenswaardige partner voor haar principalen. Ze wordt met andere woorden *gemotiveerd vanuit een drang tot vertrouwensopbouw t.a.v. haar principalen, zijnde haar klanten en gebruikers, eventuele belangengroepen en beheerders, en haar politieke principalen (toezichthoudende ministers en het parlement[307]) (zie VDAB, VOI-A, VOI-B en Kind en Gezin).*

(Y4) De uitvoerende overheidsorganisatie kan ter bevordering van haar legimiteit een viertal gedragsstrategieën ontwikkelen. Ten eerste kan ze resultaatsverhoging nastreven door het invoeren van b.v. innovaties en klantgerichte attitudes binnen haar organisatie (b.v. VDAB en Kind en Gezin). Verder wordt gesproken over *klantgericht responsief gedrag*. Door in te spelen op noden en wensen van de klanten en gebruikers (b.v. toegankelijkheid, snelheid van dienstverlening, kwaliteit, prijs) streeft de uitvoerende overheidsorganisatie ernaar om haar reputatie bij zoveel mogelijk klanten en gebruikers te vrijwaren teneinde (a) de klanten en gebruikers aan zich te binden (b.v. t.o.v. andere aanbieders) en (b) een zo groot mogelijk draagvlak te creëren bij de publieke opinie voor het voortbestaan en de eventuele versterking van de overheidsorganisatie. Dit gedrag kan ook de positie van belangengroepen beïnvloeden. Een tweede strategie is *competitiebeperkend of marktbeheersend gedrag (van Thiel 2000: 181)*. De uitvoerende overheidsorganisatie tracht in dat geval de aanwezigheid en invloed van de andere onafhankelijke aanbieders te verminderen door het creëren van samenwerkingsverbanden en afhankelijkheidsrelaties of juist door het weigeren van competitor-versterkende samenwerking. Een derde strategie is gericht op de politieke principalen, waarbij gedrag gesteld wordt dat specifiek gericht is op de verwezenlijking van de vragen en wensen van de politieke principalen zonder expliciete dwang of sturing vanwege de politieke principaal (zie ook Kind en Gezin). Dit wordt in dit onderzoek *principaal-gericht responsief gedrag* genoemd. Ten vierde kan de uitvoerende overheidsorganisatie een expliciete *communicatie- en imagovormende strategie* ontwikkelen *t.o.v. haar politieke principalen* om de politieke steun te optimaliseren (zie ook Kind en Gezin; zie VOI-A als extremer voorbeeld). Resultaatsverhogend gedrag is met andere woorden slechts één van de gedragsstrategieën die kan volgen uit die drang tot vertrouwensopbouw (zie ook infra).

[305] De politieke gevoeligheid van een bepaalde overheidsactiviteit zou onder meer beïnvloed worden door de grootte van de uitvoerende dienst (financieel en personeel) en de mate waarin deze dienst veelvuldig in contact staat met een hele grote groep gebruikers (b.v. spoorwegen) (Bouckaert and Verhoest 1999).
[306] Hier zou schandalen als factor kunnen toegevoegd worden.
[307] Het parlement is de ultieme principaal, omdat deze de mogelijkheid heeft om via een wetgevend initiatief of via een machtiging de constitutie van de uitvoerende overheidsorganisatie te wijzigen of af te schaffen.

(Y5) De mate waarin de instelling adequaat kan reageren op externe legitimiteitsbedreigingen wordt in zeer grote mate bepaald door een aantal factoren. Deze factoren zijn dezelfde als deze die de receptiviteit van een uitvoerende overheidsorganisatie t.o.v. sturingsprikkels bepalen (zie hoger)[308]. Het feit dat bepaalde onderzoeken geen voldoende bewijzen vinden voor een verband tussen competitie en resultaatsverhoging (Bogt ter 1998; Dunsire et al. 1991), kan te maken hebben met deze factoren in de onderzochte organisaties.

(Y6) De onzekerheid die volgt uit competitie door andere aanbieders of andere factoren heeft ook invloed op de beleidsmatige doelstellingen die de uitvoerende overheidsorganisatie nastreeft[309]. Dit lijkt te impliceren dat bij een nood aan een sterkere legitimering t.o.v. de politieke principaal de uitvoerende overheidsorganisatie zich zal oriënteren op beleidsinhoudelijke doelstellingen die zoveel mogelijk klanten en gebruikers aanbelangt, eerder dan zich te richten op een niche van de mogelijke klantengroep[310] (zie ook Kind en Gezin). Deze bevinding versterkt de hoger gemaakte conclusie dat competitie door andere aanbieders niet noodzakelijk de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie zal verkleinen en aanleiding kan geven tot beleidsafwijkend gedrag.

(Y7) In het licht van de noodzaak tot legitimering kan resultaatsturing een andere functie krijgen, dan de functie als sturingsinstrument zoals voorzien is in het agentschapsmodel. De resultaatsturing kan door toedoen van de uitvoerende overheidsorganisatie vooral de functie van legimiteringsinstrument invullen (vgl. (van Thiel 2000: 178-181)). Resultaatsturing kan immers even goed een instrument zijn om positieve informatie te communiceren en te formaliseren en om de eigen doelen van de uitvoerende overheidsorganisatie te bevorderen t.o.v. de verschillende principalen. De balans tussen een sturingsfunctie en een legitimeringsfunctie hangt af van de mate van invloed van de agent en de principaal op de ex ante vaststelling van doelstellingen, indicatoren en normen en van de capaciteit en het leervermogen van de centrale overheid (zie VDAB en VOI-A). In dit kader kan erop gewezen worden dat een belangrijke motiverende factor voor een uitvoerende overheidsorganisatie het verminderen van de perceptie in hoofde van de principalen van de informatie-asymmetrie en de doelincongruentie met de uitvoerende overheidsorganisatie blijkt te zijn (zie b.v. VDAB en Kind en Gezin).

Samenvattend kan gesteld worden dat uit de analyse van de hypothesen van categorie 1 en 2 blijkt dat het agentschapsmodel bepaalde, maar niet alle bevindingen inzake de motivatie van de agent tot resultaatverhogend gedrag kan verklaren. De complementerende elementen lijken verenigbaar met het ontwikkelingsmodel.

10.2.1.2. Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen van categorie 3

De onderzoekshypothesen van categorie 3 gaan in op de te verwachten evolutie van sturing en resultaten in het geval van meerdere transacties. Ze gaan in op het sturingsgedrag van de principalen. Vanuit het agentschapsmodel wordt verwacht dat de principaal vanuit een fundamenteel gebrek aan vertrouwen t.a.v. de agent bij meerdere transacties de inzet van sturingsmechanismen en de hieruit

[308] In het geval van VOI-B bleek de instelling niet in staat veralgemeende, eenduidige en effectieve gedragsstrategieën te ontwikkelen omwille van problemen inzake de interne sturingsrelatie (een grote beleidsmatige en juridische autonomie van de dienstverlenende eenheden en weinig sturingsinstrumenten t.a.v. die eenheden; weinig ervaring in resultaatsgerichte interne sturing), de organisatiecultuur (gebrek aan een gemeenschappelijke bedrijfscultuur voor de instelling en haar dienstverlenende organisaties, hoge graad van professionalisme), en capaciteiten en visie van het management en de Raad van Bestuur (gebrek aan een eenduidige strategische visie; interne doelincongruentie in de Raad van Bestuur).

[309] Uit de casestudy blijkt dat het VDAB-management geneigd was zich toe te leggen op die beleidsinhoudelijke doelstelling die het draagvlak bij klanten, burgers, belangengroepen en uiteindelijk bij de politieke principalen volgens het VDAB-management zou maximaliseren.

[310] Bij haar keuze van doelgroepen lijkt ze zich ook te laten inspireren door de keuze die de belangrijkste andere aanbieders terzake maken.

volgende afschrikking optimaliseert (’fine-tuning’). In die zin zal de principaal een graduele uitbreiding van de mate van beheersautonomie toestaan, mits een verdere graduele optimalisering van de resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie. Deze optimalisering zou een verdere resultaatsverbetering tot gevolg hebben. De principaal wordt hierbij verondersteld ‘myopisch’ te handelen.

In de casestudy bleek de dominante sturingsvisie van de onderscheiden principalen aan te sluiten bij het agentschapsmodel. Maar in hun feitelijk en deels ook in hun formeel sturingsgedrag weken deze principalen in grote mate af van de vooropgestelde verstrenging. Zo werd formeel wel de mate van resultaatsturing en competitie verhoogd, en de mate van inputsturing versoepeld. Anderzijds werd formeel de mate van negatieve prikkels via bekostiging versoepeld. Feitelijk bleken zowel de mate van inputsturing, resultaatsturing als negatieve prikkels echter lager dan formeel voorzien. Deze discrepantie tussen formele en feitelijke sturing blijkt breder te zijn dan enkel het geval VDAB, zoals de bijkomende onderzoeken aantonen (zie b.v. VOI-A, Kind en Gezin). Uit de kaderanalyse in hoofdstuk 6 bleek ook dat bij de toepassing van de sturingsmechanismen bij heel wat VOI’s de feitelijke sturing minder stringent was dan formeel voorzien. Bovendien bleek uit die analyse dat bij opeenvolgende beheersovereenkomsten met een bepaalde instelling de mate van negatieve prikkels formeel daalde en dat de klemtoon in de beheersovereenkomsten doorheen de periode 1992-1999 in het algemeen verschoof van negatieve naar positieve prikkels via bekostiging (zie b.v. VRT). Om deze afwijkingen en verschuivingen te kunnen beschrijven, verklaren en voorspellen dient ten eerste het agentschapsmodel te worden aangevuld:

Noodzakelijke verfijningen en aanvullingen binnen het agentschapsmodel

(X8) Er zijn factoren die de afwijking van het feitelijke sturingsgedrag t.o.v. het gewenste sturingsgedrag kunnen verklaren en waaraan het agentschapsmodel aandacht zou moeten schenken:

(a) Een gebrek aan ervaring, informatie en capaciteit om met bepaalde sturingsmechanismen om te gaan (b.v. resultaatsturing bij de centrale principaal of bedrijfseconomische begroting en boekhouding bij de horizontale principaal): In de internationale literatuur rond de sturing van verzelfstandigde organisaties kwamen in de loop van de jaren negentig de gebreken inzake centrale capaciteit en sturingsvisie meer en meer centraal te staan. Uit de ervaringen van andere landen blijkt dat de politieke principalen alsook de centrale kerndepartementen tekortschieten inzake strategisch management, adequate normstelling, opvolging en evaluatie in het kader van resultaatsturing en het verminderen van de ad hoc sturing op projecten, concrete gebeurtenissen en op inputs (zie onder andere (Trosa 1994; Kickert 1998; OECD 1999b; OECD 2001). Vanuit het EUROPAIR onderzoek door Pollitt en Talbot wordt dat fenomeen ‘poor parenting’ genoemd (cf. NOB congres 2002). De vernieuwde roep om het versterken van het politieke primaat is ten dele daar een gevolg van, alsook van de neiging van verzelfstandigde organisaties om hun autonomie te verruimen (zie b.v. Nederland, Verenigd Koninkrijk en sinds 1999 Vlaanderen) (Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat 2000; OECD 2001; Verhoest and van Thiel 2002).

(b) Een gebrek aan interesse en een besef van de potentiële gebreken van bepaalde sturingsmechanismen: Een beheersovereenkomst kan door de politieke principalen gepercipieerd worden als beperkend voor de flexibiliteit van de beleidsvoering en voor de mogelijkheden tot ad hoc beleid (zie VDAB, ook Interview Kind en Gezin 2002). Anderzijds wordt op de geringe politieke opportuniteit van negatieve prikkels via bekostiging gewezen (VDAB). Negatieve prikkels via bekostiging resulteren bij toepassing in een verlaging van de dienstverlening aan de burgers en bijgevolg in een risico voor herverkiezing van de principaal. Ook resulteren ze in een een verminderd prestige voor de toezichthoudende minister omwille van de vermindering van het budget voor ‘zijn’ uitvoerende overheidsorganisatie (cf. interdependentie). Tenslotte hebben ze een negatief effect op het

gedrag van de agent inzake normstelling en transparantie inzake resultaatsinformatie (zie VDAB; Interview Kind en Gezin 2002).

(c) De mogelijkheid tot inzet van andere sturingsinstrumenten: Er zijn nog andere sturingsmechanismen/-instrumenten die invloed kunnen hebben op de resultaatsverwezenlijking door de uitvoerende overheidsorganisatie, zoals hiërarchische sturing (via benoeming en evaluatie van topmanagement en leden van de beheersorganen), projectgewijze sturing en ad hoc sturing via doorlichtingen, studies e.d.m. (zie verder). Het voordeel van projectgewijze sturing en ad hoc sturing voor de politieke principaal is de verhoogde zichtbaarheid van 'zijn' beleidsinitiatieven voor zijn kiezerspubliek en de directe band met zijn persoon in plaats van met de uitvoerende overheidsorganisatie. De projectgewijze sturing werd niet in alle beleidsdomeinen even vaak toegepast. Klaarblijkelijk was de mate van projectgewijze sturing in het geval van de VOI-A, VOI-B en Kind en Gezin relatief beperkt.

(d) Interdependentie of wederzijds afhankelijkheid tussen de toezichthoudende minister als principaal en de uitvoerende overheidsorganisatie op het vlak van financiële middelen[311] of op het vlak van beleidsvoering[312]. Vanuit die afhankelijkheidspositie kan een feitelijke versoepeling door de toezichthoudende minister van formeel voorziene sturing verklaard worden.

(e) Druk van andere actoren: Zo kan het toepassen van negatieve prikkels via bekostiging gecontesteerd worden door andere ministers, belangengroepen enz.

(f) Bepaalde omgevingsevoluties: Zo maakt een gunstige budgettaire situatie bij de centrale overheid een soepelere houding t.o.v. negatieve prikkels via bekostiging mogelijk (zie ook hoofdstuk 6).

Noodzakelijke complementering buiten het agentschapsmodel

Bovenstaande factoren kunnen echter de in de casestudy geobserveerde afwijkingen niet volledig verklaren. *De sturing van de principalen t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie lijkt immers ook te worden bepaald door de mate van vertrouwen van die principalen in de uitvoerende overheidsorganisatie.* Het causaal verband tussen meer vertrouwen en minder sturing blijkt echter in de casestudy slechts beperkt en partieel te zijn. Het beperkt onderzoek van Kind en Gezin lijkt echter het hypothetische verband tussen een toename van vertrouwen en een vermindering van sturing te bevestigen. Ook in het geval van de VOI-A zijn er indicaties voor de geldigheid van dit verband. Om echter voldoende rekening te houden met de invloed van vertrouwen op de sturing en op de resultaten moet een theoretisch kader ook volgende elementen omvatten:

(Y8) Er zijn verschillende factoren die het vertrouwen van een minister als principaal [313]in de uitvoerende overheidsorganisatie als agent kunnen stimuleren of afremmen, zo blijkt uit de casestudy en de bijkomende beperkte onderzoeken (zie ook infra):

(a) Klantgericht responsief gedrag zoals innovaties en klantgerichte attitudes (zie ook Kind en Gezin);

(b) Principaalgericht responsief gedrag zoals intensieve samenwerking op concrete projecten en veranderingsbereidheid (zie ook Kind en Gezin, VOI-A);

(c) Resultaatsinformatie in het kader van resultaatsturing of andere informatierevelerende instrumenten of het mobiliseren van politieke druk (principaalgericht beïnvloedingsgedrag)[314];

---

[311] Deze factor is op zijn beurt afhankelijk van een aantal andere factoren, zoals het budgettaire belang van de organisatie en de wijze van toekenning van financiële middelen aan een ministerportefeuille.

[312] Deze factor is op zijn beurt afhankelijk van andere factoren zoals de mate waarin de minister over alternatieve beleidsinstrumenten beschikt om het gewenste beleid uit te voeren.

[313] Ook de regering in het geheel, de parlementaire commissie en het parlement kunnen in deze optiek als principaal worden beschouwd.

(d) Marktgericht beïnvloedingsgedrag zoals competitiebeperkend gedrag (eerder negatieve invloed);

(e) De houding van actoren: consistent, open, beleidsgevoelig en 'eerlijk'[315] (zie ook Kind en Gezin);

(f) Andere factoren zoals continuïteit van personen en structuren bij de principaal en bij de agent, gelijke of verschillende partijpolitieke affiliatie, persoonlijke interacties.

(Y9) Vertrouwen blijkt een multi-dimensioneel concept te zijn. Het door de principaal in de agent gesteld vertrouwen kan op een bepaald moment verschillend zijn voor de respectievelijke doelstellingen van de principaal[316]. De sturing kan bijgevolg verschillen naargelang de doelstelling of kan zich richten op de primaire doelstelling van de principaal. Bovendien kan vertrouwen gediversifieerd zijn naar actoren binnen de uitvoerende overheidsorganisatie[317].

(Y10) Vertrouwen blijkt een asymmetrisch concept te zijn waarbij een toenemend vertrouwen van de principaal in de agent kan gepaard gaan met een afnemend vertrouwen in de omgekeerde richting.

(Y11) Het toenemend vertrouwen kan resulteren in (a) een versoepeling van de algemene omgangsvormen (accomoderend en minder beschuldigend) (zie ook VOI-A); (b) in het toekennen van nieuwe taken en middelen buiten de beheersovereenkomst analoog met het sturingsconcept 'middelen voor doelstellingen', eerder dan t.a.v. sturing binnen analyse (zie ook Kind en Gezin); (c) in de positie inzake de manier van toepassing van de instrumenten (b.v. competitie met nadruk op samenwerking en versterking VDAB, negatieve prikkels maar niet automatisch) eerder dan het afzwakken van het gebruik van de instrumenten zelf; en (d) andere wijzigingen zoals een hogere verloning van het topmanagement. Afnemend vertrouwen blijkt naast andere factoren een aanleiding te zijn tot een herstructurering van de uitvoerende overheidsorganisatie en een herbeschouwing van haar rol op de betrokken productmarkt (cf. herstructurering in de periode 1999-2003) (zie ook VOI-B). Uit de analyse van de sturing t.a.v. de *VOI's in het algemeen* bleek overigens dat een dergelijk toegenomen vertrouwen vanwege de horizontale principalen (het kabinet Financiën en Begroting en kabinet Ambtenarenzaken) in de tweede legislatuur een minder strakke houding inzake sturing t.a.v. de VOI's met zich meebracht[318] (zie hoofdstuk 6).

Al deze elementen lijken verenigbaar met het ontwikkelingsmodel.

10.2.2. Terugkoppeling naar de centrale onderzoeksvraag en het geldend theoretisch model

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek kan nu beantwoord worden. Deze luidde als volgt:

In hoeverre leidt een verschuiving in de mate én aard van sturing van een uitvoerende overheidsorganisatie door de centrale overheid, m.n. een verschuiving van inputsturing naar

---

[314] Deze factor lijkt in de gevalstudie eerder bij de horizontale als bij de centrale principaal het vertrouwen te stimuleren. Immers, de centrale principaal is zich beter bewust van de tekortkomingen van indicatoren en resultaatsinformatie in het kader van de beheersovereenkomst.

[315] Een 'eerlijke' houding vertaalt zich onder meer in het terbeschikking stellen van informatie die achteraf blijkt te kloppen en het niet nastreven van een 'verborgen agenda' (zie ook Kind en Gezin).

[316] Zo nam in de casestudy van de VDAB het vertrouwen van het kabinet Tewerkstelling in de VDAB toe m.b.t. de behartiging van de economische doelstelling, terwijl het vertrouwen m.b.t. de behartiging van de sociale doelstelling afnam (zie ook de analyse van de beheersovereenkomsten, hoofdstuk 9.1).

[317] Zo blijkt in de casestudy het groeiend vertrouwen van bepaalde principalen in het topmanagement gepaard te gaan met een heel beperkt vertrouwen t.o.v. het beheerscomité of andere leden van het management. Dit verklaart mee de geobserveerde beperkte en partiële causale relatie tussen een toename van vertrouwen en een vermindering van de sturing in de diepgaande casestudy van de VDAB.

[318] Deze gewijzigde houding kwam tot uiting in onder meer het verlaten van kadertoezichtsregelingen en herintegratiedoelstellingen, een voorkeur voor werken op randvoorwaarden (b.v. boekhouding), een verschuiving van ex ante naar ex post sturing (b.v. raamstatuut), en de opwaardering van de leidende ambtenaar.

resultaats- en/of marktsturing als dominant sturingsmechanisme, theoretisch en empirisch tot betere resultaten van die overheidsorganisatie, zoals gedefinieerd vanuit de centrale overheid?

En kan dit eventuele effect verklaard worden vanuit de agentschapstheorie?

Het eerste gedeelte van de onderzoeksvraag kan op basis van de analyse in hoofdstuk 10.2.1 positief worden beantwoord voor de onderzochte casestudy en voor de bijkomende beperkte onderzoeken, mits het verfijnen van de causale relaties met een aantal factoren (zie hoger).

De vraag of die causale relaties volledig kunnen worden verklaard vanuit het ontwikkelde agentschapsmodel moet echter negatief worden beantwoord. Het agentschapsmodel levert maar een deel van de verklaring. Hoger is aangetoond dat het agentschapsmodel noodzakelijkerwijs dient te worden gecomplementeerd met elementen die aansluiten bij het ontwikkelingsmodel[319]. *Het kan beargumenteerd worden dat (1) het in hoofdstuk 8 geschetste ontwikkelingsmodel een meer valide theoretische verklaring kan bieden, mits een aantal aanpassingen en (2) het ontwikkelingsmodel via zijn assumpties en dynamiek de dynamiek en causale verbanden van het agentschapsmodel kan omvatten.* Dit is met name het geval als voor de principaal en de agent uitgegaan wordt van (3) gedragsveronderstellingen die in een verruimde positieve agentschaps*theorie* passen. De positieve agenschapstheorie sluit immers aan bij de gedragsveronderstelling van de transactiekostentheorie ('farsighted' actoren en begrensde rationaliteit; zie tabel 8.12). Deze drie punten worden hierna verder uitgewerkt.

(1) Het ontwikkelingsmodel, zoals het beschreven is hoofdstuk 8, stelt dat de sturingsrelatie tussen principaal en agent start op basis van een vermoeden van doelincongruentie en strakke sturing vanwege de principaal t.o.v. de agent. De agent streeft vanuit een drang tot vertrouwensopbouw resultaatsverbetering na. De principaal van zijn kant ontwikkelt op basis van de verschillende transacties een toenemende mate van vertrouwen t.o.v. de agent (van calculus-, over kennis- tot identificatiegebonden vertrouwen), hetgeen zich vertaalt in een graduele vermindering van formele en feitelijke sturing t.a.v. de agent. Er zijn indicaties voor de geldigheid van het ontwikkelingsmodel als breder theoretisch kader in de casestudy en de bijkomende beperkte onderzoeken: (a) er is sprake van een groeiend vertrouwen bij de principalen, al is dit partieel en beperkt (zie ook b.v. Kind en Gezin, VOI-A); (b) er is de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie vanuit de drang tot vertrouwensopbouw; en (c) de vaststelling dat het vertrouwen m.b.t. bepaalde doelstellingen afneemt kan worden geïnterpreteerd als een manifestatie van een *negatief geformuleerd ontwikkelingsmodel*[320] *(zie ook VOI-B)*. Deze drie bevindingen kunnen niet worden ingepast in het agentschapsmodel.

Twee kritische opmerkingen kunnen gemaakt worden. Ten eerste, uit de casestudy blijkt dat het vertrouwen vanwege de principaal t.o.v. de agent *beperkt en partieel* blijft. Ten tweede blijkt ook de invloed van het vertrouwen op de mate van sturing slechts beperkt en partieel; de dominante sturingsvisie blijft toch immers aansluiten bij het agentschapsmodel. Deze opmerkingen kunnen er op wijzen dat (1) het agentschapsmodel eerder dan het ontwikkelingsmodel geldt in de casestudy, of (2) dat de omstandigheden in de casestudy niet echt geschikt zijn om het vertrouwen vanwege de principaal in de agent gradueel te laten toenemen, waardoor in slechts een beperkte mate het verwachte effect op sturing kon worden waargenomen.

---

[319] Het congruentiemodel gaat niet op in de betrokken casestudy en voor de bijkomende beperkte onderzoeken (b.v. initiële perceptie van doelincongruentie). Ook het relatieafhankelijk model blijkt niet te worden ondersteund.

[320] Met name, uit de casestudy blijkt duidelijk dat het kabinet Tewerkstelling door ervaring met de VDAB kennis opdoet m.b.t. de behartiging door de VDAB van de sociale doelstelling. Deze toenemende kennis versterkt het kabinet Tewerkstelling in de overtuiging dat het VDAB onvoldoende de sociale doelstelling nastreeft, waardoor haar vertrouwen op dat vlak afneemt. Dit afnemend vertrouwen blijkt zich te vertalen in de (gewenste) verstrenging van een aantal sturingsmechanismen, zoals resultaatsturing en competitie, in de veralgemeende toepassing van projectgewijze sturing en uiteindelijk in een herstructurering van de VDAB.

Het kan beargumenteerd worden *dat de omstandigheden in de casestudy niet echt geschikt zijn om het vertrouwen vanwege de principaal in de agent gradueel te laten toenemen*. Tabel 10.7 omvat een aantal factoren die voor de casestudy het stapsgewijze ontwikkelen van vertrouwen lijken te verhinderen of af te remmen.

	FACTOREN DIE DE OPBOUW VAN VERTROUWEN VAN PRINCIPAAL T.O.V. AGENT VERHINDEREN OF AFREMMEN
Sturings-processen- en systemen	- gebrek aan aanwezigheid van of ervaring met prestatiemeetsystemen, bedrijfseconomische en kostenanalytische financieel management systemen bij de centrale overheid (gebrek aan expertise of ervaring of capaciteit om met nieuwe sturing om te gaan bij de centrale overheid) - competitie als deels extern opgelegde ontwikkeling
Structuur	- onduidelijke rol van Raad van Bestuur (zie ook VOI-B) - onduidelijke sturingslijnen tussen ministers (kabinetten), raad van bestuur en topmanagement (zie ook VOI-B, zie als tegenvoorbeeld Kind en Gezin) - de afwezigheid van een rol voor de administratie in het sturingspel versus de prominente rol van de kabinetten in de sturing t.a.v. de VOI's - strakheid van ex ante sturing en rol van gemeenschapscommissaris in de context van resultaatsturing
Cultuur	- uitgesproken verschillende politieke affiliatie van zowel de principaal als de agent - onduidelijke strategische sturing vanwege de centrale principaal (zie ook VOI-B en Kind en Gezin) - nadruk op projectgewijze sturing vanwege de centrale principaal - grote discontinuïteit in personen en actoren bij de principalen (prominente plaats van kabinetten in sturingspel) (zie VOI-B)
Omgeving	-externe factoren zoals de noodzaak aan een strikt budgettair beleid

TABEL 10.7 FACTOREN DIE DE OPBOUW VAN VERTROUWEN VERHINDEREN OF AFREMMEN

Verschillende van deze factoren zijn bovendien aanwezig bij de meeste VOI's in het Vlaamse bestuurlijke bestel (cf. hoofdstuk 6). Zo kunnen we wijzen op de nagenoeg exclusieve sturingsrol van de kabinetten t.o.v. de VOI's, en het gebrek aan rol van de administratie van de betrokken toezichthoudende ministers in het sturingspel. Hiermee hangen andere factoren samen zoals discontinuïteit van actoren, het gebrek aan ervaring en capaciteit om met bepaalde systemen om te gaan, en het belang van politieke affiliatie. Een andere belangrijke factor die de toename van vertrouwen afremt is het gebrek aan duidelijke sturingslijnen tussen de toezichthoudende ministers, de raden van bestuur en het topmanagement. Twee onderliggende factoren zijn hierbij enerzijds de onduidelijke positie van de raden van bestuur, en anderzijds de betrokkenheid van verschillende ministers (de centrale principaal versus de horizontale principaal). Het bijkomende onderzoek m.b.t. Kind en Gezin toont echter aan dat met een constructieve houding van de verschillende betrokken actoren de factoren m.b.t. de rol van de Raad van Bestuur, sturingslijnen tusssen de verschillende actoren, en strategische sturing door de politieke principaal kunnen worden verminderd. De toename van vertrouwen en de invloed hiervan op de sturing is dan ook explicieter in het geval van Kind en Gezin dan in het geval van de VDAB.

De beperkte en partiële invloed van het ontstane vertrouwen op de sturing door de principalen in de casestudy m.b.t. de VDAB kan ook verklaard worden door een aantal factoren: (a) de multidimensionaliteit van het groeiend vertrouwen van de principaal volgend uit de multidimensionaliteit van de doelstellingen van die uitvoerende overheidsorganisatie enerzijds en de multi-actor-setting binnen die uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds; (b) het gebrek aan voldoende tijd voor de betrokken actoren (cf. ontstaan van vertrouwen op het einde van de analyseperiode); (c) een groeiend normatief besef van de optimale inzet van resultaatsturing als sturingsinstrument onder invloed van richtlijnen vanwege de academische wereld, het Rekenhof en andere bronnen[321]; (d) de dualiteit van het sturingsbestel waar ex ante toezicht (gebaseerd op een

[321] In een aantal publicaties werd gewezen op een aantal verbeterpunten van de bestaande beheersovereenkomsten vanuit een

cultuur van wantrouwen) naast ex post gerichte resultaatsturing bleef bestaan; (e) externe druk m.b.t. b.v. de invoering van competitie; (f) de beperking van het analysekader tot vier sturingsmechanismen (cf. mate van projectgewijze sturing) en (g) de vertaling van het toenemend vertrouwen in andere zaken dan een vermindering van de sturingsmechanismen (b.v. bijkomende taken en middelen, andere omgangsvormen, e.d.m.). *Hieruit volgt dat het omgekeerde causale verband tussen vertrouwen en sturing – meer vertrouwen betekent minder sturing - misschien minder rechtlijnig is, dan verondersteld wordt in het ontwikkelingsmodel (zie hoofdstuk 8), of toch minstens beïnvloed wordt door bepaalde intermediaire factoren* (b.v. het in de betrokken overheid of overheidssector heersend normatief kader m.b.t. sturing).

(2) Bovendien vormen het agentschapsmodel en het ontwikkelingsmodel niet noodzakelijk wederzijdse exclusieve theoretische modellen. Het agentschapsmodel sluit de assumpties en de dynamiek uit zoals deze in het ontwikkelingsmodel vervat zijn. Het agentschapsmodel leidt bovendien tot andere hypothesen over het gedrag van de actoren. Het ontwikkelingsmodel daarentegen kan echter via zijn assumpties en zijn dynamiek wel de dynamiek van het agentschapsmodel omvatten. Het ontwikkelingsmodel start immers met de aanname van een vermoeden van doelincongruentie bij de principaal en een daarbijhorende strakke sturing door de principaal. In deze eerste fase is slechts een heel beperkt calculusgebonden vertrouwen mogelijk. Naarmate dit vermoeden gefalsifieerd wordt door toenemende kennis van de resultaten en de handelingen van de agent, ontwikkelt zich meer vertrouwen (kennisgebonden of zelfs identificatiegebonden vertrouwen) in hoofde van de principaal. Dit toenemend vertrouwen resulteert in een verminderde sturing en/of b.v. bijkomende middelen en taken. Wordt het vermoeden van doelincongruentie echter niet falsifieerd of zelfs versterkt vanuit de ervaringen en kennis, dan zal de principaal de mate van sturing behouden of zelfs versterken[322]. In die context van heel beperkt en zelfs afnemend vertrouwen sluit het sturingsgedrag van de principaal aan bij het agentschapsmodel. Het ontwikkelingsmodel sluit bovendien niet uit dat de agent zowel door de drang tot vertrouwensopbouw als door sturingsprikkels gemotiveerd wordt. De veronderstelling van een 'farsighted' principaal en een 'farsighted' agent in het ontwikkelingsmodel impliceert immers dat deze actoren zowel met de huidige als met de toekomstige transacties rekening houden. *In het kader van het ontwikkelingsmodel zijn de causale verbanden van het agentschapsmodel geldig in die fase waar het vertrouwen nog beperkt en calculusgebonden is en waarbij de ervaringen met en kennis over de agent van de principaal onvoldoende of eerder negatief zijn.* In de casestudy zijn de principalen deze fase en het bijhorend calculusgebonden vertrouwen nog niet of slechts voor een gedeelte van de betrokken doelstellingen ontstegen.

(3) Een laatste vraag die zich stelt, is in hoeverre het hier geschetste theoretische model (zie ook figuur 10.2) nog verenigbaar is met de basisassumpties van een, eventueel verruimde, agentschaps*theorie*. Dit is een moeilijk te beantwoorden vraag en het antwoord is dan ook maar *tentatief*. In hoofdstuk 8 werd gesteld dat het ontwikkelingsmodel in zekere zin nog kan passen binnen de agentschapstheorie, met name de positieve stroming die uitgaat van de assumpties van de transactiekostentheorie (b.v. 'farsighted' begrensde rationele actoren, belang van reputatie in de context van meerdere transacties). Dit gold voor zover er van de vorming van identificatiegebonden vertrouwen geen sprake was[323]. *De vraag is of het volledige causale schema zoals weergegeven in figuur 10.2 kan gevat worden door de agentschapstheorie.* Er wordt geopperd dat de basisrelaties nog steeds als agentschapsrelaties kunnen worden gecatalogeerd, omdat er in het empirisch onderzoek

---

normatieve visie, zoals de noodzakelijke uitbouw van opvolging, evaluatie en audit, de definiëring van een verfijnde en gebalanceerde set van indicatoren, de noodzaak van sancties en beloningen (zie ook hoofdstuk 6) (Rekenhof 2001; Bouckaert and De Corte 1999).

[322] In de casestudy blijkt duidelijk dat een hogere mate van resultaatsturing nodig geacht wordt om de VDAB zodanig te sturen dat ze meer nadruk gaat leggen op de behartiging van de sociale doelstelling.

[323] Figuur 9.3 geeft aan in de casestudy van de VDAB de vorming van identificatiegebonden vertrouwen in hoofde van de principalen niet lijkt te zijn voorgekomen.

steeds blijk was van minstens een partiële doelincongruentie. Als de agentschapstheorie geldig wil zijn, moet ze ruimte laten voor alle aanvullingen van en complementeringen buiten het agentschapsmodel (zie figuur 10.2).

(a) In wezen gaat het om de vraag of de actoren rationeel handelen in de onderzoeken, zoals kan verwacht worden vanuit de 'rational choice' school waartoe de agentschapstheorie behoort. In deze school wordt ervan uitgegaan dat ten eerste de preferenties van de individuen onveranderlijk en onafhankelijk staan van de instituties, in tegenstelling tot het sociologisch neo-instutionalisme dat stelt dat preferenties door de instituties worden beïnvloed. In het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat competitie als institutie een invloed kan hebben op de prioriteitsstelling van beleidsinhoudelijke doelstellingen door de agent. De beleidsinhoudelijke en beheersmatige doelstellingen bleken ook aan de invloed van omgevingsevoluties, tijdsgeest en politieke affiliatie onderhevig.

Echter, Rationele keuze-theorieën lijken er vanuit te gaan dat *instrumentele (intermediaire)* doelstellingen of preferenties kunnen wijzigen als onderdeel van een rationele strategie om de *ultieme* preferentie te halen. Meestal laten deze theorieën echter na om accuraat en precies te beschrijven wat deze ultieme doelstelling dan wel mag zijn. Peters (1999) wijst er terecht op dat deze fundamentele zwakte de falsifieerbaarheid van deze theorieën heel moeilijk maakt. Als er, zoals in dit onderzoek blijkt, wordt vanuit gegaan dat de *ultieme doelstelling van een bureaucraat* is *het voortbestaan van de uitvoerende overheidsorganisatie in haar bestaande vorm – en hiermee zijn eigen positie en welzijn – trachten veilig te stellen,* dan is de verschuiving van doelstellingen van actoren en hun hieruit voortvloeiende gedrag dat in dit onderzoek empirisch wordt beschreven, te duiden vanuit een rationele keuze perspectief (van Thiel 2000: 55; Künneke 1991: 119)[324]. In dit perspectief kunnen de meeste acties door de actoren ondernomen gezien worden als een rationele strategie om over meerdere transacties heen hun nut te optimaliseren. Zelfs symbolisch gedrag, zoals in de casestudy bij de agent werd onderkend, kan deel vormen van een dergelijke rationele strategie.

(b) Een tweede verschil tussen de rationele keuze neo-institutionalisten en de sociologische school is de assumptie dat de instituties de resultante zijn van de preferenties van actoren en handelingen van actoren teneinde hun preferenties beter te kunnen bereiken (cf. hoofdstuk 3; Lane and Nyen 1995; Moe 1984). Het is duidelijk dat de sturingsmechanismen – de instituties onder analyse in dit onderzoek – doelbewust door zowel de agent als de principaal (kunnen) worden beïnvloed. Deze sturingsmechanismen en instituties beperken bovendien ook het gedrag van de actoren, zoals verondersteld in de rationele keuze theorieën. Anderzijds kan geopperd worden dat in dit onderzoek vooral aandacht is voor formele instituties, zoals sturingsmechanismen, en niet voor informele instituties zoals heersende gedragsnormen en cultuur. Een andere focus zou hoogstwaarschijnlijk de geldigheid van het rationele keuze paradigma zwaarder op de proef stellen. Zo hangt de invloed van een sturingsmechanisme af van organisatie-interne factoren zoals organisatiecultuur, visie en kunde van de actoren, sturingstradities, enz. *De ultieme vraag is of deze normatieve en cognitieve instituties de (ultieme) preferentie van de betrokken actoren wezenlijk beïnvloeden of enkel de actoren in hun gedrag beperken, zonder de (ultieme) preferentie van de betrokken actoren te heroriënteren.* Een

[324] Aan de basis van al deze verschillende instrumentele doeleinden ligt klaarblijkelijk één centrale instrumentele doeleinde: de bureaucraat zal primair (minimaal) *het voortbestaan van de uitvoerende overheidsorganisatie in haar bestaande vorm – en hiermee zijn eigen positie en welzijn* - trachten veilig te stellen (van Thiel 2000: 55; Künneke 1991: 119). Dit kan hij doen door ten eerste het behoud en/of de vermeerdering van budgetten en andere niet-financiële inputs of van 'slack' na te streven (d.i. input- of slackmaximalisatie). Hierdoor kan hij reserves (buffer) opbouwen voor een eventuele tijdelijke vermindering van de middelen of een verruiming van het takenpakket zonder additionele middelen. Ook kan hij hierdoor het politieke belang van zijn dienst verruimen. Een tweede weg is het behoud of de verruiming van het takenpakket en –inhoud (dienstenamximalisatie), ter verruiming van het politieke belang. Het nastreven van eigen beleidsvoorkeuren kan een manier zijn om zich te verzekeren van politieke steun bij burgers, belangengroepen en politici, *al dan niet* behorende tot de regerende coalitie. Het is juist die politieke steun die broodnodig is om het voortbestaan van de uitvoerende overheidsorganisatie te vrijwaren.

defintieve uitspraak over die vraag is op basis van de beschikbare gegevens van dit onderzoek niet mogelijk.

Samenvattend kan gesteld worden *dat een verruimde positieve agentschapstheorie, met basisassumpties die aansluiten bij de transactiekostentheorie (cf. hoofdstuk 3), een groot deel van de empirische en theoretische bevindingen kan omvatten. Het rationele keuze-paradigma raakt een heel eind ver in het verklaren van de basisdynamiek en causale relaties van het verfijnde theoretische model mits een aanname van de ultieme preferentie van de betrokken actoren zoals die bleek uit het onderzoek (d.i. het voortbestaan van de eigen organisatie in haar bestaande vorm – en hiermee zijn eigen positie en welzijn – trachten veilig te stellen). Toch lijken bepaalde deelfacetten (vnl. interveniërende variabelen) van het uiteindelijke model dichter aan te sluiten bij het sociologisch neo-institutionalisme. De nog steeds voortdurende sociaal-wetenschappelijke discussie omtrent de actor-structuur dichotomie kent ook in dit onderzoek haar weerklank.*

10.2.3. Besluit

Samenvattend kunnen we twee belangrijke stellingen voor verder onderzoek formuleren:

De verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisatie wordt onder welbepaalde voorwaarden *gemotiveerd tot resultaatsverhogend gedrag t.o.v. de door de principaal opgelegd doelstellingen door de gecombineerde inzet van sturingsmechanismen (minder inputsturing, meer resultaatsturing, meer prikkels via bekostiging en competitie), zoals verondersteld wordt in de internationale praktijk en in de NPM-theorie. De drang tot vertrouwensopbouw van de uitvoerende overheidsorganisatie t.a.v. haar gebruikers, maar vooral t.a.v. haar politieke principalen, in respons op bepaalde legitimiteitsbedreigende factoren in de omgeving, vormt echter een tweede, meer fundamentele, motivatie tot resultaatsverhogend gedrag. De mate waarin deze motivaties worden omgezet in een effectieve resultaatsverbetering is afhankelijk van* organisatie-interne factoren*. Bij beide motivaties bestaat echter onder bepaalde omstandigheden een gevaar voor gedrag door de uitvoerende overheidsorganisatie, dat ongewenst is in hoofde van de politieke principaal en waarvoor de principaal een aangepaste sturing moet inzetten..*

Het sturingsgedrag van de politieke principalen t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie wordt ten dele bepaald door het vertrouwen van de principaal in de uitvoerende overheidsorganisatie, maar ook door andere factoren (o.a. de dominante normatieve sturingsvisie, de sturingscapaciteit van de sturende overheid, de multidimensionaliteit van doelstellingen). Het vertrouwen van de politieke principaal in de uitvoerende overheidsorganisatie kan gestimuleerd worden door klantgerichte en principaalgerichte gedragsstrategiëen, maar de mogelijkheid tot vertrouwensopbouw wordt versterkt of afgeremd door een aantal institutionele, culturele en procesmatige randvoorwaarden.

10.3. Verdere theoretische ontwikkelingen en de krijtlijnen van een toekomstige inhoudelijke onderzoeksagenda

In dit deel worden een aantal andere theoretische gevolgtrekkingen gemaakt vanuit het gevoerde onderzoek. Een aantal stellingen worden geponeerd die zich lenen voor verder theoretisch en empirisch onderzoek.

10.3.1. Competitie bij uitvoerende overheidsorganisaties

Een eerste gevolgtrekking heeft betrekking op de invloed van competitie op het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende strategiën

van competitief gedrag, die *private profit-aanbieders* kunnen ontwikkelen om de competitie door andere aanbieders te neutraliseren, beschreven. Tabel 10.8 geeft deze gedragstypes weer.

STRATEGIËN VAN COMPETITIEVE ACTIE VOOR AANBIEDERS	MOGELIJKE VORMEN
(1) Economisch competitief gedrag	
(1a) Competitief gedrag gericht op prijs	Prijsvariaties om voordeel te halen uit marktomstandigheden
(1b) Competitief gedrag gericht op niet-prijs aspecten	Aanboren van nieuwe marktsegmenten en doelgroepen Ontwikkeling van nieuwe producten en elimineren van minder waardevolle producten Verbeteren van processen om producten te produceren Marketing van producten Investeringen
(2) Niet-economisch competitief gedrag	
(2a) Competitiebeperkende acties door aanbieder (s)	Vorming van kartels Samenwerkingsverbanden Verdrijving uit de markt door onderprijzing en dumpingpraktijken Dwang of fraude in contractrelaties
(2b) Politieke actie ter beperking van competitie door andere aanbieders of ter sturing van de vraagzijde	Lobbying voor politieke bescherming (b.v. protektionistische maatregelen, marktregulering, prijsregulering…)

TABEL 10.8: MOGELIJKE VORMEN VAN COMPETITIEF GEDRAG DOOR PRIVATE RIVALISERENDE AANBIEDERS (GEBASEERD OP (KASPER AND STREIT 1999: 235-250; COMMON ET AL. 1992: 35)

Uit het voorgaand onderzoek blijkt dat ook uitvoerende *overheidsorganisaties* economisch én niet-economisch competitief gedrag[325] onder de invloed van competitie door andere aanbieders kunnen ontwikkelen. De visie en de capaciteiten van het management spelen hierbij een belangrijke rol. Hieruit volgt een stelling voor toekomstig onderzoek:

Geconfronteerd met een hoge mate van competitie door andere aanbieders ontwikkelt de uitvoerende overheidsorganisatie onder bepaalde voorwaarden analoog competitief gedrag als private profit organisaties, indien de sturende overheid geen corrigerende sturing voorziet.

10.3.2. Legimiteit en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties[326]

Het hoger geschetste theoretische model wees op de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie vanuit een drang tot vertrouwensopbouw of legitimering t.a.v. haar politieke principalen. Deze vorm van motivatie zou vooral voorkomen als er een (potentieel) risico is op strengere sturing, het verlies van toekomstige transacties of op het verdwijnen van de organisatie zelf. Het bleek ook dat door de uitvoerende overheidsorganisatie vanuit deze legitimeringsbehoefte verschillende gedragsstrategieën kunnen worden ontwikkeld. Sommige van die gedragsstrategieën zijn wenselijk vanuit het standpunt van de principaal, andere zijn in hun meer extreme vormen minder wenselijk. *De vraag stelt zich of via het genereren en structureren van een dergelijke legitimeringsbehoefte de centrale overheid de uitvoerende overheidsorganisatie in de gewenste*

[325] Wat betreft het niet-economisch competitief gedrag werden in de gevalstudie van de VDAB milde vormen teruggevonden, m.n. samenwerkingsverbanden.

[326] Dit deel is gebaseerd op een presentatie door de auteur op het congres VVBB-VB rond 'het primaat van de politiek' op 12 december 2001 te Tilburg in de workshop 'Agentschappen, ZBO's, parastatalen en legitimiteit'. De titel van de presentatie was 'Legitimiteit en primaat van de politiek bij verzelfstandigde overheidsorganisaties in Vlaanderen'.

richting kan sturen. Bovendien, in hoeverre kan een dergelijke sturing een - eventueel goedkoper – alternatief zijn voor een sturing volgens het agentschapsmodel? In dit deel worden de contouren van een theoretisch model ontwikkeld die een dergelijke alternatieve sturing kan mee helpen vormgeven.

We starten met de observatie dat bij verschillende verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties in de Vlaamse context – en bij uitbreiding in de Belgische, of misschien zelfs internationale context – initiatieven kunnen worden opgemerkt *die niet lijken voort te komen vanuit een expliciete vraag van de toezichthoudende overheid*. Tabel 10.9 geeft een aantal van dergelijke initiatieven weer die VOI's en federale openbare instellingen in de jaren negentig ontwikkelden. Deze tabel 10.9 streeft geen exhaustiviteit na, noch naar initiatieven, noch naar instellingen. Uit de antwoorden van de respondent van MOVI (zie bijlage 10.3) blijkt dat ook in een aantal VOI's *zonder* beheersovereenkomst sprake was van interne sturing op objectieven, innovaties m.b.t. management en producten en een andere rolinvulling van de beheersorganen[327].

INITIATIEVEN	INSTELLINGEN[328]	PRIMAIR KLANT-/PRINCIPAALGERICHT
Kwaliteitsinitiatieven (Bouckaert & Vandeweyer 1999)	- Kind en Gezin: SERVQual bevragingen; communicatiebeleid, informatietechnologie (IKAROS); info- en ombudsdienst voor gestructureerde klachtenbehandeling - VVM-De Lijn: tevredenheidsmeting, kwaliteitsbarometer, ISO 9001, gebruikershandvest - VITO: externe accreditering - VIZO: virtueel loket, administratieve vereenvoudiging, klantendienst voor eerstelijnsklachtenzorg - VDAB: tevredenheidsonderzoeken en kwaliteitsbevragingen, facilitering van contacten (online, call center), informatietechnologie - VFSIPH: communicatie via website	Klantgericht
Prestatiemanagement	- Kind en Gezin: interne prestatiemeting onder meer via IKAROS - VDAB: intern Management by Objectives (voor beheersovereenkomsten) - RVA (federaal): boordtabellen, sturingscockpit	Klantgericht en ev. principaalgericht
Interne audit (Bouckaert & Van Nuffel 2000) (Bouckaert & Auwers, 1999)	- VDAB: interne auditdienst - VVM-De Lijn: interne auditdienst - VRT: interne auditdienst - VHM: interne auditdienst - Kind en Gezin: interne auditfunctie - VFSIPH: interne auditfunctie	Principaal- en ev. ook klantgericht (b.v. uitbetaling van subsidies)
Strategische planning/ strategisch management	- Kind en Gezin (1993): eigen methodologie - VLM (volgens Straplan-methodologie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) - VMM (volgens Straplan-methodologie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap)	Klant- en principaalgericht
Prestatiebegrotingen (Bouckaert, Van Reeth et al. 1997)	- Kind en Gezin: Verder intern en extern gebruik na initiële opgelegde proef - OVAM: Verder intern en extern gebruik na initiële opgelegde proef	Principaalgericht
Beheersovereenkomsten (VOI als vragende partij)	- MOVI: zie memoranda 1996 en 1999 – VRT bij hervorming 1995	Principaalgericht
Extern communicatiebeleid	- upgrading van jaarverslagen: meerdere VOI's - gebruik van interactieve technologie: meerdere VOI's	Klant- en principaalgericht

TABEL 10.9: ENKELE VOORBEELDEN VAN KLANT- EN/OF PRINCIPAALGERICHTE INITIATIEVEN BIJ BEPAALDE VOI'S EN FEDERALE INSTELLINGEN

[327] Bij de VOI's met beheersovereenkomst zouden deze factoren relatief gezien wel meer voorkomen.
[328] Deze opsomming is gebaseerd op jaarverslagen van een aantal instellingen en ook andere bronnen. Deze laatsten worden expliciet vermeld.

Drie opmerkingen kunnen worden gemaakt. Ten eerste, het lijkt alsof niet alle VOI's dergelijke eigenstandige initiatieven ontwikkelden en er dus sprake was van verschillende snelheden binnen de VOI's. Er moet ook een verschil worden gemaakt tussen formele invoering en feitelijk gebruik van de ontwikkelde instrumenten, maar zeker is dat niet al deze initiatieven als louter symbolische daden kunnen worden afgedaan. Tenslotte wijzen deze initiatieven naar verschillende legimiteringsstrategiën en zijn ze gericht op verschillende actoren.

De legimiteit van verzelfstandigde publieke organisaties *kan* afhankelijk van verschillende actoren en van haar *door die actoren gepercipieerde* resultaten t.o.v. verschillende (sturings)criteria zijn (zie tabel 10.10) .

ACTOREN	CRITERIA
- politieke aansturing (regering, ministers en kabinetten) – parlement - gebruikers – klanten - publieke opinie en pers - belangengroepen - derden (raden van bestuur) - personeel	- rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit - kwaliteit, klantvriendelijkheid - beleidsinhoudelijke doelstellingen

TABELLEN 10.10: ACTOREN T.O.V. WIE DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE ZICH MOET LEGITIMEREN EN EVENTUELE CRITERIA IN DAT VERBAND

Ter vereenvoudiging van het theoretische model worden deze mogelijke actoren gegroepeerd in drie groepen: (1) de (politieke) principalen (d.i. regering, ministers, kabinetten en parlement); (2) klanten/gebruikers (d.i. gebruikers, klanten, publieke opinie en pers); (3) derden (d.i. belangengroepen en derden vertegenwoordigd in raden van Bestuur)[329]. Uiteindelijk is de legimiteit in hoofde van de politieke principaal het belangrijkste, omdat deze principaal vanuit het recht in staat is de uitvoerende overheidsorganisatie te hervormen of af te schaffen (zie VDAB, Kind en Gezin en VOI-B). De legitimeringsacties t.o.v. de klanten en derden kunnen gezien worden als middelen om uiteindelijk de legimiteit in hoofde van de politieke principalen veilig te stellen. In principe heeft de uitvoerende overheidsorganisatie twee gedragsalternatieven tot haar beschikking om de legimiteit t.o.v. de respectievelijke actoren te verhogen (zie tabel 10.11).

GEDRAGSTRATEGIEËN	VOORBEELDEN
Responsiviteit: vraaggericht gedrag ter legitimering –t.o.v. politieke principalen –t.o.v. gebruikers-klanten –t.o.v. derden in Raad van Bestuur	 Samenwerkingsbereidheid in kader van concrete projecten Resultaatsverhogend gedrag via productinnovaties en kwaliteitszorg Belangenverdediging voor derden t.o.v. sturende overheid
Beïnvloeding: aanbodgericht gedrag ter legitimering –t.o.v. politieke principalen –t.o.v. gebruikers-klanten of markt –t.o.v. derden in Raad van Bestuur	 Expliciete communicatie en imago-vorming Weigering tot publiek-private samenwerking die private sector kan versterken Benadrukken verwezenlijkingen voor belangengroepen

TABEL 10.11: VERSCHILLENDE GEDRAGSSTRATEGIEËN TER LEGITIMERING EN VOORBEELDEN

Verder worden de gedragsstrategiën t.o.v. de derden buiten beschouwing gelaten, waardoor er vier gedragstrategieën worden geanalyseerd. Een uitvoerende overheidsorganisatie kan de gedragstrategiën niet of in beperkte mate, in matige mate of in grote mate toepassen (zie tabel 10.12). Wat betreft de responsieve gedragsstrategieën komt het erop neer dat wanneer de betrokken gedragsstrategie

[329] Er wordt verder niet ingegaan op legitimering t.o.v. het personeel van de uitvoerende overheidsorganisatie.

minimaal wordt toegepast, de wensen, vragen en behoeften van de klanten, respectievelijk de principalen nauwelijks in rekening worden genomen door de uitvoerende overheidsorganisatie bij het bepalen van haar huidige en toekomstige acties. Indien de uitvoerende overheidsorganisatie zich maximaal responsief opstelt t.o.v. haar klanten, respectievelijk principalen, dan impliceert dit dat ze haar acties volledig laat bepalen door die actoren en zelf geen eigen visie heeft omtrent hoe de organisatie zich op lange termijn moet positioneren en ontwikkelen. Het gedrag van de uitvoerende overheidsorganisatie bestaat louter uit positieve reacties en anticipaties op door klanten of principalen gestelde (kortetermijn-)vragen. Indien de responsieve gedragsstrategieën matig gevolgd worden, worden haar acties en haar lange termijnvisie deels door haar eigen voorkeuren en deels door deze van de klanten, respectievelijk principalen bepaald. De uitvoerende overheidsorganisatie ontwikkelt een gedrag dat selectief extern gericht is vanuit een eigen toekomstvisie.

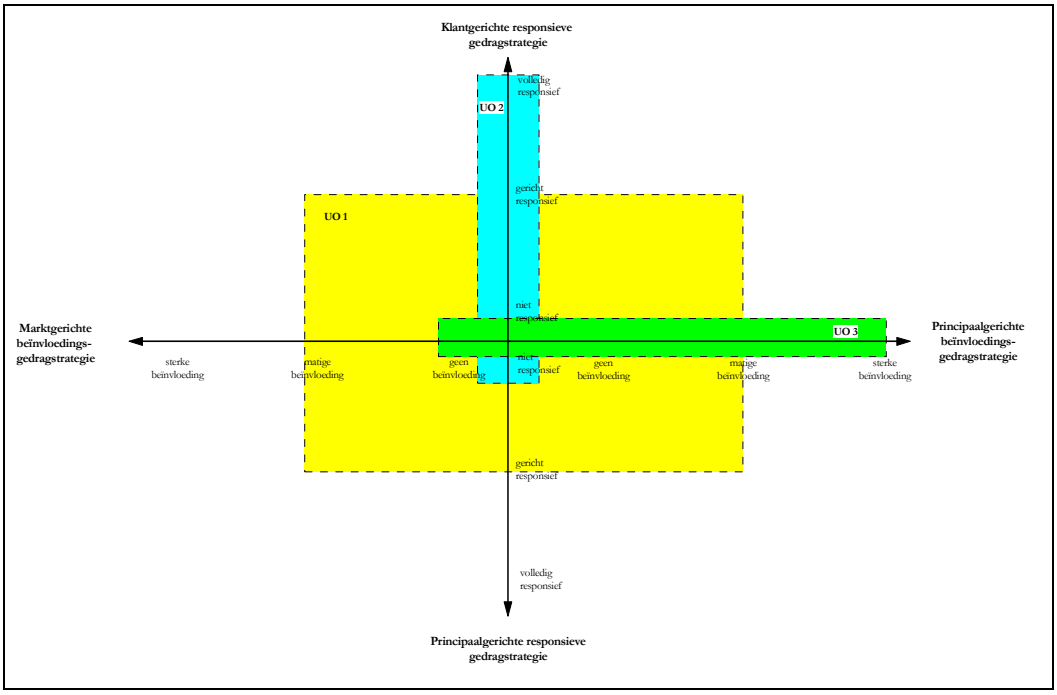
LEGITIMERINGSSTRATEGIE	MINIMAAL	MATIG	MAXIMAAL
Klantgericht responsief gedrag	*Niet responsief* Nauwelijks acties gericht op vervulling wensen van klanten/gebruikers (eigen LT strategie niet mede bepaald door wensen van klanten)	*Gericht responsief* Acties *selectief* gericht op vervulling wensen van klanten/gebruikers *geïntegreerd in* eigen lange termijnstrategie (eigen LT strategie gedeeltelijk mee bepaald door wensen van klanten)	*Volledig responsief* Acties *volledig* gericht op vervulling wensen van klanten/gebruikers *bij gebrek aan* eigen lange termijnstrategie (LT strategie volledig bepaald door wensen van klanten)
Marktgericht beïnvloedingsgedrag	*Geen beïnvloeding* Nauwelijks acties gericht op beheersing van de competitie door andere aanbieders	*Gerichte beïnvloeding* Acties gericht op beheersing van de competitie door andere aanbieders door middel van economisch competitief gedrag (b.v. prijsvariaties, productinnovaties)	*Sterke beïnvloeding* Acties gericht op beheersing van de competitie door andere aanbieders door middel van niet-economisch competitiebeperkende acties (b.v. kartelvorming, onderprijzing, dumping)
Principaalgericht responsief gedrag	*Niet responsief* Nauwelijks acties gericht op vervulling wensen van principalen (eigen LT strategie niet mede bepaald door wensen van principalen)	*Gericht responsief* Acties *selectief* gericht op vervulling wensen van principaal *geïntegreerd in* eigen langetermijn strategie (eigen LT strategie gedeeltelijk mee bepaald door wensen van principalen)	*Volledig responsief* Acties *volledig* gericht op vervulling wensen van principaal *bij gebrek aan* eigen langetermijn strategie (LT strategie volledig bepaald door wensen van principalen)
Principaalgericht beïnvloedingsgedrag	*Geen beïnvloeding* Nauwelijks acties gericht op verkrijgen van politieke steun	*Gerichte beïnvloeding* Acties gericht op verkrijgen van politieke steun door middel van expliciete communicatie en imagovorming t.a.v. politieke principalen	*Sterke beïnvloeding* Acties gericht op verkrijgen van politieke steun door middel van lobbying en omkoping t.a.v. politieke principalen

TABEL 10.12: VERSCHILLENDE MATE VAN TOEPASSING VAN EEN BEPAALDE LEGITIMERINGSSTRATEGIE DOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIES

Wat betreft de beïnvloedingsstrategieën, is er een verschil tussen de principaalgerichte en de marktgerichte variant. Bij de marktgerichte variant tracht de uitvoerende overheidsorganisatie de gebruikers/klanten maximaal te binden door economisch competitief gedrag (matig) of niet-economische competitiebeperkende acties (maximaal) (cf. tabel 10.8). In het kader van de principaalgerichte variant tracht de uitvoerende overheidsorganisatie de politieke steun te vermeerderen door zelf het beeld van de politieke principalen over de uitvoerende overheidsorganisatie bij te stellen. In een matige strategie kan die door imago-vorming via

communicatie van haar activiteiten en resultaten. Een meer vergaande vorm van principaalgerichte beïnvloedingsstrategie is gericht op het optimaliseren van politieke steun door het mobiliseren van politieke druk, b.v. via partijpolitieke affiliatie of persoonlijke gevoelens (affectie, schuld), politieke lobbying en zelfs omkoping. *Bij de beïnvloedingsstrategieën tracht de uitvoerende overheidsorganisatie invloed uit te oefenen op de keuze van de legitimeringscriteria die klanten, respectievelijk principalen aanwenden. Bij de responsieve strategieën stemt de uitvoerende overheidsorganisatie haar gedrag geheel of gedeeltelijk af op de legitimeringscriteria, die de klanten, respectievelijk principalen aanhouden.*

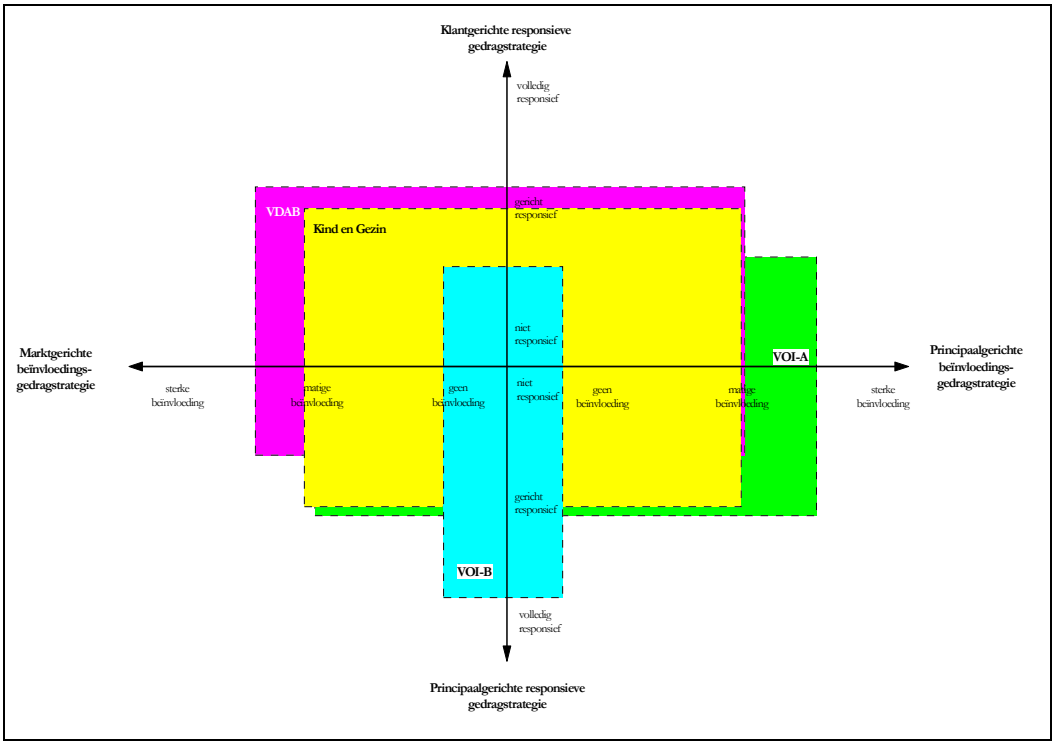
Een organisatie kan een combinatie van deze verschillende gedragsstrategieën kiezen om haar legimiteit, en bijgevolg haar toekomstige transacties en voortbestaan, te optimaliseren. Figuur 10.3 geeft een dergelijke combinatie weer voor drie fictieve uitvoerende overheidsorganisaties. De eerste uitvoerende overheidsorganisatie UO1 combineert matig klant- en principaalgericht responsief gedrag met een matige beïnvloedingsstrategie t.o.v. de markt en haar principalen. De tweede uitvoerende overheidsorganisatie UO2 tracht haar legitimiteit te optimaliseren door haar acties volledig af te stemmen op de wensen en behoeften van de klanten, ook als deze sterk veranderlijk en fluctuatief zijn. Hierbij houdt ze geen rekening met de wensen van de principaal, noch tracht ze de markt of de principalen te beïnvloeden. De derde uitvoerende overheidsorganisatie UO3 ontwikkelt een langetermijnvisie en acties, waarbij ze een volledig eigen traject volgt en zich nauwelijks richt op de wensen van klanten en principalen. Haar voornaamste legimiterende acties bestaan uit b.v. politieke lobbying en het mobiliseren van politieke steun via partijpolitieke affiliatie, gericht op de beïnvloeding van de principalen.



FIGUUR 10.3: GRAFISCHE WEERGAVE VAN DE LEGITIMERINGSSTRATEGIEËN VAN EEN DRIETAL FICTIEVE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIES

Figuur 10.4 geeft een indicatie van de legitimeringsstrategiën van de in dit onderzoek betrokken VOI's. Het gaat hier om indicaties. Immers, een concrete operationalisering van de verschillende concepten ontbreekt vooralsnog. De VDAB combineerde in de periode 1992-1999 de vier strategieën. Belangrijk was de gerichte responsiviteit t.o.v. de klant, die nog werd gestimuleerd door de beheersovereenkomsten. Als reactie op de sterke mate van competitie door andere aanbieders maakte

de VDAB in grote mate gebruik van een marktgerichte beïnvloedingsstrategie door competitiebeheersend gedrag te stellen. Vanuit het oogpunt van de principaal was dit gedrag minder gewenst. Ook bleek de VDAB vanuit het standpunt van de centrale principaal iets te terughoudend in haar responsiviteit t.a.v. haar centrale principaal, met teveel nadruk op haar eigen lange termijn visie: volgens de centrale principaal benadrukte de VDAB in te beperkte mate de sociale doelstelling. De beheersovereenkomst kon dit gebrek aan responsiviteit *vanuit het oogpunt van de centrale principaal* in zekere mate, maar niet in voldoende mate verhelpen. De VOI-A was dan weer heel sterk gericht op een uitgesproken principaalgerichte beïnvloedingsstrategie en responsieve strategie. De beheersovereenkomst leek de principaalgerichte beïnvloedingsstrategie in zekere mate te milderen door het versterken van imagovorming op basis van de resultaten van de beheersovereenkomst. Anderzijds versterkte de beheersovereenkomst de oriëntatie van de VOI-A op haar klanten (b.v. door preventieve werking). De VOI-B was in sterke mate gericht op een grote responsiviteit t.o.v. de principaal door het gebrek aan een duidelijke eigen lange termijn visie. Andere gedragsstrategieën zoals responsief gedrag t.a.v. de klant kon de instelling onvoldoende uitbouwen door problemen op het vlak van interne sturing, de beheersorganen en de bedrijfscultuur. Kind en Gezin bouwde een relatief evenwichtige set van legitimeringsstrategieën uit. Zij had echter met een minder agressieve concurrentiële omgeving te maken dan de VDAB. Bovendien zwakte de centrale principaal zijn nadruk op de doelstellingen t.a.v. risicodoelgroepen af waardoor de eventuele perceptie van doelincongruentie in hoofde van de centrale principaal afgezwakt werd.



FIGUUR 10.4: GRAFISCHE WEERGAVE VAN DE LEGITIMERINGSSTRATEGIEËN VAN DE VDAB, KIND EN GEZIN, VOI-A EN VOI-B (INDICATIEF)

Bovenstaand model kan dus, mits een adequate operationalisering van concepten, dienen om het gedrag van uitvoerende overheidsorganisatie te beschrijven. Het is echter ook mogelijk om vanuit dit model een *normatieve theorie inzake legimitering en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties* af te leiden, met implicaties voor enerzijds de sturende overheid en anderzijds de uitvoerende overheidsorganisatie.

Voor de sturende overheid (de politieke principalen) is *op lange termijn en rekening houdend met het algemene belang* een uitvoerende overheidsorganisatie zoals UO1, die zich tracht te legitimeren via een matig toepassen van de vier gedragsstrategieën – of ten minste van de responsieve gedragsstrategieën - het meest wenselijke. In dat geval combineert de uitvoerende overheidsorganisatie (1) voldoende responsiviteit t.a.v. de korte termijn wensen van de klanten en principalen met een zekere continuïteit en een langetermijn richting, en (2) zichtbaarheid t.o.v. de politieke principalen met een proactieve houding op de betrokken markt. Een uitvoerende overheidsorganisatie die zich richt op de extreme varianten van de verschillende gedragsstrategieën is minder wenselijk op lange termijn. *Hoe kan de sturende overheid haar sturing nu zodanig vormgeven dat de uitvoerende overheidsorganisatie op een gewenste wijze reageert op het legitimiteitsvraagstuk en resultaatsverhogend gedrag stelt?* Er zijn alvast een aantal mogelijkheden aan te geven, die eventueel combineerbaar zijn [330]:

(1) *Het verzekeren van inspraak van zowel klanten als politieke principalen bij de sturing (vnl. planning en evaluatie) van de uitvoerende overheidsorganisatie*. Een dergelijk inspraak kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. Een zwakkere vorm is via (kwaliteits)bevragingen, interactieve beleidsvorming (b.v. via ICT-technologie), overlegsystemen of adviesorganen (b.v. raad van advies)[331]. Een sterkere vorm is via een vertegenwoordiging in een raad van beheer of raad van toezicht, op voorwaarde dat de rol van een dergelijk orgaan duidelijk wordt afgebakend en eerder restrictief wordt bepaald t.o.v. het management en t.o.v. de politieke principaal (b.v. enkel strategische bevoegdheden binnen de grenzen van een beheersovereenkomst). Een moeilijk probleem hierbij is een representatieve vertegenwoordiging van *alle* klantengroepen. De politieke principalen kunnen overigens via de keuze van het relatieve gewicht van de inspraak van de onderscheiden klantengroepen een belangrijke richting geven aan de sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie.

(2) *Resultaatsturing door de centrale overheid (gebaseerd op twee- of meerzijdige inspraak) met een duidelijke verwijzing naar resultaten t.o.v. klanten en principalen.* Dit is een manier om de wensen en beoordelingen van gebruikers gestructureerd een rol te laten spelen in de verticale sturingsrelatie tussen de politieke principaal en de uitvoerende overheidsorganisatie. De optimalisatie van het leervermogen van de sturende overheid en instrumenten zoals een betrouwbaarheidsaudit kunnen er mee over waken dat de legitimerings- en sturingsfunctie van beheersovereenkomsten in evenwicht zijn.

(3) *De verhoging van competitie door andere aanbieders voor de afzet van producten:* uit de casestudy en uit de bijkomende onderzoeken bleek dat dit een sterke impuls is voor een meer klantgerichte gedragsstrategie. Competitie houdt echter het gevaar in dat de prikkel tot zelfbehoud *te* sterk wordt met, vanuit het oogpunt van de politieke principaal, minder gewenst gedrag tot gevolg. Er moeten bij competitie voldoende sterke garanties worden voorzien zodat (a) de uitvoerende overheidsorganisatie geen niet-economisch competitiebeperkend gedrag gaat stellen en (b) de uitvoerende overheidsorganisatie ook voldoende aandacht besteedt aan de behartiging van doelstellingen die moeilijker verenigbaar zijn met marktwerking (b.v. gerichte maatwerking t.o.v. risicodoelgroepen). Dit alles veronderstelt een sterke (strategisch marktregulerende) sturende overheid, in plaats van een zich terugtrekkende overheid.

[330] Bij al deze voorwaarden is het van belang dat de politieke principalen hun korte termijn wensen zoveel mogelijk vertalen of situeren in lange termijnopdrachten.

[331] Deze adviesorganen kunnen zowel aan de sturende overheid of aan de uitvoerende overheidsorganisatie gekoppeld worden.

(4) *De regelmatige toetsing*[332] *van de wenselijkheid van de huidige vorm en het voortbestaan van de uitvoerende overheidsorganisatie op basis van de meningen van klanten en principalen en een overweging van andere dienstverleningsmodaliteiten.* Zo wordt een lange termijn vorm van 'virtuele' competitie gecreëerd die de organisatie op haar verschillende niveaus kan aanzetten tot een zekere mate van responsief gedrag. Ook hier moeten, waar noodzakelijk, garanties worden voorzien voor de behartiging van doelstellingen die zich richten op speciale kleinere doelgroepen en voor de vermijding van niet-economisch competitiebeperkend gedrag. Deze vorm kan optimaal gecombineerd worden met een partiële resultaatsturing door de principalen waarbij ze haar strategische wensen vertaalt in te behalen doelstellingen en normen.

(5) *De screening van het topmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie op eigen doelstellingen inzake beheer en beleid m.b.t. de mate waarop deze aansluiten bij de doelstellingen van de klant en van de principalen.* Uit de casestudy bleek duidelijk dat het topmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie eigen beleidsvoorkeuren kan hebben, die verschillen van deze van de politieke principalen. Het vermijden van een dergelijke beleidsmatige doelincongruentie via de selectie, screening en evaluatie van de leden van het topmanagement (en de vertaling ervan binnen de organisatie) is een mogelijkheid, maar het is evenwel onduidelijk hoe de preferenties van personen kunnen worden onderkend, los van het gestelde gedrag en de behaalde resultaten van de organisatie.

Voor de uitvoerende overheidsorganisatie impliceert de volatiliteit en de onvoorspelbaarheid van het politieke spel dat de legimiteitsrisico's afkomstig *kunnen* zijn vanuit alle verschillende actoren en gericht op alle mogelijke criteria (cf. tabel 10.10). Tekortkomingen inzake rechtmatigheid of kwaliteit t.o.v. gebruikers kunnen door toedoen van b.v. de pers in heel korte tijd tot belangrijke politieke 'issues' uitgroeien die risico's voor het wezen van de uitvoerende overheidsorganisatie genereren. *Optimaal zou een uitvoerende overheidsorganisatie zich in haar legimeringstrategie moeten richten naar alle verschillende actoren en t.o.v. alle criteria.* Bepaalde criteria zijn echter in zekere mate onderling conflicterend (zie ook hoofdstuk 2 – b.v. efficiëntie, rechtmatigheid en kwaliteit) en plaatsen de uitvoerende overheidsorganisatie in een bepaalde vorm van *'polylemma'* (zie hoofdstuk 3). Het simultaan nastreven van dergelijke criteria noopt het topmanagement tot een interne sturingssysteem gebaseerd op het principe van Dunsires' *'managed equilibrium'*, '*callibration'* of '*interpolable balance'* (Dunsire 1986, Hood 1986)[333]. Dit impliceert een complex en uitgebalanceerd intern sturingssysteem dat zich zowel richt op ex ante als ex post sturingsmomenten en dat meerdere aangrijpingspunten voor sturing (inputs, processen en outputs) heeft, met hoge interne sturingskosten tot gevolg.

Het is in het belang van de uitvoerende overheidsorganisatie, de sturende overheid en uiteindelijk het 'algemeen belang' dat ook deze interne sturingskosten geminimaliseerd worden. Het is de rol van de sturende overheid als ultieme principaal om *vooraf* t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie aan te geven (1) welke criteria prioritair dienen te worden behartigd en welke criteria niet of slechts in mindere mate en (2) welke actoren (klanten, derden) een rol zullen spelen in de evaluatie van de uitvoerende overheidsorganisatie en in welke mate (en op basis van welke criteria) dit zal gebeuren. Een dergelijke afbakening kan optimaal gebeuren via *tijdsgebonden afspraken*, b.v. in het kader van een beheersovereenkomst. Naderhand moeten deze afspraken hun beslag krijgen in een passend opvolgings- en evaluatieinstrumentarium en een consistente houding bij de sturende overheid. Dit wijst op het belang van resultaatsturing door de sturende overheid als sturingsmechanisme.

[332] Er kan b.v. gedacht worden aan een vijfjarige termijn.
[333] Daar waar Dunsire en Hood stellen dat de externe sturing van een overheidsorganisatie door de sturende overheid op deze principes gebaseerd is, wordt hier de stelling geponeerd dat het in het belang van de uitvoerende overheidsorganisatie zelf is om zich zelf intern op basis van die principes te sturen.

Legitimiteit bij hybride organisaties

Bovenstaande elementen verwijzen naar de in Nederland bloeiende en boeiende wetenschappelijke discussie over 'hybride' organisaties. 'Hybride' organisaties werden als dusdanig genoemd door Simon die in zijn dissertatie over 'de strategische functie typologie' (Simon 1989) dergelijke organisaties positioneerde tussen zuivere 'taakorganisaties' en 'marktorganisaties'. Een taakorganisatie is een organisatie (-eenheid) die in opdracht van een hoger orgaan, het 'beleidsorgaan', een bepaalde taak uitvoert ten behoeve van 'derden'. De taakorganisatie wordt beoordeeld en betaald (cf. budgetallocatie) door het beleidsorgaan die bepalend is voor de continuïteit van de taakorganisatie. De marktorganisatie daarentegen levert producten of diensten aan afnemers die in principe indifferent staat tegenover de continuïteit van de organisatie. De betaling vindt in principe via 'marktallocatie' plaats, waarbij per transactie een vergoeding voor de geleverde prestaties wordt betaald. Simon poneerde dat mengvormen tussen deze beide ideaaltypische organisaties (en dus vermenging van budget- en marktallocatie) onwenselijk zijn omwille van de interne loyaliteitsconflicten en botsende culturen. Te verwachten problemen zijn: (1) de vermenging van een verticale en een horizontale oriëntatie; de verdrijving van markttransacties door taakgeoriënteerde processen door de interne 'incentive structuur'; (3) een inhoudelijke beïnvloeding van de oorspronkelijke taakinvulling door markttransacties, waarbij de door het beleidsorgaan opgelegde taak wordt geheroriënteerd met het oog op de optimalisering van de markttransacties (zie ook In 't Veld 1997: 88). Deze negatieve gevolgen werden inderdaad in zekere mate vastgesteld in de diepgaande casestudy. Simon pleit dan ook voor een organisatorische scheiding van taakactiviteiten en marktactiviteiten. In 't Veldt reageerde in zijn twee oraties fel tegen deze normatieve stellingname (in 't Veld 1997)[334]. Hij zag ook voordelen in het samengaan van taak- en marktkenmerken binnen een overheidsorganisatie en haalde een aantal oplossingen aan voor het neutraliseren van de loyaliteitsconflicten. De onderzoeker stelt zich op de positie van in 't Veld, zonder op deze plaats de motivering uitgebreid uit te werken. Hierbij kan verwezen worden naar b.v. de meer klantgerichte mentaliteit en dynamiek binnen de VDAB die ontstond door zijn marktoriëntatie en het gebruik van marktallocatie voor de uitbouw van de on line dienstverlening.

Ondertussen is de wetenschappelijke literatuur rond hybride organisaties heel breed geëvolueerd waarbij het concept allang niet meer enkel wordt aangewend voor organisaties met een vermenging van budget- en marktallocatie. 'Hybride organisaties' is een koepelterm geworden waar per definitie verzelfstandigde overheidsorganisaties (zelfs zonder marktallocatie) (zie b.v. Kickert 1998) en sterk overheidsgesubsidieerde private organisaties onder vallen. Dit komt de conceptuele kracht ervan niet ten goede en zorgt voor spraakverwarring in de bestuurswetenschappelijke wereld[335]. Wel relevant is dat de klemtoon in de discussie verschoven is van een financieel-budgettaire invalshoek naar de ruimere invalshoek van sturing en verantwoording. Met name komt de vraag naar de optimale afstemming tussen verticale (door de sturende overheid) en horizontale (door de gebruikers) sturing en verantwoording (zie b.v. Mark Bovens in zijn oratie 'De vierde macht revisited'). Deze discussie is de bestuurswetenschappelijke wereld ontgroeid en wordt nu een element in de reactie van de Nederlandse Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) tegen het ontwerp kaderdecreet aangaande het toezicht en de sturing t.a.v. ZBO's (van Thiel 2001; Verhoest and van Thiel 2002) (cf. Handvest Publieke Verantwoording). De horizontale sturing en verantwoording t.a.v. de gebruikers van de producten en diensten van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt in verschillende van deze commentaren blijkbaar meer en meer beschouwd als een *zelfstandige* legitimiteitsbasis voor de instelling, *los* van de verticale sturing door de sturende overheid. Een vervolg van de redenering is dan ook soms dat de

[334] De Commissie Cohen heeft immers in haar advies inzake 'overheid en markt' voor de Nederlandse overheid duidelijk gepleit voor een afsplitsing van de marktactiviteiten van de uitvoerende overheidsorganisaties om oneerlijke concurrentie te vermijden. Deze positie is overgenomen door het Nederlandse kabinet.

[335] Zie werkzaamheden van de workshop 'management of hybrid organisations' op het IRSPM IV congres in april 2000.

sturende overheid de invulling van de sturing (in de zin van bepaling van doelstellingen en normen) beter kan overlaten aan deze horizontale relatie en enkel nog een rol dient te spelen in het constitueren van het institutionele en procesmatige kader waarin deze horizontale sturing kan gebeuren[336]. Ook in de context van Vlaanderen speelt deze dualiteit in de bestuurskundige realiteit meer en meer een rol. Zo stelde de Administrateur-generaal van Kind en Gezin op een studiedag van MOVI in 1999 het volgende:

> "Wat is het effect van deze tendens naar een vraaggerichte overheidsdienstverlening op de organisatie van de overheid en de rol, positie en functie van het politiek primaat? T.a.v. de overheidsorganisatie kan een dergelijke vraaggerichte overheidsdienstverlening leiden tot een *zelfstandige legitimiteit van een overheidsinstantie naast het politieke primaat*, waarbij via interactieve processen de ambtenarij de burgers en groepen van burgers rechtstreeks betrekt bij de dienstverlening. Zo wordt dus directe inspraak (democratie) in de overheidsproductie mogelijk via ICT, via aangepaste organisatiemodellen en besturingsconcepten. *In hoeverre kan het politiek primaat nog "neen" zeggen als de overheidsdienstverlening op een interactieve manier tot stand komt tussen overheidsinstanties en burger?* Het politiek primaat moet 'back to basic', dit is het algemeen belang dienen, de missie en strategie van het overheidsoptreden bepalen, budgettaire maatschappelijke keuzen maken en de controle op de doelmatigheid van de overheidsproductie uitvoeren" (Vandenberghe 1999).

Het hoger ontwikkelde theoretische kader over de legitimiteit en sturing van de uitvoerende overheidsorganisatie geeft aan dat de legitimiteit bij gebruikers inderdaad heel belangrijk is. Het kader wijst echter ook op het gevaar de legitimiteit van de instelling te eenzijdig te baseren op de gebruikers. Zo is erop gewezen dat dit het potentiële gevaar inhoudt van een verwaarlozing van doelstellingen die zich niet richten tot grote groepen gebruikers maar daarentegen richten tot kleinere of politiek zwakkere gebruikers. Het is zaak om de rol van de horizontale sturing te structureren en te formaliseren als een belangrijk element van de verticale sturing door de politieke principaal, eerder dan het ene door het andere te vervangen[337].

Gebaseerd op bovenstaande beschouwingen formuleren we nu enkele stellingen voor toekomstig onderzoek[338]:

De continuïteit in het voortbestaan van de organisaties is een fundamentele drijfveer van de uitvoerende overheidsorganisatie, net als bij privaatrechtelijke organisaties. Daar waar het voortbestaan van private profit organisaties hoofdzakelijk bepaald wordt door een marktrationaliteit, wordt het voortbestaan van een uitvoerende overheidsorganisatie bepaald door een politieke rationaliteit (cf. Moe 1984 'politieke efficiëntie' in plaats van economische efficiëntie (van Thiel 2000: 184)). Deze politieke rationaliteit is slechts in beperkte mate gebaseerd op de marktrationaliteit. De politieke omgeving creëert voor de uitvoerende overheidsorganisatie een uitermate complexe omgeving.

---

[336] Zie de discussies in de workshop 'Agentschappen, ZBO's, parastatalen en legitimiteit' op de VVBB-VB studiedag op 12 december 2001

[337] Deze visie sluit aan bij deze van J. Besemer, hoofd van het Nederlandse Kadaster dat een ZBO is. Hij poneerde op de VVBB-VB studiedag op 12 december 2001 de volgende stellingen: (1) "Legitimiteit berust niet alleen op een stelsel van verantwoording en de in dat stelsel opgenomen wet, maar net zo goed op acceptatie in de maatschappelijke relevante omgeving. Deze acceptatie moet dan ook in de verantwoording een sterkere en formeel vastgelegde rol krijgen. (2) In een samenhangend systeem van verticaal toezicht en horizontale verantwoording blijft het politiek primaat prima tot zijn recht komen. De politieke blijft systeemverantwoordelijk en maakt gebruik van de resultaten van horizontale verantwoording. De politiek vormt daardoor het sluitstuk in de ZBO-verantwoording". Uiteraard mag de versterking van het politieke primaat door verticale sturing niet leiden tot een terugkeer naar een strakke input- of processturing. Ze moet zich daarentegen richten op sturing op resultaten. Ter zake stelde J. Besemer: (3) "Het politiek primaat willen invullen door het beheer van een ZBO te gaan sturen (zoals de kaderwet ZBO's) gaat voorbij aan ontwikkelingen in de samenleving zoals horizontalisering en individualisering en komt de publieke dienstverlening niet ten goede".

[338] Een aantal van deze stellingen werden door de onderzoeker ter discussie in de workshop voorgelegd op de workshop 'Agentschappen, ZBO's, parastatalen en legitimiteit' op het congres VVBB-VB rond 'het primaat van de politiek' op 12 december 2001 te Tilburg (Verhoest 2001).

Het ultieme legitimiteitsoordeel ligt bij de politieke actoren, die evenwel beïnvloed worden door andere actoren zoals gebruikers en belangengroepen. Legitimiteitsopbouw gebeurt dus optimaal simultaan t.o.v. verschillende criteria en t.o.v. verschillende actoren via verschillende instrumenten. Echter een gedifferentieerde legitimiteitsopbouw kan de organisatie in een positie van 'multilemma' brengen.

Instrumenten zoals contractmanagement kunnen een prioritisering aanbrengen in de legitimiteitscriteria en de legitimiteitsopbouw t.o.v. het primaat van de politiek via het afleggen van verantwoording versterken. Tot nu toe ontbreekt echter in vele gevallen de noodzakelijke sturingscapaciteit en -houding bij de principaal om dit instrument optimaal gestalte te geven.

Door de verhoogde zichtbaarheid t.o.v. gebruikers en politieke principalen is het voortbestaan van verzelfstandigde overheidsorganisaties onzekerder dan dat van (onderdelen van) de centrale administratie. De motivatie vanuit de legitimeringsbehoefte speelt een grotere rol bij verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties dan bij niet-verzelfstandigde overheidsorganisaties.

Een vermindering van de verzelfstandigingsgraad kan leiden tot hogere rechtstreekse legitimiteit t.o.v. de politieke actoren (op basis van het primaat van de politiek). Een hogere verzelfstandigingsgraad kan leiden tot hogere legitimiteit bij de andere actoren (en dus tot hogere onrechtstreekse politieke legitimiteit).

Door het gericht stimuleren van de legitimeringsbehoefte van de uitvoerende overheidsorganisatie kan de sturende overheid de instelling aanzetten tot door de principaal gewenst gedrag.

De hybridisering van verzelfstandigde organisaties en een toegenomen marktwerking lijkt de nadruk van legitimiteitsopbouw door VOI's te verschuiven naar gebruikers-klanten (klantvriendelijkheid). Maar ze houdt het gevaar in voor nadruk op commerciële doelstellingen ten nadele van niet-commerciële doelstellingen, en voor nadruk op economische doelstellingen ten nadele van sociale doelstellingen (doelgroepenbeleid). Dit zijn gevaren van een te eenzijdige nadruk op horizontale legitimering. Een aangepaste sturing door de sturende overheid is noodzakelijk om deze gevaren te vermijden.

10.3.3. Naar een toekomstige inhoudelijke onderzoeksagenda

Hierboven zijn reeds een aantal stellingen opgenomen die in een toekomstige fundamentele en beleidsgerichte onderzoeksagenda rond sturing en verzelfstandiging centraal kunnen staan.

Fundamenteel onderzoek zou kunnen worden ondernomen om de externe validiteit van het verklarende model, zoals het in dit onderzoek ontwikkeld is, verder te toetsen en de betrokken variabelen te differentiëren naar relatieve graad van impact. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op de onderlinge relaties tussen sturingsmechanismen, legitimiteit, resultaatsverhogend gedrag en vertrouwen. Een ander thema van belang is de invloed van competitie en marktallocatie op het gedrag en de resultaten van uitvoerende overheidsorganisaties. Onderzoek rond de oorzaken van legitimiteit van uitvoerende overheidsorganisaties in hoofde van politieke principalen, m.n. uitklaring van de noties 'politieke rationaliteit' en 'politieke efficiëntie' (van Thiel 2000: 184), zou eveneens een prioriteit dienen te zijn. In het kader van fundamenteel onderzoek zijn zeker twee projecten het vermelden waard. Enerzijds is er het Europair-project van Pollitt en Talbott naar het management van verzelfstandigde organisaties, waarbij internationaal vergelijkend 'multiple casestudy' onderzoek wordt ondernomen. De eerste resultaten van dit onderzoeksproject zijn veelbelovend en lijken in zekere mate in de lijn te liggen van de conclusies van dit onderzoek. Een tweede onderzoeksproject wordt vanaf het najaar 2001 ondernomen door Peters, Bouckaert, Verhoest en Verschuere (Bouckaert, Peters, Verhoest, and Verschuere 2002), waarbij via een breed internationaal vergelijkend onderzoek op basis van surveys en casestudies de sturing en verzelfstandiging van uitvoerende

overheidsorganisaties in de context van hun resultaatsverwezenlijking onderzocht wordt. De bevindingen van het onderhavig onderzoek, naast die van andere onderzoeken, vormden bij de conceptualisering en bij de hypotheseontwikkeling van dit onderzoeksproject een vertrekpunt.

Beleidsgericht onderzoek zou zich dienen te richten op onder meer (1) verder empirisch en prescriptief onderzoek rond beheersautonomie in relatie met aard van activiteit, omgeving en sturing vanwege de centrale overheid; (2) verder empirisch en prescriptief onderzoek rond optimale inrichting van beheersorganen van verzelfstandigde organisaties; (3) verder empirisch en prescriptief onderzoek m.b.t. de optimale vormgeving van resultaatsturing (b.v. beheersovereenkomsten) en bekostigingssystemen ten einde vertrouwensontwikkeling te bevorderen; (4) het ontwerpen van sturingsmogelijkheden gericht op de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisaties tot resultaatsverhogend gedrag vanuit haar legitimeringsbehoefte; (5) en verder empirisch en prescriptief onderzoek rond coördinatie van verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties[339].

10.4. Besluiten inzake methodologie

Een belangrijk innovatief aspect van dit onderzoek lag in het combineren van meerdere databronnen, die toelieten ontworpen analyse-instrumenten voor bepaalde belangrijke bestuurskundige concepten te toetsen. Bovendien werd een begin gemaakt van het toepassen van technieken die toelaten om bij onderzoek met een beperkt aantal cases kwalitatieve gegevens om te zetten naar kwantitatieve gegevens, met aandacht voor gevoeligheidsanalyses en onzekerheidsfactoren. Wat kan besloten worden uit de ontwikkeling en de eerste toepassing van deze instrumenten en uit de gehele onderzoeksstrategie? Wat is de relevantie voor verder onderzoek?

Dit onderzoek was wat betreft het empirische luik hoofdzakelijk opgebouwd rond een zeer uitgebreide 'embedded single casestudy'. Zoals hoger reeds aangegeven beperkt dat de externe validiteit van de onderzoeksbevindingen. Anderzijds is de mate van interne validiteit gemaximaliseerd. Dit gebeurde hoofdzakelijk door een triangulatie van dataverzameling en -analyse, waarbij verschillende variabelen geoperationaliseerd en gemeten werden via een analyse op basis van analyse-instrumenten enerzijds en via de perceptie van de betrokken actoren anderzijds. Er kunnen vragen gesteld worden bij de efficiëntie van een dergelijke onderzoeksopzet. *Toch is diepgaand exploratief en omvattend onderzoek noodzakelijk als eerste stap in een breder lange termijn onderzoeksstrategie*. Tegenover het nadeel van weinig onderzoekseenheden staat immers het voordeel van de ruime aandacht voor een enorme veelheid van variabelen in hun complexe samenhang. De invloed van verzelfstandiging van uitvoerende overheidsorganisaties op hun resultaatsverwezenlijking is een bestuurskundige problematiek die niet langer unidimensioneel mag worden bestudeerd, gezien de complexiteit van het achterliggend sturingsvraagstuk. Intensieve 'single casestudies' kunnen complexe theoretische modellen creëren die verder kunnen worden getoetst en vereenvoudigd via grootschalige 'multiple-case' onderzoeken en survey-onderzoeken.

Door de ondernomen validering van meettechnieken in dit onderzoek zal toekomstig onderzoek efficiënter gestalte kunnen worden gegeven. Immers, het bleek na het onderzoek dat de bevindingen inzake de mate van sturing en resultaatsverwezenlijking[340] uit de analyse op basis van de analyse-instrumenten (onderzoeksfase II, luik 1) enerzijds en deze uit de analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren (onderzoeksfase II, luik 2) anderzijds, heel goed op elkaar aansloten. Het moet dus mogelijk zijn om bijvoorbeeld in een 'multiple casestudy' via de bevraging van de belangrijkste actoren (agent, principalen) een genuanceerd beeld te krijgen van de evolutie van de sturing en de

[339] Aan het Instituut voor de Overheid wordt binnen de onderzoeksgroep 'Bestuurlijke Relaties' reeds onderzoek naar een aantal van die thema's uitgevoerd (Bouckaert et al. 2000; Bouckaert et al. 2002).

[340] Het is overigens eigen aan grondig en genuanceerd longitudinaal onderzoek naar de resultaatsverwezenlijking van organisaties dat dergelijk onderzoek zeer tijdsintensief is.

resultaten. Aan de andere kant kan ook een analyse op basis van analyse-instrumenten volstaan. In dit onderzoek stond de validering van de ontwikkelde analyse-instrumenten dan ook als doelstelling voorop, wegens het gebrek aan gevoelige analyse-instrumenten voor de betrokken concepten (b.v. beheersautonomie, competitie). Bovendien was een eigen analyse door de onderzoeker nodig om zicht te krijgen op aspecten zoals resultaatsverwezenlijking, informatie-asymmetrie, doelincongruentie en het hieruitvolgende daadwerkelijke gedrag vanwege de principaal en de agent.

De ontwikkelde analyse-instrumenten werden dus in hoge mate gevalideerd door de analyse van de perceptie van de actoren. Dit betekent dat deze instrumenten zelfstandig bruikbaar zijn in het kader van onderzoek naar en doorlichting van het sturingsarrangement van een organisatie. Toch dienen hier een aantal opmerkingen te worden gemaakt. Eerst en vooral is er de complexiteit van de analyse-instrumenten inzake beheersautonomie. Het scoren van deze analyse-instrumenten is zeer tijdsintensief en vraagt een aanzienlijke intellectuele inspanning. Anderzijds blijken deze instrumenten zeer gevoelig voor kleine en partiële wijzigingen in de mate van beheersautonomie[341]. Het is aan te bevelen dat de instrumenten vereenvoudigd worden met het oog op onderzoek en consultancy zonder al te veel van hun gevoeligheid te verliezen. In het onderzoeksproject van Bouckaert, Peters, et al. wordt een dergelijke poging ondernomen (Bouckaert, Peters et al. 2002).

Een tweede opmerking is dat bepaalde concepten een bredere betekenis hebben in hoofde van de bevraagde respondenten dan in het analyse-instrument is vervat. Zo werd beheersautonomie inzake financieel management door bepaalde respondenten ook beschouwd als zijnde autonomie om financiële middelen te alloceren aan outputs of doelstellingen (d.i. een beleidsmatige invalshoek). De mate van competitie werd ook vertaald als de intensiteit van de competitie, die samenhangt met het aantal andere aanbieders en de aard van hun acties (competitief, complementair of samenwerkend). Een nieuwe conceptualisering zou, zeker wat betreft het concept 'competitie', die dimensies moeten pogen te vatten.

Een derde opmerking is dat de analyse van de perceptie van de betrokken actoren ook rekening houdt met de *uiteindelijke* gevolgen van een bepaalde overheidsmaatregel voor de eigen beslissingsbevoegdheden.

De werkwijze m.b.t. de toekenning van de gewichten blijkt positief te zijn, in die zin dat de door de expert toegekende gewichten ook leken aan te sluiten bij de gewichten die in de betrokken organisatie gehanteerd werden. Bovendien lijkt de kwantificering van kwalitatieve scores en gewichten via multicriteria methodes een vruchtbare werkwijze voor verder onderzoek.

M.b.t. de analyse van de perceptie van de betrokken actoren blijkt dat bij schriftelijke bevraging van ingewikkelde, multidimensionele concepten een aansluitend diepgaand interview dat gericht is op de validering van de interpretatie van de concepten, inderdaad noodzakelijk is (zie onderzoeksfase II, luik 2). In het onderzoek bleek dat in sommige gevallen bepaalde concepten (zoals prikkels via bekostiging) met hun multidimensionele eigenschappen voor de respondenten moeilijk te hanteren waren. Dit wijst ook op de grenzen van het modelmatig weergeven van de werkelijkheid en het belang van de vertaling van het model naar de leefwereld van de respondenten.

In de context van dit onderzoek kan empirisch vervolgonderzoek worden gestalte gegeven in twee stappen. Door middel van een grootschalige survey worden de evoluties van de onafhankelijke variabelen (de mate van sturing en autonomie) en van de afhankelijke variabelen (resultaatsverwezenlijking en aanwezigheid van interne resultaatsverhogende factoren) bevraagd bij een groot aantal verzelfstandigde organisaties in een bepaald land. Een tweede onderzoeksfase zou via 'multiple casestudies' volgens een gecombineerde theoretische en literale replicatie-logica dieper

[341] Het is overigens aangetoond dat zeker in het geval van de VOI's dergelijke kleine en partiële wijzigingen veel meer voorkomen dan grote en omvattend wijzigingen inzake beheersautonomie.

moeten zoeken naar de tussenliggende intermediaire variabelen en de betrokken causale verbanden. Dergelijk onderzoek kan herhaald worden in verschillende landen met diverse bestuursculturen en –tradities zodat via internationaal vergelijkend onderzoek cultuurgebonden variaties kunnen worden ontdekt. Op die manier zou het idealiter mogelijk zijn om te komen tot een theorie inzake verzelfstandiging en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties die een meer algemene externe validiteit heeft. Het onderzoek van Peters, Bouckaert, Verhoest en Verschuere streeft ernaar een dergelijke opbouw te benaderen.

10.5. Ten uitgeleide

De bevindingen van dit exploratief onderzoek, samengevat in het model van figuur 10.2, suggereren een groot aantal aandachtspunten en nieuwe pistes voor toekomstig onderzoek, maar eveneens voor de bestuurskundige praktijk van verzelfstandiging en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties. Deze praktijkaanbevelingen worden niet verder uitgewerkt in dit rapport; dit kan immers gebeuren via andere, meer praktijkgerichte fora[342].

Toch kan het rapport eindigen met het uitdrukken van de hoop dat dit onderzoek bijdraagt tot een meer genuanceerde visie op verzelfstandiging en sturing van verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties. Immers, het sturingsrecept volgens NPM is een rechtlijnig verhaal; de werkelijkheid is echter veel gecompliceerder en weerbarstiger, zowel aan de kant van de uitvoerende overheidsorganisatie als aan die van de sturende overheid. Een NPM-achtige sturing, met de nadruk op sterke *prikkels*, lijkt immers slechts effectief onder *welbepaalde externe en interne omstandigheden* en met een verfijnd gebruik van de verschillende sturingsmechanismen door een centrale overheid waarbinnen de geschikte proces-, structuur- en cultuurvoorwaarden vervuld zijn. Bovendien moet sturing enerzijds de opbouw van *vertrouwen* in hoofde van de politieke principaal mogelijk maken en anderzijds als respons op toenemend vertrouwen kunnen evolueren doorheen de verschillende fasen van een sturingsrelatie.

Bovendien blijkt de NPM-sturing maar één verhaal te zijn, en misschien nog niet eens het sterkste. Immers, de behoefte aan *legitimiteit* t.a.v. hun gebruikers, stakeholders en vooral hun politieke principalen biedt een groot potentieel aan motiverende kracht voor de uitvoerende overheidsorganisaties, haar management en haar personeel om hun resultaten te verbeteren. Het is zaak de gepaste instrumenten in te zetten om deze nagenoeg 'inherente' motivatie te ontsluiten, zonder dat de doelstellingen, zoals gesteld door de politieke principaal, in het gedrang komen. Dit onderzoek doet ter zake enkele eerste voorzetten.

[342] Voorbeelden van valorisatie zijn o.m. terugkoppeling bij de voorbereiding van een kaderwetgeving inzake verzelfstandiging en sturing; contractonderzoek inzake sturing en beheersovereenkomsten (Bouckaert et al. 2002); lezingen op praktijkgerichte congressen (Verhoest 2002) en vorming.

Samenvatting

Sedert de tweede helft van de jaren tachtig wijzigt in verschillende OESO-landen de manier waarop overheden hun uitvoerende overheidsorganisaties sturen. De uitvoerende organisaties worden enerzijds steeds minder gestuurd via de traditionele beheersregels inzake het gebruik van inputs (b.v. financiën, personeel) en inzake het structureren van uitvoeringsprocessen. Ze worden met andere woorden 'verzelfstandigd' door het krijgen van o.m. meer beheersautonomie. Anderzijds worden deze organisaties in toenemende mate resultaatgericht gestuurd op basis van onder meer beheersovereenkomsten en de koppeling van de bekostiging aan resultaten. In bepaalde gevallen laat de opdrachtgevende overheid gedeeltelijk de sturing van de verzelfstandigde organisaties over aan de 'markt', bijvoorbeeld door de creatie van interne of externe markten waarop de betrokken organisaties in competitie staan met andere publieke en private organisaties. Ook in België en Vlaanderen is er een tendens om uitvoerende overheidsorganisaties steeds minder op inputs en processen, maar meer op resultaten en via marktwerking te sturen.

Voorstanders van deze hervormingen veronderstellen dat een dergelijke verschuiving van inputsturing naar resultaatsturing, bekostigingsprikkels en competitie als dominante sturingsmechanismen de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie zal verbeteren in termen van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit. Dergelijke veronderstellingen vinden hun normatieve onderbouwing in de praktijktheorieën van het New Public Management (NPM). Echter, deze en bijhorende veronderstellingen zijn onvoldoende in hun samenhang getest in het bestaande empirische onderzoek.

Dit exploratief onderzoek heeft tot doel om deze assumpties theoretisch te expliciteren, ze als hypothesen te formuleren, en de hypothesen aan een eerste toetsing te onderwerpen. Het onderzoek is als dusdanig een eerste stap in een ruimer lange termijn onderzoeksprogramma naar verzelfstandiging en sturing. Het onderzoeksveld is de sturing van de Vlaamse regering t.a.v. de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's) in de periode 1992-1999. Een grondige analyse van dit onderzoeksveld gaat na in hoeverre de Vlaamse regering in de beschouwde periode deze sturing heroriënteerde in NPM-termen en welke veronderstellingen ze daarbij hanteerde. Deze heroriëntatie blijkt ondanks een sterkere NPM-retoriek in de periode 1992-1999 slechts in relatief beperkte mate en op een eerder ad hoc wijze plaatsgevonden te hebben.

Binnen dit onderzoeksveld wordt vervolgens één VOI als zgn. 'critical case' geselecteerd. Het initieel ontwikkelde agentschapstheoretische model wordt vanuit de confrontatie met de empirie naderhand aangevuld met drie andere theoretische modellen over de relatie van vertrouwen, sturing en resultaatsverwezenlijking. De diepgaande casestudy resulteert in een complex model, waarbij indicaties voor een ruimere geldigheid van het model worden gevonden door onder meer bijkomende beperkte onderzoeken bij drie andere VOI's.

Het onderzoek toont onder meer aan dat uitvoerende overheidsorganisaties enkel *onder welbepaalde omstandigheden* tot resultaatsverhogend gedrag worden gemotiveerd door het verlenen van beheersautonomie, gecombineerd met meer resultaatsturing, bekostigingsprikkels en competitie door andere aanbieders. De drang tot vertrouwensopbouw van de uitvoerende overheidsorganisatie t.a.v. haar gebruikers, maar vooral t.a.v. haar politieke principalen (m.n. de ministers, de regering en de parlement), in respons van bepaalde legitimiteitsbedreigende factoren in de omgeving, vormt echter een tweede, meer fundamentele, motivatie tot resultaatsverhogend gedrag. Het onderzoek suggereert enerzijds een aantal verfijningen voor een resultaat- en marktgerichte sturing vanwege de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisaties. Anderzijds worden nieuwe wijzen van sturing t.a.v. uitvoerende overheidsorganisaties aangegeven, gebaseerd op het gericht prikkelen van hun legitimiteitsbehoefte.

Résumé

Depuis la deuxième partie des années 80, la manière de diriger les organisations publiques chargées de l'exécution des politiques a fortement évolué dans pas mal de pays de l'OCDE. Ces organisations, en effet, sont de moins en moins dirigées par les traditionnelles règles de gestion concernant l'emploi des moyens et intrants (comme par exemple les moyens financiers le personnel) et concernant la structuration des procédés et processus d'exécutions : celles-ci reçurent, en d'autres termes, une plus grande autonomie de gestion. De plus, la guidance de ces organisations, tout en se voulant moins directive, s'oriente tout autant vers une guidance axée sur les résultats à obtenir sur base de contrats de gestion et sur base de la liaison ainsi établie entre coûts et résultats. Dans certains cas, l'autorité de tutelle laisse même la guidance (partielle ou complète) de certaines de ses organisations d'exécutions dans les mains du marché, de par la création, par exemple, de marchés internes ou externes à l'intérieur desquels les organisations d'exécutions entrent en concurrence avec des organisations du secteur privé. En Belgique et en Flandre aussi, cette tendance s'est accrue, la guidance des moyens et processus laissant de plus en plus la place à une guidance axée sur les résultats et par les mécanismes de marché.

Les défenseurs de ces réformes arguent qu'une telle évolution (d'une guidance des intrants vers une guidance des résultats), les stimuli financiers et les mécanismes de compétitions vont augmenter l'efficacité et l'efficience des organisations d'exécution ainsi que la qualité de leurs résultats. Ces suppositions trouvent leurs origines normatives dans les théories de la Nouvelle Gestion publique (*New Public Management*). Le problème, quant à ces suppositions, consistait en l'insuffisance de leur base empirique : peu de recherches ont, en effet, prouvé la véracité de celles-ci.

Cette recherche exploratrice a, comme objectif, d'expliciter ces axiomes théoriques, les reformuler en tant qu'hypothèses et soumettre ces mêmes hypothèses à un premier test. Cette recherche n'est donc que la première étape d'un programme de recherche à long terme concernant l'octroi d'autonomie et la guidance à l'intérieur du secteur public. Le champ d'investigation se situe dans la guidance de l'Autorité flamande envers ses entités autonomes (V.O.I. : *Vlaamse Openbare Instellingen*) pour la période 1992-1999, une de ces V.O.I. étant choisie en tant que « *critical case* ». Le modèle théorique de base, le modèle de l'Agence, a été complété, à partir de la confrontation avec les résultats empiriques, par trois autres modèles théoriques concernant la relation de confiance, de guidance et de l'accomplissement des résultats. L'étude en profondeur du cas a permis l'élaboration d'un modèle complexe, à l'intérieur duquel des indications pour une plus grande validité du modèle furent trouvées grâce entre autres à des investigations plus succinctes sur trois autres V.O.I.

La recherche démontre entre autres que ce n'est que *sous certaines conditions et circonstances bien déterminées* que les organisations d'exécution se sentent motivées à améliorer leurs performances après l'octroi d'une plus grande autonomie de gestion, combinée à une guidance des résultats, des stimuli financiers et la mise en compétition face à des autres acteurs. L'envie de la mise en place d'une relation de confiance avec ses usagers mais aussi et surtout avec le politique (ministres, gouvernement, parlement), en réponse à des facteurs de leur environnement menaçant leur légitimité, forme une deuxième (mais plus fondamentale) motivation à augmenter la qualité des résultats. La recherche suggère en premier lieu un affinement de la guidance des résultats et par le marché. De plus, de nouvelles formes de guidance, basées sur le stimulus du besoin de légitimité, y sont avancées.

Summary

The crisis of legitimacy of government and the prevalence of performance management in the public sector result in a shift in the institutional arrangements for public service delivery in most OECD countries. Public services are delivered not any longer by strict input controlled and incrementally financed units within monolithic government bureaucracies that have a monopoly. But they are provided more and more by (quasi-) autonomous public organisations to whom the centre has devolved financial and human resources management. The devolution of managerial capacity to such organisations is supplemented by the contractualisation of their relationship with central government and the introduction of performance enhancing incentives like performance-related financing or market pressures. In Belgium and Flanders too, there is a trend towards result control and market control as new modes of control of public service providers.

It is assumed that such a shift in the control of public agencies (from input control to result and market control) enhances their performance in terms of economy, efficiency, effectiveness and quality. The assumptions, which underlie the rhetoric of international and national authorities with respect to these reforms are central to the New Public Management practitioner theory (NPM). However, the validity of these assumptions is insufficiently tested in existing empirical research in a systematic way.

The main goal of this exploratory research is to make these assumptions more explicit theoretically, to formulate them into hypotheses and to put these hypotheses to a first test. As such, this research/study is a first step in a long term research programme on agentification and control. The scope of this research is focussed on the steering of the Flemish government with regard to the Flemish Autonomous Institutions (FAI's) in the period 1992-1999. Within this scope, one FAI is selected as a so-called 'critical case' through the means of a detailed analysis of the steering relations between the Flemish government and the FAI's. This detailed analysis shows that the Flemish government has reoriented its steering along NPM-lines only to a limited extent and in ad hoc cases.

In a first step, agency theory is used to develop a theoretical framework which enables to hypothesise and study the combined effects of (changes in) different control mechanisms on the performance of the service delivery organisations. Confronted with the empirical evidence of the case of the selected FAI, the initially designed agency model is in a second step complemented with three other theoretical models on the relationship between trust, control and performance. Finally, the in-depth casestudy results in a complex model for which additional research on three other FAI's indicates a broader external validity.

The research shows that executive public organisations are induced to performance enhancing behaviour by means of management autonomy, in combination with more result control, financial incentives and competition, only *under specific conditions*. However, the need of an executive public organisation for trust-building towards its users and especially towards its political principals (in particular ministers, government and parliament) in response to certain legitimacy-threathening environmental factors results in a second but more fundamental motivation for performance enhancing behaviour.

On the one hand, the research suggests a number of refinements for result control and market control of executive public agencies by central governments. On the other hand, new ways of control of executive public organisations, based on the targeted and balanced stimulation of their need for legitimation, are suggested.

Lijst van afkortingen

AB	Arbeidsbemiddeling en Begeleiding
ABAFIM	Administratie Bugettering, Accounting en Financieel Management
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
AEW	Administratie Economie en Wergelegenheid
AMI	Arbeidsmarktinformatiesysteem
ARGO	Het Gemeenschapsonderwijs
AP-KB	Koninklijk Besluit Van 22 November 1991 Tot Bepaling Van De Algemene Principes Van Het Administratief En Geldelijk Statuut Van De Rijksambtenaren Die Van Toepassing Zijn Op Het Personeel Van De Executieven En Van De Publiekrechtelijke Rechtspersonen Die Ervan Afhangen. Belgisch Staatsblad 24 december 1991.
BetBO	Betalende Beroepsopleiding
BEF	Belgische Frank
BLOSO	Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie
BO	Beroepsopleiding
BRTN	Belgische Radio- en Televisieomroep - Nederlandstalig
BS	Belgisch Staatsblad
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CFO	Centraal Financieringsorgaan
C&L	Coopers and Lybrand
CMO	Centrum voor Middenstandsopleiding
CV	Curriculum Vitae / Coöperatieve Vennootschap
DAC	Derde Arbeidscircuit
DI	Doelincongruentie
DIV	Dienst Investeren in Vlaanderen
DIGO	Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs
DS	Dienst voor de Scheepvaart
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Eures	European Employment Services
EWE	Eerste Werkervaringscontract
F&B	Financiën en Begroting
FBJ	Fonds Bijzondere Jeugdbijstand
FEERR MGO	Fonds voor Economische Expansie en Regionale Reconversie, Middelgrote en Grote Ondernemingen

FEERR KO	Fonds voor Economische Expansie en Regionale Reconversie, Kleine Ondernemingen
FIOV	Fonds ter Ondersteuning van het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen
FIVA	Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector
FoCI	Fonds Culturele Infrastructuur
FOREM	L'Office communautaire et régional de la formation professionelle et de l'emploi
GC	Gemeenschapscommissaris
Gesco	Gesubsidieerde Contractueel
GIMV	Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen NV
GO	Grote Onderneming
GOM	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
HO	Hoger Onderwijs
HOBU	Hoger Onderwijs Buiten de Universiteit
HRM	Human Resouces Management
HSO	Hoger Secundair Onderwijs
IA	Informatie-asymmetrie
IBO	Individuele Beroepsopleiding
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMALSO	Ontwikkelingsmaatschappij voor de ontsluiting van de Linker Scheldeoever
IT	Informatietechnologie
IVAH	Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen
IvF	Inspectie van Financiën
IWT-Vlaanderen	Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen
KB	Koninklijk Besluit
K&G	Kind en Gezin
KT	Korte termijn
KISS	Kandidaten Informatie en Selectiesysteem
KMO	Kleine en Middelgrote Ondernemingen
LKC	Lokaal Klantencentrum
LO	Lager onderwijs
LRM	Limburgse Reconversie Maatschappij
LSO	Lager secundair onderwijs
LT	Lange termijn
MKOMI	Mogelijkheid tot keuze van optimale mix van inputs
MPP	'Meerdere Principalen-Probleem'
NCMV	Nationaal Christelijk Middenstandsverbond
NEC	Normaal Economisch Circuit
NPM	New Public Management

NV	Naamloze Vennootschap
NVZ	Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen NV
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O	Organisatie en ontwikkeling
OPZ Geel	Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis- Geel
OPZ Rekem	Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis – Rekem
OVAM	Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest
PDV	Psychologisch Dienst Vlaanderen
PLOT	Plaatselijk Loket voor Tewerkstelling
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SERV	Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen
STV Innovatie & Arbeid	Stichting Technologie Vlaanderen
SIMONA	Studie- en Informatiemodel voor de Ontwikkeling van een Nieuw Arbeidsmarktbeleid
SIP	Strategisch Informatieplan
STC	Subregionaal Tewerkstellingscomité
STD	Subregionaal Tewerkstellingsdienst
TW	Tewerkstelling
UZ Gent	Universitair Ziekenhuis Gent
VCGT	Vlaams Commissariaat Generaal voor Toersime (later Toerisme Vlaanderen)
VCM	Vlaams Commissariaat voor de Media
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VDBH	Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel (Later Export Vlaanderen)
VDI	Vermindering van Doelincongruentie
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VERF	Vlaams Egalisatie Rente Fonds
VEV	Vlaams Economisch Verbond
VFIK	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen
VFLD	Vlaams Fonds voor de Lastendelging
VFSIPH	Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap
VHM	Vlaamse Huisvestingsmaatschappij
VIA	Vermindering van Informatie-asymmetrie
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VIZO	Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen
VLABINVEST	Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant
VLAM	Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing VZW

VLHORA	Vlaamse Hogescholenraad
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
VLOPERA	Vlaamse Opera
VMH	Vlaamse Milieuholding NV
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VMPP	Vermindering van ‘Meerdere Principalen Probleem’
VMW	Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening
VPM	Vlaamse Participatiemaatschappij
VOI	Vlaamse Openbare Instelling
VPS	Vlaams Personeelsstatuut (Besluit Van De Vlaamse Regering Van 24 November 1993 Houdende Organisatie Van De Ministerie Van De Vlaamse Gemeenschap En De Regeling Van De Rechtspositie Van Het Personeel)
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroep
VVM	Vlaamse Vervoermaatschappij (De Lijn)
VWS	Vast Wervingssecretariaat
VZW	Vereniging zonder Winstoogmerk
WEP	Werkervaringsplan
WIS	Werkinformatiesysteem
WN	Werknemer
WZ	Werkzoekende
NWWZ	Niet-werkende werkzoekende
UVW	Uitkeringsgerechtigde Volledig Werkloze

Lijst van tabellen

Tabel 1.1: De verschillende clusters van landen en hun strategieën 4

Tabel 1.2: De verschuivingen van de centrum - periferie -relaties 5

Tabel 1.3: De zeven doctrines van NPM volgens Hood 11

Tabel 1.4: Noodzakelijke structurele en instrumentele voorwaarden voor een effectieve verzelfstandiging volgens verschillende theorieën 14

Tabel 1.5: Empirische onderzoeken in verband met de assumpties achter de hervormingen 16

Tabel 1.6: De veronderstellingen in de internationale praktijk 20

Tabel 2.1: Aspecten van sturing: vragen en antwoorden 28

Tabel 2.2: Sturingmechanismen en –systemen 30

Tabel 2.3: Verschillende niveaus van beleidsmatige en beheersmatige sturing van een uitvoerende overheidsorganisatie door een centrale overheid 37

Tabel 2.4: Sturingscriteria voor de publieke sector 39

Tabel 2.5: Beleidsmatige versus beheersmatige autonomie van een uitvoerende overheidsorganisatie 43

Tabel 3.1: Jensens' criteria en de sturingsinstrumenten volgens het economisch agentschapsmodel 63

Tabel 3.2: Kenmerken van de sturingsarrangementen van archetypische private en publieke organisaties 66

Tabel 3.3: Sturingsmechanismen en hun invloed op de intermediaire variabelen 78

Tabel 4.1: Mogelijke interfaces tussen het financiële en resultaatsturingssysteem 85

Tabel 4.2: Voorbeelden van mogelijke sturingsinstrumenten in een resultaatsturingssysteem 86

Tabel 4.3: Mogelijk informatieverstorend gedrag door de agent in een principaal-agent relatie 87

Tabel 4.4: Kenmerken van taken en omgeving volgens verschillende auteurs. 91

Tabel 4.5: Types van competitieve omgevingen voor een uitvoerende overheidsorganisatie 101

Tabel 4.6: De theoretische impact van de waarden van de deelvariabelen 102

Tabel 4.7: Totale interactie van de sturingsmechanismen volgens het theoretische model 107

Tabel 4.8: Theoretische rangschikking van de arrangementen met een positief effect op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie 110

Tabel 4.9: Theoretische effecten van bepaalde hervormingen op de resultaatsverwezenlijking van uitvoerende overheidsorganisaties 118

Tabel 5.1: Vergelijking van twee onderzoeksopzetten 120

Tabel 5.2: De verschillende fasen in het empirische onderzoek en methoden m.b.t. dataverzameling en -verwerking 123

Tabel 5.3: Operationalisering en meting van variabelen via analyse op basis van analyse-instrumenten enerzijds en via analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren anderzijds 122

Tabel 5.4: Overzicht van de gevoerde interviews 124

Tabel 5.5: De onderzoeksopzet getoetst aan een aantal kwaliteitscriteria 125

Tabel 5.6: Scoringsregels voor de causale relatie tussen factoren en resultaten enerzijds en tussen sturing en factoren anderzijds 133
Tabel 6.1: De oprichting van de VOI's 141
Tabel 6.2: Verscheidenheid van VOI's wat betreft aantal fysieke personen in dienst (toestand 31.12.1999, excl. Investerings- en participatiemaatschappijen) 146
Tabel 6.3: Evolutie van het aantal fysieke personen bij VOI's versus bij andere Vlaamse overheidsdiensten 146
Tabel 6.4: Organen belast met bevoegdheden van dagelijks bestuur in de verschillende VOI's 150
Tabel 6.5: De aanstelling en benoeming van de leidende ambtenaar bij de VOI's 151
Tabel 6.6: Tijdstip van oprichting van de VOI's 156
Tabel 6.7: Afwijkingen op de regeling inzake algemeen toezicht van de wet van 16 maart 1954 160
Tabel 6.8: De verschillende classificatieschema's die gebruikt werden door de VOI's voor hun ontwerpbegroting voor het begrotingsjaar 1995 167
Tabel 6.9: Participaties en oprichtingsbevoegdheid bij de VOI's 175
Tabel 6.10: De principes in het AP-KB van 22 november 1991 179
Tabel 6.11: Toepassing van het AP-KB van 22 november 1991 op de VOI's 180
Tabel 6.12: Beheersovereenkomsten van de Vlaamse regering met de VOI's en investeringsmaatschappijen in de periode 1992-1999 192
Tabel 6.13: Een aantal kenmerken van de extern verzelfstandigde VOI's met een beheersovereenkomst of waarvoor het afsluiten van een beheersovereenkomst decretaal is vastgelegd in de periode 1992-1999 194
Tabel 6.14. Voorbeelden van VOI's met competitie door andere aanbieders 208
Tabel 6.15: Veronderstellingen van Vlaamse overheid bij sturing van de VOI's in de periode 1992-1999 210
Tabel 6.16: Selectie van een 'case' tussen de VOI's met een beheersovereenkomst 212
Tabel 7.1: Analyse van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing t.a.v. de arbeidsbemiddeling m.b.t. de periode 1992-1999 (voor duiding van codes en wijze van kwantitatieve omzetting: zie bijlage 5.2) 224
Tabel 7.2: Analyse van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing t.a.v. de beroepsopleiding m.b.t. de periode 1992-1999 (voor duiding van codes en wijze van kwantitatieve omzetting: zie bijlage 5.2) 225
Tabel 7.3: Analyse van de mate van negatieve prikkels via de bekostiging in 1992-1999 227
Tabel 7.4: Analyse van de mate van positieve prikkels via de bekostiging in de periode 1992-1999 228
Tabel 7.5: Resultaten van de analyse van de formele en feitelijke marktsituatie (voor duiding bij de scoring en de kwantitatieve omzetting zie bijlage 5.2) 231
Tabel 7.6: Analyse van de formele en feitelijke mate van competitie door andere aanbieders op de beroepsopleidingsmarkt in de periode 1992-1999 (voor duiding bij de scoring en de kwantitatieve omzetting zie bijlage 5.2) 233
Tabel 7.7: Formele en feitelijke mate van sturing t.a.v. de arbeidsbemiddeling in de periodes 1994-1998 en de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1993 (analyse op basis van de analyse-instrumenten) 236

Tabel 7.8: Verwachte interactie van de sturingsmechanismen bij arbeidsbemiddeling volgens het theoretische model en gevolgtrekkingen voor de te verwachten resultaten 237

Tabel 7.9: Formele en feitelijke mate van sturing t.a.v. de arbeidsbemiddeling in de periodes 1994-1998 en de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1993 (analyse op basis van de analyse-instrumenten) 239

Tabel 7.10: Verwachte interactie van de sturingsmechanismen bij beroepsopleiding volgens het theoretische model en gevolgtrekkingen voor de te verwachten resultaten 239

Tabel 7.11: Resultaten arbeidsbemiddeling in de periode 1994-1998 t.o.v. 1993 243

Tabel 7.12: Indicaties voor het al dan niet optreden van functionaliteitsdeficits bij de indicatoren m.b.t. de sector arbeidsbemiddeling onder de beheersovereenkomst 1994-1998 244

Tabel 7.13: Resultaten beroepsopleiding in de periode 1994-1998 t.o.v. 1993 245

Tabel 7.14: kwaliteit van de indicatoren en resultaatsinformatie m.b.t. de sector beroepsopleiding onder de beheersovereenkomst 1994-1998 246

Tabel 8.1: Verschil tussen discrete en relationele contracten 257

Tabel 8.2: Twee paradigma's bij uitbestedingsrelaties volgens Greve 258

Tabel 8.3: Kenmerken van de contractinhoud en – proces bij een lage mate van vertrouwen vanwege de contracterende partij 259

Tabel 8.4: Vertrouwen versus het gedrag van agent en principaal 260

Tabel 8.5: Perceptie en asymmetrische ontwikkeling van vertrouwen door principaal en agent 263

Tabel 8.6: Het agentschapstheoretische basismodel herbekeken in het licht van 'vertrouwen' 264

Tabel 8.7: het ontwikkelingsmodel 265

Tabel 8.8: Het congruentiemodel 266

Tabel 8.9: Het relatie-specifiek model 267

Tabel 8.10: De hypothesen volgens de verschillende modellen 268

Tabel 8.11: Theoretische kenmerken van het agentschapsmodel, het ontwikkelingsmodel en het congruentiemodel (basisvormen) 269

Tabel 8.12: Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vier theoretische modellen 270

Tabel 8.13: Indicaties voor aanwezigheid van vertrouwen en voor het passend theoretische model in de casestudy 271

Tabel 9.1: Formele en feitelijke mate van sturing t.a.v. de arbeidsbemiddeling in de periode 1994-1998 en de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1993 (analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren) 274

Tabel 9.2: Formele en feitelijke mate van sturing t.a.v. de beroepsopleiding in de periode 1994-1998 en de periode vanaf 1999 t.o.v. de periode 1992-1993 (analyse op basis van de perceptie van de betrokken actoren) 274

Tabel 9.3: Factoren waarvan de gepercipieerde positieve of negatieve invloed op de verwezenlijking van de resultaten van de VDAB inzake arbeidsbemiddeling 277

Tabel 9.4: Bevindingen inzake de eerste-orde causale relaties tussen factoren en de bereikte resultaten m.b.t. de arbeidsbemiddeling 278

Tabel 9.5: Bevindingen inzake de tweede-orde causale relaties tussen de sturingsmechanismen en de relevante interne factoren m.b.t. de arbeidsbemiddeling 278

Tabel 9.6: Factoren waarvan de gepercipieerde positieve of negatieve invloed op de verwezenlijking van de resultaten van de VDAB inzake beroepsopleiding 280

Tabel 9.7: Bevindingen inzake de eerste-orde causale relaties tussen factoren en de bereikte resultaten m.b.t. de beroepsopleiding 280
Tabel 9.8: Bevindingen inzake de tweede-orde causale relaties tussen de sturingsmechanismen en de relevante interne factoren m.b.t. de beroepsopleiding 281
Tabel 9.9: Doelstellingen inzake beheer en beleid en de bijhorende statements 287
Tabel 9.10: Verschillende motiverende aspecten van competitie door andere aanbieders op de produktmarkt in het geval van de VDAB 291
Tabel 9.11: Verschillende motiverende aspecten van resultaatsturing 293
Tabel 9.12: Rolinvullingen door de fracties in het beheerscomité van de VDAB en de invloed op de sturingsmechanismen 295
Tabel 9.13: Bevorderende en belemmerende factoren m.b.t. Het vertrouwen van het kabinet Tewerkstelling in de VDAB 299
Tabel 10.1: Overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vier theoretische modellen 311
Tabel 10.2: Enkele specifieke kenmerken van de casestudy in het licht van de externe validiteit van de theoretische bevindingen 313
Tabel 10.3: De mate van ondersteuning van de hypothesen volgens de verschillende modellen zoals deze blijken uit de casestudy 317
Tabel 10.4: Factoren die de receptiviteit van uitvoerende overheidsorganisatie voor de motiverende werking van de sturingsmechanismen lijken te beïnvloeden 319
Tabel 10.5: Doelstellingen van de verschillende actoren volgens de perceptie van de betrokken actoren in de casestudy van de VDAB 320
Tabel 10.6: Verschillende motiverende aspecten van competitie door andere aanbieders 325
Tabel 10.7 Factoren die de opbouw van vertrouwen verhinderen of afremmen 332
Tabel 10.8: Mogelijke vormen van competitief gedrag door private rivaliserende aanbieders 336
Tabel 10.9: Enkele voorbeelden van klant- en/of principaalgerichte initiatieven bij bepaalde VOI's en federale instellingen 337
Tabellen 10.10: Actoren t.o.v. wie de uitvoerende overheidsorganisatie zich moet legitimeren en eventuele criteria in dat verband 338
Tabel 10.11: Verschillende gedragsstrategieën ter legitimering en voorbeelden 338
Tabel 10.12: Verschillende mate van toepassing van een bepaalde legitimeringsstrategie door uitvoerende overheidsorganisaties 339
Tabel B2.1: De kenmerken van de sturingssystemen in de drie ideaaltypische sturingsarrangementen xli
Tabel B2.2: De ideaaltypische sturingsarrangementen en hun dimensies xlii
Tabel B5.1: De verschillende multicriteriamethoden xliv
Tabel B5.2: Methoden om de gewichten te bepalen in de multicriteria analyse. xlvi
Tabel B5.3: Mate van betrokkenheid van de centrale overheid bij beslissingen lii
Tabel B5.4: Beslissingsdomeinen en –aspecten inzake financieel management en het belang voor de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie lv
Tabel B5.5: Beslissingsdomeinen en –aspecten inzake personeelsmanagement en het belang voor de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie lvii
Tabel B5.6: Formele en feitelijke beheersautonomie lxii
Tabel B5.7: Gewichtenrangorde m.b.t. de niveaus van beslissing lxiv
Tabel B5.8: Gewichtenrangorde m.b.t. beslissingsdomeinen inzake financieel management lviv

Tabel B5.9: Gewichtenrangorde m.b.t. beslissingsdomeinen inzake personeelsmanagement lxiv
Tabel B5.10: Belangrijkste databronnen bij het gebruik van het analyse-instrument inzake beheersautonomie lxiv
Tabel B5.11: Keuze van indicatoren voor de variabele ‘mate van resultaatssturing door de centrale overheid’ lxv
Tabel B5.12: Gewichtenverdeling m.b.t. de deelvariabelen van resultaatsturing lxvi
Tabel B5.13: Rangorde van de waarden van de variabele ‘resultaatsturing’ lxvii
Tabel B5.14: Belangrijkste databronnen bij het gebruik van het analyse-instrument inzake resultaatsturing lxviii
Tabel B5.15: Impact van de deelvariabelen van ‘negatieve prikkels via bekostiging’ op de afhankelijke variabele volgens het theoretische model lxix
Tabel B5.16: Impact van de deelvariabelen van ‘positieve prikkels via bekostiging’ op de afhankelijke variabele volgens het theoretische model lxix
Tabel B5.17: De mogelijke waarden van de deelvariabelen en hun omschrijving lxx
Tabel B5.18: Gewichtenverdeling m.b.t. de deelvariabelen van ‘negatieve prikkels via bekostiging’ lxxiii
Tabel B5.19: Gewichtenverdeling m.b.t. de deelvariabelen van ‘positieve prikkels via bekostiging’ lxxiii
Tabel B5.20: Gewichtenverdeling m.b.t. de deelvariabelen van ‘prikkels via bekostiging’ lxxiii
Tabel B5.21: Rangorde van de waarden van de variabele ‘prikkels via bekostiging’ lxxiv
Tabel B5.22: Belangrijkste databronnen bij het gebruik van het analyse-instrument inzake prikkels via bekostiging lxxvi
Tabel B5.23: De mogelijke waarden van de deelvariabelen van ‘competitie’ en hun omschrijving lxxvii
Tabel B5.24: Gewichtenverdeling m.b.t. de deelvariabelen van resultaatsturing lxxviii
Tabel B5.21: Rangorde van de waarden van de variabele ‘competitie door andere aanbieders’ lxxix
Tabel B5.26: Belangrijkste databronnen bij het gebruik van het analyse-instrument inzake ‘competitie door andere aanbieders op de productmarkt’ lxxix
Tabel B5.27: Beslissingstopics per niveau en domein in het analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management lxxxi
Tabel B5.28: Beslissingstopics per niveau en domein in het analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement lxxxv
Tabel B5.29: Stellingen inzake intermediaire variabelen cxx
Tabel B5.30: Stellingen inzake vertrouwen en overige stellingen cxxii
Tabel B6.1: De VOI’s: oprichting, beheersvorm, toezichtsregeling, en activiteit cxxvii
Tabel B6.2: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van begroting en begrotingsuitvoering, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxx
Tabel B6.3: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van boekhouding, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxxii
Tabel B6.4: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van inkomstenmanagement en reserveringen, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxxiii
Tabel B6.5: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van aankoopmanagement, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxxiii

Tabel B6.6: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van kasmanagement en financiële verrichtingen, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxxiv

Tabel B6.7: Bepalingen van de wet van 1954 op het domein van participaties en oprichting van andere rechtspersonen, toepassingsgebied, kritiek en oplossingen cxxxiv

Tabel B6.8: Enkele indicaties m.b.t. Beheersautonomie inzake personeelsmanagement bij de extern verzelfstandigde VOI's in de periode 1992-1999 cxxxv

Tabel B6.9: Bepalingen in de verschillende beheersovereenkomsten van de VOI's m.b.t. resultaatsturing in de periode 1992-1999 cxxxvii

Tabel B6.10: Bepalingen in de verschillende beheersovereenkomsten van de VOI's m.b.t. prikkels via bekostiging in de periode 1992-1999 cxli

Tabel B7.3: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de formele mate van beheersautonomie inzake financieel management van de VDAB in de periode 1992-1999 cxlvii

Tabel B7.4 : Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de feitelijke mate van beheersautonomie inzake financieel management van de VDAB in de periode 1992-1999 cliii

Tabel B7.5: Stabiliteit van rangschikking van alternatieven bij andere gewichtensets binnen dezelfde gewichtenrangorde, toegepast op de analyse inzake de formele mate van beheersautonomie inzake financieel management clviii

Tabel B7.6: Stabiliteit van rangschikking van alternatieven bij andere gewichtensets binnen dezelfde gewichtenrangorde, toegepast op de analyse inzake de feitelijke mate van beheersautonomie inzake financieel management clviii

Tabel B7.7: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de formele mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 - statutairen clix

Tabel B7.8: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de feitelijke mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 - statutairen clxiv

Tabel B7.9: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de formele mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 - contractuelen clxviii

Tabel B7.10: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de feitelijke mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 – contractuelen clxxii

Tabel B7.11: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de formele mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 – BO-instructiepersoneel clxxvi

Tabel B7.12: Ingevuld analyse-instrument m.b.t. de feitelijke mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999 - BO-instructiepersoneel clxxxi

Tabel B7.13: Stabiliteit van rangschikking van alternatieven bij andere gewichtensets binnen dezelfde gewichtenrangorde, toegepast op de analyse inzake de mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement wat betreft de verschillende personeelscategorieën clxxxv

Tabel B10.1: Onafhankelijke en afhankelijke variabelen bij de beperkte gevalstudies en de diepgaande gevalstudie volgens de perceptie van de betrokken actoren cxcix

Tabel B10.2: Interne uitwerking van de beheersovereenkomst in de VOI's met beheersovereenkomst tijdens 1999 volgens het Rekenhof cc

Tabel B10.3: De relatieve grootte van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen en de rechtstreekse en onrechtsreekse invloed ertussen bij arbeidsbemiddeling in de periode 1992-1999 ccx

Tabel B10.4: De relatieve grootte van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen en de rechtstreekse en onrechtsreekse invloed ertussen bij beroepsopleiding in de periode 1992-1999 ccx

Tabel B10.5: Terugkoppeling van de empirie aan de onderzoekshypothesen van categorie 1 en indicaties van ruimere externe validiteit ccxi

Tabel B10.6 : Terugkoppeling van de empirie aan de onderzoekshypothesen van categorie 2 en indicaties van ruimere externe validiteit ccxv

Tabel B10.7 : Terugkoppeling van de empirie aan de overige onderzoekshypothesen van categorie 2 en indicaties van ruimere externe validiteit ccxix

Tabel B10.8 : Terugkoppeling van de empirie aan de overige onderzoekshypothesen van categorie 3 en indicaties van ruimere externe validiteit ccxxiii

Lijst van grafieken

Grafiek 6.1: Formele mate van resultaatsturing bij de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 197

Grafiek 6.2: Formele mate van negatieve prikkels via bekostiging bij de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 204

Grafiek 6.3: Formele mate van positieve prikkels via bekostiging bij de VOI's met een beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 206

Grafiek 7.1: Autonomie per deelgebied inzake financieel management tijdens de periode 1992-1999 (gewichten directe kwantificering, zie voor ingevuld analyse-instrument bijlage 7.2 en voor gevoeligheidsanalyses bijlage 7.3) 217

Grafiek 7.2: Totale autonomie index inzake financieel management tijdens de periode 1992-1999 (gewichten directe kwantificering, zie voor ingevuld analyse-instrument bijlage 7.2 en voor gevoeligheidsanalyses bijlage 7.3) 218

Grafiek 7.3: Evolutie van de formele en feitelijke beheersautonomie volgens personeelscategorie 222

Grafiek 7.4: Grafische voorstelling van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing t.a.v. De arbeidsbemiddeling m.b.t. De periode 1992-1999 (voor duiding van codes en wijze van kwantitatieve omzetting: zie bijlage 5.2) 224

Grafiek 7.5: Grafische voorstelling van de formele en feitelijke mate van resultaatsturing t.a.v. De beroepsopleiding m.b.t. De periode 1992-1999 (voor duiding van codes en wijze van kwantitatieve omzetting: zie bijlage 5.2) 226

Grafiek 7.6: Grafische voorstelling van de formele en feitelijke mate van positieve en negatieve prikkels via bekostiging t.a.v. De VDAB m.b.t. De periode 1992-1999 (voor duiding van codes en wijze van kwantitatieve omzetting: zie bijlage 5.2) 229

Grafiek 7.7: Mate van formele en feitelijke competitie op de bemiddelingsmarkt t.a.v. De VDAB in de periode 1992-1999 (voor duiding bij de scoring en de kwantitatieve omzetting zie bijlage 5.2) 231

Grafiek 7.8: Grafische weergave van het formele sturingsarrangement van de VDAB-arbeidsbemiddeling en - begeleiding in de periode 1992-1999 op basis van de analyse-instrumenten 235

Grafiek 7.9: Grafische weergave van het feitelijke sturingsarrangement van de VDAB-arbeidsbemiddeling en - begeleiding in de periode 1992-1999 op basis van de analyse-instrumenten 235

Grafiek 7.10: Grafische weergave van het formele sturingsarrangement van de VDAB-Beroepsopleiding in de periode 1992-1999 op basis van de analyse-instrumenten 238

Grafiek 7.11: Grafische weergave van het feitelijke sturingsarrangement van de VDAB-Beroepsopleiding in de periode 1992-1999 op basis van de analyse-instrumenten 238

Lijst van figuren

Figuur 1.1: Invloed van de interactie tussen inputsturing, resultaatsturing en marktsturing op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie 9

Figuur 2.1: De uitvoerende overheidsorganisatie als uitvoeringssysteem 26

Figuur 2.2: De diverse deelsystemen van het sturingsysteem en het voortbrengingsysteem in een cybernetische structuur 27

Figuur 2.3: Actoren die de uitvoerende overheidsorganisatie (kunnen) sturen 40

Figuur 3.1: Agentschapstheorie gesitueerd t.o.v. De overige neo-institutionele benaderingen en hun voorlopers 48

Figuur 3.2: Causale relaties volgens agentschapstheorie tussen de wijze van sturing door de principaal en de resultaten van de agent 62

Figuur 3.3: Causale relaties volgens het eenvoudig agentschapstheoretische model tussen het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie en haar resultaten 79

Figuur 4.1: Noodzakelijke stappen in ex ante bonding van resultaten in een overheidscontext 84

Figuur 4.2: Het sturingsarrangment van de uitvoerende overheidsorganisatie grafisch weergegeven 104

Figuur 4.3: Causale relaties volgens het verfijnde agentschapstheoretische model tussen het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisatie en haar resultaten 115

Figuur 4.4: De ideaaltypische sturingsarrangementen gepositioneerd op het grafische model 117

Figuur 5.1: Bronnen en stellingen ter toetsing van de causale relaties m.b.t. De intermediaire factoren 135

Figuur 8.1: Stapsgewijze evolutie van vertrouwen volgens Lewicki & Bunker (1996: 124) 255

Figuur 8.2: Vertrouwen en sturing in omgekeerd evenredig verband 260

Figuur 9.1: Een verfijnd causaal model gebaseerd op de analyse van de perceptie van het VDAB-management 289

Figuur 9.2: Een verfijnd causaal model gebaseerd op de analyse van de perceptie van het kabinet Tewerkstelling 296

Figuur 9.3: Indicatieve aanduiding van de evolutie van het vertrouwen in hoofde van de verschillende principalen in de periode 1992-1999 in de casestudy m.b.t. De VDAB 308

Figuur 10.1. Vereenvoudigde causale relaties tussen sturing, vertrouwen en resultaten 314

Figuur 10.2: Verfijnde causale relaties tussen sturing, vertrouwen en resultaten 315

Figuur 10.3: Grafische weergave van de legitimeringsstrategieën van een drietal fictieve uitvoerende overheidsorganisaties 340

Figuur 10.4: Grafische weergave van de legitimeringsstrategieën van de VDAB, Kind en Gezin, VOI-A en VOI-B (indicatief) 341

Figuur B2.1: Grafische voorstelling van sturingsarrangement I: de uitvoerende overheidsorganisatie als onderdeel van de traditionele overheidsbureaucratie xxxix

Figuur B2.2: Grafische voorstelling van sturingsarrangement II: de uitvoerende overheidsorganisatie als quasi-contractuele partij voor de centrale overheid xl

Figuur B2.3: Grafische voorstelling van sturingsarrangement III: de uitvoerende overheidsorganisatie als (interne) marktpartij xl

Figuur B2.4: De sturingsarrangementen en hiërarchie versus markt als instituties voor xlii

coördinatie
Figuur B2.5: Groepen van landen en hun positie op het hiërarchie-markt continuüm (indicatief) xliii
Figuur B7.1: Het organigram van de VDAB 1996 cxlv
Figuur B7.2: Het organigram van de VDAB 1999 cxlvi
Figuur B10.1: Causaal schema bij de VOI-A volgens de respondent van het management van VOI-A cxc

Bibliografie

Ackermann, K.-F. 1986. *A Contingency Model of HRM Strategy*. Paper presented at EIASM, Brussel.

Administratie Ambtenarenzaken. Departement Algemene Zaken en Financiën, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 1999a. *Vademecum Vlaamse Openbare Instellingen: Wetgeving En Reglementering Met Betrekking Tot Het Personeel. Algemeen Deel.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

———. 1999b. *Vademecum Vlaamse Openbare Instellingen: Wetgeving En Reglementering Met Betrekking Tot Het Personeel. Deel Per VOI (23 Delen).* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 1997. "De Nieuwsbrief Implementatie Van De Nieuwe Bedrijfseconomische Boekhouding En Budgettaire Rapportering Bij De Vlaamse Openbare Instellingen." nr. 2.

Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 1997. "De Nieuwsbrief Implementatie Van De Nieuwe Bedrijfseconomische Boekhouding En Budgettaire Rapportering Bij De Vlaamse Openbare Instellingen, Nr. 4." Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeeschap.

———. 1996. "Verslag Technische Bilaterale Tewerkstelling 26 februari 1996".

———. 1997. "De Nieuwsbrief Implementatie Van De Nieuwe Bedrijfseconomische Boekhouding En Budgettaire Rapportering Bij De Vlaamse Openbare Instellingen, Nr. 5".

———. 1997. "Project Boekhoudplan VOI's.".

Aharoni, Y. 1985 'State Owned-Enterprises: an Agent Without a Principal', Pp. 67-76 in *Public Enterprises in Less-Developed Countries*, ed. Leroy P. Jones. Cambridge: Cambridge University Press.

Alchian, A. A. and H. Demsetz. 1974. ' Production, Information Costs, and Economic Organisation (Reprint of the Original Article Form the American Economic Revioew 62 - December 1972, Pp. 777-795)', *The Economics of Property Rights*, eds. E. Furubotn and S. Pejovich. Massachusetts, Cambridge.

Alen, A. and W. Devroe. 1999. "Verzelfstandiging Van Bestuurstaken in België. Preadvies Voor De Vereniging Voor De Vergelijkende Studie Van Het Recht in België En Nederland."

Algemene Rekenkamer. 1995. "Verslag 1994. Deel 3. Zelfstandige Bestuursorganen En Ministeriële Verantwoordelijkheid." Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 3.

Armstrong, M. 1988. *A Handbook of Human Resouce Management*. Londen: Kogan Page.

Arrow, K. J. 1991. 'The Economics of Agency', Pp. 37-55 in *Principals and Agents: The Structure of Business*, eds J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser. Boston: Harvard.

Arvidsson, G. 1986. 'Audit Control. Part B: Trends and Options', Pp. 731-38 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Ashby, W. R. 1956. *A Introduction to Cybernetics*. London: Chapman and Hall.

Aucoin, P. 1990. 'Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums', *Governance* , 3, (2): 115-37.

Aucoin, P. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.

Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Bachmann, R. 1998. 'Conclusion: Trust - Conceptuel Aspects of a Complex Phenomenon', Pp. 298-322 in *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, eds. Christel Lane and Reinhard Bachmann. Oxford: Oxford University Press.

Backer De, J., P. Hancké, and P. H. Vermeeren. 2000. *OCMW Zakboekje 2000: Boekhouding, Administratie En Controle*. Diegem: Kluwer i.s.m. OCMW Vlaanderen.

Barkema, H. G. 1984. 'Effiency En Beloningsstructuur in De Overheidsorganisatie. Het Rapport Zelfbeheer En De Agency Theorie. ', *Economische Statistische Berichten*, 6, (6): 508-13.

Beckers, J. 1991. *Overzicht Van Het Begrotingsrecht in België*. Brussel: E.Story-Scientia.

Bekkers, V. J. J. M. 1993. "Nieuwe Vormen Van Sturing En Informatisering." Eburon, Delft.

Bekkers, V. J. J. M., Albers P., and Frissen P. H. A. 1996. 'Decentralising Governmental Agencies and the Management of Interdependencies', *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 96, (2): 128-146.

Bendor, J. 'Formal Models of Bureaucracy: a Review', Pp. 373-420 in *Public Administration. The State of the Discipline*, (eds.) Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers.

Berckx, P. 1986. *Codificatie Statuten Overheidspersoneel. Codificatie Van De Wettelijke En Reglementaire Bepalingen Betreffende Het Statuut Van Het Rijkspersoneel, Van Het Personeel Der Instellingen Van Openbaar Nut, Van Het Personeel Der Wetenschappelijke Inrichtingen Van De Staat, Van Het Personeel Van De Gemeenschappen En Gewesten (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) En Het Nieuw Syndicaal Statuut*. 3de editie ed. Deurne: MIM.

Besanko, D., D. Dranove, and M. Shanley. 1996. *Economics of Strategy*. New York: John Wiley.

Bestebreur A. (1996) 'Verzelfstandiging en Kerndepartementen', *Bestuurskunde* 5 (1): 40-45.

Bijzondere Commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. 2000. "Beter Bestuur. Een Visie Op Een Transparant Organisatiemodel Voor De Vlaamse Administratie." Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Billiet, J. B. 1990. *Methoden Van Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek: Ontwerp En Dataverzameling*. Leuven: Acco.

Birnberg, J. G., L. Turopolic, and S. M. Young. 1983. 'The Organizational Context of Accounting', *Accounting, Organizations and Society*, 8, (2/3): 111-29.

Blankart, C. B. 1987a. 'Limits to Privatization', *European Economic Review*, 31, 346-51.

Bogt ter, Hendrik J. 1998. "Neo-Institutionele Economie, Management Control En Verzelfstandiging Van Overheidsorgansiaties: Overwegingen Voor Verzelfstandiging en Effecten Op Efficiëntie En Financieel-Economische Sturing." University of Groningen, Groningen, the Netherlands.

Boorsma, P. B. and A. Halachmi, Editors. 1998a. *Inter and Intra Govenment Arrangements for Productivity: an Agency Approach*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.

———. 1998b. 'Introduction: Warp and Weft', Pp. xxiii-xxxii in *Inter and Intra Govenment Arrangements for Productivity: an Agency Approach*, Editors Peter B. Boorsma and Arie Halachmi. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.

Borger De, B. and K. Kerstens. 1994. "Productiviteit En Efficiëntie in De Belgische Publieke Sector: Situering En Resultaten Van Recent Onderzoek." *Studiecentrum Voor Economisch En Sociaal Onderzoek, Vakgroep Publieke Economie. Rapport 94/304*.

Boston, J., J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh. 1996. *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Boston, J. (1994), Purchasing Policy Advice: The limits to Contracting Out. *Governance*; Vol. 7, 1 (January), p. 1-30.

Bouckaert, G., K. Verhoest, and A. Wauters. 2000. *Van Effectiviteit Van Coördinatie Naar Coördinatie Van Effectiviteit*. Brugge: Die Keure i.s.m. Instituut voor de Overheid.

Bouckaert, G. 1993. 'Measurement and Meaningful Management', *Public Productivity & Management Review* , 17, (1): 31-43.

———. (1994) 'De Overheidsmanager: Noodzakelijke of Voldoende Voorwaarde voor een Goed Bestuur en Beleid?' in G. Bouckaert, A. Hondeghem and R. Maes, *De Overheidsmanager: Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*,pp. 43-64. Leuven: Acco.

———. (1997), Sustainable development of networks in a governance context. Paper voorgesteld op de Conference on networking for sustainable delivery, Zuid-Afrika, 17-19 september 1997.

———. 1997. 'Overview and Synthesis', *In Search of Results: Performance Management Practices in Ten OECD Countries*, OECD. Paris: Public Management Committee, OECD.

———. 1998. 'Public Sector Performance Management in a Principal Agent Context', Pp. 137-46 in *Inter and Intra Govenment Arrangements for Productivity: an Agency Approach*, Editors Peter B. Boorsma and Arie Halachmi. Boston, Dordrecht, London: Kluwer academic Publishers.

Bouckaert, G. and T. Auwers. 1999. *De Modernisering Van De Vlaamse Overheid*. Brugge: die Keure.

Bouckaert, G. and J. De Corte. 1999. *Contractmanagement En Management Van Contracten*. Brugge: die Keure.

Bouckaert, G. and A. Halachmi. 1995. 'The Range of Performance Indicators in the Public Sector: Theory Vs. Practice', *Reengineering and Performance Measurement in Criminal Justice and Social Programmes*, eds. Arie Halachmi and D. Grant. Perth: International Institute of Administrative Sciences, Ministry of Justice.

Bouckaert, Geert, Guy B. Peters, Koen Verhoest, and Bram Verschuere. 2002. "Government Performance and a Decentralised Public Sector. Paper Te Presenteren Op De Maxwell Conference Te Washington in Oktober 2002.

Bouckaert, G., W. Van Reeth, T. Auwers, and K. Verhoest. 1998. *Handboek Doelmatigheidsanalyse: Prestaties Begroten*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Bouckaert, G. and K. Verhoest. 1999. 'A Comparative Perspective on Decentralisation As a Context for Contracting in the Public Sector: Practice and Theory', Pp. 199-240 in *La Contractualisation Dans Le Secteur Public Des Pays Industrialisés Depuis 1980.*, ed. Yvonne Fortin. Paris: L'Harmattan.

Bouckaert, Geert, Koen Verhoest, and Joris Voets. 2002. "Beheersovereenkomsten in De Culturele Sector. Eindrapport in Het Kader Van Een Onderzoekopdracht Vanwege De Administratie Cultuur Van Het Ministerie Van De Vlaamse Gemeenschap.

Bouma, J. L. and G. J. Van Helden. 1994. *Management Accounting En Economische Organisatietheorie*. Schoonhoven: Academic Service.

Braithwaite, J. (1997) Competition, Productivity and the Cult of 'More is Good' in the Australian Health Care Sector. *Australian Journal of Public Administration.* Vol. 56 (1): 37-44.

Brans, M. 1997. 'Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe', *Journal of Theoretical Politics*, 9, (3): 389-415.

Brans, M. and S. Rossbach. 1996. 'Luhmanniaanse Perspectieven Op Overheidsbestuur En -Beleid', *Tijdschrift Voor Sociologie*, 17, (2): 205-16.

Briers, M., Hist M. (1990), The Role of Bugetary Information in Performance Evaluation,. *Accounting, Organizations and Society*, pp. 373-398.

Buelens, M., H. Van den Broeck, E. Vanlommel, and E. Henderickx. 1995. *Personeelsbeleid in Overheidsinstellingen. Een Beschrijvend En Comparatief Onderzoek Naar De Efficiëntie En De Effectiviteit Van Het Personeelsbeleid Binnen Overheidsinstellingen Ter Ondersteuning Van Een Sociaal Innovatorisch Beleid*. Brussel: Federale Diensten voor Wetenschappen, Technische en Culturele Aangelegenheden.

Buijink, C. P. and G. Heutink. 'Het Agentschap Senter', Pp. 97-106 in *Van Overheid Naar Markt: Theorie, Praktijk En Analyse*, eds. Coops and Pauw.

Bureaux Conseil ABC (1993), *Les Agences dans la Fonction Publique Administrative Fédérale*. 23p.

Burger, Y. D. 1992. *Tussen Realiteit En Retoriek: Decentralisatie En Autonomisering in De Praktijk*. Delft: Eburon.

Burger, Y. D. and J. H. F. Treur. 1996. 'Decentralisation and Autonomisation As a Strategy for Increased Effectiveness in the Public and the Private Sector', *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 96, (2): 114-27.

Buurma, H. 1996. 'Integraal Management Op Hoofdlijnen', Pp. 13-26 in *Integraal Management in Overheid En Publieke Sector*, eds. H. Buurma and C. W. J. M. Jacobs. Utrecht: Lemma.

Buurma, H. and C. W. J. M. Jacobs, eds. 1996. *Integraal Management in Overheid En Publieke Sector*. Utrecht: Lemma.

Buurma, H. and E. Treurniet. 1996. 'Personeelsmanagement', Pp. 91-108 in *Integraal Management in Overheid En Publieke Sector*, H. Buurma and C. W. J. M. Jacobs. Utrecht: Lemma B.V.

Cadiat, J. M. 1986. 'Les Organismes Para-Étatiques Et Leur Contrôle', *Documentatieblad Van Het Ministerie Van Financiën (*nr. 12): 112-294.

Carter N., Greer P. (1993) 'Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators', *Public Administration* 71 (Autumn): 407-16

Child, J. 1998. 'Trust and International Strategic Alliances: the Case of Sino-Foreign Joint Ventures', Pp. 241-72 in *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, eds. Christel Lane and Reinhard Bachmann. Oxford: Oxford University Press.

Coase, R. H. 1960. 'The Problem of Social Cost', *The Journal of Law and Economics.* Vol. 3: 1-44.

Coe, Charles K. 1989. *Public Financial Management*. Prentice-Hall International Editions.

Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Commissie Sint. 1994. "Verantwoord Verzelfstandigen. Rapportage Van De Commissie Sint (in Opdracht Van Het Beraad Van De Secretarissen-Generaal 14 September 1994).

Common, R., N. Flynn, and E. Mellon. 1992. *Managing Public Services. Competition and Decentralization*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Costa, A. C. 2000. "A Matter of Trust: Effects on the Performance and Effectiveness of Teams in Organizations." Katholieke Universiteit Brabant.

Coulson, A., ed. 1998. *Trust and Contracts. Relationships in Local Government, Health and Public Services*. Bristol: Policy Press, University of Bristol.

Creed, W. E. D. and R. E. Miles. 1996. 'Trust in Organizations: a Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies and the Opportunity Costs of Control', Pp. 16-38 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

D'Hooghe, D. 1997. *De Gunning Van Overheidscontracten En Overheidsopdrachten.* Brugge : die Keure.

Davis, H. and B. Walker. 1998. 'Trust and Competition: Blue-Collar Services in Local Government', Pp. 159-82 in *Trust and Contracts. Relationships in Local Government, Health and Public Services*, ed. Andrew Coulson. Bristol: Policy Press, University of Bristol.

De Bruijn, J. and E. Ten Heuvelhof. 1991. *Sturingsinstrumenten Voor De Overheid. Over Complexe Netwerken En Een Tweede Generatie Sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

De Coninck, H. (1997) Vingerafdrukken. Amsterdam: De Arbeiderspers

de Koning J.A., Hagelaar G., Keet E. Lodewijk D., Mantel J. (1995) 'Het Krachtenveld van Verzelfstandiging', *Bestuurskunde* 4 (5): 210-20.

De Pooter, C., J. Geyskens, and B. Van Nerum. 1997. *Studienota Beheersovereenkomsten*. Niet gepubliceerd onderzoeksrapport ed. Brussel: Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management. Departement Algemene zaken en Financiën. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

de Vries j., Korsten A.F.A. (1992) 'Verzelfstandiging: panacee of placebo? Een introductie' *Bestuurskunde* 92 (1): 4-7

de Vries, Pieter. 1992. "De Lastige Verhouding Tussen Departement En Agent. De Departementale Bekostiging in Het Licht Van De *Principal Agent* - Benadering." Proefschrift, Faculteit der bestuurskunde. Universiteit Twente, Enschede.

Dees, J. G. 1992. 'Principals, Agents and Ethics', Pp. 25-58 in *Ethics and Agency Theory. An Introduction*, (eds.) N. E. Bowie and R. E. Freeman. New York, Oxford: Oxford University Press.

Douma, S. and H. Schreuder. 1992. *Economic Approaches to Organisations*. Hertfordshire: Prentice-Hall.

Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown & Co.

Drumaux, A. 1994. 'Management Contracts and the Regulation of Public Enterprises', *International Review of Administrative Sciences*, 60, (1): 103-15.

Druyts, R. 1987. 'Het Overheidsbedrijf in Vraag Gesteld. Juridisch En Jurisprudentieel Onderzoek Naar Kontraktuele En Institutionele Aspekten Van Het Ovverheidsbedrijf Met Als Voorbeeld De RTT. ', *Documentatieblad Van Het Ministerie Van Financiën*, nr. 6, juni 1987.

Dudley, G. 1994. 'The Next Steps Agencies, Political Salience and The Arms' Length Principle: Barbara Castle at the Ministry of Transport 1965-68', *Public Administration*, 72, (Summer): 219-40.

Dumoulin, A. 'La Tutelle Financière Sur Les Organismes D'Intérêt Public', Pp. 159-68.

Dunleavy, P. (1985) *Politicians, Bureaucrats and Democracy*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf.

Dunleavy, P. 1994. 'The Globalisation of Public Services Production: Can Government Be 'Best in World'?', *Public Policy and Administration*, 9, (2): 36-64.

———. 1997. 'The Globalization of Public Services Production: Con Government Be 'Best in World'?', Pp. 16-46 in *Globalization and Marketization of Governement Services*, ed. Andrew Massey. Basingstoke: Macmillan.

Dunsire, A. 1978. *Control in a Bureaucracy*. Oxford, New York: St. Martin's Press.

Dunsire, A. 1986. 'A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector', Pp. 327-48 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Dunsire A., Hartley K. Parker D., Dimitriou B. (1988) 'Organisational Status and Performance: A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories', *Public Administration*, 66 (Winter): 363-88.

Dunsire, A., K. Hartley, and D. M. Parker. 1991. 'Organizational Status and Performance: Summary of the Findings', *Public Administration*, 69, 21-40.

Eccles, R. G. 1991. 'Transfer Pricing As a Problem of Agency', Pp. 151-86 in *Principals and Agents: The Structure of Business*, eds J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser. Boston: Harvard.

Efficiency Unit. 1988. *Improving Management in Government: the Next Steps. The Ibbs Report*. Londen: HMSO.

Eggertson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eisner, M. A., J. Worsham, and E. Rinquist. 1996. 'Crossing the Organizational Void: the Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9, (4): 407-28.

Eisner, M. A. 1993. 'Bureaucratic Professionalization and the Limits of the Political Control Thesis: the Case of the Federal Trade Commission', *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 6, (2): 127-53.

Fama, E. F. and M. C. Jensen. 1983. 'Separation of Ownership and Control', *Journal of Law and Economics*, 26.

Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur. 2000. "Overzicht Van De Personeelssterkte in De Overheidssector. Toestand Op 30 juni 1999 En Op 01 januari 2000." Brussel: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

Fisher, C. M. 1998. *Resource Allocation in the Public Sector. Values, Priorities and Markets in the Management of Public Services.* London, New York: Routledge.

Flynn, N. 1993. *Public Sector Management*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Flynn, N. and F. Strehl. 1996a. 'Introduction', Pp. 1-22 in *Public Sector Management in Europe*, eds. Norman Flynn and F. Strehl. Hertfordshire: Prentice Hall.

———, eds. 1996b. *Public Sector Management in Europe*. Hertfordshire: Prentice Hall.

Fölster, S. 1997a. 'Auswirkungen Kommunaler Privatisierung Und Dezentraliserung', Pp. 135-48 in *Reformen Des Öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme*, eds. Claudius H. Riegler and Frieder Naschold. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

———. 1997b. 'Ist Der Systemwechsel in Schweden in Gefähr? Erfährungen Mit Privatisierung, Deregulierung Und Dezentralisierung', Pp. 125-34 in *Reformen Des Öffentlichen Sektors in*

Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme, eds. Claudius H. Riegler and Frieder Naschold. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

———. 1997c. 'Was Kommt Nach Der Ergebnissteuerung? Zukünftige Organisationsformen Öffentlicher Tätigkeitsbereiche', Pp. 249-70 in *Reformen Des Öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme*, eds. Claudius H. Riegler and Frieder Naschold. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Fombrun, C., N. M. Tichy, and M. A. Devanna, (eds.). 1984. *Strategic Human Resource Management.* New York: John Wiley & Sons.

Fortin, Y. 2000. 'Introduction', Pp. 1-32 in *Contracting in the New Public Management*, ed. Y. V. H. H. Fortin. Amsterdam: IOS Press & IIAS.

Föss, P. 1995. 'Introduction: on the Economics of Institutions and Organizations', Pp. xiii-xlv in *Economic Approaches to Institutions and Organizations*, ed. Pal Foss. Aldershot: Dartmouth.

Frant, H. 1996. 'High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, (3): 365-81.

Fraser, A. 1991. "Making the Most of Next Steps: the Management of Ministers' Departments and Executive Agencies. Report to the Prime Minister." London: Efficiency Unit, HMSO.

Furubotn, E. and S. Pejovich, eds. 1974a. *The Economics of Property Rights*. Massachusetts, Cambridge : Cambridge University Press.

———. 1974b. ' Introduction: the New Property Rights Literature', Pp. 1-9 in *The Economics of Property Rights*, eds. E. Furubotn and S. Pejovich. Massachusetts, Cambridge : Cambridge University Press.

Galbraith, J. and O. Nathanson. 1975. *Strategic Implementation: the Role of Structure As A Process.* St. Paul: West pubblishing Company.

Garner, M. R. 1996. ' The Theory of Public Enterprise Reconsidered', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67, (1): 85-115.

Gray, A. and B. Jenkins. 1995. 'From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?'', *Public Administration*, 73, (Spring): 75-99.

Greer, Patricia. 1994. "Transforming Central Government. The Next Steps Initiative." Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Greve, C. 2000. 'Governance by Contact Creating Public-Private Partnerships in Denmark', Pp. 49-66 in *Contracting in the New Public Management*, ed. Y. Fortin and H. Van Hassel. Amsterdam: IOS Press & IIAS.

Greve, C., M. Flinders, and S. Thiel van. 1999. 'Quango's - What's in a Name? Defining Quango's From a Comparative Perspective', *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, 12, (2): 129-46.

Greve, Carsten and Peter K. Jespersen. "New Public Management and Its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens? " Paper Presented at the Annual Conference of EGPA in Paric, 14-17 September 1998. 30 p.

Grunow, D. 1986. 'Internal Control in Public Administration', Pp. 645-62 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Hambleton, R. 1992. 'Dentralisation and Democracy in UK Local Government', *Public Money and Management (*July/September): 9-20.

Harden, I. 1992. *The Contracting State*. Buckingham: Open University Press.

Harrison, A., ed. 1993. *From Hierarchy to Contract*. Hermitage: Policy Journals.

Hatch, Mary J. 1997. *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Hellstern, G.-M. 1986a. 'Unwilling to Bark, Not Able to Bite? Theories and Realities of Parliamentary Control', Pp. 691-719 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

———. 1986b. 'When Courts Intervene: Judicial Control in a Comparative Institutional Perspective', Pp. 663-91 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Hendriks, F. 1996. 'Bestuurskunde En 'New Institutionalism'', *Bestuurskunde*, 5, (5): 217-25.

Hendrikse, G. W. J. 1993. *Coördineren En Motiveren; Een Overzicht Van De Economische Organisatietheorie*. Schoonhoven: Academic Service.

Hennart, J. 1993. 'Explaining the Swollen Middle: Why Most Transactions Are a Mix of 'Market' and 'Hierarchy'', *Organization Science*, 4, (4): 529-48.

Heyman, D. B. 1988. "Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?" *IMF Working Paper WP/88/59*.

Hodge, G. A. 1996. *Contracting Out Government Services: a Review of International Evidence*. Melbourne, Australia: Mony tech Pty.

Hofstede, G. 1981. 'Management Control of Public and Not-for-Profit Activities', *Accounting, Organizations and Society*, 6, (3): 193-221.

Hoggett, P. 1996a. 'New Modes of Control in the Public Service', *Public Administration*, 74, (Spring): 9-32.

Hondeghem, A. 1990. *De Loopbaan Van De Ambtenaar. Tussen Droom En Werkelijkheid*. Leuven: Vervolmakingscentrum vor Overheidsbeleid en Bestuur.

Hood, C. , Dunsire A. (1981), *Bureaumetrics*. Farnborough: Gower.

———. 1991. 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69, (Spring): 3-19.

———. 1995a. 'Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?', *Public Poluicy and Administration*, 10, (2): 104-17.

———. 1995b. 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme', *Accounting, Organizations and Society*, 20, (2-3): 93-109.

———. 1996, Control over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety. *Journal of Public Policy*, vol 15, 3, pp. 207-230)

———C. 1997. *Remedies for Misgovernment: Changing the Mix, but not the ingredients?* Toespraak op de European Group of Public Administration Conference, Leuven, 11-14 september 1997.

Hoogerwerf, A. 1978. *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Hoogstad, J. and H. Weststeijn. 1993. 'Beoordelen En Beoordelingsystemen', Pp. 251-69 in *Leerboek Personeelsmanagement*, F. Kluytmans and C. Hancké. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huberts, L. W. J. C. 1994. 'Intensieve Procesanalyse', Pp. 38-60 in *Methoden Van Invloedsanalyse*, L. W. J. C. Huberts and J. Kleinnijenhuis. Amsterdam: Boom.

Huberts, L. W. J. C. and J. Kleinnijenhuis. 1994. *Methoden Van Invloedsanalyse*. Amsterdam: Boom.

Hunn, D.K. (1994) Measuring performance in policy advice: the New Zealand perspective. In: OECD, *Performance measurement in government: Issues and illustrations.* PUMA Occasional Paper no. 5. Parijs, PUMA, p.23-39)

in 't Veld, R. J. 1997. *Noorderlicht. Over Scheiding En Samenballing*. 's-Gravenshage: VUGA.

Instituut voor Milieuvraagstukken. 1999. *Beslissingsondersteunend Systeem Voor Discrete Alternatieven (BOSDA): Handleiding*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Islam, N. 1993. 'Public Enterprise Reform: Managerial Autonomy, Accountability and Performance Contracts', *Public Administration and Development*, 13, 129-52.

Janssen, R. and M. Herwijnen. 1992a. *Beslissingsondersteunend Systeem Voor Discrete Alternatieven (BOSDA). Systeembeschrijving En Handleiding.* Tweede herziene druk ed. Amsterdam: Instituut voor milieuvraagstukken, Vrije universiteit Amsterdam.

———. 1992b. *Beslissingsondersteunend Systeem Voor Discrete Alternatieven (BOSDA). Voorbeelden Uit De Praktijk*. Tweede herziene druk ed. Amsterdam: Instituut voor milieuvraagstukken, Vrije universiteit Amsterdam.

Jensen, M. C. 1983. 'Organization Theory and Methodology', *The Accounting Review*, 58, 319-39.

Jensen, M. C. and W. H. Meckling. 1976. 'Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure', *Journal of Financial Economics*, 76, (3): 305-60.

Jepperson, R. 1991. 'Institutions, Institutional Effects and Institutionalism', in *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, (eds.) W. Powell and P. DiMaggio. Chicago.

Jorgensen Torben Beck (1995) 'The new Public Capitalism: Reflections on Modern Reform Ideas', in H. Hill and H. Klages (eds.), *Trends in Public Sector Renewal: recent developments and concepts of awarding excellence*, pp. 35-44. Frankfurt am Main: Lang

Judge D., Hogwood B. W., Mc Vicar M. (1997) The 'Pondlife' of Executive Agencies: Parliament and 'Informatory' Accountability. *Public Policy and Administration*. Vol. 12, (Summer) 2, pp. 95-115.

Kamer der Volksvertegenwoordigers"Parlementaire Bescheid. Zitting 1951-52, Nr. 317. Wetsontwerp Betreffende De Controle Op Sommige Instellingen van Openbaar Nut. Memorie Van Toelichting.".

———"Parlementaire Bescheid. Zitting 1952-53 Nr. 25. Wetsontwerp Betreffende De Controle Op Sommige Instellingen van Openbaar Nut. Verslag Namens De Bijzondere Commissie Uitgebracht Door De Heer Parisis.".

Kasper, W. and M. E. Streit. 1999. *Institutional Economics. Social Order and Public Policy*.

Kastelein, J. 1990. *Modulair Organiseren*. Groningen

Kastelein J. (1994) 'De Effectieve Manager: Organisatorische Voorwaarden' in G. Bouckaert, A. Hondeghem and R. Maes, *De Overheidsmanager: Nieuwe Ontwikkelingen in het Overheidsmanagement*, pp. 65-82. Leuven: Acco.

Kaufmann, F. X., G. Majone, and V. Ostrom, eds. 1986. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.

Kaulmann, T. 1987. 'Managerialism Versus the Property Rights Theory of the Firm', Pp. 439-59 in *Agency Theory, Information, and Incentives*, (eds.) G. Bamberg and K. Spremann. Berlin: Springer-Verlag.

Kickert, W. J. M. 1998. *Aansturing Van Verzelfstandigde Overheidsdiensten. Over Publiek Management Van Hybride Organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Kickert, W.J.M., Klijn E. en Koppenjan J.F.M. (1997); *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. London, Sage,206 p.

Kickert, W. J. M., N. P. Mol, and A. Sorber. 1992. 'Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten', *Bestuurskunde*, 92, (1): 8-21.

Kirkpatrick, I. and L. M. Martinez. 1996. 'Introduction: The Contract State and the Future of Public Management', *Public Administration*, 74, (Spring): 1-8.

Klaassen, H. L. and A. Sorber. 'Hulpmiddelen Voor Beleidsvoorbereiding, Monetaire En Niet-Monetaire Evaluatiemethoden', Pp. (M1700) 20 p. in *Handboek Beleidsvoering Voor De Overheid*, Alphen aan den Rijn : Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Klages, H. and E. Löffler. 1998. 'New Pulbic Management in Germany: the Implementation of the New Steering Model', *International Review of Administrative Sciences* , 64, 41-54.

Kluwer i.s.m. Federale Voorlichtingsdienst. 1999a. *Instellingenzakboekje 1999*. Diegem: Kluwer.

———. 1999b. *Politicograaf 1999*. Diegem: Kluwer.

Kluytmans, F. 1993. 'Personeelsmanagement Een Eerste Verkenning', Pp. p. 3-23 in *Leerboek Personeelsmanagement*, F. Kluytmans and C. Hancké. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Kluytmans, F. and C. Hancké. 1993. *Leerboek Personeelsmanagement*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

König, Klaus. "Three Worlds of Public Administration Modernization". Paper Presented at the 'Round Table of the International Institute of Administrative Sciences In Quebec, 14-17 July 1997. 19 p.

Koppenjan, J., J. De Bruijn, and Kickert W. J.M., eds. 1993. *Netwerkmanagement in Het Openbaar Bestuur, Over De Mogelijkheden Van Overheidssturing in Beleidsnetwerken*. 's-Gravenshage: VUGA.

Kooiman J. (eds.) (1993) *Modern Governance, New government-society interactions*. Sage: London.

Kouwenhoven C.P.M. and P. L. R. M. van Hooft. 1990. *De Praktijk Van Strategisch Personeelsmanagement*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Kramer, R. M. and T. R. Tyler, eds. 1996. *Trust in Organizations*. London: Sage.

Kuiper, G. M. 1992. 'Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten', *Bestuurskunde*, 92, (1): 33-42.

Künneke, Rolf W. 1991. *Op Armlengte Van De Overheid: Een Theoretisch En Emprisch Onderzoek Aar De Effecten Van Verzelfstandiging Op De Efficiëntie Van Openbare Nutsbedrijven*. Entschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.

Laffin, M. 1997. 'Understandiging Minister-Bureaucrat Relations: Applying Multi-Theoretic Approaches in Public Management', *Australian Journal of Public Administration*, 56, (1): 45-58.

Lane, C. 1998. 'Introduction: Theories and Issues in the Study of Trust', Pp. 1-30 in *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, eds. Christel Lane and Reinhard Bachmann. Oxford: Oxford University Press.

Lane, J.-E. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. 2nd edition ed. London: SAGE.

Lane, J.-E. and T. Nyen. 1995. 'on the Relevance of Neo-Institutionalism to the Public Sector', Pp. 213-39 in *Economic Approaches to Institutions and Organizations*, ed. Pal Foss. Aldershot: Dartmouth.

Le Grand, J. and W. Bartlett, eds. 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*. Hampshire, London: Macmillan.

Levy, R. 1998. 'Designing Audit and Performance Systems in a Muliple-Agency Environment: the Case of the European Union', Pp. 147-62 in *Inter and Intra Govenment Arrangements for Productivity: an Agency Approach*, Editors Peter B. Boorsma and Arie Halachmi. Boston, Dordrecht, London: Kluwer academic Publishers.

Lewicki, R. J. and B. B. Bunker. 1996. 'Developing and Maintaining Trust in Work Relationships', Pp. 114-39 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

Liang, Zou. 1985-1986. "The Control of Public Enterprises' Performance: Insights From Recent Theoretical Contributions." Licentiaatsthesis, Catholic University of Leuven, Leuven.

Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.

Löffler, E. 1998. 'The "Contract and Agency" State As a Muliple Principal-Agent Problem', Pp. 1-14 in *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity: an Agency Approach*, Editors Peter B. Boorsma and Arie Halachmi. Boston, Dordrecht, London: Kluwer academic Publishers.

Luhmann, N. 1987. 'The Autopoiesis of Social Systems', Pp. 172-92 in *Sociocybernetics Paradoxes*, eds. F. Geyer and J. Zouwen van der. London.

———. 1997. 'Limits of Steering', *Theory, Culture & Society*, 14, (1): 41-57.

Maarse, J. A. M. 1978. 'De Uitvoering Van Overheidsbeleid', Pp. 123-38 in *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn.

Macey, J. R. 1992. *Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies.* Oxford University.

Maes, R. 1984. 'Overzicht Van Het Istrumentarium En Van De Technieken Voor Het Oprichten Van De Overheidsinstellingen. Institutioneel Kader', Pp. 3-76 in *Versnipperiing Van Overheidsinstellingen: Noodzaak of Onmacht?* vol. Handelingen van Bestuursrecht en Bestuurskunde - nr. 1, eds. D. Albrecht and J. De Groof. Provinciebestuur van Antwerpen m.m.v. Kluwer Rechtswetenschappen.

Mardjana, I. K. 1993. "Autonomy and Political Control in Indonesian Public Enterprises: a Principal-Agent Appproach." dissertation, Graduate School of Management, Faculty of Economics, Commerce and Management, Monash University, Australia.

Massey, A. 1995. *After Next Steps: the Massey Report*. London.

Massey, A. 1997. 'In Search of the State: Markets, Myths and Paradigms', Pp. 1-16 in *Globalization and Marketization of Governement Services*, ed. Andrew Massey. Basingstoke: Macmillan.

Mc Cubbins, M., R. G. Noll, and B. Weingast. 1989. 'Structure and Process As Solutions to the Polititian's Principal Agency Problem', *Virgina Law Review*, 74, 431-82.

Mc Cubbins, M. D. and T. Schwartz. 1984. 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms', *American Journal of Political Science*, 28, 165-79.

McKinney, Jerome B. 1995. *Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies: a Practical and Integrative Approach.* Second edition ed. Westport, Conneticut, London: Quorum Books.

Migué, J. L. and G. Bélangér. 1974. 'Towards a General Theory of Managerial Discretion', *Public Choice*, 17, 27-47.

Miles, M. B. and M. A. Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis: an Expanded Sourcebook*. second edition ed. Thousand Oaks: SAGE.

Miles, R. E. and C. C. Snow. 1978. *Organizational Strategy, Structure and Process*. Tokyo: Mc Graw Hill Kogakusha.

Miller, G. and T. M. Moe. 1983. 'Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government', *American Political Science Review*: 297-322.

Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L., Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin, Demeester-Demeyer W., and Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Van den Bossche L.. 1994. "Ontwerp Van Decreet Tot Regeling Van De Administratieve En Begrotingscontrole Op De Vlaamse Openbare Instellingen."

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken. Dienst van Algemeen Bestuur. 1992. "Overzicht Van De Personeelssterkte in De Overheidssector. Toestand Op 30 juni 1991 En Op 31 december 1991." Brussel: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

———. 1996. "Overzicht Van De Personeelssterkte in De Overheidssector. Toestand Op 30 juni 1995 En Op 01 januari 1996." Brussel: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 1999. *Gids Van Vlaamse Overheid Herfst 1999*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse. 1984. *Evaluatiemethoden, Een Introductie.* 's-Gravenshage: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse en -instrumentatie. 1992. *Evaluatiemethoden, Een Introductie*. Vierde herziene druk ed. Den Haag: SDu Uitgeverij.

Ministerie van Financiën. 1998. *Verder Met Resultaat: Het Agentschapsmodel 1991-1997.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën, Directie Begrotingszaken, Afdeling Begrotingsbeheer. 1997. "Aansturen Op Resultaat. Conceptueel Kader Voor De Interdepartementale Beleidsonderzoeken Naar De Bedrijfsvoering Van Uitvoerende Diensten." Den Haag: Ministerie van Financiën.

Mishra, A. K. 1996. 'Organizational Responses to Crisis: the Centrality of Trust', Pp. 261-87 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

Mitnick, B. M. 1975. 'The Theory of Agency: the Policing Paradox and Regulatory Behavior', *Public Choice*, 24, 27-42.

———. 1992. 'The Theory of Agency and Organizational Analysis', Pp. 75-96 in *Ethics and Agency Theory. An Introduction*, (eds.) N. E. Bowie and R. E. Freeman. New York, Oxford: Oxford University Press.

Moe, T. M. 1984. 'The New Economics of Organisation', *American Journal of Political Science*, 28, (4): 739-77.

———. 1990a. 'Political Institutions: the Neglected Side of the Story', *Journal of Law, Economics & Organization*, 6, (Spring): 213-54.

———. 1990b. 'The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy', Pp. 117-53 in *Organization Theory*, (ed.) O. Williamson. New York: Oxford University Press.

———. 1991. 'Politics and the Theory of Organisation', *Journal of Law, Economics & Organisation*, 7, (Spring): 106-29.

———. 1994. 'Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, (1): 17-25.

Mol, N. P. 'Verzelfstandiging: Neo-Institutionele Economie', Pp. 117-29. in *Institutionele Economie En Openbaar Bestuur: Perspectieven Op De Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten*, eds Nico P. Mol and H. A. A. Verbon. 's Gravenshage: VUGA.

———. 1988. "De Allocatiefunctie Van De Overheidsbegroting." Universiteit Twente, Enschede.

Mol, N. P. 1989. 'Contract-Based Management Control in Government Ogranizations', *International Review of Administrative Sciences*, 55, 365-79.

———. 1996. 'Performance Budgeting and Management Control in Government'. Niet-uitgegeven onderzoekspaper.

———. 1998. 'Transfer Pricing in Government Organizations', Pp. 59-68 in *Inter and Intra Govenment Arrangements for Productivity: an Agency Approach*, Editors Peter B. Boorsma and Arie Halachmi. Boston, Dordrecht, London: Kluwer academic Publishers.

Mol, N. P. and H. A. A. Verbon, eds. 1993. *Institutionele Economie En Openbaar Bestuur: Perspectieven Op De Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten*. 's Gravenshage: VUGA: VUGA.

MOVI. 2000. "Documentatie Colloqium 'Beheersovereenkomsten En Contractmanagement' Op 5 April 2000 .

Mulholland, G. McAlister, D., The Quasi-Market in Health Care: Pre-requisites, Problems and Prospects. *Public Policy and Administration*. Vol. 12 (1), Spring: pp. 21-33.

Myers, R. and R. Lacey. 1996. 'Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector', *International Review of Administrative Sciences*, 62, 331-50.

Nabli, M. K. and J. B. Nugent. 1989. 'The New Institutional Economics and Its Apllicability to Development', *World Development*, 17, (9): 1333-47.

Naschold, F. 1996. *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin: de Gruyter

Neelen, Geert H. J. M. 1993a. "Principal-Agent Relations in Non-Profit Organisations: A Comparative Analysis of Housing Associations and Municipal Housing Companies in the Netherlands." Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, Entschede.

———. 1993c. 'Verzelfstandiging Bezien Vanuit De Agency Theorie', Pp. 73-85 in *Institutionele Economie En Openbaar Bestuur: Perspectieven Op De Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten*, eds Nico P. Mol and H. A. A. Verbon. 's Gravenshage: VUGA.

Netwerk voor Management in de Openbare Vlaamse Instellingen (MOVI). 1997. *Jaarverslag 1996*. Brussel: MOVI.

Netwerk voor Management in de Openbare Vlaamse Instellingen (MOVI). 2000. *Jaarverslag 1999*. Brussel: MOVI.

Next Steps Team, Office of Public Service. 1995. *The Strategic Management of Agencies: Full Report and Case Studies*. Londen: HMSO.

Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Toole, L. 1997. 'Treating Networks Seriously: Pratical and Research-Based Agendas', *Public Administration Review*, 57, (1): 45-52.

OECD. 1993. *Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*. Paris: OECD.

———. 1993a. *Internal Markets: Denmark, Ireland, United Kingdom, Australia*.Paris: OECD.

———. 1993b. *Managing With Market-Type-Mechanisms*. Paris: OECD.

———. 1993c. *Public Management Developments - Survey 1993*. Paris: Public Management Committee, OECD.

———. 1994. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*. Paris: Public Management Committee, OECD.

———. 1996a. *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. paris: OECD.

———. 1996b. *Performance Management in Governement: Contemporary Illustrations*. Paris: Public Management Committee, OECD.

———. 1997a. *The Changing Role of the Central Budget Office*. *GD (97) 109, Paris PUMA/OECD*.

———. 1997b. *In Search of Results: Performance Management Practices in Ten OECD Countries.* Paris: Public Management Committee, OECD.

———. 1999a. *Integrating Financial Management and Performance Management*. PUMA/SBO (99)4/Final Unclassified.

———. 1999b. *Performance Contracting: Lessons From Performance Contracting Case Studies. A Framework for Public Sector Performance Contracting*. OECD-PUMA. unclassified document.

———. 2001. *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies. Preliminary Draft*. Paris: OECD.

Osborne, D. and T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepeneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley: Reading, MA.

Ouchi, W. G. 1979. 'A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms', *Management Science*, 79, (september)

———. 1980. 'Markets, Bureaucracies and Clans', *Administrative Science Quarterly*. 25, 129-41.

O'Toole B. J. (1995), Parliamentary Accountability. In: O'Toole B.J., Jordan G., *Next Steps: Improving Management in Government?* Aldershot, Dartmouth, 209 p.

O'Toole L. (1997) Treating Networks seriously: Pratical and Research-based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57 (1), 45-52.

Paquin, M. 1997. 'Administrative Modernization Within Canadian Government', Pp. 219-28 in *Public Administration and Public Management Experiences in Canada*, eds. Jacques Bourgault, Maurice Demers, and Cynthia Williams. Quebec: Publications du Quebec.

Paterson, J. 1997. 'An Introduction to Luhmann', *Theory, Culture & Society*, 14, (1): 37-39.

Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. 'Governance Without Government? Rethinking Public Administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, (2): 223-43.

Peters, G. B. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.

Pfeffer, J. and G. R. Salaznick. 1978. *The External Control of Organisations, A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.

Poel van de, J. H. and F. M. Tempelaar. 1987. *On the Applicability of Positive Agency Theory - Research Memorandum 87-019.* Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg, Faculteit der Economische Wetenschappen.

Pollitt, C., K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, and C. Talbot. 2001. 'Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion', *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2001, (3): 271-90.

Pollitt, C. 1995a. 'Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management', *Evaluation* , 1, (2): 133-54.

———. 1995b. *Management Techniques for the Public Sector. Pulpit and Practice / Techniques De Gestion Pour Le Secteur Public. De La Doctrine à La Practice*. Ottawa (Canada): Centre Canadien de Gestion / Canadian Centre for Management Development.

Pollitt, C., J. Birchall, and K. Putnam. 1997. *Opting Out & the Experience of Self-Management in Education, Housing and Health Care.* ESRC Local Governance Programme Working Paper 2 ed. Glasgow: The Local Governance Programme of the Economic & Social Research Council.

Pollitt, C. and G. Bouckaert. 1999. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: University Press.

Pollitt, C., K. Putnam, and J. Birchall. 1997. *Opting Out and the Experience of Self-Management in Education, Housing and Health Care.* Economic and Social Research Council.

Powell, W. W. 1996. 'Trust-Based Forms of Governance', Pp. 51-68 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

Pratt, J. W. and R. J. Zeckhauser. 1991. 'Principals and Agents: an Overview', Pp. 1-35 in *Principals and Agents: The Structure of Business*, eds. J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser. Boston: Harvard.

Raad van State. 1994. "Arrest Van 31 Mei 1994 Nr. 47.689 Inzake Patrick Leclerq.".

Rekenhof. "Boek Der Opmerkingen". Jaargangen 1992-2001. Brussel.

———. 1996. "Vlaamse Openbare Instellingen: Juridisch Kader, Financieel Belang, Audit Van Het Controlesysteem. " Brussel: niet uitgegeven rapport.

Rekenhof. 2001. "Beheersovereenkomsten Met Vlaamse Openbare Instellingen, Bijlage Bij De Brieven N12-1.795.805 B16-B20. 3 Juli 2001.".

Ringeling, A. B. 1978. *Beleidsvrijheid Van Ambtenaren. Het Spijtoptantenprobleem Als Illustratie Van De Activiteiten Van Ambtenaren Bij De Uitvoering Van Beleid.* Alphen aan den Rijn.

Roe, R. 1983. *Grondslagen Der Personeelselectie*. Assen: Van Gorcum.

Sappington, D. E. 1991. 'Incentives in Principal-Agent Relationships', *Journal of Economic Perspectives*, 5, (2): 45-66.

Schanze, E. 1987. 'Contract, Agency and the Delegation of Decision-Making', Pp. 461-71 in *Agency Theory, Information, and Incentives*, (eds.) G. Bamberg and K. Spremann. Berlin: Springer-Verlag.

Schick, Allen. 1996. "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change.A Report Propared for the State Services Commission and the Treasury." New Zealand.

Schmidt, R. H. 1987. 'Agency Costs Are Not a "Flop"!', Pp. 495-509 in *Agency Theory, Information, and Incentives*, (eds.) G. Bamberg and K. Spremann. Berlin: Springer-Verlag.

Schneider, D. 1987. 'Agency Costs an Transaction Costs: Flops in the Principal-Agent Theory of Financial Markets', Pp. 481-94 in *Agency Theory, Information, and Incentives*, (eds.) G. Bamberg and K. Spremann. Berlin: Springer-Verlag.

Scott, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. London: Sage.

Segers, J. H. G. 1987. *Methoden Voor De Sociale Wetenschappen. Deel I : Inleiding Tot De Structuur Van Het Onderzoeksproces En Tot De Methoden Van Dataverzameling*. Vierde druk ed. Assen, Maastricht: Van Gorcum.

Senaat"Gedrukte Stukken Zitting 1953-54 Nr. 115. Verslag Van De Bijzondere Commissie Belast Met Het Onderzoek Van Het Wetsontwerp Betreffende De Controle Op Sommige Instellingen Van Openbaar Nut.".

Shapiro, D., B. H. Sheppard, and L. Cheraskin. 1992. 'Business on a Handshake', *Negotiation Journal*, 8, (4): 365-77.

Sigg, W. 1986. 'Audit Control. Part A: Tasks, Organization and Current Problems of Financial Control in the Federla Republic of Germany', Pp. 720-730 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Simon, Martin. 1989. "De Strategische Functie Typologie. Functioneel Denkraam Voor Management." Rijksuniversiteit Leiden.

Sitkin S.B. and Stickel D. 1996. 'The Road to Heel: the Dynamics of Distrust in an Era of Quality', Pp. 196-215 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

Spence D.B. 1997. 'Agency Policy Making and Political Control: Modeling Away the Delegation Problem', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, (2): 199-219.

Spremann, K. 1987. 'Agent and Principal', in *Agency Theory, Information, and Incentives*, (eds.) G. Bamberg and K. Spremann. Berlin: Springer-Verlag.

Steunenberg, B., J. De Vries, and Soeters J.L.M.L. 1996. 'Het Neo-Institutionalisme in De Bestuurskunde', *Bestuurskunde*, 5, (5): 212-16.

Stewart, J. and K. Walsh. 1992. 'Change in the Management of Public Services', *Public Administration*, 70, (Winter): 499-518.

Stoker, G., ed. 1999. *The New Management of Britisch Local Government*. St Martin's Press in association with ESRC Local Governance Programme.

Stroobants, E. 1993. 'Woord Vooraf', *Informatief De Organisatie En De Rechtspositieregeling Van Het Personeel Van Het Ministerie Van De Vlaamse Gemeenschap.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Coördinatie, administratie Kanselarij en Voorlichting, dienst Pers, Voorlichting en Ontvangst.

Sydow, J. 1998. 'Understanding the Constitution of Interorganizaional Trust', Pp. 31-63 in *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, eds. Christel Lane and Reinhard Bachmann. Oxford: Oxford University Press.

Thompson, F. 1993. 'Matching Responsibiliteis With Tactics: Administrative Controls and Modern Government', *Public Administration Review*, 4, (3): 303-18.

Thompson, G., J. Frances, R. Levavic, and Mitchell J. eds. 1991. *Markets, Hierarchies & Networks, The Coordination of Social Life*. London: Sage.

Tiessen, P. and J. H. Waterhouse. 1983. 'Towards a Descriptice Theory of Management Accounting', *Accounting, Organisations and Society*, 8, (2-3): 251-67.

Tijdinck, J. L. J. L. 1996. 'Neo-Institutionele Economie', *Bestuurskunde* , 5, (5): 246-54.

Torenvlied, René. 1996. "Besluiten in Uitvoering. Theorieën Over Beleidsuitvoering Modelmatig Getoetst Op Sociale Vernieuwing in Drie Gemeenten." Interunitversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS), Amsterdam.

Torrington, D. and L. Hall. 1998. *Human Resource Management*. Fourth edition ed. London: Prentice Hall Europe.

Treur, J. H. F. 1998. "Centralisatie En Decentralisatie Bij De Nederlandse Politie: Over Contractuele Aansturing En Resultaatverantwoordelijkheidsstelling Bij De Nederlandse Politie." dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen, Koninklijke Vermande, Lelystad.

Trosa, Sylvie. 1994. "Next Steps : Moving on, an Examination of the Progress to Date of the Next Steps Reform Against a Background of Recommendations Made in the Fraser Report (1991).". London: HMSO.

Tyler, T. R. and R. M. Kramer. 1996. 'Whither Trust?', Pp. 1-15 in *Trust in Organizations*, eds. R. M. Kramer and T. R. Tyler. London: Sage.

United Nations. 1995. "Performance Contracting for Public Enterprises." New York, United Nations.

Uusikylä, P. 1996. 'Agency Discretion and Public Accountability', Pp. 195-224 in *New Trends in Public Administration and Public Law - EGPA Yearbook*, (eds.) Györgi Jenei and Mihaly Högye. Budapest: EGPA & the Center for Public Affairs Studies Budapest.

Van de Graaf, H. and R. Hoppe. 1992. *Beleid En Politiek: Een Inleiding Tot De Beleidswetenschap En De Beleidskunde*. Mulderberg: Coutinho.

Van Helden, G. J. 1993. 'Verzelfstandiging Bezien Vanuit De Transactiekostentheorie', Pp. 51-72 in *Institutionele Economie En Openbaar Bestuur: Perspectieven Op De Verzelfstandiging Van Overheidsdiensten*, eds Nico P. Mol and H. A. A. Verbon. 's Gravenshage: VUGA.

van Laanen, Ch., J. J. J. van Dijck, and C. Hancké. 1993. 'Loopbaanbeleid', Pp. 329-47 in *Leerboek Personeelsmanagment*, F. Kluytmans and C. Hancké. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

van Leerdam, J. 1999. "Verzelfstandiging En Politieke Economie. Over De Betekenis Van Het Nieuw-Institutionalisme Voor De Instellingen Aansturing Van Zelfstandige Bestuursorganen." Dissertatie, Katholieke Universiteit Brabant, Delft.

Van Reeth, Wouter. 2002. "The Bearable Lightness of Budgeting.The Uneven Implementation of Performance Oriented Budgeting Reform Across Agencies." Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.

van Thiel, Sandra. 2000. "Quangocratization: Trends, Causes and Consequences." Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS), Utrecht.

———. 2001. 'Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen: Uniformiteit of Verscheidenheid?', *Bestuurswetenschappen*, 2001, (2): 189-93.

Van Wesemael, Hugo. 1995. "Responsabilisering Van En Bij De Lijn.". Onuitgegeven document

Vandenberghe, Lieven. 1999. "Visie Van Kind En Gezin". Presentatie Op Het MOVI-Colloqium 'Tussen Bestuurders En Regeerders'. Nieuw Publiek Management En Politieke Verantwoordelijkheid Op 26 April 1999 Te Brussel..

Vander Meeren, W. 1993. 'Werving En Selectie Als Onderdeel Van Het Personeels (Voorzienings)Beleid', Pp. 79-96 in *Leerboek Personeelsmanagement*, F. Kluytmans and C. Hancké. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Verhoest, Koen. 1998. "Resultaatsgericht Verzelfstandigen: Een Analyse Vanuit Een Verruimd Principaal-Agent Perspectief. Ontwerp Voor Doctoraal Onderzoeksproject. Faculteit Sociale Wetenschappen.".

———. 2001. "Enkele Regels Voor Contractmanagement. Niet-Gepuliceerd Vormingsdocument." 20 p.

———. 2002. "Contractmanagement: Lessen Uit Binnen- En Buitenland. Presentatie Op De VVBB Studiedag Rond Contractmanagement Op 17 Mei 2002 Te Brussel.".

Verhoest, Koen and Joke Decorte. 1998. "Public Sector Performance Contracting in Belgium and Flanders." Paper voorgesteld op het EGPA congres, Parijs, 14-17 september 1998.

Verhoest, Koen and Sandra van Thiel. 2002. "Herstel Van Het Primaat Van De Politiek: Een Vergelijking Van De Ontwikkelingen in De Sturingsrelaties Tussen Verzelfstandigde Organisaties En De Centrale Overheid in Nederland En Vlaanderen". Paper Gepresenteerd Op Het Politicologenetmaal 2002 Van De NKWP..

Verhoest Koen. 2002. *Caserapport. Bijlage bij het proefschrift 'Resultaatgericht verzelfstandigen, een analyse vanuit een verruimd principal-agent perspectief'*. Niet-gepubliceerde bijlage bij de dissertatie. Instituut voor de Overheid, KULeuven, 325 p.

Vincent-Jones, P. 2000. 'Contracting for Public Services: Trust, Accountability, and Consumer Participation in UK Local Authority Quasi-Markets', Pp. 143-60 in *Contracting in the New Public Management*, ed. Y. V. H. H. Fortin. Amsterdam: IOS Press & IIAS.

Vlaams Minister van Financiën en Begroting, W. Demeester-Demeyer, 1993. "Nota Aan De Vlaamse Regering Betreft De Organisatie Van Een Centraal Thesauriebeheer Voor Heel De Vlaamse Gemeenschap." Brussel.

Vlaams Minister van Financiën en Begroting 1993. "Nota Aan De Leden Van De Vlaamse Regering Betreffende De Modaliteiten Inzake De Invoering Van Een Centraal Thesauriebeheer Voor De VOI's (Referentie VR/93/2209/DOC/0669)." Brussel.

Vlaams Minister van Financiën en Begroting. 1995. *Beleidsbrief 1995 Naar Een Begroting in Evenwicht. December 1995*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Vlaams Minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Luc Van den Bossche. 1996. *Beleidsbrief Ambtenarenzaken 1996. Naar Een Open En Kwaliteitsgericht Administratie.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Vlaams Parlement. 3 mei 1996. "Stuk 300 (1995-1996) Nr. 1: Decreet Houdende Bepalingen Tot Begeleiding Van De Aanpassing Van De Begroting 1996. Memorie Van Toelichting.".

Vlaams Parlement. 1997. "Stuk 17 (1997-1998) -Nr. 1: verslag Van Het Rekenhof M.b.t. Het Onderzoek Van De Ontwerpbegroting 1998 Van De Vlaamse Gemeenschap.".

Vlaams Parlement. 1997. "Resolutie Betreffende Het Juridisch Kader, Het Financieel Belang En De Audit Van Het Controlesysteem Van De Vlaamse Openbare Instellingen." aangenomen op 25 juni 1997.

Vlaams Parlement. 1998. "Stuk 11 (1998-1999) Nr. 1: Verslag Van Het Rekenhof Over De Geïntgegreerde Economische Boekhouding En Budgettaire Rapportering Van De Vlaamse Openbare Instelingen (VOI's) Vastgesteld Door De Nederlandse Kamer Van Het Rekenhof Op 30 Maart 1998.".

Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid. 1997. "Nota Aan De Leden Van De Vlaamse Regering. Betreft: Ontwerp Van Besluit Van De Vlaamse Regering Betreffende Een Geïntegreerde Economische En Budgettaire Rapportering Voor De Vlaamse Openbare Instellingen, Geagendeerd Op De Zitting Van De Vlaamse Regering Van 21 Mei 1997." Brussel.

Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, 1993 ."Centraal Thesauriebeheer. Toelichting Bij De Opdracht."

Vlaamse Minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer and Vlaams Minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche 1994 "Nota Aan De Vlaamse Regering Betreft Krachtlijnennota - Kaderdecreet Ter Vervanging Van De Wet Van 16 Maart 1954 Betreffende De Controle Op Sommige Instellingen Van Openbaar Nut, ".

Vlaamse Raad. 11 mei 1993. "Stuk 335 (1992-1993) Nr. 1: Ontwerp Van Decreet Houdende Maatregelen Tot Begeleiding Van De Aanpassing Van De Begroting 1993.".

———. 1990. "Gedrukte Stukken 349 (1989-90) Nr. 7. Voorstel Van Decreet Van De Heren P. Chevalier En E. Van Rompuy Houdende Het Statuut Van De Belgische Radio En Televisie, Omroep Van De Vlaamse Gemeenschap. Verslag Namens De Commissie Voor De Media Uitgebracht Door Mevr. A. Leyssen En De Heer D. Van Mechelen.".

———. 1993. "Handelingen Nr. 63 Van 23 Juni 1993: Maatregelen Tot Begeleiding Van De Aanpassing Van De Begroting 1993.".

———. 1994. "Stuk 15 (1993-1994) - Nr. 1.".

Vloeberghs, D. 1989. *Human Resource Management: Visie, Strategieën En Toepassingen.* Leuven / Amersfoort: Acco.

Vosselman, E. G. J. 1996a. 'Management Accounting En Management Control: Theoretische Perspectieven', *Maandblad Voor Accountancy En Bedrijfseconomie*, 96, (juli/augustus): 361-72.

———. 1996b. *Ontwerp Van 'Management Control'-Systemen. Een Economische Benadering.* Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Vries de, J. and A. F. A. Korsten. 1992. 'Verzelfstandiging: Panacee of Placebo? Een Introductie', *Bestuurskunde* , 92, (1): 4-7.

Vries de, P. 1992. " De Lastige Verhouding Tussen Departement En Agent. De Departementale Bekostiging in Het Licht Van De Principaal-Agent Benadering." Dissertatie Universiteit Twente, Twente.

Walsh, K. 1995. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: Macmillan.

Wart van, M. 1998. *Changing Public Sector Values*. London.

Waterman, R. W., A. Rouse, and R. Wright. 1998. 'The Venues of Influence: a New Theory of Political Control of the Bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, (1): 13-38.

Waterman, R. W. and K. J. Meier. 1998. 'Principal-Agent Models: an Expansion ?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, (2): 173-202.

Waterman, Richard W., Amelia Rouse, and Robert Wright. 1998. "The Venues of Influence: The New Theory of Political Control of the Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1):13-38.

Weingast, B. M. and M. Moran. 1983. 'Bureaucratic Discretion of Congressional Control: Regulatory Policy-Making by the Federal Trade Commission', *Journal of Political Economy*, 91, (October): 765-800.

West, W. F. 1997. 'Searching for a Theory of Bureaucratic Structure', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, (4): 591-613.

White, H. C. 1991. 'Agency As Control', Pp. 187-212 in *Principals and Agents: The Structure of Business*, eds. J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser. Boston: Harvard.

Williamson, O. E. 1981. 'The Economics of Organisations: The Transaction Cost Approach', *American Journal of Sociology*, 87, 548-77.

———. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York. London.

Williamson, O. E. 1993. 'Calculativeness, Trust and Economic Organization', *Journal of Law and Economics*, 36, (April): 453-86.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It.* BasicBooks.

Wirth, W. 1986a. 'Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy', Pp. 595-624 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Wirth, W. 1986b. 'Public Administration and Publics: Control of Bureaucratic Performance by Affected Citizens', Pp. 739-64 in *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector.*, eds. F. X. Kaufmann, G. Majone, and V. Ostrom. Berlin: de Gruyter.

Wolf P.J. (1993) 'A Case Survey of Bureaucratic Effectiveness in U.S. Cabinet Agencies: Preliminary Results', *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (2): 161-81.

Wood, B. D. and R. W. Waterman. 1994. *Bureaucratic Dynamics: the Role of Bureaucracy in Democracy*. Boulder : Westview Press.

World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: the Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

Yin, R. K. 1994. *Casestudy Research. Designs and Methods.* Second Edition. ed. Thousand Oaks, London, Sage.

Zimmerman, J. L. 1979. 'The Costs and Benefits of Cost Allocations', *Ten Accounting Review*, LIV, (3): 504-21.

Zucker, L. 1986. 'Production of Trust:Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920', *Research in Organizational Behavior*, 1986, (6): 53-111.

Belangrijkste wetgeving (volgens datum)[343]

Koninklijk Besluit Van 7 April 1954 Houdende Algemeen Reglement Op De Begroting En De Comptabiliteit Van De Bij De Wet Van 16 Maart 1954 Bedoelde Instellingen Van Openbaar Nut. Belgisch Staatsblad 18 april 1954.

Koninklijk Besluit Van 2 Oktober 1937 Houdende Het Statuut Van Het Rijkspersoneel. opnieuw gepubliceerd als bijlage I van het Koninklijk Besluit van 16 maart 1964 (Belgisch Staatsblad 25 maart 1964; errata Belgisch Staatsblad 7 juli 1964.

Koninklijk Besluit Van 7 Augustus 1939 Betreffende De Beoordeling En De Loopbaan Van Het Rijkspersoneel. opnieuw gepubliceerd als bijlage II van het Koninklijk Besluit van 16 maart 1964 (Belgisch Staatsblad 25.03.1964; errata Belgisch Staatsblad 7 juli 1964.

Koninklijk Besluit Van 8 Januari 1973 Houdende Bezoldigingsregeling Van Het Personeel Van Sommige Instellingen Van Openbaar Nut. 1973a.

[343] Verwijzingen naar minder belangrijke wetgeving en andere empirische bronnen zijn opgenomen in voetnoten in de empirische hoofdstukken van het rapport.

Verslag Aan De Koning Van Het Koninklijk Besluit Van 8 Januari 1973 Tot Vaststelling Van Het Statuut Van Het Personeel Van Sommige Instellingen Van Openbaar Nut. 1973b.

Koninklijk Besluit Van 8 Januari 1973 Tot Vaststelling Van Het Statuut Van Het Personeel Van Sommige Instellingen Van Openbaar Nut. 1979.

Bijzondere Wet Van 8 Augustus 1980 Tot Hervorming Van De Instellingen. Belgisch Staatsblad 15 augustus 1980.

Koninklijk Besluit Nr. 431 Van 5 Augustus 1986 Tot Wijziging Van De Wet Van 16 Maart 1954 Betreffende De Controle Op Sommige Instellingen Van Openbaar Nut. Belgisch Staatsblad 21 augustus 1986, Erratum: 26 november 1986.

Bijzondere Wet Van 8 Augustus 1988 Tot Hervorming Van De Instellingen. Belgisch Staatsblad 13 augustus 1988.

Bijzondere Wet Van 16 Januari 1989 Betreffende De Financiering Van De Gemeenschappen En De Gewesten. Belgisch Staatsblad 17 januari 1989.

Voorontwerp Decreet Betreffende Bestuurlijk Beleid. Memorie Van Toelichting. 1990.

Decreet Van 12 December 1990 Betreffende Het Bestuurlijk Beleid. 1991.

Wet Van 21 Maart 1991 Betreffende De Hervorming Van Sommige Economische Overheidsbedrijven.

Koninklijk Besluit Van 22 November 1991 Tot Bepaling Van De Algemene Principes Van Het Administratief En Geldelijk Statuut Van De Rijksambtenaren Die Van Toepassing Zijn Op Het Personeel Van De Executieven En Van De Publiekrechtelijke Rechtspersonen Die Ervan Afhangen. Belgisch Staatsblad 24 december 1991.

Verslag Aan De Koning Van De Minister Van Openbaar Ambt, R. Langendries, Bij Het KB Tot Bepaling Van De Algemene Principes Van Het Administratief En Geldelijk Statuut Van De Rijksambtenaren Die Van Toepassing Zijn Op Het Personeel Van De Executieven En Van De Publiekrechtelijke Rechtspersonen Die Ervan Afhangen. Belgisch Staatsblad 24 december 1991.

Koninklijk Besluit Van 20 Otkober 1992 Tot Uitvoering, Voor De Vlaamse Executieve, Van Artikel 62§1 Van Het Koninklijk Besluit Van 22 November 1991 Tot Bepaling Van De Algemene Principes Van Het Administratief En Geldelijk Statuut Van De Rijksambtenaren Die Van Toepassing Zijn Op Het Personeel Van De Executieven En Van De Publiekrechtelijke Rechtspersonen Die Ervan Afhangen. Belgisch Staatsblad 17 november 1992.

Besluit Van De Vlaamse Regering Van 22 September 1993 Houdende De Modaliteiten Tot Invoering Van Het Centraal Thesauriebeheer Voor De Vlaamse Openbare Instellingen. Belgisch Staatsblad 8 oktober 1993.

Decreet Van 30 Juni 1993 Houdende Maatregelen Tot Begeleiding Van De Aanpassing Van De Begroting 1993 (Opgeheven En Vervangen Door Art. 9 Van Het Decreet Van 16 December 1997 Houdende Bepaling Inzake Kas-, Schuld- En Waarborg Beheer Van De Vlaamse Gemeenschap). Belgisch Staatsblad 2 september 1993.

Besluit Van De Vlaamse Regering Van 24 November 1993 Houdende Organisatie Van De Ministerie Van De Vlaamse Gemeenschap En De Regeling Van De Rechtspositie Van Het Personeel.

Decreet Van 22 December 1993 Houdende Bepalingen Tot Begeleiding Van De Begroting 1994.

Koninklijk Besluit Van 26 September 1994 Tot Bepaling Van De Algemene Principes Van Het Administratief En Geldelijk Statuut Van De Rijksambtenaren Die Van Toepassing Zijn Op Het Personeel Van De Diensten Van De Gemeenschaps- En Gewestregeringen En Van De Colleges Van

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie En Van De Franse Gemeenschapscommissie, Alsook Op De Publiekrechtelijke Rechtspersonen Die Ervan Afhangen. Belgisch Staatsblad 01 oktober 1994.

Besluit Van De Vlaamse Regering Van 28 Juni 1995 Houdende Toewijzing Van Bevoegdheden Inzake Bestuur Van En Toezicht Op De Vlaamse Openbare Instellingen Gewijzigd Bij Besluit Van De Vlaamse Regering Van 12 Juli 1995. Belgisch Staatsblad 09 augustus 1995; wijziging Belgisch Staatsblad 14 oktober 1995.

Besluit Van De Vlaamse Regering Van 29 November 1995 Tot Vaststelling Van Regelen Inzake Organisatie En Werking Van De Diensten Van De Vlaamse Regering En Van De Vlaamse Openbare Instellingen. Belgisch Staatsblad 16 januari 1996.

Aanwijzingen Voor De Regelgeving Met Aanwijzingen Inzake Zelfstandige Bestuursorganen. 1996. *Staatscourant 177*.

Decreet Van 8 Juli 1996 Houdende Bepalingen Tot Begeleiding Van De Aanpassing Van De Begroting 1996.

Het Begrotingsstelsel Van De Openbare Instellingen Van De Sociale Zekerheid. 1997. *Begrotingsgids (*afl. 22): 161-220.

Koninklijk Besluit Van 3 April 1997 Houdende Maatregelen Met Het Oog Op De Responsabilisering Van De Openbare Instellingen Van Sociale Zekerheid, Met Toepassing Van Artikel 47 Van De Wet Van 26 Juli 1996 Tot Modernisering van De Sociale Zekerheid En Tot Vijwaring Van De Leefbaarheid Van De Wettelijke Pensioenstelsels. Belgisch staatsblad 30 april 1997.

Decreet Van 16 December 1997 Houdende Bepaling Inzake Kas-, Schuld- En Waarborgbeheer Van De Vlaamse Gemeenschap . Belgisch Staatsblad 30 december 1997.

Besluit Van De Vlaamse Regeing Van 19 December 1997 Tot Bepaling Van De Bevoegdheden Van De Leden Van De Vlaamse Regering, Gewijz. Bij Besluit Van De Vlaamse Regering Van 28 September 1998. Belgisch Staatsblad 31 december 1997; err. 17 januari 1998; wijziging Belgisch Staatsblad 29 september 1998.

Besluit Van De Vlaamse Regering Van 21 Mei 1997 Betreffende Een Geïntegreerde Economische Boekhouding En Budgettaire Rapportering Voor De VOI's.

Decreet Van 7 Juli 1998 Tot Wijziging En Opheffing Van Sommige Bepalingen Van Decreten En Wetten Betreffende Sommige Vlaamse Openbare Instellingen En Tot Opheffing Van Wettelijke Bepalingen Inzake Prioritaire Aanwerving Bij De Vlaamse Openbare Instellingen.

Bijlagen

Bijlage 2.1: De huidige hervormingen: een verschuiving tussen drie ideaaltypische sturingsarrangementen voor uitvoerende overheidsorganisaties

Vooral in de Scandinavische en Duitstalige vakliteratuur wordt dikwijls expliciet of impliciet verwezen naar een drietal ideaaltypische institutionele arrangementen voor de voorziening van goederen en diensten door de publieke sector. Naschold bijvoorbeeld trekt parallellen tussen drie 'governance'-systemen en de dominante sturing van uitvoerende overheidsorganisatie: sturing op middelen en processen ('bureaucratic governance by rule'); sturing op resultaten ('results-oriented governance'); en sturing via de markt op basis van winst ('private sector governance') (Naschold 1996b: 18). Hij spreekt hierbij over een *drietrapsraket*, verwijzend naar de assumptie in de internationale praktijk dat de 'private sector governance' modus optimaal is en dient te worden nagestreefd. Lane onderscheidt het 'ex ante' model en het 'ex post' model van sturing, waarbij dit laatste model aanleiding geeft tot een 'internal privatization' van de uitvoerende overheidsorganisatie (Lane 1995). Eerst worden deze ideaaltypische sturings-arrangementen omschreven en van elkaar onderscheiden op basis van de verschillende aspecten van de aangewende sturingssystemen.

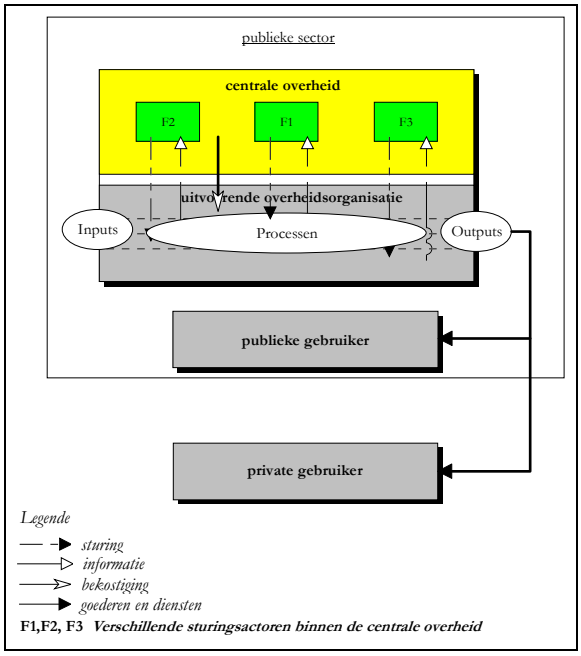
1. Sturingsarrangement I - De uitvoerende overheidsorganisatie als (een onderdeel van) de traditionele overheidsbureaucratie[344]

De centrale overheid tracht de acties van de uitvoerende overheidsorganisatie te beïnvloeden teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken voornamelijk door middel van gedetailleerde regels en standaarden op het vlak van de keuze en inzet van de verschillende soorten inputs en op het vlak van de te volgen procedures in het primaire proces. Dit gebeurt vanuit verschillende sturingscentra, waarvan de belangrijkste zijn: deze rond de inhoudelijk bevoegde minister en zijn administratie (beleidsmatige sturing); en deze rond de minister van Financiën en rond de minister van Ambtenarenzaken (beheersmatige sturing). Deze uitvoerende overheidsorganisatie heeft bijgevolg een minimale autonomie op het vlak van beheer. De beleidsmatige sturing richt zich op het operationele niveau (processturing), maar er is geen sprake van (systematische) resultaatsturing omwille van de vaagheid en het gebrek aan normering en prioritisering van de opgelegde beleidsdoelstellingen. Beleidsmatige en beheersmatige sturing staan volledig los van elkaar. De verschillende betrokken sturingscentra volgen de naleving van de door hen opgelegde gedetailleerde regels en standaarden op door intensieve monitoring en evaluaties (audits). De centrale overheid is opdrachtgever/bekostiger; de hoogte van de bekostiging is niet gekoppeld aan de gewenste of bereikte resultaten, maar wordt veelal op een incrementele wijze bepaald. De uitvoerende overheidsorganisatie bevindt zich in een monopoliepositie tegenover de gebruikers, die zowel kunnen behoren tot de publieke sector (b.v. als de uitvoerende overheidsorganisatie ondersteunende diensten aanbiedt) als privaatrechtelijk zijn[345].

---

[344] De actoren kunnen verschillende rollen die de betrokken actoren kunnen innemen in het sturingsarrangement (Fisher 1998: 214 /pt = cf.): (1) De *gebruikers* zijn de actoren die direct of indirect de dienst of het goed gebruiken of consumeren; in dit onderzoek zal deze term altijd verwijzen naar meerdere publieke of private rechtspersonen of particulieren. (2) De *aanbieders* zijn de actoren die het goed produceren of de dienst verstrekken aan de gebruikers; deze kunnen evenwel andere actoren in onderaanneming mede inschakelen. De 'uitvoerende overheidsorganisatie' is in dit onderzoek steeds een aanbieder. (3) De *kopers/bekostigers/opdrachtgevers* zijn de actoren die bepalen welke diensten die moeten worden geleverd en die de aanbieders daarvoor betalen/bekostigen. Indien deze actor de centrale overheid zelf is, wordt wat betreft de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie gesproken over '*budgetbekostiging*' of '*budgetallocatie*'; de uitvoerende overheidsorganisatie als aanbieder wordt immers rechtstreeks uit het budget bekostigd. Indien de uitvoerende overheidsorganisatie betaald wordt door de *gebruikers*, (publieke of private), wordt hierna gesproken over '*marktbekostiging*' of '*marktallocatie*'.

[345] De uitvoerende overheidsorganisatie draagt in dit sturingsarrangement alle kenmerken van een onderdeel van een Weberiaanse, op functionele basis georganiseerde 'rule-based' bureaucratie (Naschold, 1996), van Kasteleins' MCA-structuur (Kastelein 1990) en van Williamsons' U-vorm (Williamson 1985).

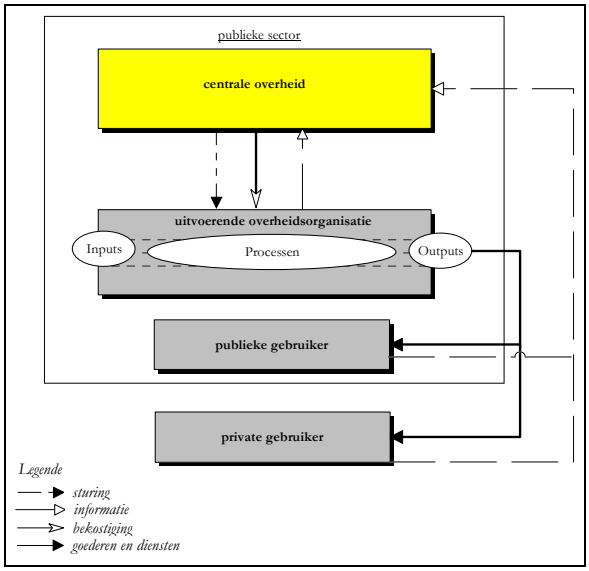


FIGUUR B2.1: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN STURINGSARRANGEMENT I: DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE ALS ONDERDEEL VAN DE TRADITIONELE OVERHEIDSBUREAUCRATIE[346]

2. Sturingsarrangement II - De uitvoerende overheidsorganisatie als quasi-contractuele partij voor de centrale overheid

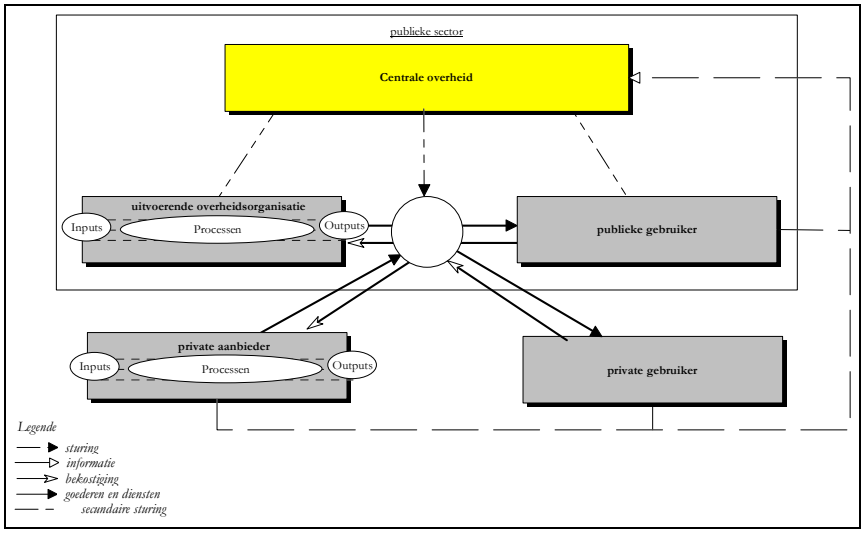
De centrale overheid tracht de acties van deze overheidsorganisatie te beïnvloeden teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken voornamelijk door *ex post* evaluatie van de behaalde resultaten (kwantiteit en kwaliteit van outputs of outcomes) die als meetbare normen *ex ante* vastgelegd zijn in mondelinge of geschreven overeenkomsten (‘contracten’) tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie. In dit sturingsarrangement heeft de betrokken eenheid relatief veel autonomie inzake het inzetten van inputs en het inrichten van het productieproces; ze is met andere woorden ‘op afstand geplaatst’. De beheersmatige inputsturing door de centrale overheid situeert zich op het tactische en strategische niveau. Beleidsmatig is er sprake van een systematische resultaatsturing op basis van een duidelijk prioritisering van de doelstellingen. De beleidsmatige en beheersmatige sturing zijn in grote mate geïntegreerd. Bij de opvolging en de evaluatie van de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie kan de centrale overheid ook gebruik maken van informatie, komende van de gebruikers (b.v. klantentevredenheidsmetingen). De uitvoerende overheidsorganisatie wordt bekostigd door de centrale overheid, die prikkels voorziet door de bekostiging indirect te koppelen aan het verwezenlijken van de vooropgestelde resultaten (b.v. door het voorzien van een financiële bonus of van het behoud van de budgettaire overschotten). Bij dit ideaaltype is er geen sprake van competitie met andere aanbieders t.a.v. de gebruikers.

[346] De grafische voorstellingen van de verschillende sturingsarrangementen is in grote mate geïnspireerd op de volgende drie werken: (Vosselman 1996b: 109-117; Common et al. 1992: 16-19; Fisher 1998: 216).



FIGUUR B2.2: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN STURINGSARRANGEMENT II: DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE ALS QUASI-CONTRACTUELE PARTIJ VOOR DE CENTRALE OVERHEID

3. Sturingsarrangement III – De uitvoerende overheidsorganisatie als marktpartij



FIGUUR B2.3: GRAFISCHE VOORSTELLING VAN STURINGSARRANGEMENT III: DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE ALS (INTERNE) MARKTPARTIJ

De centrale overheid tracht de acties van de uitvoerende overheidsorganisatie, teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken, in de eerste plaats te beïnvloeden door de schepping en bewaking van markten waarop de overheidsorganisatie in concurrentie is met andere publieke of private aanbieders. Centrale inputsturing is gereduceerd tot het strikte minimum en situeert zich uitsluitend op het strategische niveau. De resultaatsturing door de centrale overheid richt zich op resultaten m.b.t. kosteneffectiviteit uitgedrukt in financiële termen (winst, marktaandeel). De bekostiging gebeurt niet langer door de centrale overheid, maar door de gebruikers annex kopers zelf; de betrokken organisatie wordt immers bekostigd door verkoop van diensten of goederen aan de gebruikers die er een op de competitieve markt bepaalde prijs voor betalen. Er is hier sprake van een volledige koppeling tussen

de resultaten van de dienst en de hoogte van haar bekostiging. De verticale sturing door de centrale overheid wordt hier gedeeltelijk of geheel vervangen door horizontale sturing door vraag en aanbod en het prijsmechanisme.

4. De drie ideaaltypische sturingsarrangementen vergeleken naar aspecten en naar sturingsmechanismen

Tabel B2.1 omschrijft de sturingssystemen die in de drie types voorkomen en hun respectievelijke aspecten.

STURINGS-ARRANGEMENTEN	KENMERKEN VAN DE BETROKKEN STURINGSYSTEMEN
Traditionele overheids-bureaucratie	Dominante sturingsmechanisme: inputsturing Beleidsmatig: sterk bureaucratisch sturingsysteem (verticaal), gericht op processen op operationeel niveau Beheersmatig: sterk bureaucratisch sturingsysteem (verticaal), gericht op inputs op operationeel niveau (belangrijke rol van minister van Financiën en minister van Ambtenarenzaken) Voornaamste sturingsmoment is ex ante Centrale sturingscriterium is rechtmatigheid Voorbeelden van sturingsinstrumenten: Hiërarchische supervisie, 'standard operating procedures'; Kasbegroting gestructureerd volgens uitgavensoorten met grote mate van specialiteit (line-item budget) , ex ante goedkeuringsprocedures, begrotingsboekhouding, 'compliance-audits'
Quasi-contractuele partij	Dominante sturingsmechanisme: resultaatsturing Beleidsmatig/beheersmatig: zwak bureaucratisch sturingsysteem (verticaal) gericht op resultaten *geïntegreerd* met zwak bureaucratisch sturingsysteem (verticaal) gericht op inputs op strategisch en tactisch niveau (reductie van rol van minister van Financiën en minister van Ambtenarenzaken of aanzienlijke afstemming met inhoudelijk bevoegde minister) Voornaamste sturingsmoment is ex post Centraal sturingscriterium is effectiviteit en efficiëntie Voorbeelden van sturingsinstrumenten: Beheersovereenkomst, resultaatsnormen, prestatiebegroting, managementrapportages, kostenanalytische boekhouding, en 'performance audits'
Marktpartij	Dominant sturingsmechanisme: marktsturing (competitie en koppeling van bekostiging en resultaten) Horizontaal sturingsysteem: sturingsysteem door werking van markt, die gecreëerd is en gestuurd wordt door de centrale overheid (sturing op transacties) Beleidsmatig/beheersmatig: zeer zwak bureaucratisch sturingsysteem (verticaal) gericht op resultaten *geïntegreerd* met zeer zwak bureaucratisch sturingsysteem (verticaal) gericht op inputs op strategisch niveau (reductie van rol van minister van Financiën en minister van Ambtenarenzaken) Voornaamste sturingsmoment is ex post Centraal sturingscriterium is kosteneffectiviteit in financiële termen (en responsiviteit) Voorbeelden van sturingsinstrumenten: marktcreëerende en –regulerende instrumenten zoals toetredings- en uittredingsbeleid, prijsbeleid, arbitrage; financiële resultaatsnormen; winstbegroting; managementrapportages, kostenanalytische boekhouding; en 'performance audits'

TABEL B2.1: DE KENMERKEN VAN DE STURINGSSYSTEMEN IN DE DRIE IDEAALTYPISCHE STURINGSARRANGEMENTEN

De drie ideaaltypische sturingsarrangementen verschillen analytisch van elkaar m.b.t. de mate waarin de hoger beschreven vier sturingsmechanismen gebruikt worden. Tabel B2.2. geeft dit onderscheid weer.

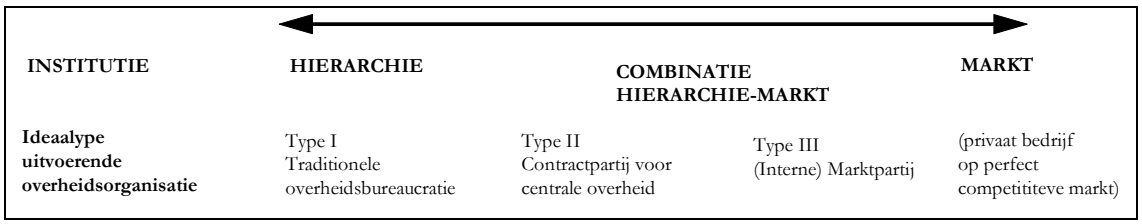
STURINGSMECHANISME	STURINGSARRANGEMENT I: TRADITIONELE OVERHEIDSBUREAUCRATIE	STURINGSARRANGEMENT II: QUASI-CONTRACTUELE PARTIJ VOOR DE CENTRALE OVERHEID	STURINGSARRANGEMENT III: (INTERNE) MARKTPARTIJ
Mate van sturing op inputs door de centrale overheid	+++ Detailsturing op afzonderlijke inputs	++ Sturing op inputs op niveau van strategische hoofdlijnen	+ Minimale sturing op inputs (b.v. m.b.t. rechtspositie van personeel)
Mate van sturing op resultaten door de centrale overheid	0 Geen sturing op resultaten (normstelling, opvolging, evaluatie)	++ Sturing op resultaten inzake outputs (efficiëntie) en effecten (effectiviteit)	+++ Sturing op (financiële) resultaten inzake kosteneffectiviteit (b.v. kostendekkingsgraad, winst)
Mate van koppeling van bekostiging aan resultaten	0 Geen koppeling door centrale overheid tussen bekostiging (door middel van budgetallocatie) en resultaten	+ Indirecte koppeling door centrale overheid tussen bekostiging (door middel van budgetallocatie) en resultaten	+++ Directe koppeling door centrale overheid tussen bekostiging (via marktallocatie) en resultaten. (Bekostiging via markt gebeurt op basis van p*q)
Mate van competitie op productmarkt	0 Monopolie	0 Monopolie	+++ Competitie

TABEL B2.2: DE IDEAALTYPISCHE STURINGSARRANGEMENTEN EN HUN DIMENSIES[347]

Tussen deze drie basis-sturingsarrangementen bevinden zich uiteraard nog verschillende tussenvormen[348]. Deze drie types dienen dan ook als ideaaltypes en hebben een heuristische functie.

5. De ideaaltypische sturingsarrangementen en de internationale assumpties

Verwijzend naar hiërarchieën en markten als institutionele basisvormen voor coördinatie van sociale systemen (Thompson, 1991), kan gesteld worden dat de evolutie over deze drie ideaaltypische sturingsarrangementen heen verwijst naar een verschuiving van hiërachie naar markten als dominante institutie met betrekking tot coördinatie van uitvoerende overheidsorganisaties. De figuur B2.4 geeft dit grafisch weer:

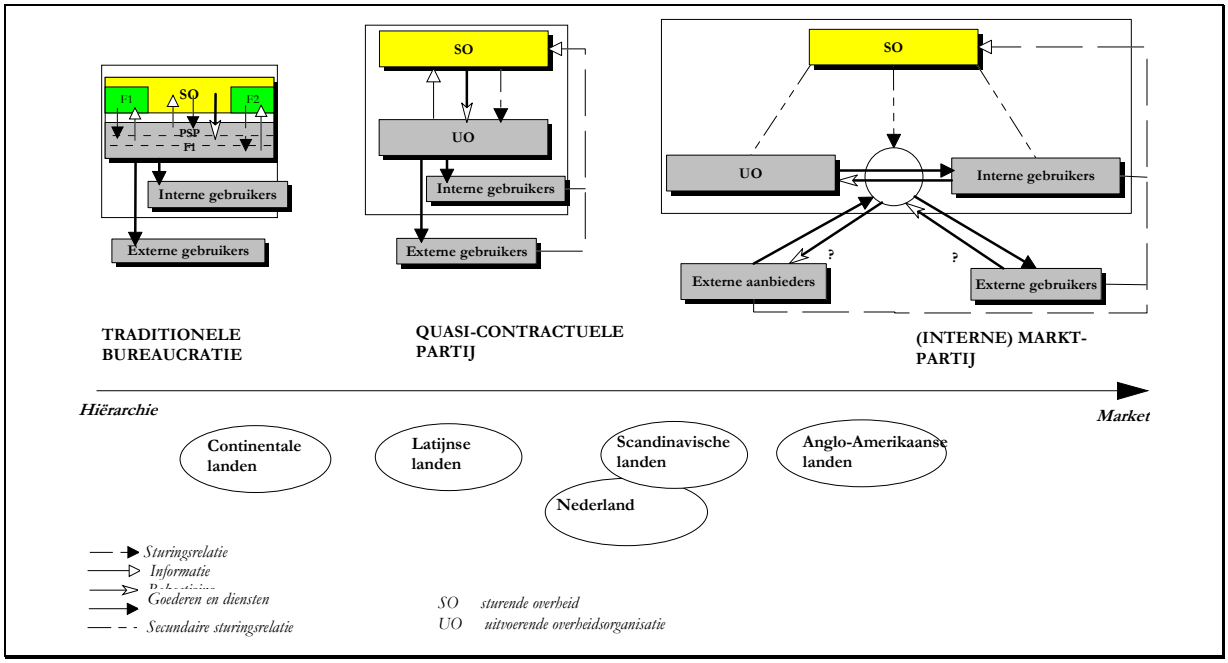


FIGUUR B2.4: DE STURINGSARRANGEMENTEN EN HIËRARCHIE VERSUS MARKT ALS INSTITUTIES VOOR COÖRDINATIE

[347] 0: niet aanwezig; +: in beperkte mate aanwezig; ++ in matige mate aanwezig; +++: in hoge mate aanwezig.

[348] Interessante tussenvormen zijn de volgende. (1) tussen sturingsarrangement I en II: verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisatie met resterende inputsturing als belangrijkste sturing; (2) tussen sturingsarrangement II en III: de outputbekostigde uitvoerende overheidsorganisatie, waarbij de bugetbekostiging direct gekoppeld is aan de gewenste resultaten; de uitvoerende overheidsorganisatie bekostigd door marktallocatie in een monopoliepositie; de uitvoerende overheidsorganisatie als partij op een interne markt; de uitvoerende overheidsorganisatie als partij op een quasi-markt; de uitvoerende overheidsorganisatie als partij op een voucher-markt (cf. Fisher 1998; Common et al. 1992).

Het overzicht van de huidige institutionele hervormingen in de internationale praktijk (zie hoofdstuk 1.1.1) geeft aan waar verschillende clusters van landen zich bevinden op dat continuum, zoals weergegeven is in figuur B2.5. De assumpties in de internationale praktijk spreken de overtuiging uit dat een verschuiving van het sturingsarrangement van de uitvoerende overheidsorganisaties naar ideaaltype arrangement III de grootste resultaatsverbetering bij deze uitvoerende overheidsorganisatie teweeg zal brengen.



FIGUUR B2.5: GROEPEN VAN LANDEN EN HUN POSITIE OP HET HIËRARCHIE-MARKT CONTINUÜM (INDICATIEF)

Bijlage 5.1: Schaling van variabelen door middel van de multicriteria-methode

1. Een schaling door middel van multicriteria-analysetechnieken

De literatuur inzake ex-ante evaluatie gaat in op een aantal technieken die toelaten een aantal alternatieven te rangschikken volgens hun verwachte impact t.a.v. een aantal beoordelingscriteria. Ex-ante evaluatietechnieken laten toe de beleidsvoorbereiding enigszins te rationaliseren en omvatten verschillende technieken. Enerzijds zijn er de monetaire methoden, zoals de kosten-batenanalyse en (in afgezwakte vorm) de kosteneffectiviteitsanalyse waarbij alle beoordelingscriteria in monetaire eenheden worden uitgedrukt. Bij multicriteriamethoden daarentegen worden effecten niet tot monetaire waarden herleid, maar blijven in de meest geëigende eenheid (b.v. aantallen, meters, …) (Klaassen and Sorber). Verder is specifiek voor multicriteriamethoden dat er wordt uitgegaan van verschillende, expliciete beoordelingscriteria, die omwille van verschillende meeteenheden en/of kwalitatieve scores, niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld. Tenslotte wordt er in die methoden rekening gehouden met het feit dat een bepaald criterium in de beoordeling zwaarder mee kan tellen dan een ander criterium. Dit gebeurt door het toekennen van gewichten aan de verschillende criteria (Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse 1984,60).

De methoden

Tabel B5.1 geeft de verschillende mogelijke multicriteriamethoden weer, waarbij vermeld wordt in hoeverre de methode kwantitatieve of kwalitatieve informatie kan verwerken.

MUTLICRITERIAMETHODEN	CRITERIUMSCORES	GEWICHTEN	RELEVANTE KENMERKEN
Gewogen sommering	kwantitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Gebruik bij ordinale scores wordt afgeraden[349]
Concordan-tieanalyse	kwantitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Gebruik bij ordinale scores wordt afgeraden[350]

TABEL B5.1: DE VERSCHILLENDE MULTICRITERIAMETHODEN (BLANKART 1987: 59-112)

[349] Bij de gewogen sommering worden gestandardiseerde kwalitatieve criteriumscores geïnterpreteerd als gestandardiseerde kwantitatieve criteriumscores. Men moet zich ervan bewust zijn dat deze vertaalsalg kan leiden tot een verkeerde beoordeling van de uiteindelijke rangorde van alternatieven. Het gebruik van de kwalitatieve variant van de gewogen sommeringsmethode wordt dan ook afgeraden (Blankart 1987b: 142). Burger en Treur passen nochtans een soortgelijke methode toe op ordinale criteriumscores en gewichten.

[350] Bij de concordantieanalyse worden gestandardiseerde kwalitatieve criteriumscores geïnterpreteerd als gestandardiseerde kwantitatieve criteriumscores. Men moet zich ervan bewust zijn dat deze vertaalsalg kan leiden tot een verkeerde beoordeling van de uiteindelijke rangorde van alternatieven. Het gebruik van de kwalitatieve variant van de concordantieanalyse wordt dan ook afgeraden (Blankart 1987b: 142).

MUTLICRITERIAMETHODEN	CRITERIUMSCORES	GEWICHTEN	RELEVANTE KENMERKEN
Regime methode (numerieke methode)	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Gaat uit van een paarsgewijs vergelijken van alternatieven waarbij de vergelijking tussen twee alternatieven niet wordt beïnvloed door andere alternatieven Kan ordinale informatie van criteria en gewichten verwerken Laat verhoging van meetniveau voor criteria en gewichten toe op basis van veelvuldige trekkingen uit de toegelaten waarden. De regimes worden vermenigvuldigd met de random getrokken gewichten, waarna op basis van een waarschijnlijkheidstabel per alternatief een totaal score vastgesteld wordt, met name het gemiddelde van de kansen dat het betrokken alternatief boven een ander alternatief wordt gerangschikt De kwalitatieve gegevens worden als onbekende kwantitatieve gegevens beschouwd met *lineaire uniforme kansverdelingen*, waarbij wordt verondersteld dat de intervallen tussen de gemiddelden van de getrokken gewichten gelijk zullen zijn Standaardisatie van criteriumscores is niet noodzakelijk Levert in alle gevallen een rangorde van alternatieven op, maar kleine verschillen in de totaalscores dienen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. De totaalscores kunnen variëren van nul tot één
Verwachtings-waarde-methode	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Kan ordinale informatie van criteria en gewichten verwerken Laat verhoging van meetniveau voor criteria en gewichten toe op basis van de verwachte waarde van criteriumscore en gewichten De kwalitatieve gegevens worden als kwantitatieve gegevens beschouwd met met intervallen die op een *niet lineaire wijze uniform* zijn verdeeld. De intervallen tussen de kwantitatieve gewichten wordt groter naarmate deze belangrijker zijn. Voor de criteriumscores geldt het omgekeerde. Berekening gebeurt op basis van de gewogen sommeringsmethode Levert in bijna alle gevallen een rangorde van alternatieven Scores kunnen nooit de waarde nul aannemen
Evamix methode	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Voor combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve scores
Permutatie methode	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Bepaling van de score per rangorde in plaats van per alternatief Standaardisatie van scores niet noodzakelijk Levert in combinatie met kwalitatieve gewichten niet altijd een volledige rangschikking van de alternatieven op
Meerdimensionele schaalanalyse (één- en meerdimensionale ontvouwingsmodel)	Kwantitatief en kwalitatief	Kwantitatief of kwalitatief	Bij toepassing van het ééndimensionale ontvouwingsmodel worden de alternatieven en de criteria zodanig op één dimensie geplaatst dat de oorspronkelijke orderelaties zijn blijven gelden. De afstanden van de alternatieven tot de criteria en de kwantitatieve gewichtenset worden met de gewogen sommeringsmethode tot een totaalscores berekend waarbij een lagere score gunstiger is dan een hoge) Uitkomsten dienen met grote voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd Bij groot aantal alternatieven en criteria verhoging van meetniveau mogelijk op basis van veronderstelling dat criteria worden beïnvloed door een beperkt aantal achterliggende factoren. Bij een schaalanalyse op kwalitatieve data is de uiteindelijke puntenconfiguratie zelden uniek. Gelijke rangordegetallen bij een criterium kunnen deze onbepaaldheid van de eindloplossing versterken Complexe berekeningswijzen

TABEL B5.1 (VERVOLG): DE VERSCHILLENDE MULTICRITERIAMETHODEN (BLANKART 1987: 59-112)

Bepaling van gewichten

Eén van de cruciale elementen in de toepassing van de multicriteriamethoden is de bepaling van de gewichtenset, waarvoor de mogelijkheden in tabel B5.2 zijn weergegeven.

METHODE	UITLEG
Analyse van beslissingen uit het verleden	Via b.v. literatuurstudie
Intervieuws	Waarbij de beslissers wordt gevraagd de betrokken criteria te rangschikken naar preferentie, of een vast aantal punten over de criteria te verdelen zodanig dat de puntenaantallen het relatieve belang van de criteria weerspiegelen
Paarsgewijze vergelijking	Waarbij de criteria onderling worden vergeleken, een voorkeur wordt uitgesproken voor één van de twee en vervolgens wordt gevraagd aan te geven in welke mate het ene criterium boven het andere wordt verkozen;
Interactieve methode	Waarbij gedurende het gehele evaluatieproces informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen analist en beslisser of opdrachtgever; stapsgewijs worden zo de gewichtenset bepaald
Hypothetische gewichtensets	Waarbij achtereenvolgens de verschillende criteria worden benadrukt die bij het vraagstuk een belangrijke rol spelen: een gewichtenset die het werkgelegenheidsaspect vooropstelt, een die ecologische aspecten benadrukt, enz.

TABEL B5.2: METHODEN OM DE GEWICHTEN TE BEPALEN IN DE MULTICRITERIA ANALYSE (KLAASSEN AND SORBER , M1700-17).

Het is hierbij belangrijk dat de gewichten de preferenties van de betrokken actoren weergeven. Gewichten kunnen kwantitatief of kwalitatief van aard zijn. Via technieken is het mogelijk om kwalitatieve gewichtenset om te zetten in kwantitatieve gewichtensets, zoals daar zijn de verwachtingswaardemethode, de paarsgewijze vergelijkingsmethode (methode Saaty), de random gewichten methode (aselecte trekkingen van gewichtensets die resulteert in een frequentietabel van rangschikking), en de extreme gewichten methode.

Onzekerheid

Specifiek voor de multicriteriamethoden is de erkenning van de onzekerheid en bijgevolg het bestaan van technieken om deze onzekerheid in kaart te brengen. Met name worden de volgende onzekerheden onderkend: de afhankelijkheid van de rangorde van alternatieven voor de gebruikte methode (methode-gevoeligheid); het toekennen van onzekere scores (bepalen van schattings- of score-onzekerheid en het bepalen van een betrouwbaarheidsinterval voor criteriumscores); en het bepalen van de gewichten en de omzetting van kwalitatieve in kwantitatieve gewichten (bepalen van preferentie- of gewichtenonzekerheid en het bepalen van een betrouwbaarheidsinterval voor gewichten).

2. De toepassing van multicriteriamethoden in dit onderzoek

Het gebruik van een techniek die steunt op rationele afwegingen past in het kader van agentschapstheorie, waarbij rationale actoren op een nutsmaximaliserende manier beslissingen nemen. In dit onderzoek wordt verondersteld dat agenten/uitvoerende overheidsorganisaties:

(1) bij de keuze van hun gedrag de wijze van sturing door de principaal rationeel overwegen waarbij zij de verschillende sturingsmechanismen voor een bepaald gewicht laten meespelen;

(2) bij de keuze van hun gedrag voor iedere sturingsvariabele (sturingsmechanisme) de verschillende onderscheiden dimensies in acht nemen, waarbij ze aan deze dimensies een zeker gewicht koppelen.

De beslissing wordt genomen door de afweging van de formele en feitelijke situatie aan de vorige situatie;

(3) de gewichtenset dat de uitvoerende overheidsorganisatie als *corporate actor* aan een bepaalde sturingsvariabele toekent het evenwicht is van de gewichtensets toegekend door de individuen binnen de uitvoerende overheidsorganisatie. Er wordt verondersteld dat deze gewichtensets binnen een vaste rangorde blijven. De gewichtenset van de uitvoerende overheidsorganisatie valt voor externen echter niet met zekerheid te achterhalen; en

(4) verschillende uitvoerende overheidsorganisaties verschillende gewichtensets *binnen een vaste rangorde* hanteren. Deze verschillende gewichtensets zijn niet met zekerheid vast te stellen voor externe actoren (de principaal of de onderzoeker).

Doel is de bepaling van de onderlinge rangschikking van de verschillende alternatieve waarden van de variabele, door een gewogen combinatie van de waarden van de deelvariabelen. Hierbij wordt gestreefd naar een rangschikking die zou gelden voor de meeste agenten met een verschillende gewichtenset binnen een vaste rangorde.

Uitgaande van deze veronderstellingen wordt vervolgens nagegaan welke methoden bruikbaar zijn, welke strategie voor de gewichtsbepaling dient te worden gevolgd en welke gevoeligheidsanalyses aangewezen zijn.

Methoden

Bij de keuze van de methode gelden de volgende voorwaarden: de methode moet geldige resultaten opleveren bij kwalitatieve scores en gewichten; en de methode moet leiden tot een volledige rangschikking van de mogelijke alternatieven van de samengestelde variabele.

Het gebruik van de gewogen sommeringsmethode en de concordantieanalyse worden afgeraden in het geval van kwalitatieve scores en gewichten. Mogelijke methoden zijn de regime-methode, de verwachtingswaardemethode en de meerdimensionale schaalanalyse. Voor de laatste twee methoden geldt dat niet altijd een volledige rangschikking kan worden bekomen. Verder behandelt de verwachtingswaardemethode de kwalitatieve scores als verwachte kwantitatieve waarden. Hierbij steunt de verwachtingswaardemethode op de veronderstelling dat de kwantitatieve scores niet lineair uniform verdeeld zijn binnen de door de kwalitatieve scores aangegeven gebied. Hierbij geldt dat de intervallen tussen deze kwantitatieve scores groter wordt naarmate de scores minder belangrijk zijn. Deze veronderstelling wordt niet gemaakt in de regimemethode. De meerdimensionale schaalanalyse veronderstelt een groot aantal alternatieven en criteria om tot betrouwbare oplossingen te leiden.

De regimemethode leidt tot een volledige rangschikking van de mogelijke alternatieven op basis van een frequentietabel van de rangschikkingen die volgen uit een groot aantal trekkingen van gewichtensets binnen de gegeven rangorde. Vervolgens wordt aan ieder alternatief een *totaalscore* toegekend, met name *het gemiddelde van de kansen dat het betrokken alternatief boven een ander alternatief wordt gerangschikt.* Er wordt in de regime-methode, in tegenstelling tot de andere methodes, geen standaardisatie toegepast, hetgeen mogelijke vertekening van de resultaten reduceert. Tenslotte kent de regimemethode geen kwantiatieve waarden toe aan kwalitatieve scores maar richt zich op de onderlinge rangorde van alternatieven.

De regimemethode gaat uit van een paarsgewijze vergelijking van criteriumscores. Per criterium wordt voor elk mogelijk alternatievenpaar vastgesteld welk van beide alternatieven voor dit criterium het hoogst wordt gewaardeerd. De resultaten van iedere paarsgewijze vergelijking wordt in een regime uitgedrukt (met de waarden +1 als het eerste alternatief hoger wordt gerangschikt als het tweede en –1 in het andere geval). Een regimematrix geeft voor alle mogelijke alternatievenparen het betrokken regime weer. Door het gebruik van regimes gaat geen enkele informatie verloren. Vervolgens wordt de

volledige rangschikking van de alternatieven bepaald. Hiertoe kan men de analytische methode of de numerieke methode volgen. De numerieke methode kan de rangschikking van een groot aantal alternatieven genereren, in tegenstelling tot de analytische methode. In de numerieke methode wordt met behulp van een computer door middel van een random generator een groot aantal malen een gewichtenset m.b.t. de criteria (i.c. de deelvariabelen) binnen een gegeven rangorde getrokken. Hierbij is de kans op een getrokken gewichtenset, die aan de gewichtenrangorde voldoet, is even groot als de kans op een andere gewichtenset, die eveneens aan de rangorde voldoet. Men gaat, in tegenstelling tot de verwachtingswaardemethode, bij de trekkingen uit een verwachte lineaire uniforme verdeling, dat wil zeggen nadat alle trekkingen zijn verricht, wordt verondersteld dat de afstanden (intervallen) tussen de gemiddelden gelijk zullen zijn. Iedere getrokken gewichtenset wordt vermenigvuldigd met de regimes. Dit resulteert in een groot aantal mogelijke rangorden van alternatieven, die in een waarschijnlijkheidstabel worden geplaatst. De uiteindelijke rangorde wordt bepaald door de gemiddelde totaalscores uit deze tabel te berekenen (Blankart 1987: 70-79).

Bepaling van de gewichten

Vertrekkende van de basisveronderstelling dat de toegekende gewichten binnen een vaste rangorde tussen de agenten kunnen verschillen, is het voldoende de rangorde van de criteria vast te stellen. De mogelijke diversiteit in toegepaste gewichtensets door de agenten verantwoordt de toepassing van een random gewichten methode waarbij de gewichtenset vele malen binnen de vastgestelde rangorde gevarieerd wordt. Zodoende kan een volledige rangschikking van alternatieven bekomen worden gebaseerd op de frequentie van de rangschikkingen op basis van de verschillende mogelijke gewichtensets. *Een dergelijke rangschikking stemt overeen met de rangschikking die door een groot aantal agenten met verschillende gewichtensets (binnen een vaste gewichtenrangorde) zou worden aangeduid.* De regimemethode past een vorm van random gewichten methode toe, waarbij verondersteld wordt dat deze lineair uniform verdeeld zijn.

Gevoeligheidsanalyses bij onzekerheid

In dit onderzoek speelt score-onzekerheid geen rol, daar het gaat om ex post onderzoek. De gewichtenonzekerheid van de rangschikking van de mogelijke waarden van de variabele dient wel te worden getest.

Immers het bepalen van de kwalitatieve gewichten wordt gekenmerkt door onzekerheid op *twee niveaus*. De gewichten kunnen niet alleen per beoordelaar variëren, maar ook in de tijd veranderen. Bovendien zijn preferenties niet altijd nauwkeurig te meten (Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse en -instrumentatie 1992: 148). Deze onzekerheden gelden ook in dit onderzoek. De *gewichtenonzekerheid van het eerste niveau* houdt in dat de rangorde van de toegekende kwalitatieve gewichten verkeerd kan zijn. In de literatuur worden twee methodes voor het testen van gewichtenonzekerheid op het eerste niveau onderkend. Ten eerste kunnen alternatieve gewichtensets op hetzelfde evaluatieprobleem worden toegepast. Een tweede methode, die ondersteund wordt door de BOSDA software, maakt gebruik van onzekerheidspercentages. Hierbij wordt de kans geschat dat de prioriteitsvolgorde van twee opeenvolgende gewichten onjuist is. (Janssen and Herwijnen 1992a: 138). In dit onderzoek wordt deze gewichtenonzekerheid niet getest, ervan uitgaande dat de gewichtentoekenning gebeurd is op een representatieve wijze (zie verder).

De *onzekerheid bij kwalitatieve gewichten van het tweede niveau* is de onzekerheid dat kwalitatieve gewichten op de juiste wijze worden omgezet in kwantitatieve gewichten. De keuze van de wijze van omzetting (b.v. directe kwantificering of verwachtingswaarde) kan de uiteindelijke rangschikking van de alternatieven beïnvloeden. In dit onderzoek wordt rekening gehouden met deze vorm van gewichtenonzekerheid. Daartoe wordt bij de toepassing van de regimemethode voor twee betrokken

alternatieven in de waarschijnlijkheidstabel nagegaan *hoe hoog het percentage van alle berekende volgordes van de twee alternatieven dat het ene alternatief boven het andere wordt gerangschikt*. Situeert dit percentage zich rond 50%, dan betekent dat de rangschikking tussen de twee alternatieven niet stabiel is bij trekking van vele kwantitatieve gewichtensets binnen de gewichtenrangorde in kwestie. Dit zal vooral het geval zijn voor alternatieven met kwantitatieve waarden die heel dicht bij elkaar liggen. Daarom wordt de rangorde van die alternatieven op haar gewichtengevoeligheid nagekeken. Met de resultaten van deze gevoeligheidsanalyses moet dan rekening worden gehouden bij het trekken van conclusies uit de analyse.

3. Stappen in de schaling van de onafhankelijke variabelen op basis van multicriteria-analyse

In dit onderzoek wordt als volgt te werk gegaan bij de schaling van de onafhankelijke variabelen:

(1) Vanuit de theorie wordt bepaald welke verschillende deelvariabelen van de variabele, zijnde een sturingsmechanisme, een invloed kunnen hebben op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie.

(2) Vervolgens worden op basis van theoretische inzichten de mogelijke waarden van die deelvariabelen in een ordinale schaal uitgedrukt.

(3) Er wordt een lijst met mogelijke alternatieve waarden van de variabele opgemaakt, die wordt gevormd door alle mogelijke combinaties tussen de verschillende waarden van de betrokken deelvariabelen. Met andere woorden, de waarden van de deelvariabelen worden gecombineerd teneinde een typologie van de variabele op te stellen.

(4) Vervolgens stelt zich de vraag naar de onderlinge rangschikking van de alternatieve waarden van de variabele. Daartoe wordt eerst per alternatieve waarde van de variabele voor de betrokken deelvariabelen de waarde weergegeven met een numerieke score. Die numerieke score geeft de rangorde van een bepaalde waarden van een deelvariabele weer op de ordinale schaal (zie stap 2). De score 1 wordt aan de hoogste mogelijke waarde en n aan de laagste mogelijke waarde toegekend, waarbij n het aantal mogelijke waarden van die deelvariabele weergeeft.

(5) Bij een verdere stap wordt een gewichtenrangorde bepaald. Hierbij wordt de vraag gesteld naar de orde van belangrijkheid van de betrokken deelvariabelen m.b.t. de invloed van de variabele op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie. Deze gewichtenrangorde kan worden verkregen (a) op basis van theoretische inzichten of (b) op basis van inzichten van een betrokken uitvoerende overheidsorganisatie of (c) op basis van inzichten van de principaal, de centrale overheid; of (d) op basis van het oordeel van een expert. *In dit onderzoek worden de gewichten bepaald door een expert die de verschillende uitvoerende overheidsorganisaties vertegenwoordigt die het onderzoeksveld uitmaken*. De expert diende hierbij de verschillende deelvariabelen per variabele te rangschikken in orde van belangrijkheid. Deze expert is gemandateerd om uit de naam van de verschillende uitvoerende overheidsorganisaties te spreken. In concreto gaat het om een respondent van MOVI, de vereniging die Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's) vertegenwoordigt. De VOI's maken het onderzoeksveld uit.

(6) Daarna wordt met behulp van de computer de regimemethode uitgevoerd. Het resultaat is een volledige rangschikking van alle mogelijke waarden van de betrokken variabele met vermelding van de totaalscore van ieder alternatief. Deze totaalscore geeft het gemiddelde weer van de respectievelijke kansen dat het betrokken alternatief boven een bepaald ander alternatief wordt gerangschikt. Deze totaalscore variëren van 0 tot 1, waarbij het bij alle getrokken gewichtensets door alle andere alternatieven gedomineerde alternatief 0 scoort en het alternatief, dat bij alle getrokken gewichtensets

alle andere alternatieven domineert, de waarde 1. M.a.w., alle mogelijke waarden van de variabele worden op een schaal geplaatst.

(7) Tijdens de analyse wordt aan iedere observatie een waarde m.b.t. de variabele toegekend op basis van de scoring van de verschillende betrokken deelvariabelen. De verschillende observaties kunnen onderling gerangschikt worden op basis van de uit de vorige stap verkregen schaal of volledige rangschikking.

(8) Ter voorbereiding van de interpretatie van de resultaten worden de rangschikking van de waarden van de betrokken observaties getest op gewichtenonzekerheid van het tweede niveau. Deze analyse gebeurt specifiek bij die observaties waarvan de kwantitatieve waarde heel dicht bij elkaar liggen. Bij de interpretatie van de resultaten wordt rekening gehouden met de mate van gewichtengevoeligheid van de rangschikking. *Indien deze analyse aanleiding zou geven tot een andere interpretatie, wordt dat expliciet vermeld of worden de hieruitvolgende conclusies niet weerhouden.*

Bijlage 5.2: Operationalisering van de onafhankelijke variabelen via analyse-instrumenten

1. Operationalisering en meting van de onafhankelijke variabele 'mate van inputsturing' of 'mate van beheersautonomie'

De belangrijkste inputs die in de publieke sector aangewend worden voor het uitvoeren van primaire productieprocessen zijn (1) de financiële middelen; en (2) het personeel. Om na te gaan in hoeverre de centrale overheid de uitvoerende overheidsorganisaties stuurt op inputs, wordt de sturing door de centrale overheid tav. de keuze en inzet van financiële middelen (d.i. het financieel management) en personeel (d.i. het personeelsmanagement) in hoofde van de uitvoerende overheidsorganisatie nader onderzocht. Met andere woorden, er wordt verondersteld dat de sturing door de centrale overheid t.a.v. het financieel management en het personeelsmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie een representatief beeld geven van de sturing door de centrale overheid t.a.v. alle overige inputs.

De sturing door de centrale overheid t.a.v. het financieel management en het personeelsmanagement van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt respectievelijk geoperationaliseerd als de mate waarin de centrale overheid (één of meerdere principalen) betrokken is bij strategische, tactische en operationele beslissingen inzake het beheer van de financiële, respectievelijk de personele middelen door de uitvoerende overheidsorganisatie. De variabele 'inputsturing' kan dus beschouwd worden door het samenspel van twee deelvariabelen, die in combinatie een continuüm gaande van maximale inputsturing tot minimale inputsturing vormen: de mate van betrokkenheid van de centrale overheid[351] (de verschillende principalen) bij het nemen van beslissingen m.b.t. de keuze en inzet van inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie; en de aard of het niveau van deze beslissingen (operationeel, tactisch of strategisch).

Verder wordt echter gewerkt met de inverse variabele 'mate van beheersautonomie'. Inzake financieel management, respectievelijk personeelsmanagement wordt een analyse-instrument opgemaakt dat bestaat uit die twee deelvariabelen.

1.1. De deelvariabelen en de waarden: omschrijving en theoretische impact

Graad van beslissingsautonomie door de betrokken uitvoerende overheidsorganisatie

Deze variabele dient de verdeling van bevoegdheid m.b.t. beslissingen inzake het financieel en personeelsmanagement tussen de uitvoerende overheidsorgansiatie en de centrale overheid weer te geven. De indeling die in dit onderzoek wordt aangewend, sluit aan bij voorbeelden uit de literatuur[352], maar zoekt tevens expliciet aansluiting bij de noties van bestuurlijk toezicht, zoals deze in het administratief recht omschreven staan[353]. De verschillende toezichtsprocedures bepalen immers de

[351] Verder wordt niet meer gesproken over 'mate van betrokkenheid van de centrale overheid' maar van haar inverse, m.n., 'de mate van autonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie'. 'Autonomie' als concept verwijst hier naar de *beheersmatige* autonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie.

[352] Inzake de graad van autonomie zijn er indelingen in de literatuur terug te vinden. Zo laat Kastelein de graad van autonomie variëren van 'volledig afhankelijk, extern bepaald/geregeld' tot 'lump sum / volledig autonoom' (Burger 1992: bijlage bij hoofdstuk 1). Een andere interessante indeling is die van Neelen (Neelen 1993: 191-192), waarbij twee facetten belangrijk zijn: de houder van de beslissing en de mate waarin de prinicpaal betrokken was bij de totstandkoming van de beslissing.

[353] Traditioneel oefent een overheid invloed uit op de beslissingen van een territoriaal of functioneel gedecentraliseerde overheid door administratief toezicht uit te oefenen op die beslissingen, voorafgaand aan hun uitvoering. Via dergelijk administratief toezicht kan de toezichthoudende overheid ex ante de keuze en inzet van de inputs door de uitvoerende

bevoegdheidsverdeling inzake beslissingen inzake financieel en personeelsmanagement op een directe manier. Tabel B5.3 geeft de verschillende mogelijke waarden inzake de mate van beslissingsbevoegdheid in hoofde van de uitvoerende overheidsorganisatie weer. Het is duidelijk dat de mogelijke waarden verwijzen naar *ex ante* vormen van beïnvloeding, niet naar *ex post* vormen (zoals informatieverplichtingen).

GRAAD VAN BESLISSINGSBEVOEGDHEID (IN VOLGORDE VAN AFNEMENDE MATE)	DUIDING EN UITLEG
Interne beslissing (IB)	de uitvoerende overheidsorganisatie neemt de beslissing, zonder goedkeuring of machtiging te vragen aan de centrale overheid en waarbij de beslissing niet onderworpen is aan het algemeen toezicht van de centrale overheid
Interne beslissing onder extern algemeen toezicht (IBAT)	de uitvoerende overheidsorganisatie neemt de beslissing, zonder goedkeuring of machtiging te vragen aan de centrale overheid en waarbij de beslissing onderworpen is aan het algemeen toezicht van de centrale overheid (in geval van mogelijkheid tot opschortend beroep of vernietiging)
Gezamenlijke interne en externe beslissing (EB&IB)	de beslissing is enkel geldig als ze wordt expliciet goedgekeurd en ondertekend door de interne en de externe actor op gelijkwaardige basis (in geval van bepalingen in een door beide partijen ondertekende overeenkomst)
Externe beslissing na intern advies of na intern voorstel (EBNIV)	op initiatief en op basis van een voorstel van de uitvoerende overheidsorganisatie neemt de centrale overheid de beslissing (in geval van machtiging of goedkeuring van beslissingen) of de centrale overheid neemt de beslissing waarbij de centrale overheid het initiatief neemt, zelf een ontwerp van beslissing maakt en hierover het advies van de instelling vraagt.
Externe beslissing (EB)	de beslissing wordt door de centrale overheid genomen zonder daarin de uitvoerende overheidsorganisatie te kennen (in geval van opleggen van beslissing of substitutie)

TABEL B5.3: MATE VAN BETROKKENHEID VAN DE CENTRALE OVERHEID BIJ BESLISSINGEN

Aard en niveau van de beslissingen

De *beslissingsdomeinen* verwijzen naar de belangrijkste deelgebieden inzake management van de betrokken input, die concrete beslissingstopics inhouden.

Beslissingstopics (of beslissingen) zijn concrete punten waarover beslissingen dienen genomen te worden in het kader van het management van een bepaalde input. Per beslissingsdomein kunnen de betrokken beslissingstopics worden ingedeeld naargelang ze beslissingen van strategische, tactische of operationele aard inhouden. De criteria voor selectie van beslissingtopics zijn enerzijds éénduidigheid en anderzijds de invloed op de flexibiliteit van de inzet van productiefactoren.

In hoofdstuk 2 werd reeds verwezen naar de drie niveaus van beheersmatige of inputsturing. Het onderscheid tussen strategische, tactische en operationele beslissingen inzake financieel en personeelsmanagement verwijst niet naar de *locus* van de beslissingen (zie b.v. in het Michigan-model van HRM (Fombrun, Tichy, and Devanna 1984), maar eerder naar de *focus* van de beslissingen.

Er zijn de beslissingen van strategische aard. De strategie van een organisatie is de "weg waarlangs men zijn doelstellingen wil realiseren en de middelen die men denkt daarvoor te moeten aanwenden.

---

overheidsorganisatie sturen. Dat bestuurlijk toezicht kan algemeen of bijzonder zijn (Cadiat 1986,127) (andere bronnen): (1) het algemeen toezicht is van toepassing op alle beslissingen van dat bestuur in de vorm van (a) opschortend beroep van een uit te voeren beslissing; (b) vernietiging van deze beslissing; en (c) substitutie- of evocatierecht waarbij de toezichthoudende overheid haar beslissing de beslissing van het ondergeschikte doet vervangen; (2) het specifiek toezicht is enkel van toepassing op wettelijk omschreven beslissingen van dat bestuur in de vorm van (a) machtiging (ook eensluidend advies) en goedkeuring waarbij de toezichthoudende overheid toelaat dat de beslissing van de instelling *van kracht wordt* en (b) advies voorafgaande aan de beslissing van de uitvoerende overheidsorganisatie.

Een strategie bestaat dan uit een omschrijving van de wijze van aanpak, de in te zetten middelen en de daarbijhorende planning" (Vloeberghs 1989, 14). De strategie van een onderneming geeft de opstelling van de organisatie tegenover de omgeving weer en richt zicht op doelen die op langere termijn bereikt moeten worden. De algemene strategische oriëntatie van het management van de organisatie dient zich te vertalen in een strategische oriëntatie van het algemeen management net als van het management van de ondersteunende functies. Zo dient ook het personeelsmanagement en het financieel management zich te oriënteren op de gevoerde strategie. Modern management, inclusief het management van de ondersteunende functies, dient consistent te zijn met de gekozen strategie, structuur en cultuur van een organisatie. Ook binnen respectievelijk het financieel management en het personeelsmanagement dient er een consistentie te bestaan tussen de verschillende deeldomeinen[354] (b.v. (Kluytmans 1993:19-20; Vloeberghs 1989)).

Beslissingen op strategisch niveau[355] inzake het management van een bepaalde input hebben betrekking op beslissingen met betrekking tot *algemene principes en regels* inzake de verschillende deeldomeinen van het betrokken management, waarbij deze beslissingen

(1) De mate waarin de deeldomeinen kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de organisatiestrategie mee bepalen of de mate waarin de deeldomeinen de slagvaardigheid en de snelheid van aanpasbaarheid van de organisatie aan de huidige en toekomstige eisen van de omgeving mee bepalen;

(2) De volgende fundamentele aspecten van ieder deeldomein aanbelangen:

(2a) Beslissingen inzake fundamentele kenmerken van het deeldomein die de verwezenlijking van de organisatiestrategie meebepalen en/of de aanpasbaarheid van het management aan de eisen van de omgeving mee bepalen (b.v. (Torrington and Hall 1998)). Bijvoorbeeld zal bij de vormgeving van de personeelsbeoordeling moeten worden beslist of de boordeling gericht is op het functioneren, de prestaties en/of het doorgroei-potentieel (Kouwenhoven C.P.M. and van Hooft 1990 102). Verwante beslissingen zijn de reikwijdte van maatregelen, en de aansluiting van het betrokken deeldomein op de andere bedrijfsfuncties

(2b) Beslissingen inzake aansluiting op de andere deeldomeinen van het betrokken management: bij het vormgeven van de deelgebieden dient te worden aangegeven welke relaties er bestaan met andere deelgebieden. Zo dient in het kader van personeelsmanagement te worden beslist in hoeverre beloningssysteem samenhangt met het beoordelingssysteem (wordt de beloning (mede) op basis van de functioneringsevaluatie bepaald?).

Het strategisch niveau is het niveau van de algemene principes en algemene regels, die voor alle beslissingen op dat gebied gelden. Dit niveau omvat ook beslissingen over de noodzakelijke hoeveelheid van een bepaalde input voor de gehele organisatie (b.v. totale financiële middelen, totaal personeelsaantal).

Beslissingen op tactisch niveau hebben betrekking op de nadere invulling van de verschillende deelgebieden inzake het betrokken management, waarbij specifieke regels en procedures *per categorie van de betrokken input* wordt vastgelegd. Deze beslissingen op tactisch niveau kaderen binnen de

---

[354] Verschillende onderzoeken wijzen op contingentie tussen enerzijds de structuur van de organisatie en het gekozen HRM-type (incl. componenten) (Galbraith and Nathanson 1975) en tussen de organisatiestrategie en het HRM-systeem en haar respectievelijke componenten (Vloeberghs 1989,58-59; Miles and Snow 1978; Ackermann 1986). Zo verbinden Galbraith en Nathanson aan de verschillende organisatietypes van ondernemingen (gaande van eenvoudig, naar Holding en multidivisioneel tot globale vorm) bepaalde types van personeelsbeoordeling, personeelsbeloning en loopbaansystemen (Galbraith and Nathanson 1975). Vloeberghs geeft de relaties weer tussen Miles en Snows' types van strategieën voor organisaties ('Defenders, Prospectors, Analysers, Reactors') en types van rekrutering en selectie, beloning, training en ontwikkeling, en prestatiebeoordeling (Vloeberghs 1989,60).

[355] Merk op: de algemene regels en principes die op het strategische niveau worden weerhouden betreffen weldegelijk regels die specifieke betrekking hebben op het betrokken gebied van financieel management. De beginselen van openbaar bestuur die in se op alle overheidsbeslissingen en -activiteiten van toepassing zijn, worden hier niet in rekening genomen.

beslissingen op strategisch niveau die voor het betrokken deelgebied genomen zijn. Dergelijke tactische beslissingen inzake concrete regels en procedures scheppen een strikt kader waarbinnen de operationele beslissingen genomen worden. Dit niveau omvat ook beslissingen over de noodzakelijke hoeveelheid van bepaalde categorieën van een bepaalde input (b.v. financiële middelen per uitgavensoort; personeelsaantal per hiërarchisch niveau en rang).

Beslissingen op operationeel niveau zijn beslissingen inzake de *concrete uitvoering* van het betrokken deeldomein. Hierbij worden de strategische en in de tactische regels en procedures toepgepast op inidividuele of afzonderlijke gevallen (b.v. individueel personeelsbeheer).

Het analyse-instrument m.b.t. sturing op financieel management door de centrale overheid[356]

"Public financial management is the process wherein a governmental unit or agency (1) employs the means to obtain and allocate resources and /or money, based on implied or articulated priorities; and (2) utilizes methods and controles to effectively achieve publicly determined ends" (McKinney 1995, 2). Zes beslissingsdomeinen worden in deze studie onderscheiden inzake financieel management (voor licht afwijkende indelingen zie (Coe 1989; McKinney 1995). Tabel B5.4 geeft de zes beslissingsdomeinen weer met een aanduiding van de relevante aspecten, een inschatting van het belang van deze aspecten voor de centrale overheid enerzijds en voor de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds. Deze duiding verwijst tevens naar het belang van deze autonomiegebieden in het agentschapstheoretische model. In bijlage 5.3 vindt men de lijst met beslissingstopics per beslissingsdomein.

Het analyse-instrument m.b.t. sturing op personeelsmanagement door de centrale overheid

Sturing op het vlak van personeel is een voor de overheid zeer belangrijke vorm van inputsturing. In overheidsorganisaties is personeel dikwijls de belangrijkste inputfactor die tot meer dan tachtig procent van de budgettaire middelen opslorpt. Het personeelsmanagement dat in de overheidsorganisaties gevoerd wordt bepaalt in grote mate de resultaten die deze overheidsorganisatie bereikt in het nastreven van haar doelstellingen. In de literatuur zijn verschillende onderverdelingen van het HRM systeem terug te vinden (Armstrong 1988; Vloeberghs 1989, 115-116; Buelens, Van den Broeck, Vanlommel, and Henderickx 1995; zie ook (Kluytmans and Hancké 1993). Een voor dit onderzoek bruikbare indeling onderscheidt zes beslissingsdomeinen[357]. Tabel B5.5 geeft de zes beslissingsdomeinen weer met een aanduiding van de relevante aspecten, een inschatting van het belang van deze aspecten voor de centrale overheid enerzijds en voor de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds. In *bijlage 5.4* vindt men de concrete lijst met beslissingstopics per beslissingsdomein.

[356] Het instrument werd voorgelegd aan twee experten inzake financieel overheidsmanagement (twee inspecteurs van Financiën) (juni 1999).

[357] De indeling van dit analyse-instrument in een vroeg stadium van ontwikkeling werd besproken met een expert inzake personeelsmanagement in de publieke sector, m.n. dr. Trui Steen in april-mei 1999.

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
F1. Begroting & begrotingsuitvoering 1. Inhoud en vorm van begroting 2. Totstandkoming en uitvoering van begroting 3. Begrotingsprincipes (universaliteit, annaliteit, specialiteit)	Machtigingsinstrument: (bepaalt ex ante informatie-asymmetrie)[358]: Bepaalt voor welk doel financiële middelen mogen worden ingezet, en laat toe om de rechtmatigheid van de besteding van deze middelen voor deze doelen op te volgen. Bepaalt basis (uitgaven- of kostensoorten, kostendragers: activiteiten, prestaties en doelstellingen; kostenplaatsen) en het niveau waarop middelen gemachtigd worden en controle van de bestedingen kan gebeuren. Centrale overheid heeft voordeel bij een zo gedetailleerd mogelijk voorgeschreven begrotingsstructuur waarbij gestreefd wordt naar continuïteit (vergelijking in de tijd) en naar uniformiteit (vergelijking tussen organisaties. Bepaalt wie de bestedingen machtigt en controleert. Bepaalt ook de tussenkomst van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Maakt machtiging en controle van bestedingen in hoofde van de centrale overheid beheersbaar	*Plannings- en* managementinstrument*:* Bepaalt de mate van flexibiliteit van inzet van middelen door de uitvoerende overheidsorganisatie door vastlegging van basis en niveau van machtiging. Bepaalt de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf haar begroting vaststelt of de bestedingen dient te laten goedkeuren voor uitvoering. Bepaalt ook de tussenkomsten van de centrale overheid. Bepaalt de mate waarin uitvoerende overheidsorganisatie kan verschuiven tussen begrotingsposten en begrotingsjaren
F2. Boekhouding 1. Inhoud en vorm van boekhouding 2. Aanrekening en waarderingsprincipes en -regels	Toezichtinstrument (bepaalt ex post informatie-asymmetrie): Bepaalt informatie en betrouwbaarheid ervan die sturende overheid over management door uitvoerende overheidsorganisatie verkrijgt. De centrale overheid voordeel bij een zo gedetailleerd mogelijk voorgeschreven boekhoudsysteem (soort boekhouding, rekeningstelsel en aanrekenings- en waarderingsregels) waarbij gestreefd wordt naar continuïteit (vergelijking in de tijd) en naar uniformiteit (vergelijking tussen organisaties (Cadiat 1986: 122)	Managementinstrument: De uitvoerende overheidsorganisatie heeft voorkeur aan een boekhoudsysteem waarbij enkel algemene regels worden vastgelegd, omdat dergelijke voorschriften (1) de mogelijkheid laten bestaan om het boekhoudsysteem verder in te richten volgens de eigen behoeften aan managementinformatie ter ondersteuning van de keuzes van de inzet der inputs, en omdat (2) een eigen boekhoudsysteem remmen kan inbouwen tegen het verlies van informatie-asymmetrie door verschillende mechanismen: een weinig gedetailleerd rekeningstelsel, vage aanrekenings- en waarderingsregels, onvergelijkbare rekeningen en regels met andere organisaties, discontinuïteit van rekeningen en regels….

TABEL B5.4: BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

[358] Over de controle van de begrotingsopmaak en de inhoud van het budget schrijft Cadiat: "ce controle doit permettre à l'autorité de vérifier, par avance, que les organismes vont faire un usage efficient des ressources qui leur sont attribuées. Ce controle n'est pas vraiment efficace que si le budget est impératif c'est-a-dire si les crédits sont limitatifs et ne peuvent être dépasseés sans l'autorisation de ladite autorité. Il est aussi essentiel que le budget soit suffisamment détaillé et qu'il ne puisse y avoir de transfert d'un poste à l'autre" (Cadiat 1986,121). Om een reële controle toe te laten, dienen de budgetten verplicht tijdig te worden overgemaakt aan de toezichthoudende overheid, in ieder geval voor de ingang van het betrokken begrotingsjaar. De wet van toepassing voorziet dan ook dikwijls dwingende termijnen voor de voorlegging van de begroting (Cadiat 1986,121).

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
F3. Inkomstenmanagement en reserveringen 1. Aard, omvang en aanwending van eigen inkomsten of ontvangsten 2. Aard, omvang en aanwending van reserves	Bepaalt de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie eigen middelen mag opbouwen door inkomstenverwerving of door reserveringen. De centrale overheid is voorstander van strikte reglementering of machtiging. Eigen inkomsten en reserveringen zijn enkel nuttig als dit resulteert in een verminderde overheidstussenkomst vanuit de algemene middelen ter financiering van de uitvoerende overheidsorganisatie. Er is een nood aan de reglementering van de aard van de aangeboden goederen en diensten en de tariefbepaling vanuit de bekommernis een gelijke dienstverlening voor allen te garanderen en misbruiken te voorkomen. Er is nood aan grote invloed en goed inzicht willen hebben in de aanwending van de eigen inkomsten en reserves, waarbij zij dienen aangewend worden voor activiteiten die verenigbaar zijn met de statutaire opdracht van de overheidsorganisatie en liefst ten dele moeten ten goede komen aan de basisdienstverlening van de uitvoerende overheidsorganisatie.	Voor de uitvoerende overheidsorganisatie brengt de mogelijkheid tot het vragen van een prijs voor de diensten die ze levert of het opbouwen van reserves, meer middelen aan voor het doen van uitgaven en verhoogt de mogelijkheid tot keuze van inzet van financiële inputs. Hierbij heeft de uitvoerende overheidsorganisatie de voorkeur aan algemene regels of geen regels, waardoor ze in meerdere of mindere mate vrij is te bepalen: (1) de aard van de bronnen waaruit ze haar eigen inkomsten kan puren of reserves kan opbouwen, (2) de omvang van de eigen inkomsten uit verkoop van goederen en diensten en van de opgebouwde reserves; (3) de aard van de goederen en diensten aangeboden aan derden en de tarieven die voor deze diensten worden gevraagd; (4) de aanwending van de eigen inkomsten en van de opgebouwde reserves.
F4. Aankoopmanagement[359] 1. Verwerving en vervreemding van roerende goederen 2. Verwerving en vervreemding van roerende goederen (incl. onteigening) 3. Gunning opdracht tot levering goederen en diensten	De verwerving van roerende of onroerende goederen in de vorm van investeringen kunnen de begroting van de centrale overheid naar volgende jaren toe verzwaren of via leningen de schuldgraad verhogen. Bovendien zijn investeringen deel van economisch beleid. Daarom is er een machtiging of strikte reglementering nodig en is dergelijke verwerving enkel mogelijk als het strookt met de doelstellingen van de uitvoerende overheidsorganisatie (Cadiat 1986: 122-123) Voor de centrale overheid is het belangrijk dat de voorgeschreven procedures voor aankoopmanagement garanderen (McKinney 1995: 135)dat (1) de geleverde goederen en diensten aan de laagst mogelijke prijs worden geleverd (b.v. centralisatie van aankoopmanagement) door het toelaten van competitie; (2) de procedures favoritisme en willekeur onmogelijk maken (waarbij de voorkeur wordt gegeven aan gedetailleerde procedures en strenge controles).	De uitvoerende overheidsorganisatie is voorstander van soepele procedures voor het verwerven van roerende en onroerende goederen en het aanbesteden en het gunnen van een opdracht van werken, leveringen en diensten die (1) toelaten de tijd tussen de beslissing tot overgaan tot het aankopen van een bepaald goed of dienst en de tijd dat deze dienst of goed geleverd wordt zo kort mogelijk te houden (de procedure bij onderhandse gunning is veel korter dan bij beperkte en algemene aanbesteding); (2) de uitvoerende overheidsorganisatie veel invloed geven in het specifiëren van de benodigde goederen en diensten en de gunningscriteria, zodat de geleverde goederen en diensten aangepast zijn aan de noden van de organisatie; en (3) de uitvoerende overheidsorganisatie veel invloed geven bij het toewijzen van de opdracht aan een bepaalde leverancier omwille van aanzien, macht en prestige…

TABEL B5.4 (VERVOLG): BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

[359] Aankoopmanagement of 'purchasing' is een functie die gericht is op het verwerven van alle goederen en diensten, uitgezonderd deze die rechtstreeks door de ambtenaren van de overheidsdienst geleverd worden. Inbegrepen zijn aankopen van materialen, grondstoffen, meubilair, uitrusting, en alle andere diensten die onder contract geleverd worden (McKinney 1995: 135).

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
F5. Kasmanagement[360] en financiële verrichtingen op lange termijn 1. Kasmanagement 2. Beleggingen op lange termijn 3. Leningen op lange termijn[361]	De centrale overheid is voorstander om de beschikbare gelden van de uitvoerende overheidsorganisaties te optimaliseren en vooral te centraliseren zodat zij er gebruik kan van maken. Cumulatie van kasmiddelen bij uitvoerende overheidsorganisaties dient vermeden te worden. Ook de toegang van de instellingen op de kapitaalmarkt wil ze aan een strikte reglementering of machtiging onderwerpen; immers een te hoge schuldgraad van de uitvoerende overheidsorganisaties brengt de centrale overheid als eindverantwoordelijke tegenover de schuldeisers (cf. waarborgverlening) financieel in gevaar en kan haar eigen rating verslechteren.	De uitvoerende overheidsorganisatie is voorstander van een eigen kasmanagement en het doen van eigen financiële verrichtingen zonder een strikte reglementering. Een eigen kasmanagement en eigen financiële verrichtingen laten toe (1) de beschikbaarheid van de middelen te optimaliseren in het kader van de eigen noden (b.v. bij crisismomenten); (2) de inkomsten uit het beleggen van beschikbare middelen te optimaliseren voor de eigen organisatie; (3) middelen ter beschikking kan stellen voor de financiering voor (noodzakelijke) kapitaalprojecten en –goederen (en de keuze van inputs kan optimaliseren op korte termijn), en (4) door beleggingen en financiële transacties het prestige en macht van de instellingen te vergroten.
F6. Deelnames in en oprichting van andere rechtspersonen 1. Deelname in andere rechtspersonen (participaties) 2. Oprichting van andere rechtspersonen (b.v. dochteronderneming)	Vanuit het oogpunt van de centrale overheid bestaat de vrees dat het oprichten van dochterondernemingen en participaties mogelijkheden biedt voor omzeiling van het bestuurlijk toezicht op het beheer van de organisatie. De centrale overheid zal voorstander zijn van een strikte reglementering.	Het oprichten van dochterondernemingen en het nemen van participaties heeft dikwijls tot doel bepaalde activiteiten te laten uitvoeren door de betrokken ondernemingen of organisaties, waarbij deze dit flexibeler kunnen doen dan de moederorganisatie. Dit deels omdat deze zich niet dienen te houden aan bepaalde reglementeringen of gehinderd worden door toezicht van overheidswege. Ook is het een mogelijkheid voor de uitvoerende overheidsorganisatie om actief te zijn op andere vlakken dan haaropdracht voorschrijft, hetgeen haar invloed en macht zal vergroten. De uitvoerende overheidsorganisatie zal voorstander zijn van een ruime bevoegdheid terzake.

TABEL B5.4 (VERVOLG): BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

[360] Kasmanagement of thesauriebeheer is een proces dat gericht is op twee objectieven: 1) het voorzien en garanderen van maximale beschikbaarheid van kas (liquide middelen); en 2) het verzekeren van een maximale opbrengst op de korte termijn belegging van overbodige kasmiddelen (McKinney 1995, 154; Coe 1989, 117). Kasmanagement houdt dus in dat er een optimaal evenwicht wordt gezocht tussen beschikbaarheid en opbrengsten van kasmiddelen. Centraal staan vier functies in het kasmanagement: (1)de inning van kasmiddelen, volgende uit betalingsverplichtingen door derden: deze inning dient in een ideaal systeem zo snel mogelijk te gebeuren om de beschikbaarheid en de opbrengst te maximaliseren; (2) de uitbetaling of uitgifte van kasmiddelen om aan betalingsverplichtingen te voldoen: samenhangend met de zo snel mogelijke inning van vorderingen op derden, dienen de betalingen aan derden zo lang mogelijk te worden uitgesteld; (3) het beleggen van kasmiddelen op zicht of korte termijn: bij de keuze van de beleggingen is de snelheid van omzetting naar liquide middelen, evenals de opbrengst bepalend; en (4) het lenen van kasmiddelen op korte termijn: Om kastekorten te kunnen overbruggen dient de organisatie te kunnen lenen om korte termijn waarbij de kost van deze leningen geminimaliseerd dient te worden. Bij deze functies staat de rol van de bank of financiële instelling centraal. Voor elk van deze functies kan de bank geschikte diensten leveren (zie bijvoorbeeld: tabel 6.2 in (McKinney 1995,:169 exhibit 5-2) (Coe 1989, 123). De keuze van de bank en van haar diensten staat dan ook centraal in het kasmanagement systeem.

[361] Een overheidsorganisatie heef in essentie drie manieren om kapitaalsgoederen of –projecten te financieren: 1) kasmiddelen gebruiken; 2) reserveren van kasmiddelen voor toekomstige verwerving of 3) het overgaan tot lange termijn leningen. “The responsibility for long-term borrowing is critical in public and other not-for-profit agencies. Particularly in smaller agencies imprudent decisions can lead to serious financial problems” (McKinney 1995: 191).

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
P1. Personeelsplanning, werving en selectie 1. Vaststelling personeelsbehoeften 2. Statuut of contract 3. Werving en selectiesysteem	De centrale overheid zal de personeelsomvang van de uitvoerende overheidsorganisaties willen beperken, daar personeel langetermijn-financiële consequenties geeft. Daarom is zij voorstander van een personeelsformatie[362]. Uniforme, strakke en gecentraliseerde wervings- en selectieprocedures vermijden willekeur, nepotisme en rechtsongelijkheid door uitvoerende overheidsorganisaties. De centrale overheid, deels gedwongen door de personeelsvakbonden zal het respect voor de statutaire tewerkstelling en haar uniforme toepassing bewaken.	Door haar personeelsplanning, werving en selectie zoveel mogelijk zelf te kunnen uitvoeren zonder daarbij gebonden te zijn aan stringent regels kan de uitvoerende overheidsorganisatie (1) tijdig de juiste kwantiteit en kwaliteit van personeel aantrekken om haar organisatiestrategie te bereiken, en (2) volgens haar eigen criteria personeel selecteren. De uitvoerende overheidsorganisatie zal geen voorstander zijn van een personeelsformatie, daar deze de personeelsomvang en kwaliteit teveel aan banden legt (i.t.t. budgettaire equivalenten). De omvang en kwaliteit van haar personeelsomvang bepaalt mee haar macht, prestige en de noodzaak van haar voortbestaan. De uitvoerende overheidsorganisatie is voorstander van eigen werving en selectie en van soepele contractuele tewerkstelling (zonder personeelsformatie).
P2. Personeelsbeoordeling[363] 1. Beoordelingscriteria 2. Beoordelingsprocedures	De centrale overheid zal voorstander zijn van strikt gereglementeerde beoordelingssystemen, om rechtsgelijkheid voor het overheidspersoneel te verhogen en misbruiken te vermijden. Het door haar gepropageerde beoordelingssysteem geeft aan wat zij belangrijk vindt als eigenschappen en gedrag van het personeel van de uitvoerende overheidsorganisatie.	Personeelsbeoordeling is een manier waarop een organisatie zicht kan krijgen op het functioneren, de prestaties of de doorgroeimogelijkheden (potentieel) van haar personeelsleden. Een dergelijk zicht is voor de organisatie onontbeerlijk wil ze haar personeel optimaal inzetten in het bereiken van haar strategische doelstellingen. De basis en de criteria voor beoordeling dienen voor de betrokken personeelsleden vingerwijzingen te zijn wat belangrijk geacht wordt in de organisatie en daarom nauw aan te sluiten bij de cultuur en strategie van de organisatie. Door de koppeling van beoordeling met beloning en loopbaanbeleid kan deze een motiverend effect hebben op de personeelsleden.

TABEL B5.5: BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

[362] Een personeelsformatie geeft in principe voor elke organsiatie en voor elk onderdeel van die organsiatie het maximaal aantal betrekkingen dat kan worden bezet (Hondeghem 1990: 167) of de gewenste norm voor de omvang en de zwaarte van het personeelsbestand uitgedrukt in FTE's, functieniveaus en functies (graden) die voortspruiten uit de organisatiestructuur (Buurma and Treurniet 1996 95). Definities inzake personeelsplanning, werving en selectie vindt men in de volgende bronnen: (Roe 1983; Vander Meeren 1993,85; Buelens et al. 1995; Vloeberghs 1989: 124).

[363] Personeelsbeoordeling is "een samenhangend geheel van handelingen dat erop gericht is via een menselijk oordeel tot waarderende uitspraken te komen over kenmerken, gedrag of resultaten van een werknemer in een arbeidsorgansiatie" (Hoogstad and Weststeijn 1993:252). Op basis van dit oordeel kan de organisatie maatregelen treffen ten aanzien van de betrokken werknemer. Het beoordelingssysteem omvat het geheel van regels en hulpmiddelen die m.b.t. de beoordeling van een gegeven personeelscategorie zijn vastgelegd en het omvat met name de procedure voor het beoordelen en het rapporteren van de resultaten en de formulieren en andere hulpmliddelen waarvan gebruik wordt gemaakt (Hoogstad and Weststeijn 1993:252).

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
P3. Loopbaanmanagement[364] 1. Aard en structuur loopbaansysteem 2. Bevorderingscriteria en -procedures 3. Mobiliteitscriteria en-procedures 4. Ontslagcriteria en -procedures	De centrale overheid zal een zekere uniformiteit inzake de structuur van loopbaansystemen willen bewaken, om mobiliteit tussen uitvoerende overheidsorganisaties mogelijk te maken. Ook bevorderings-, ontslag- en mobiliteitsprocedures zal zij strikt reglementeren om misbruiken en rechtsongelijkheid te voorkomen.	De uitvoerende overheidsorganisatie is tegen strikt gereglementeerde loopbaansystemen gekant, daar zij vanuit haar eigen noden voldoende ruimte wil om instellingsspecifieke functies, niveaus en loopbanen te creëren. Zij wil zo mogelijk vrij kunnen beslissen over de basis voor bevordering, ontslag en mutatie. Het is voor een organisatie van strategisch belang dat personeel, eenmaal aangenomen, zodanig binnen de organisatie doorstromen (via taaktoewijzing, overplaatsing, promotie, en indien nodig ontslag) dat het personele talent in relatie tot de organisatiedoeleinden maximaal wordt benut (van Laanen, van Dijck, and Hancké 1993:341).
P4. Personeelsbeloning 1. Beloningsstructuur en criteria 2. Beloningsherziening	De centrale overheid zal de personeelsbeloning strikt sturen, omdat deze financiële consequenties heeft. Rechtsongelijkheid dient te worden vermeden, net als misbruiken en willekeur. Een gedifferentieerd beloningsbeleid tussen uitvoerende overheidsorganisaties ligt moeilijk.	De uitvoerende overheidsorganisatie wil haar beloningsbeleid ten dele zelf kunnen bepalen, om haar aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt te vergroten, om haar personeel naar eigen bevinden te kunnen belonen, zodat ze gemotiveerd worden op de criteria die zij nuttig acht.

TABEL B5.5 (VERVOLG): BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

[364] Loopbaanmanagement of – beleid is "het proces van de systematische afstemming tussen de behoeften en de mogelijkheden van de organisatie en de loopbaanwensen van een individu (Kluytmans 1993, 330). Dit is het sturen van personeelstromen door de organisatie teneinde een adequate en continue bezetting van de functies in de organisatie te realiseren en het creëren van optimale ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers (Kluytmans 1993, 330). Een loopbaanpad bestaat uit een serie functies die door middel van loopbaanstappen aan elkaar gerelateerd zijn (Buurma and Treurniet 1996,99). Loopbaanpaden kunnen verticaal zijn, waarin de stappen leiden tot een steeds hogere functie, of ze kunnen horizontaal zijn (functionele loopbanen).

BESLISSINGSDOMEIN	BELANG VOOR CENTRALE OVERHEID	BELANG VOOR UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE
P5. Vorming, training en ontwikkeling (VTO) 1. Aard, programma en toelating VTO	De centrale overheid zal regels inzake VTO stellen om haar visie inzake VTO te verwezenlijken.	De uitvoerende overheidsorganisatie wil autonoom haar VTO-beleid bepalen omdat dat mogelijk maakt om in functie van de toekomstige kwalificatienoden eigen personeel terdege op te leiden.
P6. Arbeidsvoorwaarden (excl. Beloning) 1. Werktijdregeling 2. Verlofregeling	Een zekere uniformiteit inzake arbeidsomstandigheden zal door de centrale overheid worden nagestreefd om misbruiken te vermijden.	De uitvoerende overheidsorganisatie streeft flexibiliteit inzake werktijd- en verlofregelingen na, aangepast aan haar werklast en omgeving.

TABEL B5.5 (VERVOLG): BESLISSINGSDOMEINEN EN –ASPECTEN INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT EN HET BELANG VOOR DE CENTRALE OVERHEID EN DE UITVOERENDE OVERHEIDSORGANISATIE

Formele en feitelijke beheersautonomie

In realiteit wordt de formele bevoegdheidsverdeling m.b.t. het nemen van beslissingen niet altijd gevolgd. De centrale overheid kan zich meer bevoegdheid toe eigenen dan voorzien of kan bepaalde beslissingen, waartoe hij formeel gezien bevoegd is, overlaten aan de uitvoerende overheidsorganisatie. De uitvoerende overheidsorganisatie van haar kant kan beslissingen nemen die formeel voorbehouden zijn aan de centrale overheid of kan beslissingen binnen haar bevoegdheid overlaten aan het hogere niveau. De feitelijke beheersautonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie kan dus groter of kleiner zijn dan de formeel toegekende beheersautonomie. Deze feitelijke beheersautonomie bepaalt de flexibiliteit waarmee de uitvoerende overheidsorganisatie de inputs die ze wil inzetten kan kiezen en aanwenden. In de analyse van de beheersautonomie inzake management in hoofde van de uitvoerende overheidsorganisatie, wordt er bijgevolg een onderscheid gemaakt tussen formele en feitelijke beheersautonomie:

(1) Formele beheersautonomie is de beheersautonomie (verdeling van de beslissingsbevoegdheid) zoals die blijkt uit wetten, decreten, koninklijke besluiten; ministeriële besluiten, overeenkomsten tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie (die door beide geldig werden verklaard).

(2) Feitelijke beheersautonomie is de beheersautonomie (verdeling van de beslissingsbevoegdheid) zoals deze blijkt *uit de realiteit.* Hiermee wordt gemeten hoe in de realiteit de bepalingen inzake formele beheersautonomie nagevolgd worden. Zo wordt duidelijk in hoeverre de formele beheersautonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie door hogerhand gerespecteerd wordt of de formele beheersautonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie door haarzelf wordt overschreden. Ook wordt duidelijk *in hoeverre de uitvoerende overheidsorganisatie van de haar toegekende beheersautonomiegraad gebruik maakt* en in hoeverre de centrale overheid gebruik maakt van formele betrokkenheid die haar toegekend (door een hogere overheid of door zichzelf) is.

De basis van het analyse-instrument is de bevoegdheidsverdeling m.b.t. het nemen van beslissingen inzake financieel en personeelsmanagement tussen de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid. Belangrijk is bijgevolg de *manier waarop beslissingen worden genomen en wie de beslissingen neemt (de beslissingshandeling).* De inhoud van de beslissingen is geen criterium voor de toekenning van de beheersautonomiegraad. *Wat beslist wordt is niet bepalend, maar wie beslist.*

De formele en de feitelijke graad van beheersautonomie kunnen overeenstemmen, maar kunnen ook verschillen. Tabel B5.6 geeft uitleg bij de mogelijke combinaties van formele en feitelijke beheersautonomiegraden. Het onderscheid tussen formele en feitelijke beheersautonomie geeft aan (1) in hoeverre de betrokken actoren de formele regelgeving respecteert en naleeft; (2) hoe de uitvoerende overheidsorganisatie omgaat met haar formele beheersautonomie; en (3) hoe de centrale overheid omgaat met de beheersautonomie van de uitvoerende overheidsorganisatie.

FORMELE BEHEERSAUTONOMIE-GRAAD	MOGELIJKE FEITELIJKE BEHEERSAUTONOMIE-GRAAD	UITLEG
Interne beslissing onder extern algemeen toezicht	Interne belissing onder externe algemeen toezicht	Formeel staat *iedere* beslissing van de organisatie onder het algemeen toezicht (schorsing en vernietiging en dwangvoogdij) door de externe overheid (met name via de gemeenschapscommissarissen) Feitelijk staan enkel die beslissingen onder het algemeen toezicht door de externe overheid die niet intern gedelegeerd zijn door de beheersorganen naar de leidend ambtenaar (interne delegatie mag enkel als bij toewijzing van bevoegdheden de mogelijkheid daartoe werd geboden – zie oprichtingsdecreet en huishoudelijk reglement)[365]
	Interne beslissing	Feitelijk als beslissing gedelegeerd werd naar het dagelijks management van de instelling en als dusdanig niet meer vooraf dient te worden voorgelegd aan de Raad van Bestuur en niet meer onder de controle van de gemeenschapscommissaris en de afgevaardigde van Financiën valt
Gezamenlijke interne en externe beslissing		
Externe beslissing na intern voorstel	Externe beslissing na intern voorstel	De beslissing wordt formeel en feitelijk extern genomen op basis van een initiatief en een voorstel van de organisatie
	Interne beslissing onder extern algemeen toezicht	De organisatie dient formeel een voorstel ter goedkeuring voor te leggen aan externe beslisser, maar waarbij de organisatie beslissing zelf neemt zonder voor te leggen aan externe beslisser, of de externe beslisser nooit formeel het voorstel goed of afkeurt,
	Externe beslissing	De organisatie heeft formeel initiatiefrecht, maar feitelijk wordt deze niet erkend door de externe beslisser die zelf initiatief tot beslissing neemt en de organisatie hierin niet kent
Externe beslissing na intern advies	Externe beslissing na intern advies	De beslissing wordt formeel en feitelijk extern genomen waarbij de externe actor het initiatief neemt, zelf een ontwerp van beslissing maakt en hierover het advies van de organisatie vraagt
	Externe beslissing na intern voorstel	Hoewel formeel de externe actor het initiatief dient te nemen en een initieel ontwerp van beslissing uit dient te werken, neemt de organisatie feitelijk zelf het initiatief in handen en werkt een voorstel uit die dan voorgelegd wordt aan de externe actor ter goedkeuring
	Interne beslissing onder extern algemeen toezicht	Hoewel formeel de externe actor het initiatief dient te nemen en een initieel ontwerp van beslissing uit dient te werken, maar waarbij de instelling de beslissing feitelijk zelf neemt zonder voor te leggen aan externe beslisser, of de externe beslisser nooit formeel het voorstel goed of afkeurt.
	Externe beslissing	Hoewel formeel de organisatie om advies dient te worden gevraagd, neemt de externe actor de beslissing zonder de organisatie m.b.t. die beslissing om advies te vragen
Externe beslissing	Externe beslissing	Formeel en feitelijk wordt de beslissing door de externe actor genomen zonder daarin de organisatie te kennen
	Externe beslissing na intern advies	Formeel kan de externe actor de beslissing volledig zelfstandig nemen, maar feitelijk vraagt hij toch de organisatie om advies over het ontwerp van beslissing
	Externe beslissing na intern voorstel	Formeel kan de externe actor de beslissing volledig zelfstandig nemen, maar feitelijk neemt hij de beslissing op basis van een voorstel van de organisatie, en op initiatief van de organisatie
	Interne beslissing onder extern algemeen toezicht	Formeel dient de externe actor de beslissing te nemen maar feitelijk wordt ze genomen door de organisatie zelf zonder voor te leggen aan de externe beslisser, of de externe beslisser nooit formeel het voorstel goed of afkeurt.

TABEL B5.6: FORMELE EN FEITELIJKE BEHEERSAUTONOMIE

[365]Interkabinetten-werkgroep vergadering 7 april 1994 betreft krachtlijnen kaderdecreet VOI . Verslag p. 4. (Rekenhof 1996)

1.2. Werking van het analyse-instrument

De analyse-instrumenten inzake beheersautonomie worden aangewend in verschillende stappen, die afwijken van de overige analyse-instrumenten. De bewerkingen kunnen enerzijds gebeuren voor de formele mate van beheersautonomie en anderzijds de feitelijke mate van beheersautonomie. Eerst gebeurt de scoring van de indicatoren (de respectievelijke beslissingstopics op de zes beslissingsdomeinen) voor wat betreft de waargenomen graad van beslissingsautonomie voor de uitvoerende overheidsorganisatie in een bepaalde analyseperiode. De kwalitatieve scores worden vervolgens omgezet in kwantitatieve scores, waarbij aan de verschillende graden van beslissingsbevoegdheid een waarde tussen 0 en 1 is toegekend en waarbij de afstand tussen de toegekende waarden telkens even groot is[366].

In een volgende stap wordt de '*beheersautonomie-index per deelgebied'* berekend door de gemiddelde scores per niveau per deelgebied gewogen te sommeren, waarbij de gewichten aan de niveaus zijn toegekend. Deze gewichten worden primair berekend op basis van de methode van directe kwantificering. Deze stap laat toe de evolutie van de mate van beheersautonomie op deelgebieden te analyseren, b.v. inzake inkomstenmanagement en reserveringen of inzake personeelsbeoordeling. Het laat ook toe de formele of feitelijke mate van beheersautonomie op de respectievelijke deelgebieden of beslissingsdomeinen onderling te vergelijken.

In een laatste stap wordt de '*totale beheersautonomie' index* berekend door de waarden van de 'beheersautonomie per deelgebied' index gewogen te sommeren met de gewichten van de respectievelijke deelgebieden. Deze bewerking laat toe de evolutie van de totale beheersautonomie inzake financieel of personeelsmanagement doorheen de analyseperiode te vergelijken. Ook kan de formele en de feitelijke mate van totale beheersautonomie op die wijze worden vergeleken.

Op de laatste berekende rangorde worden analyses m.b.t. gewichtenonzekerheid van het tweede niveau toegepast. De gewichten waarmee de primaire berekening gebeurt worden verondersteld lineair uniform verdeeld te zijn. De primaire gewichtenset, zoals toegekend door de expert, wordt bijgevolg vastgesteld door de methode van directe kwantificering. De gewichtengevoeligheid van de berekende rangorde wordt vervolgens nagegaan door enerzijds de verwachtingswaarde (niet lineair uniforme verdeling van gewichten) en anderzijds de *random* methode toe te passen. Bij de random methode wordt de rangorde op basis van aselecte trekkingen van alternatieve gewichtensets, die voldoen aan de oorspronkelijke kwalitatieve rangschikking van de gewichten, berekend en worden de frequentie berekend waarmee een bepaald alternatief op een bepaalde plaats in de rangschikking komt. Er worden bij deze analyse 2000 trekkingen doorgevoerd. Indien de tabelwaarden rond de gemiddelde waarde liggen, dan kan de eindrangschikking moeilijk worden vastgesteld.

1.3. Gewichtenverdeling van de deelvariabelen zoals vastgesteld door de expert

Aan de expert werd gevraagd de niveaus en de deelgebieden per analyse-instrument te rangschikken. Hierbij werd de expert de conceptualisering van beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement voorgelegd en werd hem de volgende vraag gesteld: *Welk deelgebied inzake financieel/personeelsmanagement is volgens u voor een verzelfstandigde overheidsorganisatie als een VOI het belangrijkste? Door welke deelgebieden wordt de beheersautonomie van een dergelijke organisatie het meest bepaald?* Hij werd gevraagd de ranorde van belangrijkheid aan te geven door de deelgebieden een cijfer toe te kennen. Hierbij gaf het cijfer '1' het belangrijkste deelgebied aan; 2 iets minder belangrijk enz. Deelgebieden die volgens hem even belangrijk waren kregen eenzelfde rangordecijfer. De tabellen B5.7 – 5.9 geven de uitkomsten weer.

[366] Dit betekent: EB=0; EBNIV=0.25; IB&EB=0,50; IBAT= 0,75; IB= 1.

NIVEAU	RANGORDE
Strategisch niveau	1
Tactisch niveau	2
Operationeel niveau	3

TABEL B5.7: GEWICHTENRANGORDE M.B.T. DE NIVEAUS VAN BESLISSING

	RANGORDE
Begroting	1
Boekhouding	3
Inkomstenmanagement	2
Aankoopmanagement	3
Kasmanagement	3
Participaties	2

TABEL B5.8: GEWICHTENRANGORDE M.B.T. BESLISSINGSDOMEINEN INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

	RANGORDE
Personeelsplanning en selectie	1
Personeelsbeoordeling	2
Loopbaan	3
Personeelsbeloning	2
Vto	3
Sec. Arbeidsvoorwaarden	4

TABEL B5.9: GEWICHTENRANGORDE M.B.T. BESLISSINGSDOMEINEN INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT

Tenslotte werd de expert gevraagd: *wat bepaalt volgens u het meeste het goed functioneren van een VOI: de nodige beheersautonomie inzake financieel management of de nodige beheersautonomie inzake personeelsmanagement?* Hierbij schatte hij de beheersautonomie inzake personeelsmanagement als belangrijker in (Interview MOVI).

1.4. Bronnen voor datagaring

Tabel B5.10 geeft de databronnen weer. De interviews in deze context hadden vooral betrekking op enerzijds de sturingsactoren binnen de centrale overheid die betrokken waren bij de inputsturing inzake financieel en personeelsmanagement (d.i. de betrokken kabinetten Financiën en Begroting en Ambtenarenzaken, de bevoegde administraties). Anderzijds werden interviews gehouden met respondenten die rechtstreeks betrokken waren bij het financieel en personeelsmanagement binnen de uitvoerende overheidsorganisatie.

ANALYSE	DOCUMENTENANALYSE	SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS
Analyse van formele mate	Wetten, decreten, besluiten en beheersovereenkomsten	Interpretatie van formele regels
Analyse van feitelijke mate	Verslagen van beheersorganen van de uitvoerende overheidsorganisatie en van politieke organen (kabinetten), interne en externe evaluatie- en auditrapporten (b.v. Rekenhof, externe consultants)	Feitelijke beslissingen of handelingen

TABEL B5.10: BELANGRIJKSTE DATABRONNEN BIJ HET GEBRUIK VAN HET ANALYSE-INSTRUMENT INZAKE BEHEERSAUTONOMIE

2. Operationalisering en meting van de variabele 'resultaatsturing'

Drie deelvariabelen worden weerhouden in de operationalisatie van een resultaatsturingsysteem: (1) de aard van het aangrijpingspunt van de resultaatssturing; (2) de aanwezigheid van de deelsystemen van resultaatsturing, waarbij minstens het normeringsysteem dient aanwezig te zijn; en (3) de mate van inspraak van de principaal en de agent in de ex ante specificatie van doelstellingen, normen en indicatoren.

2.1. De deelvariabelen en de waarden: omschrijving en theoretische impact

Deze deelvariabelen hebben elk een bepaalde invloed op de agentschapstheoretische problemen tussen principaal en agent in de publieke sector, zoals weergegeven in tabel B5.11.

KENMERKEN VAN VARIABELE MET INVLOED OP RESULTATEN EN WIJZE VAN INVLOED	INDICATOREN DIE DEZE KENMERKEN KUNNEN METEN	SELECTIE VAN INDICATOR EN MOTIVERING
1. Mate van aanwezigheid van deelsystemen van resultaatsturing - Beïnvloedt resultaten door vermindering informatie-asymmetrie door informatiegenererende instrumenten - Beïnvloedt resultaten door stellen van duidelijke doelstellingen in de normerings- en planningsfase	Aanwezigheid, consistentie en informatierevelerende capaciteit van informatiegenerende sturingsinstrumenten in verschillende fasen van de sturingscyclus, met name (1) Resultaatsnormen (ex ante standard stelling) (2) Meet – en opvolgingsinstrumenten (gericht op vooropgesteld resultaten) (3) Audit van meet- en rapporteringinstrumenten of van informatie (4) Evaluatiemomenten ten aanzien van verwezenlijking van resultaten	Indicator 1: aanwezigheid van deelsysteem van resultaatsturing - Normering (code N) - Monitoring en rapportering indien normering (code M) - Audit indien normering, monitoring en rapportering / Evaluatie indien normering, monitoring en rapportering (code EV) - Volledige cyclus (normering, monitoring, audit en evaluatie) (code VOL)
2. Aard van aangrijpingspunt van resultaatsturing - Beïnvloedt resultaten door vermindering van informatie-asymmetrie m.b.t. resultaten en/of middelen	Analyse van normering met betrekking tot inhoud en meetbaarheid normen Classificatie van aangrijpingspunt als outputs, effecten, kwaliteit en koppeling met middelen	Indicator 2: aantal soorten aanwezige normen - Outputs - Outcomes of effecten - Kwaliteit - Financiële middelen gekoppeld aan resultaten Waarde van deelvariabele varieert van geen indicatoren tot vier indicatoren (code 0-4)
3. Mate van inspraak door principalen en agenten van ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen - Beïnvloedt resultaten door vermindering doelincongruentie door overleg en consensus en door vermindering van MPP	Analyse van aanwezigheid van inspraak/onderhandeling inzake ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen Analyse van expliciet betrokken partijen bij formele beslissing inzake normering	Indicator 3: wijze van inspraak - Eenzijdige inspraak door principaal of door agent (code E) - Tweezijdige inspraak: inspraak van centrale principaal en agent (code T) - Meerzijdige inspraak: inspraak van verschillende principalen en agent (code M)

TABEL B5.11: KEUZE VAN INDICATOREN VOOR DE VARIABELE 'MATE VAN RESULTAATSSTURING DOOR DE CENTRALE OVERHEID'

Hierbij geldt opnieuw dat deze waarden zowel t.a.v. de formele situatie als de feitelijke situatie kunnen worden ingevuld. M.b.t. de formele situatie wordt nagegaan hoe de wijze van resultaatsturing door de centrale overheid in regelgevende bepalingen en in de afspraken tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie (b.v. een beheersovereenkomst) omschreven is. M.b.t. de feitelijke

situatie wordt nagegaan hoe de resultaatsturing in de werkelijkheid plaatsvindt en in hoeverre die afwijkt van de formele resultaatsturing. Zo kan in de regelgeving of in de wederzijdse afspraak aangegeven staan dat het vaststellen en het wijzigen van normen telkens met onderling formeel akkoord dient te gebeuren (d.i. tweezijdige inspraak). In de praktijk kan het echter bijvoorbeeld voorvallen dat normen gewijzigd worden door één partij, zonder dat de andere partij hiermee op een formele wijze instemt (d.i. eenzijdige inspraak). Ook kan het voorvallen dat in de praktijk bepaalde normen niet gemeten, gerapporteerd of opgevolgd worden.

2.2. Gewichtenverdeling van de deelvariabelen zoals vastgesteld door de expert

Aan de expert werd gevraagd een kwalitatief gewicht toe te kennen aan de drie deelvariabelen van de variabele (voor methode zie hoger 1.3). De expert stelde de volgende rangorde op (zie tabel B5.12):

WAT BEPAALT MEEST DE STERKTE VAN RESULTAATSTURING DOOR DE VLAAMSE REGERING T.A.V. EEN VOI?	TOEGEKENDE RANGORDE
De aard of inhoud van de indicatoren en resultaatsnormen	1
De mate waarin de sturingscyclus volledig is	2
De mate waarin de betrokken actoren inspraak hebben bij de opmaak van indicatoren en resultaatsnormen	2

TABEL B5.12: GEWICHTENVERDELING M.B.T. DE DEELVARIABELEN VAN RESULTAATSTURING

2.3. . Omschrijving van de schaal (d.i. de mogelijke alternatieven van de variabele en de rangschikking van deze alternatieven

De verzameling van mogelijke alternatieven omvat alle mogelijke combinaties van de verschillende waarden van de drie deelvariabelen[367]. In totaal zijn er 49 mogelijke alternatieve waarden voor de variabele 'resultaatsturing door de centrale overheid'. De laagste waarde 'geen' verwijst naar de situatie waarbij resultaatsturing door de centrale overheid ontbreekt. De waarde 'VOL/4/M' verwijst naar een resultaatsturing door de centrale overheid (1) waarbij de sturingscyclus volledig is, (2) waarbij zowel outputs, effecten, kwaliteit en de ingezette middelen worden genormeerd en opgevolgd, en (3) en waarbij er sprake is van meerzijdige inspraak bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen. De stimulerende werking van de resultaatsturing in dat scenario wordt verondersteld maximaal te zijn.

Met behulp van de schalingsmethode, die besproken is in bijlage 5.1, wordt in dit deel een rangschikking van de mogelijke waarden van de variabele 'resultaatsturing' opgesteld (zie tabel 5.13). De mogelijke waarden zijn gelabeld door de codes van de waarden van de deelvariabelen aan elkaar te koppelen (met deelsystemen, aard aangrijpingspunt en inspraak in die volgorde). Aan elk van de alternatieve waarden van de variabele wordt een score toegekend, die aangeeft welke de gemiddelde kans is dat de betrokken waarde de andere domineert bij variatie van de gewichtensets die aan de vastgelegde gewichtenrangorde voldoen. De aanduiding van de aangewende codes vindt men in tabel B5.12.

[367] Met die beperking dat combinaties met de laagste waarde van één of meerdere van de deelvariabelen beperkt zijn tot één waarde, met name 'geen resultaatsturing'.

ALTERNATIEVEN	BASIS-RESULTAAT
VOL/4/M	1.00
EV/4/M	0.96
VOL/4/T	0.95
M/4/M	0.92
VOL/4/E	0.90
N/4/M	0.88
EV/4/T	0.87
VOL/3/M	0.81
M/4/T	0.80
EV/4/E	0.79
EV/3/M	0.75
VOL/3/T	0.73
N/4/T	0.73
M/3/M	0.69
M/4/E	0.69
EV/3/T	0.66
VOL/3/E	0.65
VOL/2/M	0.63
N/3/M	0.63
M/3/T	0.58
N/4/E	0.58
EV/3/E	0.56
EV/2/M	0.54
VOL/2/T	0.51
N/3/T	0.51
M/3/E	0.48
M/2/M	0.46
VOL/1/M	0.44
EV/2/T	0.44
VOL/2/E	0.40
N/3/E	0.39
N/2/M	0.38
M/2/T	0.36
EV/1/M	0.33
EV/2/E	0.33
VOL/1/T	0.29
N/2/T	0.29
M/2/E	0.27
M/1/M	0.23
EV/1/T	0.22
N/2/E	0.21
M/1/T	0.15
VOL/1/E	0.15
N/1/M	0.13
EV/1/E	0.10
N/1/T	0.07
M/1/E	0.06
N/1/E	0.02
geen	0.00

TABEL B5.13: RANGORDE VAN DE WAARDEN VAN DE VARIABELE 'RESULTAATSTURING'

2.4. Bronnen voor datagaring

Tabel B5.14 geeft de databronnen weer. De interviews in deze context hadden vooral betrekking op enerzijds de sturingsactoren binnen de centrale overheid die betrokken waren bij de resultaatssturing (d.i. het functioneel bevoegde kabinet en het kabinet Financiën en Begroting, de controlerende instanties zoals gemeenschapscommissarissen). Anderzijds werden interviews gehouden met respondenten die rechtstreeks betrokken waren bij de resultaatsturing (topmanagement, top van lijndiensten, planningscellen, organisatiemanagement, studiedienst, auditdienst) binnen de uitvoerende overheidsorganisatie.

ANALYSE	DOCUMENTENANALYSE	SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS
Analyse van formele mate	Beheersovereenkomsten (incl. voorbereidende documenten) en in mindere mate wetten, decreten, en besluiten	Interpretatie van formele bepalingen in de beheersovereenkomsten
Analyse van feitelijke mate	Verslagen van onderhandelingen inzake beheersovereenkomsten; verslagen van beheersorganen van de uitvoerende overheidsorganisatie en van politieke organen (kabinetten), rapporterings- en opvolgingsrapporten inzake indicatoren en beheersovereenkomsten, jaarverslagen, interne en externe evaluatie- en auditrapporten (b.v. gemeenschapscommissarissen; Rekenhof, externe consultants)	Detectie van feitelijke beslissingen of handelingen

TABEL B5.14: BELANGRIJKSTE DATABRONNEN BIJ HET GEBRUIK VAN HET ANALYSE-INSTRUMENT INZAKE RESULTAATSTURING

3. Operationalisering en meting van de variabele ‘prikkels via bekostiging’

Uit de theoretische beschrijving van de variabele ‘prikkels via bekostiging’, blijkt dat de empirische waarde van deze variabele zal bepaald worden door de empirische waarden van de volgende deelvariabelen:

(1) De mate van negatieve prikkels via bekostiging: (a) de mate waarin de bekostiging door budgetallocatie negatief gekoppeld is aan de resultaten; (b) de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door budgetallocatie dient te dekken; (c) de mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten; en (d) de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door marktallocatie dient te dekken.

(2) De mate van positieve prikkels via bekostiging: (a) de mate waarin de bekostiging door budgetallocatie positief gekoppeld is aan de resultaten; (b) de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door budgetallocatie mag behouden; (c) de mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten; en (d) de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door marktallocatie mag behouden.

3.1. De deelvariabelen en de waarden: omschrijving en theoretische impact

Tabel B5.15 en B5.16 beschrijft de impact van de deelvariabele op de afhankelijke variabele zoals die volgens het theoretische model verondersteld wordt. *Het dient te worden opgemerkt dat het gebruik van deze deelvariabelen m.b.t. tot budgetallocatie en marktallocatie gebaseerd is op de*

veronderstelling dat deze twee ontvangsten/inkomstenstromen een afzonderlijk en gescheiden beheer kennen.

DEELVARIABELE	THEORETISCHE IMPACT
De mate waarin de bekostiging door budgetallocatie negatief gekoppeld is aan de resultaten;	Stimuleert het nastreven van de resultaten zoals voorgeschreven door de centrale overheid omdat het niet behalen van de vooropgestelde resultaten of van minder resultaten resulteert in een daling van de bekostiging. Veroorzaakt overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Vermindert doelincongruentie (m.b.t. effectiviteit).
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door budgetallocatie dient te dekken;	Stimuleert het nastreven van de resultaten zoals voorgeschreven door de centrale overheid tegen zo laag mogelijke kosten omdat een inefficiënte productie resulteert in verliezen waarvoor de centrale overheid niet of slechts gedeeltelijk tussenkomst. Veroorzaakt overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Vermindert doelincongruentie (m.b.t. efficiëntie).
De mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten;	Stimuleert het nastreven van de resultaten *zoals voorgeschreven door de centrale overheid* omdat een daling van de resultaten (een verminderde afzet van de betrokken producten /diensten of producten of diensten die er onrechtstreeks mee samenhangen) resulteert in een daling van de bekostiging. Veroorzaakt overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Vermindert doelincongruentie (m.b.t. effectiviteit).
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door marktallocatie dient te dekken; en	Stimuleert het nastreven van de resultaten *zoals voorgeschreven door de centrale overheid* tegen zo laag mogelijke kosten omdat een inefficiënte productie resulteert in verliezen waarvoor de centrale overheid niet of slechts gedeeltelijk tussenkomst. Veroorzaakt overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Vermindert doelincongruentie (mbt efficiëntie).

TABEL B5.15: IMPACT VAN DE DEELVARIABELEN VAN 'NEGATIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING' OP DE AFHANKELIJKE VARIABELE VOLGENS HET THEORETISCHE MODEL

De mate waarin de bekostiging door budgetallocatie positief gekoppeld is aan de resultaten;	Stimuleert het nastreven van de resultaten zoals voorgeschreven door de centrale overheid omdat het behalen van de vooropgestelde resultaten of van meer resultaten resulteert in een stijging van de bekostiging. Veroorzaakt overdracht van het risico. Vermindert doelincongruentie (mbt effectiviteit).
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door budgetallocatie mag behouden;	Stimuleert het nastreven van de resultaten zoals voorgeschreven door de centrale overheid tegen zo laag mogelijke kosten omdat een efficiënte productie resulteert in winsten die de uitvoerende overheidsorganisatie zelf geheel of gedeeltelijk mag behouden. Veroorzaakt overdracht van het risico. Vermindert doelincongruentie (mbt efficiëntie).
De mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten;	Stimuleert het nastreven van de resultaten *zoals voorgeschreven door de centrale overheid* omdat een daling van de resultaten (een verminderde afzet van de betrokken producten /diensten of producten of diensten die er onrechtstreeks mee samenhangen) resulteert in een daling van de bekostiging. Veroorzaakt overdracht van het risico voor tegenvallende resultaten van de centrale overheid naar de uitvoerende overheidsorganisatie. Vermindert doelincongruentie (m.b.t. effectiviteit).
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door marktallocatie mag behouden.	Stimuleert het nastreven van de resultaten *zoals voorgeschreven door de centrale overheid* tegen zo laag mogelijke kosten omdat een efficiënte productie resulteert in winsten die de uitvoerende overheidsorganisatie zelf geheel of gedeeltelijk mag behouden. Veroorzaakt overdracht van het risico. Vermindert doelincongruentie (mbt efficiëntie).

TABEL B5.16: IMPACT VAN DE DEELVARIABELEN VAN 'POSITIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING' OP DE AFHANKELIJKE VARIABELE VOLGENS HET THEORETISCHE MODEL

Tabel B5.17 geeft de mogelijke waarden van de deelvariabelen weer en hun respectievelijke omschrijving.

DEELVARIABELE	WAARDEN EN OMSCHRIJVING
De mate waarin de bekostiging door budgetallocatie negatief gekoppeld is aan de resultaten;	geen (code GKB): bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie door de centrale overheid wordt geen rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat lagere resultaten geen effect hebben op de hoogte van de bekostiging gedeeltelijk (code DKB): bij de bepaling van de hoogte van de budget allocatie door de centrale overheid wordt rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat lagere resultaten resulteren in een onevenredige daling van de bekostiging (daling bekostiging < (aantal te verwezenlijken resultaten - aantal verwezenlijkte resultaten) * (bekostiging/aantal te verwezenlijken resultaten)) geheel (code HKB): bij de bepaling van de hoogte van de budget allocatie door de centrale overheid wordt rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat lagere resultaten resulteren in een evenredige of meer dan evenredige daling van de bekostiging (daling bekostiging = of > (aantal te verwezenlijken resultaten - aantal verwezenlijkte resultaten) * (bekostiging/aantal te verwezenlijken resultaten))
De mate waarin de bekostiging door budgetallocatie positief gekoppeld is aan de resultaten;	geen (code GKB): bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie door de centrale overheid wordt geen rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat hogere resultaten geen effect hebben op de hoogte van de bekostiging gedeeltelijk (code DKB): bij de bepaling van de hoogte van de budget allocatie door de centrale overheid wordt rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat hogere resultaten resulteren in een onevenredige stijging van de bekostiging (stijging bekostiging < (aantal verwezenlijkte resultaten - aantal te verwezenlijken resultaten) * (bekostiging/aantal te verwezenlijken resultaten)) geheel (code HKB): bij de bepaling van de hoogte van de budget allocatie door de centrale overheid wordt rekening gehouden met de hoogte van de resultaten, in die zin dat hogere resultaten resulteren in een redige of meer dan evenredige stijging van de bekostiging (stijging bekostiging = of > (aantal verwezenlijkte resultaten - aantal te verwezenlijken resultaten) * (bekostiging/aantal te verwezenlijken resultaten))
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door budgetallocatie dient te dekken; (code DKB)	geen (code GWVB): elk *begroot* tekort/verlies wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verhoogd ten belope van het begrote tekort/verlies. Elk tekort/verlies voorkomende op de rekening van de begroting wordt integraal gedekt door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar) gedeeltelijk (code DWVB): elk *begroot* tekort/verlies wordt gedeeltelijk verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verhoogd ten belope een deel van het begrote tekort/verlies. Elk tekort/verlies voorkomende op de rekening van de begroting wordt gedeeltelijk gedekt door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar. Het niet gedekte of verrekende gedeelte van het tekort/verlies dient te worden gedekt door de uitvoerende overheidsorganisatie door middel van besparingen, het inzetten van bekostiging uit marktallocatie, het aanwenden van eventuele reserves uit overschotten/winsten van vorige begrotingsjaren. Geheel (code HWVB): een *begroot* tekort/verlies wordt niet verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging niet wordt verhoogd. Elk tekort/verlies voorkomende op de rekening van de begroting dient integraal te worden gedekt door de uitvoerende overheidsorganisatie. Het zelf dekken van elk tekort/verlies door de uitvoerende overheidsorganisatie dient te gebeuren door middel van besparingen, het inzetten van bekostiging uit marktallocatie, het aanwenden van eventuele reserves uit overschotten/winsten van vorige jaren.

TABEL B5.17: DE MOGELIJKE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN EN HUN OMSCHRIJVING

DEELVARIABELE	WAARDEN EN OMSCHRIJVING
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door budgetallocatie mag behouden;	geen (code GWVB): elk *begroot* overschot/winst wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verlaagd ten belope van het begroot overschot/winst. Elk onbelaste overschot/winst voorkomende op de rekening van de begroting wordt integraal afgeroomd door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar door verrekening). Gedeeltelijk (code DWVB): elk *begroot* overschot/winst wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verlaagd ten belope van een deel van het begroot overschot/winst. Elk onbelaste overschot/winst voorkomende op de rekening van de begroting wordt gedeeltelijk afgeroomd door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar door verrekening). Het niet afgeroomde of verrekende deel van het overschot/winst mag de uitvoerende overheidsorganisatie behouden als reserve, het inzetten voor dekking van eventuele verliezen of voor eigen activiteiten, of het overhevelen naar het volgende begrotingsjaar. Geheel (code HWVB): een *begroot* overschot/winst wordt niet verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging niet wordt verlaagd. Elk overschot/winst voorkomende op de rekening van de begroting mag integraal worden behouden door de uitvoerende overheidsorganisatie. Het integrale overschot/winst mag de uitvoerende overheidsorganisatie behouden als reserve, het inzetten voor dekking van eventuele verliezen of voor eigen activiteiten, of het overhevelen naar het volgende begrotingsjaar.
De mate waarin de bekostiging door marktallocatie samenhangt met de resultaten;	geen (code GKM): de uitvoerende overheidsorganisatie mag/moet de productie van haar door de centrale overheid opgelegde resultaten (primaire producten/diensten) bekostigen door de afzet en verkoop van producten/diensten die niet samenhangen met de primaire producten/diensten. Deze producten/diensten hangen *niet* samen indien de resultaten die de uitvoerende overheidsorganisatie m.b.t. haar primaire producten/diensten bereikt de afzet en verkoop van deze secundaire producten/diensten niet beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het verkopen van patrimonium. Onrechtstreeks (code OKM): de uitvoerende overheidsorganisatie mag/moet de productie van haar door de centrale overheid opgelegde resultaten (primaire producten/diensten) bekostigen door de afzet en verkoop van producten/diensten die samenhangen met de primaire producten/diensten. Deze secundaire producten/diensten hangen samen indien de resultaten die de uitvoerende overheidsorganisatie m.b.t. haar primaire producten/diensten bereikt de afzet en verkoop van deze secundaire producten/diensten beïnvloeden (door invloed op de marktreputatie van de uitvoerende overheidsorganisatie). De hoogte van de bekostiging uit marktallocatie wordt in deze situatie onrechtstreeks bepaald door de bereikte resultaten t.a.v. de primaire producten/ diensten. Rechtstreeks (code HKM): de uitvoerende overheidsorganisatie mag/moet de productie van haar door de centrale overheid opgelegde resultaten (primaire producten/diensten) bekostigen door de afzet en verkoop van deze primaire producten/diensten op de markt. De hoogte van de bekostiging uit marktallocatie wordt in deze situatie rechtstreeks bepaald door de bereikte resultaten (m.n, de afgezette en verkochte primaire producten/ diensten)

TABEL B5.17 (VERVOLG): DE MOGELIJKE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN EN HUN OMSCHRIJVING

DEELVARIABELE	WAARDEN EN OMSCHRIJVING
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf tekorten/verlies uit de bekostiging door marktallocatie[368] dient te dekken; en	Geen (code GWVM): elk *begroot* tekort/verlies voorkomende uit marktallocatie wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verhoogd ten belope van het begrote tekort/verlies. Elk tekort/verlies uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar wordt integraal gedekt door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar). Gedeeltelijk (code DWVM): elk *begroot* tekort/verlies uit marktallocatie wordt gedeeltelijk verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verhoogd ten belope een deel van het begrote tekort/verlies. Elk tekort/verlies uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar wordt gedeeltelijk gedekt door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar. Het niet gedekte of verrekende gedeelte van het tekort/verlies uit marktallocatie dient te worden gedekt door de uitvoerende overheidsorganisatie door middel van besparingen, of het aanwenden van eventuele reserves uit overschotten/winsten van vorige begrotingsjaren. Geheel (code HWVM): een *begroot* tekort/verlies uit marktallocatie wordt niet verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging niet wordt verhoogd. Elk tekort/verlies uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar dient integraal te worden gedekt door de uitvoerende overheidsorganisatie. Het zelf dekken van elk tekort/verlies uit marktallocatie door de uitvoerende overheidsorganisatie dient te gebeuren door middel van besparingen, of het aanwenden van eventuele reserves uit overschotten/winsten van vorige jaren.
De mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf overschotten/winsten uit de bekostiging door marktallocatie mag behouden.	Geen (code GWVM): elk *begroot* overschot/winst uit marktallocatie wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verlaagd ten belope van het begroot overschot/winst. Elk onbelaste overschot/winst uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar wordt integraal afgeroomd door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar door verrekening). Gedeeltelijk (code DWVM): elk *begroot* overschot/winst uit marktallocatie wordt verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging wordt verlaagd ten belope van een deel van het begroot overschot/winst. Elk onbelaste overschot/winst uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar wordt gedeeltelijk afgeroomd door de centrale overheid (dit gebeurt meestal in het eerste of tweede begrotingsjaar na het betrokken begrotingsjaar door verrekening). Het niet afgeroomde of verrekende deel van het overschot/winst mag de uitvoerende overheidsorganisatie behouden als reserve, het inzetten voor dekking van eventuele verliezen of voor eigen activiteiten, of het overhevelen naar het volgende begrotingsjaar. Geheel (code HWVM): een *begroot* overschot/winst uit marktallocatie wordt niet verrekend bij de bepaling van de hoogte van de budgetallocatie, in die zin dat de bekostiging niet wordt verlaagd. Elk overschot/winst uit marktallocatie bij het afsluiten van het begrotingsjaar mag integraal worden behouden door de uitvoerende overheidsorganisatie. Het integrale overschot/winst mag de uitvoerende overheidsorganisatie behouden als reserve, het inzetten voor dekking van eventuele verliezen of voor eigen activiteiten, of het overhevelen naar het volgende begrotingsjaar.

TABEL B5.17 (VERVOLG): DE MOGELIJKE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN EN HUN OMSCHRIJVING

Hierbij geldt opnieuw dat deze waarden zowel t.a.v. de formele situatie als de feitelijke situatie worden ingevuld. M.b.t. de formele situatie wordt nagegaan de mate waarin de in regelgevende en contractuele bepalingen formeel vastgelegde bekostigingswijze de bekostiging koppelt met resultaten en aldus een incentive voor betere resultaten omvat. M.b.t. de feitelijke situatie wordt de mate nagegaan waarin de daadwerkelijke bekostigingswijze de formeel vastgelegde bekostigingswijze volgt of ervan afwijkt.

De motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt in eerste instantie bepaald door hetgeen formeel bepaald is op het vlak van prikkels via bekostiging. Echter, indien de feitelijke bekostiging afwijkt van de formele bekostigingswijze, zal de uitvoerende overheidsorganisatie hieruit leren en past

[368] Hierbij mag of moet de uitvoerende overheidsorganisatie de productie van haar door de centrale overheid opgelegde resultaten (primaire producten/diensten) deels of geheel financieren door deze bekostiging door marktallocatie. Ook als het marktallocatie betreft die niet of onrechtstreeks samenhangt met de resultaten (de primaire producten/diensten) geeft het behoud van overschot/winst of het zelf dekken van tekort/verlies uit deze markt allocatie een prikkelend effect. Immers, hoe efficiënter de uitvoerende overheidsorganisatie haar primaire producten/diensten produceert, hoe minder beroep zij dient te doen op bekostiging uit marktallocatie, hetgeen een positieve invloed op overschot/winst en tekort/verlies heeft.

deze haar motivatie aan. Bijvoorbeeld, als formeel het behoud van winsten en het zelf dekken van verliezen wordt voorzien, maar in de praktijk de centrale overheid winsten afroomt en verliezen dekt, zal de motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie na verloop van tijd tanen. De uitvoerende overheidsorganisatie als actor vergelijkt formele bepalingen en feitelijke uitwerking en laat haar gedrag leiden door de mate waarin feitelijke uitwerking en formele bepalingen samenvallen of verschillen.

3.2. Gewichtenverdeling van de deelvariabelen zoals vastgesteld door de expert

Aan de expert werd gevraagd een kwalitatief gewicht toe te kennen aan de deelvariabelen van de variabelen (voor methode zie hoger 1.3). De expert stelde de volgende rangorde op (zie tabellen B5.18-B5.20).

WAT BEPAALT HET MEEST DE MATE VAN FINANCIËLE SANCTIONERING (NEGATIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING) DOOR DE VLAAMSE REGERING T.O.V. EEN VOI ?	TOEGEKENDE RANGORDE
De mate waarin lagere resultaten resulteren in een lagere bekostiging (d.i. de mate waarin de bekostiging negatief is gekoppeld aan de resultaten)	2
De mate waarin de VOI zelf eventuele verliezen of tekorten moet dekken	1

TABEL B5.18: GEWICHTENVERDELING M.B.T. DE DEELVARIABELEN VAN 'NEGATIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING'

WAT BEPAALT HET MEEST DE MATE VAN FINANCIËLE BELONING (POSITIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING) DOOR DE VLAAMSE REGERING T.O.V. EEN VOI ?	TOEGEKENDE RANGORDE
De mate waarin hogere resultaten resulteren in een hogere bekostiging (d.i. de mate waarin de bekostiging positief is gekoppeld aan de resultaten)	2
De mate waarin de VOI zelf eventuele winsten of overschotten mag behouden	1

TABEL B5.19: GEWICHTENVERDELING M.B.T. DE DEELVARIABELEN VAN 'POSITIEVE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING'

WAT IS HET BELANGRIJKSTE VOOR EEN VOI (ER VANUIT GAANDE DAT SANCTIE EN BELONING EVEN GROOT ZIJN)?	TOEGEKENDE RANGORDE
Het afwezig zijn van een financiële sanctie (negatieve prikkels via bekostiging)	1
Het aanwezig zijn van een financiële beloning (postieve prikkels via bekostiging)	1

TABEL B5.20: GEWICHTENVERDELING M.B.T. DE DEELVARIABELEN VAN 'PRIKKELS VIA BEKOSTIGING'

3.3. Omschrijving van de schaal (d.i. de mogelijke alternatieven van de variabele en de rangschikking van deze alternatieven

In dit deel wordt een rangschikking van de verschillende mogelijke alternatieven van de variabele 'positieve/ negatieve prikkels via bekostiging' opgesteld. De schaal voor 'positieve prikkels via bekostiging' en 'negatieve prikkels via bekostiging' zijn, behalve voor wat betreft de labelling van de deelvariabelen volledig analoog. Er wordt dus *één generieke schaal* uitgewerkt die voor beide variabelen bruikbaar is. De verzameling van mogelijke alternatieven omvat alle mogelijke combinaties van de verschillende waarden van de vier deelvariabelen. In totaal zijn er 81 mogelijke alternatieve waarden voor de variabele 'prikkels via bekostiging'. Met behulp van de schalingsmethode, die besproken is in bijlage 5.1, wordt een rangschikking van de mogelijke waarden van de variabele 'prikkels via bekostiging' opgesteld. De mogelijke waarden zijn gelabeld door de codes van de

waarden van de deelvariabelen aan elkaar te koppelen (met aanbieders, markt, product in die volgorde). Aan elk van de alternatieve waarden van de variabele wordt een score toegekend, die aangeeft welke de gemiddelde kans is dat de betrokken waarde de andere domineert bij variatie van de gewichtensets die aan de vastgelegde gewichtenrangorde voldoen.

ALTERNATIEVEN	BASIS-RESULTAAT
HKB-HWVB-RKM-HWVM	1.00
DKB-HWVB-RKM-HWVM	0.97
HKB-HWVB-OKM-HWVM	0.97
HKB-HWVB-GKM-HWVM	0.95
GKB-HWVM-RKM-HWVM	0.95
DKB-HWVB-OKM-HWVM	0.93
HKB-HWVB-RKM-DWVM	0.90
HKB-DWVB-RKM-HWVM	0.90
DKB-HWVB-GKM-HWVM	0.88
GKB-HWVB-OKM-HWVM	0.88
DKB-DWVB-RKM-HWVM	0.81
HKB-HWVB-OKM-DWVM	0.81
DKB-HWVB-RKM-DWVM	0.81
HKB-DWVB-OKM-HWVM	0.81
GKB-HWVB-GKM-HWVM	0.80
HKB-HWVB-RKM-GWVM	0.80
HKB-GWVB-RKM-HWVM	0.80
GKB-DWVB-RKM-HWVM	0.72
HKB-HWVB-GKM-DWVM	0.72
HKB-DWVB-GKM-HWVM	0.72
GKB-HWVM-RKM-DWVM	0.72
DKB-DWVB-OKM-HWVM	0.71
DKB-HWVB-OKM-DWVM	0.71
HKB-DWVB-RKM-DWVM	0.70
DKB-GWVB-RKM-HWVM	0.65
HKB-GWVB-OKM-HWVM	0.65
DKB-HWVB-RKM-GWVM	0.65
HKB-HWVB-OKM-GWVM	0.65
DKB-DWVB-GKM-HWVM	0.61
GKB-HWVB-OKM-DWVM	0.61
DKB-HWVB-GKM-DWVM	0.61
GKB-DWVM-OKM-HWVM	0.61
DKB-DWVB-RKM-DWVM	0.60
HKB-DWVB-OKM-DWVM	0.60
GKB-HWVB-GKM-DWVM	0.50
GKB-DWVB-GKM-HWVM	0.50
DKB-DWVB-OKM-DWVM	0.50
DKB-HWVB-OKM-GWVM	0.50
HKB-DWVB-GKM-DWVM	0.50
GKB-GWVB-RKM-HWVM	0.50

TABEL B5.21: RANGORDE VAN DE WAARDEN VAN DE VARIABELE 'PRIKKELS VIA BEKOSTIGING'

DKB-GWVB-OKM-HWVM	0.50
GKB-HWVM-RKM-GWVM	0.50
HKB-GWVB-GKM-HWVM	0.50
GKB-DWVB-RKM-DWVM	0.50
HKB-HWVB-GKM-GWVM	0.50
HKB-DWVB-RKM-GWVM	0.50
HKB-GWVB-RKM-DWVM	0.50
GKB-DWVB-OKM-GWVM	0.40
DKB-DWVB-GKM-DWVM	0.40
HKB-GWVB-OKM-DWVM	0.39
DKB-GWVB-RKM-DWVM	0.39
DKB-DWVB-RKM-GWVM	0.39
HKB-DWVB-OKM-GWVM	0.39
GKB-HWVB-OKM-GWVM	0.35
DKB-GWVB-GKM-HWVM	0.35
GKB-GWVB-OKM-HWVM	0.35
DKB-HWVB-GKM-GWVM	0.35
GKB-DWVB-GKM-DWVM	0.30
DKB-GWVB-OKM-DWVM	0.29
DKB-DWVB-OKM-GWVM	0.29
GKB-DWVB-RKM-GWVM	0.28
GKB-GWVB-RKM-DWVM	0.28
HKB-DWVB-GKM-GWVM	0.28
HKB-GWVB-GKM-DWVM	0.28
GKB-GWVB-GKM-HWVM	0.20
GKB-HWVB-GKM-GWVM	0.20
HKB-GWVB-RKM-GWVM	0.20
GKB-DWVB-OKM-DWVM	0.19
DKB-GWVB-GKM-DWVM	0.19
GKB-GWVB-OKM-DWVM	0.19
DKB-DWVB-GKM-GWVM	0.19
DKB-GWVB-RKM-GWVM	0.12
HKB-GWVB-OKM-GWVM	0.12
GKB-DWVB-GKM-GWVM	0.10
GKB-GWVB-GKM-DWVM	0.10
DKB-GWVB-OKM-GWVM	0.07
GKB-GWVB-RKM-GWVM	0.05
HKB-GWVB-GKM-GWVM	0.05
DKB-GWVB-GKM-GWVM	0.03
GKB-GWVB-OKM-GWVM	0.03
GKB-GWVB-GKM-GWVM	0.00

TABEL B5.21 (VERVOLG): RANGORDE VAN DE WAARDEN VAN DE VARIABELE 'PRIKKELS VIA BEKOSTIGING'

3.4. Bronnen voor datagaring

Tabel B5.22 geeft de databronnen weer. De interviews in deze context hadden vooral betrekking op enerzijds de sturingsactoren binnen de centrale overheid die betrokken waren bij de bekostiging van de uitvoerende overheidsorganisatie (d.i. het kabinet Financiën en Begroting, de bevoegde administraties inzake financiën en begroting; controlerende instanties zoals gemeenschapscommissarissen). Anderzijds werden interviews gehouden met de financieel verantwoordelijken van de uitvoerende

overheidsorganisatie (topmanagement, financiële dienst –begroting, boekhouding en controle) binnen de uitvoerende overheidsorganisatie.

ANALYSE	DOCUMENTENANALYSE	SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS
Analyse van formele mate	Oprichtingsdecreet en uitvoeringsbesluiten; beheersovereenkomsten; Financiële en budgettaire regelgeving (b.v. begrotingsrichtlijnen)	Interpretatie van formele bepalingen in de beheersovereenkomsten
Analyse van feitelijke mate	ingediende begrotingsvoorstellen door organisatie en uiteindelijke toegekende budgetten (bij budgetopmaak en controles); verslagen van begrotingsbesprekingen (van zowel technische als politieke bilaterales) m.b.t. de begrotingsopmaak als de begrotingscontrole; rekeningen waaronder de uitvoeringsrekening van de begroting met als doel; nota's aan de beheersorganen met betrekking tot begrotingen[369]	Detectie van feitelijke beslissingen of handelingen

TABEL B5.22: BELANGRIJKSTE DATABRONNEN BIJ HET GEBRUIK VAN HET ANALYSE-INSTRUMENT INZAKE PRIKKELS VIA BEKOSTIGING

4. Operationalisering en meting van de variabele ‘competitie’

4.1. De deelvariabelen en de waarden: omschrijving en theoretische impact

Tabel B5.23 geeft de mogelijke waarden van de deelvariabelen weer en hun respectievelijke omschrijving.

Hierbij geldt opnieuw dat deze waarden zowel t.a.v. de formele situatie als de feitelijke situatie kunnen worden ingevuld. M.b.t. de formele situatie wordt nagegaan hoe de marktpositie van de uitvoerende overheidsorganisatie in regelgevende bepalingen omschreven is. M.b.t. de feitelijke situatie wordt nagegaan hoe de marktstructuur aan aanbodzijde van de productmarkt er in de werkelijkheid uitziet en in hoeverre die afwijkt van de formele marktstructuur.

De motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie wordt in eerste instantie bepaald door hetgeen formeel bepaald is op het vlak van de marktstructuur. Echter, indien de feitelijke marktstructuur afwijkt van de formele, zal de uitvoerende overheidsorganisatie hieruit leren en past deze haar motivatie aan. Bijvoorbeeld, als formeel een volledige mededinging aan de aanbodzijde mogelijk is, maar feitelijk er geen andere aanbieders zijn (b.v. omwille van de te hoge kosten voor toetreding tot de markt), zal na verloop van tijd de motiverende werking van competitie op de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie tanen. Omgekeerd, indien een formeel monopolie feitelijk ondergraven wordt door de activiteit van andere aanbieders op de betrokken markt, zal de uitvoerende overheidsorganisatie toch aangezet worden tot het verbeteren van haar resultaten, ondanks haar formeel beschermde positie. Dit is zeker het geval indien er een koppeling is tussen haar bekostiging en haar resultaten. Deze resultaten worden immers beïnvloed door de concurrentie van de andere aanbieders. De uitvoerende overheidsorganisatie als actor vergelijkt formele bepalingen en feitelijke

[369] Op basis van deze documenten werd nagegaan (1) hoe de gevraagde bedragen berekend werden door de uitvoerende overheidsorganisatie als door de financiële verantwoordelijken van de centrale overheid; (2) hoe omgegaan wordt met ontstane tekorten/verliezen en overschotten/winsten; (3) hoe de bekostiging vanuit de verschillende bronnen is geëvolueerd en (4) hoe de uitvoerende overheidsorganisatie reageert op de bekomen budgetten en welke belsissingen ze neemt m.b.t. tot tekorten/verliezen of overschotten/winsten.

uitwerking en laat haar gedrag leiden door de mate waarin feitelijke uitwerking en formele bepalingen samenvallen of verschillen.

DEELVARIABELE	WAARDEN EN OMSCHRIJVING
De aanwezigheid en aard van andere aanbieders	Geen andere aanbieders (geen): op de aanbodzijde van de relevante productmarkt (of deelmarkt) zijn er geen andere aanbieders dan de uitvoerende overheidsorganisatie aanwezig en actief. Meerdere publieke aanbieders (pub): op de aanbodzijde van de relevante productmarkt (of deelmarkt) zijn er meerdere andere aanbieders van publiekrechtelijke aard naast de uitvoerende overheidsorganisatie aanwezig en actief. Meerdere private nonprofit aanbieders (non): op de aanbodzijde van de relevante productmarkt (of deelmarkt) zijn er meerdere andere aanbieders van privaatrechtelijke aard, maar zonder winstoogmerk naast de uitvoerende overheidsorganisatie aanwezig en actief. Hiernaast kunnen nog andere publieke aanbieders actief zijn. Meerdere private profit aanbieders (pro): op de aanbodzijde van de relevante productmarkt (of deelmarkt) zijn er meerdere andere aanbieders van privaatrechtelijke aard en met een winstoogmerk naast de uitvoerende overheidsorganisatie aanwezig en actief. Hiernaast kunnen nog andere publieke aanbieders en/of private not-for-profit aanbieders actief zijn.
De mate waarin de andere aanbieders actief zijn t.a.v. Dezelfde doelgroep/markt-segmenten als de uitvoerende overheids-organisatie	Geen (geen): op de aanbodzijde van de relevante productmarkt zijn er geen andere aanbieders dan de uitvoerende overheidsorganisatie aanwezig en actief; of andere aanbieders zijn actief op onvergelijkbare markten en t.a.v. Onvergelijkbare doelgroepen. Vergelijkbare maar gescheiden markt (an): andere aanbieders zijn actief op een markt (en doelgroepen) die vergelijkbaar is (zijn) met deze van de uitvoerende overheidsorganisatie, maar die geen betrekking heeft op het territorium waarbinnen uitvoerende overheidsorganisatie haar bevoegdheden mag uitoefenen. Dit kan een soortgelijke markt in een ander land of een andere regio zijn, afhankelijk van de geografische omschrijving van de bevoegdheden van de uitvoerende overheidsorganisatie. Complementaire deelmarkt (co): andere aanbieders zijn (mogen) actief (zijn) op een onderdeel van de markt (t.a.v. een specifieke doelgroep), die betrekking heeft op het territorium waarbinnen uitvoerende overheidsorganisatie haar bevoegdheden mag uitoefenen. De uitvoerende overheidsorganisatie is of mag zelf niet actief op dat onderdeel van de markt t.a.v. Die specifieke doelgroep zijn. Gelijke deelmarkt (de): andere aanbieders zijn (mogen) actief (zijn) op een onderdeel van de markt (t.a.v. een specifieke doelgroep), die betrekking heeft op het territorium waarbinnen uitvoerende overheidsorganisatie haar bevoegdheden mag uitoefenen. De uitvoerende overheidsorganisatie is zelf actief op dat onderdeel van de markt t.a.v. Die specifieke doelgroep. Gelijke markt (ge): andere aanbieders zijn (mogen) actief (zijn) op het geheel van de markt (t.a.v. alle doelgroepen), die betrekking heeft op het territorium waarbinnen en de doelgroepen ten aanzien waarvan de uitvoerende overheidsorganisatie haar bevoegdheden mag uitoefenen.
De mate waarin de andere aanbieders een analoog product als de uitvoerende overheids-organisatie	Geen substitutieproduct (geen): de eventuele andere aanbieders die op de relevante (deel)markt aanwezig zijn bieden een product aan dat niet kan gebruikt worden om dezelfde doelstellingen te verwezenlijken als het product dat de uitvoerende overheidsorganisatie aanbiedt. Substitutieproduct (sub): de eventuele andere aanbieders die op de relevante (deel)markt aanwezig zijn bieden een product aan dat kan gebruikt worden om dezelfde doelstellingen te verwezenlijken als het product dat de uitvoerende overheidsorganisatie aanbiedt, maar dat toch in wezen andere kenmerken heeft of andere doelstellingen nastreeft. Gelijk product (gel): de eventuele andere aanbieders die op de relevante (deel)markt aanwezig zijn bieden een product aan dat wezenlijk dezelfde kenmerken heeft en perfect gebruikt kan worden om dezelfde doelstellingen te verwezenlijken als het product dat de uitvoerende overheidsorganisatie aanbiedt.

TABEL B5.23: DE MOGELIJKE WAARDEN VAN DE DEELVARIABELEN VAN 'COMPETITIE' EN HUN OMSCHRIJVING

4.2. Gewichtenverdeling van de deelvariabelen zoals vastgesteld door de expert

Aan de expert werd gevraagd een kwalitatief gewicht toe te kennen aan de drie deelvariabelen van de variabele (voor methode zie hoger 1.3). De expert stelde de volgende rangorde op (zie tabel B5.24):

WAT BEPAALT HET MEEST DE DE MATE VAN COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS T.O.V. EEN VOI?	TOEGEKENDE RANGORDE (OP BASIS VAN VOORBEELD) [370]
De aard van andere aanbieders (publiek, nonprofit, profit)	2
De mate waarin de andere aanbieders actief zijn t.a.v. dezelfde doelgroep/marktsegmenten als de VOI (dezelfde markt, gescheiden maar analoge markt, deelmarkten, complementaire markten)	1
De mate waarin de andere aanbieders een gelijk product als de uitvoerende overheidsorganisatie aanbieden (gelijk product of substitutieproduct)	2

TABEL B5.24: GEWICHTENVERDELING M.B.T. DE DEELVARIABELEN VAN RESULTAATSTURING

4.3. Omschrijving van de schaal (d.i. de mogelijke alternatieven van de variabele en de rangschikking van deze alternatieven

De verzameling van mogelijke alternatieven omvat alle mogelijke combinaties van de verschillende waarden van de drie deelvariabelen[371]. In totaal zijn er 25 mogelijke alternatieve waarde voor de variabele ‘competitie op de productmarkt’. De laagste waarde ‘geen competitie’ verwijst naar de marktsituatie waarbij de uitvoerende overheidsorganisatie een volledig monopolie op de betrokken markt bezit en er bovendien ook geen organisaties op vergelijkbare maar gescheiden markten zijn die kunnen optreden als externe benchmark. De centrale overheid heeft geen enkele mogelijkheid om de resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie te vergelijken met een externe organisatie. Ook wordt de uitvoerende overheidsorganisatie in het behalen van haar resultaten op geen enkele wijze beïnvloed door andere aanbieders. De prikkelende werking van de marktstructuur is onbestaand. De hoogste waarde voor de variabele ‘competitie op de productmarkt’ verwijst naar de marktsituatie waarbij de uitvoerende overheidsorganisatie in directe competitie met meerdere private for-profit organisaties, die een analoog product op dezelfde markt t.a.v. dezelfde doelgroepen aanbieden, staat. De prikkelende werking van de marktstructuur in dat scenario is maximaal.

Met behulp van de schalingsmethode, die besproken is in bijlage 5.1, wordt in dit deel een rangschikking van de mogelijke waarden van de variabele ‘competitie op de productmarkt’ opgesteld (zie B5.25). De mogelijke waarden zijn gelabeld door de codes van de waarden van de deelvariabelen aan elkaar te koppelen (met aanbieders, markt, product in die volgorde). Aan elk van de alternatieve waarden van de variabele wordt een score toegekend, die aangeeft welke de gemiddelde kans is dat de betrokken waarde de andere domineert bij variatie van de gewichtensets die aan de vastgelegde gewichtenrangorde voldoen.

[370] De expert gaf initieel een andere rangorde waarbij de mate van gelijk product als belangrijkste factor werd aanzien. Het voorbeeld waarnaar de expert hierbij expliciet verwees, duidde echter op een andere rangorde van belangrijkheid, waarbij de mate van gelijke markten als belangrijkste factor naar voor kwam (Interview MOVI).

[371] Met die beperking dat combinaties met de laagste waarde van één of meerdere van de deelvariabelen beperkt zijn tot één waarde, met name ‘geen competitie’.

----------GEWICHTEN----------		----------RANGSCHIKKING-----	
Volgorde	Scores	Volgorde	Scores
1: markt		1:progegel	1.00
2: andereaanbieders		2:nongegel	0.94
product		3:progesub	0.92
		4:pubgegel	0.88
		5:nongesub	0.79
		prodegel	0.79
		7:nondegel	0.71
		8:pubgesub	0.67
		prodesub	0.67
		10:pubdegel	0.63
		11:procogel	0.58
		12:nondesub	0.56
		13:noncogel	0.48
		14:pubdesub	0.46
		15:procosub	0.42
		16:pubcogel	0.38
		proangel	0.38
		18:noncosub	0.33
		19:nonangel	0.25
		pubcosub	0.25
		21:proansub	0.17
		22:pubangel	0.13
		23:nonansub	0.11
		24:pubansub	0.04
		25:geen competitie	0.00

TABEL B5.21: RANGORDE VAN DE WAARDEN VAN DE VARIABELE 'COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS'

4.4. Bronnen voor datagaring

Tabel B5.26 geeft de databronnen weer. De interviews in deze context hadden vooral betrekking op enerzijds de sturingsactoren binnen de centrale overheid die zicht hadden op de mate van competitie (d.i. het functioneel bevoegde kabinet). Anderzijds werden interviews gehouden met respondenten van de uitvoerende overheidsorganisatie die zicht hadden op de mate van competitie (topmanagement, top van lijndiensten; organisatiemanagement). Tenslotte werden ook interviews gehouden met wetenschappers die op het betrokken onderzoeksdomein actief waren (zie interviews HIVA).

ANALYSE	DOCUMENTENANALYSE	SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS
Analyse van formele mate	Relevante wetgeving, vertaling van internationale en supranotationale richtlijnen in eigen wetgeving; oprichtingsdecreet en uitvoeringsbesluiten; beheersovereenkomsten; relevante literatuur	Interpretatie van formele bepalingen in de beheersovereenkomsten
Analyse van feitelijke mate	Relevante nota's aan de beheersorganen; beleidsnota's; wetenschappelijke onderzoeken; studies uitgaande van internationale organisaties	Detectie van feitelijke beslissingen of handelingen

TABEL B5.26: BELANGRIJKSTE DATABRONNEN BIJ HET GEBRUIK VAN HET ANALYSE-INSTRUMENT INZAKE 'COMPETITIE DOOR ANDERE AANBIEDERS OP DE PRODUCTMARKT'

4.5. Regels voor de invulling van het analyse-instrument

(1) Indien er op de markt sprake is van meerdere soorten aanbieders, of van meerdere deelmarkten met een verschillende structuur, dan worden deze verschillende situaties afzonderlijk beoordeeld en wordt de hoogste waarde weerhouden.

(2) Wat betreft de wijzigingen inzake formele marktsituatie kunnen verschillende tijdstippen als afbakening gelden: 1) bij de principiële goedkeuring door de centrale overheid van een nieuwe wetgeving die de marktsituatie wijzigt; 2) bij de aanname van een nieuwe wetgeving die de marktsituatie wijzigt door de wetgevende vergadering; of 3) bij de inwerkingtreding van een nieuwe wetgeving zoals neergelegd in besluiten tot uitvoering van deze wetgeving. In dit onderzoek wordt de aanname van een nieuwe wetgeving als afbakening genomen. Het lijkt immers plausibel dat de uitvoerende overheidsorganisatie de prikkelende werking van een formele wijziging in de marktsituatie reeds ondervindt vanaf het moment van aanname of zelfs principiële goedkeuring van de wijziging in de marktsituatie. De uitvoerende overheidsorganisatie zal zich immers willen voorbereiden op de gewijzigde marktstructuur. Haar potentiële concurrenten zullen acties ondernemen om zich van hun kant voor te bereiden. Hiermee dient terdege rekening gehouden te worden bij de interpretatie en analyse van de formele marktsituatie. Dit zal gebeuren door aandacht te hebben voor het tijdstip van aanname van de nieuwe wetgeving, naast het tijdstip van de inwerkingtreding. Hierbij wordt het begin van het jaar waarin de nieuwe wetgeving wordt aangenomen als afbakening genomen.

Bijlage 5.3: Analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
F1	*begroting en begrotingsuitvoering*	
FS11	algemene regels vorm en inhoud begroting	instantie die bepaalt welke classificatie (economische of functionele) gevolgd wordt bij de indeling van de begroting en die bepaalt welke de allocatiebasis is: uitgaven-of kostensoorten, kostendragers zoals activiteiten, prestaties of doelstellingen, of kostenplaatsen zoals organisatiedelen)
FS12	vaststelling van totaal begroot uitgavenbedrag	instantie die bepaalt tot welk bedrag de organisatie gemachtigd is uitgaven te doen in een bepaald begrotingsjaar
FS13	vaststelling van totaal begroot ontvangstenbedrag	instantie die bepaalt tot welk bedrag de organisatie ontvangsten kan verwerven in een bepaald begrotingsjaar
FS14	algemene begrotingsprincipes	instantie die bepaalt aan welke algemene principes de begroting en haar uitvoering dienen te voldoen (b.v. annaliteit en specialiteit van uitgaven)
FT111	specifieke begrotingsstructuur	instantie die bepaalt welke structuur bij de opmaak en rapportering inzake begroting gebruikt wordt (b.v. ESER -classificatie versus plan Mahin)
FT121	vaststelling begroot uitgavenbedrag per uitgavengroep (b.v. werking of personeel)	instantie die bepaalt tot welk bedrag de organisaties gemachtigd is uitgaven in een bepaalde uitgavengroep (b.v. werking, personeel en investeringen) te doen in een bepaald begrotingsjaar
FT122	specifieke procedures controle van de begrotingsuitvoering	instantie die bepaalt hoe en onder welke voorwaarden er een voorafgaande controle van de vastleggingen en ordonnanceringen gebeurt
FT131	vaststelling begroot ontvangstenbedrag per financieringsbron (overheid, markt)	instantie die bepaalt tot welk bedrag de organisatie ontvangsten kan verwerven uit dotaties van overheidswege of vanuit marktinkomsten in een bepaald begrotingsjaar
FT141	specifieke procedures overdracht & behoud begrotingssaldi	instantie die de procedures inzake overdracht en behoud van begrotingssaldi als afwijking op het annaliteitsprincipe vaststelt (maximaal bedrag, voorwaarden)
FT142	specifieke procedures overschrijding & overschrijving limitatieve kredieten	instantie die de procedures inzake overschrijding en overschrijving van limitatieve kredieten bepaalt als afwijking op het specialiteitsbeginsel (maximaal bedrag, voorwaarden)
FO1211	vaststelling van begroot uitgavenbedrag per begrotingsartikel	instantie die de begrote uitgaven op het niveau van het begrotingsartikel vaststelt
FO1212	ordonnancering bestedingen binnen goedgekeurde limitatieve kredieten	instantie die een ordonnancering van bep. besteding binnen goedgekeurd krediet goedkeurt
FO1311	vaststelling van begroot ontvangstenbedrag per begrotingsartikel	instantie die de begrote ontvangsten op het niveau van het begrotingsartikel vaststelt
FO1411	overdracht bep. begrotingssaldo v. begrotingsj. X nr. X+1 met behoud	instantie die de overdracht van een bepaald begrotingsoverschot over het jaareinde heen goedkeurt
FO1421	verschuiving bep. krediet tss. 2 begrotingsprogramma's	instantie die de verschuiving van een bepaald begrotingskrediet van het ene begrotingsprogramma naar een ander goedkeurt
FO1422	verschuiving bep. krediet tss. lopende en investeringskredieten	instantie die de verschuiving van een bepaald begrotingskrediet tussen de lopende en investeringskredieten goedkeurt
FO1423	verschuiving bep. krediet tss. werkings- en personeelskredieten	instantie die de verschuiving van een bepaald begrotingskrediet tussen werkings- en personeelskredieten goedkeurt
FO1424	verschuiving bep. krediet tss. versch. Werkingskredieten	instantie die de verschuiving van een bepaald begrotingskrediet tussen verschillende werkingskredieten goedkeurt

TABEL B5.27: BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
F2	*boekhouding*	
FS21	algemene principes vorm en inhoud boekhouding	instantie die bepaalt welke vorm de boekhouding dient te hebben (b.v. dubbele boekhouding met dagboek) en de inhoud eRVAn (boeking op uitgaven- of kostensoorten, kostendragers (activiteiten, prestaties, doelstellingen), of kostenplaatsen
FS22	algemene regels inzake aanrekening en waardering	instantie die de algemene regels inzake aanrekening (b.v. het aanrekeningsmoment - betaling, vastlegging of schulden, stelsel van beheer versus dienstjaar) en waardering (b.v. lineaire of niet-lineaire afschrijvingen)
FT211	Rekeningsstelsel	instantie die bepaalt welk rekeningstelsel (structuur waarbinnen de boekingen gebeuren) dient gevolgd te worden (b.v. Minimum algemeen rekeningstelsel)
FT221	specifieke aanrekeningsregels per soort verrichting en waarderingsregels	instantie die de regels inzake aanrekening en waardering bepaalt per soort verrichting/vermogensbestanddeel
	per soort activa/passiva	
FO2211	boeking van een bepaalde verrichting op een bepaalde rekening	instantie die beslist tot boeking van een voorbije verrichting op een bepaalde rekening
F3	*inkomstenmanagement en reserveringen*	
FS31	algemene regels verwerving en aanwending eigen inkomsten	instantie die bepaalt in hoeverre de organisatie eigen inkomsten die niet geheel verrekend worden met de dotatie mag hebben, wat het maximaal bedrag is en in hoeverre deze middelen mogen aangewend worden voor activiteiten binnen of buiten de statutaire opdracht
FS32	algemene regels tariefbepaling	instantie die de algemene principes inzake de tarieven van aangeboden goederen en diensten bepaalt, zoals in hoeverre deze diensten kostendekkend moeten zijn (directe kosten of full cost of full cost + toeslag)
FS33	algemene regels reserveringen	instantie die bepaalt of er reserves mogen worden gehouden, welke aard deze hebben en het maximum bedrag van deze reserves
FT311	specifieke regels aangeboden goed of dienst	instantie die specifieke regels vastlegt inzake de aangeboden goederen of diensten teneinde eigen inkomsten te verwerven (aard en kwaliteit goederen en manier van aanbieding)
FT312	specifieke procedure ontvangst schenkingen en legaten	instantie die bepaalt via welke procedure en onder welke specifieke regels de organisatie schenkingen en legaten mag ontvangen
FT313	specifieke regels aanwending eigen inkomsten	instantie die bepaalt aan welke specifieke activiteiten eigen inkomsten mogen (dienen) besteed (te) worden en de hierbij te hanteren verdeelsleutel
FT321	specifieke regels tariefbepaling per soort goed of dienst	instantie die de berekeningswijze voor de tarieven van de verschillende goederen en diensten bepaalt
FT331	specifieke regels spijzing reserves	instantie die bepaalt hoe de reserves mogen gespijsd worden, vanuit welke middelen en via welke verdeelsleutel
FT332	specifieke regels aanwending reserves	instantie die bepaalt aan welke activiteiten de middelen uit bepaalde reserves besteed dienen te worden en de hierbij te hanteren verdeelsleutel
FO3111	aanbieding bep. goed of dienst tg. bep. prijs aan bep. doelgroep	instantie die bepaalt om een bep. goed of dienst tegen bep. prijs en voorwaarden aan een bepaalde doelgroep aan te bieden
FO3121	ontvangst van bepaalde bedrag ter schenking	instantie die de ontvangst van een bepaald bedrag ter schenking van een bepaalde schenker aanvaardt of weigert
FO3131	aanwending bep. bedrag eigen inkomsten voor financiering bep. activiteit	instantie die de aanwending van een bepaald bedrag van eigen inkomsten besteed aan de financiering van een bepaald activiteit
FO3311	toekenning bep. bedrag aan bep. reserve	instantie die een bepaald bedrag aan een bepaalde reserve toewijst
FO3321	aanwending bep. bedrag uit bep. reserve voor financiering. bep. activiteit	instantie die de aanwending van een bepaald bedrag van middelen uit een bepaalde reserve besteed aan de financiering van een bepaald activiteit

TABEL B5.27 (VERVOLG): BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
F4	*aankoopmanagement*	
FS41	algemene regels verwerving roerende goederen	instantie die bepaalt of de organisatie roerende goederen mag verwerven en of dat binnen haar doelstellingen dient te gebeuren
FS42	algemene regels verwerving onroerende goederen	instantie die bepaalt of de organisatie onroerende goederen mag verwerven en of dat binnen haar doelstellingen dient te gebeuren
FS43	algemene regels onteigening onroerende goederen	instantie die bepaalt of de organisatie kan onteigenen
FS44	algemene regels gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	instantie die het algemeen criterium vastlegt voor de keuze van gunningprocedure van werken, leveringen en diensten
FT411	specifieke procedure verwerving roerende goederen	instantie die bepaalt welke aard van roerende goederen mogen verworven worden en via welke procedure
FT421	specifieke procedure verwerving onroerende goederen	instantie die bepaalt welke aard van onroerende goederen mogen verworven worden en via welke procedure
FT431	specifieke procedure onteigening onroerende goederen	instantie die bepaalt welke aard van goederen mogen onteigend worden en via welke procedure
FT441	specifieke procedures gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	instantie die bepaalt hoe de procedures verlopen in geval van openbare of beperkte aanbesteding, offerte of bij een onderhandelingsprocedure voor de gunning van werken, levering en diensten
FO4111	verwerving bepaald roerend goed	instantie die beslist tot verwerving van een bepaald roerend goed
FO4211	verwerving bepaald onroerend goed	instantie die beslist tot verwerving van een bepaald onroerend goed
FO4311	onteigening bepaald onroerend goed	instantie die beslist tot de onteigening van een bepaald onroerend goed t.a.v. een bepaalde particuliere of rechtspersoon
FO4411	toewijzing bep. opdracht aan bep. aannemer, leverancier, of dienstverlener	instantie die een bepaalde opdracht gunt
F5	*Kasmanagement en financiële verrichtingen*	
FS51	algemene regels kasmanagement	instantie die de algemene principes inzake kasmanagement (b.v. principe van snelheid van uitbetaling en inning van kasmiddelen) bepaalt
FS52	algemene regels beleggingen op LT	instantie die bepaalt in hoeverre de organisatie mag beleggen op lange termijn, voor welk maximum bedrag en welke aard beleggingen toegelaten zijn (b.v. publieke fondsen, risicobeleggingen)
FS53	algemene regels leningen op LT	instantie die bepaalt in hoeverre de organisatie mag leningen op lange termijn, voor welk maximum bedrag en welke aard leningen toegelaten zijn (b.v. gewone of alternatieve financieringsformules)
FT511	specifieke procedures crediteuren- en debiteurenbeheer	instantie die bepaalt hoe de organisatie omgaat met de betaling van haar verbintenissen en de inning van haar vorderingen op derden
FT512	specifieke regels beleggingen op zicht of KT	instantie die tot de samenstelling van de beleggingsportefueille op zicht of korte termijn beslist
FT513	specifieke regels leningen op KT	instantie die bepaalt aan welke modaliteiten (duur, terugbetalingswijze) de aangegane leningen op korte termijn dienen te voldoen
FT521	specifieke regels beleggingen op LT	instantie die tot de samenstelling van de beleggingsportefueille op lange termijn beslist
FT531	specifieke regels leningen op LT	instantie die bepaalt aan welke modaliteiten (duur, terugbetalingswijze) de aangegane leningen op lange termijn dienen te voldoen

TABEL B5.27 (VERVOLG): BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
FO5111	specifiek tijdstip van uitbetaling van bep. factuur	instantie die bepaalt op welk specifiek tijdstip een bepaalde openstaande factuur dient te worden vereffend door de organisatie
FO5112	keuze financiële instelling voor kasmanagement	instantie die bepaalt welke financiële instelling de verrichtingen in kader van het kansmanagement in opdracht van de organisatie zal uitvoeren
FO5121	aangaan bep. belegging op KT van bep. bedrag	instantie die beslist om bepaald bedrag onder bepaalde modaliteiten in bepaald financieel product op zicht of korte termijn te beleggen
FO5131	aangaan bep. lening op KT voor een bep. bedrag	instantie die beslist om bepaald bedrag onder bepaalde modaliteiten op zicht of korte termijn te lenen
FO5211	aangaan bep. belegging op LT van bep. bedrag	instantie die beslist om bepaald bedrag onder bepaalde modaliteiten in bepaald financieel product op lange termijn te beleggen
FO5311	aangaan bep. lening op LT van bep. bedrag	instantie die beslist om bepaald bedrag onder bepaalde modaliteiten op lange termijn te lenen
F6	*deelname in of oprichting van andere rechtspersonen*	
FS61	algemene regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	instantie die bepaalt in hoeverre de organisatie mag deelnemen in privaatrechtelijke organisaties en in welke aard van instellingen (VZW's, NV's, CV) dit toegelaten is
FS62	algemene regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	instantie die bepaalt in hoeverre de organisatie privaatrechtelijke organisaties mag oprichten en welke aard van instellingen (VZW's, NV's, CV) deze opgerichte organisaties mogen aannemen
FT611	specifieke regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	instantie die bepaalt welke modaliteiten (zoals minimum en maximum omvang van deelname) een deelname moet hebben en welke procedure gevolgd dient te worden
FT621	specifieke regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	instantie die bepaalt aan welke modaliteiten een oprichting moet voldoen (b.v. structuur, doelstelling en controle van opgerichte instelling) en welke procedure gevolgd dient te worden
FO6111	nemen bep. deelname in bep. privaatrecht. rechtspers. voor bep. aandeel	instantie die beslist tot deelname onder bep. modaliteiten in een bepaalde privaatrechtelijke rechtspersoon
FO6211	oprichting van bep. privaatrecht. rechtspers. voor uitvoering bep. opdracht	instantie die beslist tot oprichting van een bepaalde rechtspersoon met een bepaalde structuur, doelstelling en controleregeling

TABEL B5.27 (VERVOLG): BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

Bijlage 5.4: Analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*	
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	instantie die personeelsbehoeften en aantal toekomstige aanwervingen, ev. in vorm van personeelsformatie vaststelt of machtigt
PS12	statutaire of contractuele TW	instantie die bepaalt of principieel statutairen of contractuelen worden aangeworven,
		evenals de omstandigheden waarin hieRVAn mag worden afgeweken
PS13	interne of externe recrutering	instantie die bepaalt of vacante plaatsen in begingraden door interne of externe kandidaten kan worden ingevuld en welke vorm
		van rekrutering voorrang krijgt
PS14	algemene toelatingscriteria	instantie die de criteria bepaalt waaraan individuen moeten voldoen om zich kandidaat te kunnen stellen voor een bepaalde vacante
		functie in de organisatie
PS15	algemene selectiecriteria	instantie die de criteria bepaalt waarop kandidaten geselecteerd en benoemd worden (functiespecifieke of algemene
		maturiteitscriteria) in de organisatie
PS16	algemene regels selectiemethode	instantie die de selectiemethoden (vrije keuze, bekwaamheids- of vergelijkende examens) bepaalt
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	instantie die de personeelsbehoeften per categorie en rang, ev. in de vorm van een personeelsformatie, vaststelt
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	instantie die het medium van de vacaturemelding bepaalt
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	instantie die de soorten tests en hun inhoud binnen de selectiemethode bepaalt
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	instantie die bepaalt welke vereisten nodig zijn om de vacante functie naar behoren te vervullen
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	instantie die bepaalt welke kandidaat het best voldoet aan de selectiecriteria voor de vacante betrekking
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	instantie die de geselecteerde kandidaat aanstelt of benoemd in de betrokken functie
P2	*personeelsbeoordeling*	
PS21	algemene basis voor beoordeling	instantie die bepaalt op welke basis medewerkers beoordeeld worden: functioneren, prestaties, doorgroeipotentieel
PS22	beoordeling van individuen of groepen	instantie die bepaalt of de beoordeling gebeurt voor individuen afzonderlijk of groepen (in geval van teamwerk)
PS23	periodiciteit van beoordeling	instantie die bepaalt de termijn tussen twee beoordelingen
PS24	mogelijkheid tot beroep	instantie die bepaalt of er beroepsmogelijkheid is tegenover de gestelde beoordeling
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	instantie die bepaalt welke de beoordelingscriteria zijn voor medewerkers van een bepaalde categorie of rang
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	instantie die bepaalt hoe de beoordeling van medewerkers van een bepaalde categorie of rang dient te verlopen
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	instantie die het tijdstip van beoordeling voor medewerkers van een bepaalde categorie of rang bepaalt
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	instantie die bepaalt welke beroepsprocedures mogelijk zijn voor medewerkers van een bepaalde categorie of rang
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	instantie die bepaalt wie er betrokken is bij de beoordeling van medewerkers van een bepaalde categorie of rang
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	instantie die de beoordelingscriteria voor een bepaald personeelslid vastlegt
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	instantie die de eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid toekent

TABEL B5.28: BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
P3	*loopbaanmanagement*	
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	instantie die bepaalt of het loopbaansysteem open (positiesysteem) of gesloten van aard is
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	instantie die bepaalt of de loopbaanlijnen horizontaal (binnen 1 categorie), verticaal (tussen categorieën) of beiden kunnen verlopen
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	instantie die bepaalt hoeveel niveaus en rangen er onderscheiden worden in een hiërarchisch loopbaansysteem (b.v.
		afgeplatte structuur)
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	instantie die bepaalt op welke basis medewerkers een bevordering naar een hogere graad kunnen krijgen (anciënniteit,
		prestaties, bekwaamheid) en welk criterium de voorrang krijgt
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	instantie die bepaalt op welke basis medewerkers een bevordering naar een hogere categorie kunnen krijgen
		(anciënniteit, prestaties, bekwaamheid) en welk criterium de voorrang krijgt
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	instantie die bepaalt op welke basis medewerkers een verandering in graad of een overplaatsing kunnen krijgen
		(anciënniteit, prestaties, bekwaamheid, ambtshalve) en welk criterium de voorrang krijgt
PS37	algemene basis ontslag	instantie die bepaalt op welke basis besloten kan worden tot ontslag van medewerkers
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	instantie die bepaalt welke de vaste consequentie van graden die een bepaald loopbaantraject uitmaken is
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	instantie die bepaalt hoeveel graden per categorie en rang bestaan en wat hun precieze omschrijving is
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	instantie die bepaalt welke de procedure is die moet gevolgd worden om in aanmerking te komen voor
		een bevordering naar een hogere graad
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	instantie die ev. Bijkomende bevorderingsvoorwaarden bepaalt per categorie en rang (b.v. graden voorbehoiuden
		aan kandidaten met bepaalde beroep seRVAring of opleiding)
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	instantie die de procedure bepaalt die moet doorlopen worden om in aanmerking te komen voor een bevordering
		tussen bepaalde categorieën
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	instantie die de procedure bepaalt die moet doorlopen worden om in aanmerking te komen voor een vrijwillige overplaatsing
		naar een gelijkwaardige functie of graad
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	instantie die de procedure bepaalt die moet doorlopen worden bij ontslag van medewerkers
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	instantie die bepaalt in welke dienst op welke plaats een bepaald personeelslid tewerkgesteld is
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	instantie die de bevordering naar een hogere graad van een bepaald personeelslid toekent
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	instantie die de bevordering naar een hogere niveau aan een bepaald personeelslid toekent
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vrijwillige basis	instantie die de overplaatsing van een bep. personeelslid op vrijwillige basis toekent
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	instantie die een bepaald personeelslid ontslaat
P4	*personeelsbeloning*	
PS41	algemene basis beloning	instantie die bepaalt op welke basis medewerkers beloond worden (hiërarchische positie, functie, prestaties of anciënniteit)
PS42	collectieve loonsherziening	instantie die bepaalt tot een herziening van de beloning van alle medewerkers van de organisatie

TABEL B5.28 (VERVOLG): BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT

Nr.	Beslissingstopic	Specifiëring
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	instantie die bepaalt welke mogelijke weddeschalen er zijn en hun band met de functies in de organisatie
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	instantie die de omvang en verhouding van wedde, toelagen en premies en hun verhouding per niveau en per graad bepaalt
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	instantie die een beloning op basis van een beoordeling toekent aan een bep. Personeelslid
P5	*vorming, training en opleiding*	
PS51	algemene basis toelating VTO	instantie die bepaalt op welke basis personeelsleden toegelaten worden op vormingsinitiatieven (recht, verplichting, anciënniteit, prestaties)
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	instantie die bepaalt onder welke vorm VTO-activiteiten worden aangeboden aan de medewerkers (learning-on-the-job, stage, zelfstudie
		opleiding door internen of externen)
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	instantie die bepaalt welk programma inzake VTO wordt aangeboden aan medewerkers van een bepaalde categorie of rang
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	instantie die beslist of een bep. personeelslid een bep. VTO-activiteit mag volgen
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*	
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	instantie die bepaalt welke de werktijdregeling is (vaste uren, glijdende uren, nachtwerk, toerbeurten, mogelijkheid deeltijds werk)
PS62	algemene regels verlofregeling	instantie die bepaalt welke de voorwaarden zijn waaronder een werknemer verlof kan nemen
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	instantie die bepaalt welke de specifieke werktijdregeling is per categorie en rang
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	instantie die bepaalt hoeveel jaarlijks verlof werknemers per categorie en rang hebben
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	instantie die bepaalt welke specifieke werktijdregeling een bepaalde werknemer moet volgen
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	instantie die bepaalt wanneer een bepaald personeelslid zijn jaarlijks verlof kan opnemen

TABEL B5.28 (VERVOLG): BESLISSINGSTOPICS PER NIVEAU EN DOMEIN IN HET ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT

Bijlage 5.5: Vooraf in te vullen vragenlijst bij sterk-gestructureerde interviews in onderzoeksfase II luik1

Bijlage 5.6: Stellingen inzake intermediaire variabelen

Stellingen inzake meer mogelijkheid tot keuze optimale mix van inputs (MKOMI)	
MKOMI stijgt	6. In de loop van de periode 1992-1999 kreeg de VDAB meer mogelijkheden om zelf de optimale mix van inputs (financiële middelen en personeel) te bepalen met het oog op aanpassing aan de veranderende omgeving
Evolutie inputsturing → MKOMI stijgt	7. Door de evolutie van de inputsturing door de Vlaamse regering in de periode 1992-1999 kreeg de VDAB meer mogelijkheden om zelf de optimale mix van inputs (financiële middelen en personeel) te bepalen, met het oog op aanpassing aan de veranderende omgeving
Stellingen inzake vermindering van informatie-asymmetrie (IA)	
IA daalt	2. In de loop van de periode 1992-1999 kreeg de Vlaamse Regering een beter zicht op de resultaten die de VDAB door zijn activiteiten bewerkstelligde
Deelsystemen resultaatsturing → IA daalt	4. Door de invoering van de beheersovereenkomst en de opvolging en evaluatie van de uitvoering ervan verbeterde de informatie van de Vlaamse Regering m.b.t. de resultaten die de VDAB verwezenlijkte, merkelijk in vergelijking met de periode voor de invoering van de beheersovereenkomst
Indicatoren resultaatsturing → IA daalt	8. Door de beheersovereenkomsten kreeg de Vlaamse Regering meer zicht op de prestaties (outputs) van de VDAB
	12. Door de beheersovereenkomsten kreeg de Vlaamse Regering een beter zicht op de gerealiseerde effecten van de VDAB
	16. Door de beheersovereenkomsten kreeg de Vlaamse Regering meer inzicht in de kostprijs van de resultaten (prestaties of effecten) van de VDAB
Competitie → IA daalt	5. Door de aanwezigheid van andere aanbieders naast de VDAB op de betrokken markten was het mogelijk voor de Vlaamse Regering om de resultaten van de VDAB met deze van andere aanbieders vergelijken
Stellingen inzake vermindering van doelincongruentie (DI)	
DI daalt	9. In de loop van de periode 1992-1999 *raakten de eigen doelen van de VDAB enerzijds en van de Vlaamse Regering anderszijds beter op elkaar afgestemd (d.w.z. door de doelstellingen van de Vlaamse Regering, zoals deze vervat waren in de beheersovereenkomst, na te streven, kon de VDAB zijn eigen doelen dienen)*
Inspraak → DI daalt	10. Doordat vooraf onderhandeld werd tussen de VDAB en de Vlaamse Regering over de wederzijdse verbintenissen in de beheersovereenkomst, werden hun respectievelijke doelen beter op elkaar afgestemd
	11. Door de onderhandelingen tussen de betrokken kabinetten en de VDAB in voorbereiding van de beheersovereenkomsten werd het realistische of werkelijkheidsgetrouwe karakter van de doelstellingen, indicatoren en vooropgestelde resultaatsnormen bevorderd
Deelsystemen (duidelijke doelstellingen) → DI daalt	14. Een verdienste van de beheersovereenkomst in de periode 1992-1999 was dat deze duidelijkheid schiep over de wederzijdse verplichtingen van de VDAB en de Vlaamse Regering
	23b. Door de doelstellingen in het beheerscontract nauwgezet uit te voeren, kon de VDAB ook zijn eigen doelen dienen.
Prikkels via bekostiging → DI daalt	21. In de eerste beheersovereenkomst werd via een formule de dotatie gekoppeld aan de door de VDAB verwezenlijkte resultaten. Indien de VDAB meer dan 2% lager produceerde dan vooropgesteld was, zou de dotatie verlaagd worden. In de tweede beheersovereenkomst werd aangegeven dat de dotatie kon verminderd worden indien meer dan 5% lager dan de vooropgestelde norm gepresteerd werd. Door deze negatieve koppelingen van de dotatie aan de resultaten werd het voor de VDAB belangrijker dan voorheen om goede resultaten t.a.v. de in de beheersovereenkomsten vastgestelde doelstellingen te halen.
	3b. In de eerste beheersovereenkomst werd de dotatie bevroren. De VDAB diende volgens de beheersovereenkomst zelf eventuele verliezen en tekorten te dekken. Dit bevorderde een efficiënt gedrag vanwege de VDAB

TABEL B5.29: STELLINGEN INZAKE INTERMEDIAIRE VARIABELEN

Stellingen inzake vermindering van doelincongruentie (DI) (vervolg)	
Competitie → DI daalt	5b. De aanwezigheid van competitie door andere aanbieders dwong de VDAB harder haar best te doen om de resultaatsnormen van de beheersovereenkomsten te halen
Stellingen inzake vermindering van 'meerdere principalen-probleem' (MPP)	
MPP daalt	15. In de loop van de periode 1992-1999 werd de VDAB minder en minder geconfronteerd met onderling incompatibele eisen vanwege de verschillende betrokken Vlaamse ministers, met name de minister van Tewerkstelling, de minister van Financiën en Begroting en de minister van Ambtenarenzaken
Inspraak → MPP daalt	17. Door de afspraken in de beheersovereenkomst werd de sturing vanwege de verschillende ministers (Tewerkstelling, Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken) meer éénduidig in vergelijking met de periode voor de invoering van de beheersovereenkomst (d.w.z. de neuzen van de verschillende kabinetten stonden meer in dezelfde richting)
	19. Door de verschillende kabinetten (Tewerkstelling, Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken) te betrekken in de onderhandelingen voor de beheersovereenkomst werd vermeden dat die kabinetten voortaan los van elkaar incompatibele eisen aan de VDAB oplegden
Dalende inputsturing → MPP daalt	8b. In de loop van de periode 1992-1999 verminderde de sturing door de minister van Financiën en Begroting t.a.v. de VDAB qua intensiteit
	7b. In de loop van de periode 1992-1999 verschoof de aandacht van het kabinet van Financiën en Begroting van de middeleninzet van de VDAB naar haar resultaten
	14b. In de loop van de periode 1992-1999 verminderde de sturing door de minister van Ambtenarenzaken t.a.v. de VDAB qua intensiteit
Stelligen inzake de motivatie van de agent	
Motivatie stijgt	9b. In de loop van de periode 1992-1999 nam de motivatie van de VDAB om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de Vlaamse Regering opgelegde doelstellingen toe
MKOMI stijgt → motivatie stijgt	12b. De motivatie van de VDAB om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de Vlaamse Regering opgelegde doelstellingen nam in de loop van de periode 1992–1999 toe omdat de VDAB meer mogelijkheden kreeg om zelf de optimale mix van inputs (financiën, personeel) te bepalen in het licht van de omgevingsevolutie
IA daalt → motivatie stijgt	10b. De motivatie van de VDAB om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de Vlaamse Regering opgelegde doelstellingen nam in de loop van de periode 1992–1999 toe omdat de Vlaamse Regering in de periode 1992-1999 meer zicht kreeg op de resultaten die de VDAB nastreefde en verwezenlijkte
DI daalt → motivatie stijgt	11b. De motivatie van de VDAB om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de Vlaamse Regering opgelegde doelstellingen nam in de loop van de periode 1992–1999 toe omdat doelen van de Vlaamse Regering en de VDAB in de periode 1992-1999 beter op elkaar afgestemd werden
MPP daalt → motivatie stijgt	13b. De motivatie van de VDAB om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de Vlaamse Regering opgelegde doelstellingen nam in de loop van de periode 1992–1999 toe omdat de sturing vanuit de verschillende betrokken ministers in de Vlaamse Regering (Tewerkstelling, Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken) éénduidiger en onderling compatibeler werd

TABEL B5.29 (VERVOLG): STELLINGEN INZAKE INTERMEDIAIRE VARIABELEN

Stellingen inzake het sturingsvermogen van de principaal	
Sturingsvermogen stijgt	17b. In de periode 1992-1999 nam het vermogen van de Vlaamse Regering om de VDAB in de door de Vlaamse Regering gewenste richting te sturen toe
MKOMI stijgt → sturingsvermogen stijgt	22b. Het vermogen van de Vlaamse Regering om de VDAB in de door de Vlaamse Regering gewenste richting te sturen nam toe in de loop van de periode 1992-1999 omdat de VDAB meer mogelijkheden kreeg om zelf de optimale mix van inputs (financiën, personeel) te bepalen met het oog op aanpassing aan de veranderende omgeving
IA daalt → sturingsvermogen stijgt	18b. Het feit dat de Vlaamse Regering een beter zicht kreeg op de resultaten van de VDAB vermeerderde het vermogen van de Vlaamse Regering om de VDAB te sturen in de richting die zij wou
DI daalt → sturingsvermogen stijgt	19b. Het feit dat de Vlaamse Regering de doelen van de VDAB in het verlengde van haar doelstellingen bracht vermeerdere het vermogen van de Vlaamse Regering om de VDAB te sturen in de gewenste richting in de loop van de periode 1992-1999
MPP daalt → sturingsvermogen stijgt	20b. Het vermogen van de Vlaamse Regering om de VDAB in de door de Vlaamse Regering gewenste richting te sturen nam toe in de loop van de periode 1992-1999 omdat de sturing vanuit de verschillende betrokken ministers in de Vlaamse Regering (Tewerkstelling, Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken) éénduidiger en onderling compatibeler werd

TABEL B5.29 (VERVOLG): STELLINGEN INZAKE INTERMEDIAIRE VARIABELEN

STELLINGEN INZAKE VERTROUWEN EN ANDERE STELLINGEN
1. De beheersovereenkomst bleek in de loop van de periode 1992-1999 een rem voor innovatieve ontwikkelingen binnen de VDAB
3. Financiële beloningen ressorteren meer prikkels tot het leveren van goede resultaten t.a.v. de opgelegde doelstellingen in vergelijking met financiële sancties
13. Om de VDAB aan te zetten tot goede resultaten is het geven van voldoende beheersautonomie op zich voldoende. Het afsluiten van een beheersovereenkomst en het opvolgen en monitoren van de resultaten is in dat opzicht overbodig
18. De betrouwbaarheid van de door de VDAB gerapporteerde resultaatsgegevens in het kader van de beheersovereenkomsten stond buiten kijf
20. De VDAB had voldoende beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement om vlot te kunnen voldoen aan de resultaatsnormen die in het eerste beheerscontract 1994-1997 vervat waren
1b. De VDAB had in de loop van de periode 1992-1999 voldoende beheersautonomie op het financiële en personele vlak om succesvol te concurreren met andere aanbieders op de arbeidsbemiddelingsmarkt
2b. In de loop van de periode 1992-1999 verminderde de sturing door de minister van Tewerkstelling t.a.v. de VDAB qua intensiteit
4b. De dreiging met financiële sancties bij ondermaatse resultaten vanwege de Vlaamse Regering ondermijnde de verhouding tussen de VDAB en de Vlaamse Regering
6b. De VDAB had in de loop van de periode 1992-1999 voldoende beheersautonomie op het financiële en personele vlak om succesvol te concurreren met andere aanbieders op de beroepsopleidingsmarkt
15b. Zonder de invoering van de beheersovereenkomst zouden in de loop van de periode 1992-1999 de resultaten hoogstwaarschijnlijk op dezelfde wijze geëvolueerd zijn als dat het geval was met de beheersovereenkomst
16b. Zonder competitie van andere aanbieders op de productmarkt zou de VDAB in de periode 1992-1999 niet zo'n hoge resultaten behaald hebben als dat het geval was met competitie door andere aanbieders.
21b. De competitie op de productmarkt was reeds een voldoende prikkel voor de VDAB om goede resultaten te behalen. Het afsluiten van een beheersovereenkomst was in dat opzicht niet nodig.
24b. De VDAB had voldoende beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement om in 1999 vlot te kunnen voldoen aan de resultaatsnormen die in het tweede beheerscontract 1999-2002 vervat waren

TABEL B5.30: STELLINGEN INZAKE VERTROUWEN EN OVERIGE STELLINGEN

Bijlage 5.7: Vragenlijst van interviews in de beperkte bijkomende onderzoeken (onderzoeksfase III)

Doel van het interview: toetsing op externe validiteit van conclusies van een diepgaande (dubbele) gevalstudie inzake causaal verband tussen sturing van de centrale overheid en resultaten van de uitvoerende overheidsorganisatie

Gelieve de vragen ter voorbereiding van het interview door te lezen en er even over na te denken. Het zijn immers niet zozeer vragen naar feitelijke gegevens, maar naar gedragingen en motivaties.

De vragen richten zich in eerste instantie op de periode 1992-1999 en niet zozeer op de ontwikkelingen onder de regering Dewael, hoewel deze uiteraard wel aan bod kunnen komen

Vragen inzake doelstellingen, resultaten en motivatie

Wat zijn in de periode 1992-1999 de belangrijkste beleidsdoelstellingen voor de instelling zoals gedefinieerd door de toezichthoudende minister/Vlaamse Regering ?

Welke beleidsdoelstellingen zijn gericht op de algemene doelgroepen?

Welke beleidsdoelstellingen zijn gericht op specifieke doelgroepen (b.v. kansarmen, risicogroepen)

(2) Hoe evolueerden de resultaten van de instelling t.o.v. deze beleidsdoelstellingen? Kan u deze evolutie staven door kwantitatieve gegevens?

Was er een verschil in evolutie van de resultaten m.b.t. de beleidsdoelstellingen die gericht zijn op de algemene doelgroepen en deze gericht op specifieke doelgroepen?

Hoe verhoudt deze evolutie zich t.o.v. de evolutie van de totaal bestede financiële middelen in de periode 1992-1999? Kan u deze verhouding staven door kwantitatieve gegevens?

(3) In hoeverre hebben volgens u de volgende zaken in de periode 1992-1999 plaatsgevonden binnen de instelling? (Kruis het juiste antwoord hieronder aan, liefst voorafgaand aan het interview):

FACTOR	**VOI**
Een verschuiving van de rol van de Raad van Bestuur van operationele naar meer strategische aspecten van de bedrijfsvoering	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Een toename van de invloed van de Vlaamse Regering op het beleid en beheer van de VOI	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het intern sturen van organisatieonderdelen en lagere managementniveaus op objectieven en resultaten	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het verruimen van de beslissingsbevoegdheden inzake financieel en personeelsmanagement van de lagere managementsniveaus binnen de organisatie	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het ontwikkelen van innoverende produkten en diensten	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het herstructureren van interne processen volgens product of markt of doelgroep	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het voeren van een resultaatsgericht personeelsbeleid (b.v. Vastleggen en evalueren van jaarlijkse doelstellingen van personeel, variabele beloning van personeelsleden naar gelang prestaties)	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate

FACTOR	**VOI**
De invoering van een bedrijfseconomische en kostenanalytische boekhouding	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het ontwikkelen van een kostprijsberekeningssysteem	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het intern alloceren van budgetten aan organisatieonderdelen op basis van te leveren resultaten	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het uitbreiden van de dienstverlening aan klanten tegen betaling	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het samenwerken met andere aanbieders	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Het ontwikkelen van interne opvolgings- en rapporteringsystemen m.b.t. De resultaten die het topmanagement en de raad van bestuur van de voi in staat stellen de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen op te volgen	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate
Andere factoren:….. ?	0 niet 0 in kleine mate 0 in grote mate

(4) Welke factoren bepaalden de motivatie van de instelling (haar management en haar medewerkers) tot resultaatsverhogend gedrag in de periode 1992-1999?

Hoe werden in de instelling de diverse geledingen gemotiveerd? Welke interne factoren beïnvloedden (bevorderen of verhinderen) de motivatie in de instelling (factoren inzake management, structuur, cultuur en interne sturing)?

Welke externe factoren beïnvloedden (bevorderen of verhinderen) de motivatie van de instelling tot resultaatsverhogend gedrag ? Deze factoren kunnen te maken hebben met de sturing door de toezichthoudende overheid en met andere omgevingsfactoren (aanwezigheid van andere aanbieders, schaarste van middelen, politieke factoren…).

Vragen inzake sturing door de Vlaamse overheid t.a.v. de instelling

De Vlaamse toezichthoudende overheid heeft verschillende sturingsmechanismen tot haar beschikking om de instelling aan te sturen. Hieronder worden de verschillende sturingsmechanismen aangehaald. Bij elk sturingsmechanisme worden de volgende vragen aangeraakt:

Hoe evolueerde dit sturingsmechanisme in de periode 1992-1999? Werd het meer of minder toegepast door de Vlaamse overheid t.a.v. de instelling? Was er een verschil tussen de formele en de feitelijke toepassing van dit sturingsmechanisme? Waarom?

Hoe beïnvloedde (bevordert of verhindert) dit sturingsmechanisme de motivatie van de instelling tot resultaatsverhogend gedrag t.a.v. de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid in de periode 1992-1999? Waarom heeft het sturingsmechanisme dergelijke invloed gehad?

Beheersautonomie van de instelling inzake financieel en personeelsmanagement

(2) Beleidsmatige autonomie van de instelling (m.b.t. het bepalen van de strategie, taktiek en operationele processen van de instelling)

(3) Klassieke sturing via decreten en projectgewijze sturing + toezicht door gemeenschapscommissarissen

(4) Sturing op resultaten via beheersovereenkomsten, strategische plannen en andere…

(5) Sturing via het bekostigingssysteem (het zelf dekken van verliezen, het mogen behouden van overschotten, het positief of negatief koppelen van de dotatie aan de verwezenlijkte resultaten)

(6) Sturing via het stimuleren van competitie door andere aanbieders van soortgelijke dienstverlening

(7) 'Hiërarchische' sturing: sturing via het benoemen en evalueren van het topmanagement van de instelling en via het benoemen en beïnvloeden van de raad van bestuur van de instelling

(8) Andere vormen van sturing: b.v. organisatiedoorlichtingen, kritische vragen in de betrokken commissie in het Vlaamse parlement…

In hoeverre kreeg de Vlaamse Regering in de loop van de periode 1992-1999 een beter zicht op de resultaten die de VOI door zijn activiteiten bewerkstelligde ?
Heeft dit te maken met één of meerdere hogervermelde sturingsmechanismen?
In hoeverre raakten in de loop van de periode 1992-1999 de eigen doelen van de VOI enerzijds en van de Vlaamse Regering anderszijds beter op elkaar afgestemd ?
Heeft dit te maken met één of meerdere hogervermelde sturingsmechanismen?
In hoeverre werd de loop van de periode 1992-1999 de VOI minder en minder geconfronteerd met onderling incompatibele eisen vanwege de verschillende betrokken Vlaamse ministers, met name de functioneel bevoegde minister, de minister van Financiën en Begroting en de minister van Ambtenarenzaken?
Heeft dit te maken met één of meerdere hogervermelde sturingsmechanismen?
In de periode 1992-1999 nam het vermogen van de Vlaamse Regering om de VOI in de door de Vlaamse Regering gewenste richting te sturen toe?
Heeft dit te maken met één of meerdere hogervermelde sturingsmechanismen?

Vragen inzake de legitimiteit van de instelling

In hoeverre stonden de middelen, taken of positie van de instelling in de periode 1992-1999 onder druk? Vanuit welke hoek kwam deze druk?

(2) In hoeverre is (het behoud of het versterken van) de legitimiteit van de instelling belangrijk voor het topmanagement?
Waarom is deze legitimiteit belangrijk?
T.a.v. welke actoren diende de legitimiteit van de instelling behouden of versterkt te worden in de periode 1992-1999 (gebruikers, publieke opinie, belangengroepen, toezichthoudende minister, regering, parlement)?

(3) Hoe trachte de instelling in de periode 1992-1999 haar legimiteit aan te tonen, te behouden of te versterken t.a.v. die actoren?
Via welke initiatieven deed ze dat ?

(4) In hoeverre is politieke steun (biinen regering en parlement) belangrijk voor de instelling? Hoe streefde de instelling voldoende politieke steun na? Via welke initiatieven deed ze dat?

(5) Wat was het gevolg van dergelijke initiatieven in de periode 1992-1999? Kon de instelling haar positie behouden of versterken? Won ze aan legitimiteit? T.o.v. welke actoren?

(6) Is er een verband tussen de initiatieven m.b.t. het behoud van de legitimiteit van de instelling en de resultaten van de instelling t.a.v. haar beleidsdoelstellingen in de periode 1992-1999?

Vragen inzake het vertrouwen tussen de instellingen en de Vlaamse overheid

Speelt vertrouwen een rol in de sturingsrelatie tussen de Vlaamse toezichthoudende overheid en de instelling?

(2) Hoe is het vertrouwen van de toezichthoudende overheid in de instelling in de periode 1992-1999 geëvolueerd?

(3) Welke factoren bevorderden (de opbouw of de toename van) het vertrouwen van de toezichthoudende overheid t.a.v. de instelling (factoren inzake structuur, cultuur of sturing)?

(4) Welke factoren bemoeilijkten (de opbouw of de toename van) het vertrouwen van de toezichthoudende overheid t.a.v. de instelling (factoren inzake structuur, cultuur of sturing) ?

(5) Hoe beïnvloedde het vertrouwen van de toezichthoudende overheid t.a.v. de instelling de sturing door de toezichthoudende overheid?

(6) Hoe beïnvloedde het vertrouwen van de toezichthoudende overheid t.a.v. de instelling de motivatie van de instelling tot resultaatsverhogend gedrag?

(7) Hoe evolueerde het vertrouwen van de instelling in de toezichthoudende overheid (functioneel bevoegde minister, middelenministers, regering, parlement) in de periode 1992-1999?

(8) Wat zal de invloed zijn van de huidige hervormingen (kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, comptabiliteitsdecreet en raamstatuut) op

- Het functioneren van de instelling?

- De motivatie van de instelling?

- Het vertrouwen in de sturingsrelatie?

- Het sturingsvermogen van de Vlaamse Regering t.o.v. de instelling?

Bijlage 6.1. Bijkomende gegevens inzake de algemene analyse van de VOI's – Tabellen bij hoofdstuk 6

Overzicht van de VOI's in de periode 1992-1999

Naam instelling	**Oprichting**	**Vorm**	**Hoofdactiviteit**	**Dienst**	**Sector**
Categorie A (wet van 16 maart 1954)					
OVAM	D 02/07/1981	OIR	beleidsvoorbereiding / dienstverl.	I / M	leefmilieu
FBJ	*D 04/04/1990*	*OIR*	*subsidiëring*	*MI*	*welzijn & gezondheid*
VMM	D 12/12/1990	OIR	beleidsvoorbereiding / dienstverl.	I / M	leefmilieu
FEERR MGO	*D 21/12/1990*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
FEERR KGO	*D 21/12/1990*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
FIOV	*D 21/12/1990*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
VLABINVEST	*D 25/06/1992*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*binnenlandse aangel. & huisvesting*
Grindfonds	*D 14/07/1993*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
VLAM	*D 22/12/1993*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*buitenlandse aangelegenheden*
VLIF	*D 22/12/1993*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
Fonds Film in Vlaanderen	*D 22/12/1993*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
VIPA	*D 01/07/1994*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*welzijn & gezondheid*
Limburgfonds	*D 13/07/1994*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
VFL	*D 21/12/1994*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*financiën*
VERF Vlaams Egalisatierentefonds	*D 16/12/1997*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*financiën*
Vlaams Zorgfonds	*D 23/03/1999*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*welzijn & gezondheid*
Fonds Culturele Infrastructuur	*D 19/12/1998*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*cultuur & media*
Fonds Vlaanderen-Azië	*D 19/12/1998*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische/buitenl. Aangel.*
Herplaatsingsfonds	*D 18/05/1999*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*werkgelegenheid*
FIVA	*D 13/5/1997*	*OIR*	*subsidiëring*	*M*	*economische aangelegenheden*
Categorie B (wet van 16 maart 1954)					
MBZ	W 11/09/1895	NV	beheer en exploitatie	M	openbare werken & vervoer
IMALSO	*W 08/05/1929*	*CV*	*beheer en exploitatie*	*M*	*openbare werken & vervoer*
DS	W 17/05/1976	OIR	beheer en exploitatie	M	openbare werken & vervoer
VMW	D 28/06/1983	CV	beheer en exploitatie	M	leefmilieu
VDAB*	D 20/03/1984	OIR	dienstverlening	R	werkgelegenheid
K&G*	D 29/05/1984	OIR	subsidiëring / erkenning / dienstverl.	M® / R	welzijn & gezondheid
VCGT* (1995: Toerisme Vlaanderen)	D 29/05/1984	OIR	subsidiëring / erkenning / dienstverl.	M (M) / M	toerisme
UZ Gent***	KB nr. 542 31-3-1987	OIR	beheer en exploitatie / dienstverlening	R	onderwijs

TABEL B6.1: DE VOI'S: OPRICHTING, BEHEERSVORM, TOEZICHTSREGELING, EN ACTIVITEIT

Naam instelling	**Oprichting**	**Vorm**	**Hoofdactiviteit**	**Dienst**	**Sector**
VHM**	D 21/12/1988	NV	subsidiëring / erkenning / dienstverl.	M (M)	binnenlandse aangel. & huisvest.
VLM**	D 21/12/1988	NV	dienstverlening	M	leefmilieu
IWT***	D 23/01/1991	OIR	subsidiëring / dienstverlening	M (I) / I	economische aangelegenheden
VDBH*** (1996: Export Vlaanderen)	D 23/01/1991	OIR	voorlichting / dienstverlening	I / M	buitenlandse aangelegenheden
NV ZWGV***	D 04/06/1994	NV	beheer en exploitatie	M	openbare werken en vervoer
Categorie sui generis					
SERV	D 27/06/1985	OIR	overleg en advies	I	economische aangelegenheden
ARGO (het Gemeenschapsonderwijs)	D 19/12/1988	OIR	subsidiëring / dienstverlening	M (R) / R	onderwijs
VFSIPH****	D 27/06/1990	OIR	subsidiëring /dienstverlening	M (R) / R	welzijn en gezondheid
DIGO	D 05/07/1989	OIR	subsidiëring	M (M)	onderwijs
GOM -Antwerpen	D 12/07/1990	OIR°	overleg en advies / dienstverlening	I	economische aangelegenheden
GOM-Limburg	D 12/07/1990	OIR	overleg en advies / dienstverlening	I	economische aangelegenheden
GOM-Oost-Vlaanderen	D 12/07/1990	OIR	overleg en advies / dienstverlening	I	economische aangelegenheden
GOM-Vlaams-Brabant	D 12/07/1990	OIR	overleg en advies / dienstverlening	I	economische aangelegenheden
GOM-West-Vlaanderen	D 12/07/1990	OIR°	overleg en advies / dienstverlening	I	economische aangelegenheden
VLOR	D 31/07/1990	OIR	overleg en advies	I	onderwijs
VVM - De Lijn	D 31/07/1990	OIR°	dienstverlening	M	openbare werken & vervoer
BLOSO****	D 12/12/1990	OIR	dienstverlening	M	welzijn & gezondheid
OPZ - Geel	D 12/12/1990	OIR	beheer en exploitatie / dienstverl.	R	welzijn & gezondheid
OPZ – Rekem	D 12/12/1990	OIR	beheer en exploitatie /dienstverl.	R	welzijn & gezondheid
VIZO****	D 23/01/1991	OIR	subsidiëring / erkenning / dienstverl.	M (R) / R	economische aangelegenheden
VITO	D 23/01/1991	NV	dienstverlening	I	economische aangelegenheden
BRTN (1998: VRT)	D 27/03/1991	OIR 98: NV	dienstverlening	M	media & cultuur
IVAH	*D 13/07/1994*	*OIR*	*subsidiëring*	*M (M)*	*onderwijs*
VLOPERA	D 05/04/1995	OIR	dienstverlening	M	media & cultuur
Vlaams Commissariaat voor de Media	*D 17/12/1997*	*OIR*	*erkenning*	*I*	*media & cultuur*
Vlaams Fonds voor de Letteren	*D 30/03/1999*	*OIR*	*subsidiëring*	*M (M)*	*media & cultuur*

TABEL B6.1 (VERVOLG): DE VOI'S: OPRICHTING, BEHEERSVORM, TOEZICHTSREGELING, EN ACTIVITEIT

Naam instelling	Oprichting	Vorm	Hoofdactiviteit	Dienst	Sector
Investerings- en participatiemaatschappijen en hun dochtermaatschappijen					
Aquafin	*D 12/12/1990*	*NV*	*beheer en exploitatie*	*M*	*leefmilieu*
GIMV	*D 13/04/1994*	*NV*	*participaties*	*M*	*economische aangelegenheden*
GIMVINDUS	*D 13/04/1994*	*NV*	*participaties*	*M*	*economische aangelegenheden*
LRM	*D 13/04/1994*	*NV*	*participaties*	*M*	*economische aangelegenheden*
VMH	*D 13/04/1994*	*NV*	*participaties*	*M*	*economische aangelegenheden*
VPM	*D 13/04/1994*	*NV*	*participaties*	*M*	*economische aangelegenheden*

TABEL B6.1 (VERVOLG): DE VOI'S: OPRICHTING, BEHEERSVORM, TOEZICHTSREGELING, EN ACTIVITEIT

2. Overzicht van de gevolgen van de initiatieven van de Vlaamse regering voor de inputsturing inzake financieel management en personeelsmanagement in de periode 1992-1999

In de tabelllen B6.2 tot en met B6.7 wordt nagegaan (1) welke formele bepalingen de wet van 16 maart 1954 en haar uitvoeringsbesluiten oplegde (aangeduid met het symbool 'B'), (2) in welke mate de VOI's aan deze bepalingen onderworpen waren volgens hun oprichtingsdecreet en hun statuten (aangeduid met het symbool 'G')[372], (3) in welke mate deze bepalingen feitelijk ook nageleefd werden en wat de knelpunten i.v.m. deze bepalingen waren[373] (aangeduid met het symbool 'K'), en (4) in hoeverre de verschillende bovenvermelde initiatieven een antwoord boden op de gesignaleerde knelpunten en hierbij soepelere of strakkere regels oplegden (aangeduid met het symbool 'O')[374].

[372] Gebaseerd op een analyse van de oprichtingsdecreten en statuten van 32 VOI's (incl. 2 categorie A). (Administratie Ambtenarenzaken and Departement Algemene Zaken en Financiën 1999a; Administratie Ambtenarenzaken and Departement Algemene Zaken en Financiën 1999b).

[373] De vermeldingen aangeduid met respectievelijk de volgende symbolen KLN, RH, VLP verwijzen naar de volgende documenten: (KLN) (Vlaamse minister voor Financiën en Begroting W. Demeester-Demeyer and Vlaams minister voor Onderwijs en Ambtenarenzaken L. Van Den Bossche) (RH) (Rekenhof 1996). Voorzover iets nieuws wordt toegevoegd aan (RH): (VLP) (Vlaams Parlement aangenomen op 25 juni 1997).

[374] (CTB) (Belgisch Staatsblad 2 september 1993; Belgisch Staatsblad 8 oktober 1993) (OKD) (Minister-president van de Vlaamse Regering, Van den Brande L. et al. 1994); (EBBR) (Belgisch Staatsblad ?Belgisch Staatsblad ? aantal 19660 /ft ": art. 5 en 6"; Belgisch Staatsblad ?Belgisch Staatsblad ? aantal 19661).

BEGROTING EN BEGROTINGSUITVOERING: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN[375]
Beslissingstopic: Vorm en inhoud van begroting
B: Vorm van tabelsgewijze voorstelling van ontwerp begroting voorgeschreven door functioneel bevoegde ministers en minister van Financiën; rangschikking van ontvangsten en uitgaven volgens aard (Art. 10 KB)
G: Cat. A en B: onderworpen aan wet 1954 of volgens regels Vlaamse Regering (VHM) / sui generis: 6 volgens regels Vlaamse Regering; 12: geen bepalingen
K: Gebrek aan uniform begrotingsplan veroorzaakt een grote diversiteit in de gebruikte begrotingsstructuren, waardoor een vergelijking tussen VOI's en met Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, een efficiënte controle en een gelijkmatige en billijke behandeling van alle instellingen bij begrotingsopmaak, begrotingscontrole en begrotingsuitvoering onmogelijk zijn (KLN, p.8)
O: Uniforme begrotingstructuur en aanrekeningregels (ESER '92) voor alle VOI's (uitgez. OPZ's, UZ Gent, ARGO en investeringsmaatschappijen) (EBBR, Art. 46 Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997)
Beslissingstopic: Opmaak van begroting
B: Jaarlijkse begroting op te maken door beheersorgaan tegen 15 april[376], goedkeuring door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën en mededeling aan Kamer op sanctie van de blokkering van de dotatie (Art. 2, 3 wet)
G: Cat. A: opmaak door minister en goedkeuring Vlaams Parlement / Cat. B: bepalingen wet 1954 / sui generis: 16 volgen bepalingen wet 1954, 2 goedkeuring door Raad van bestuur en mededeling aan Vlaamse Regering (SERV, VITO)
K: Enkel primo-begroting wordt door toezichthoudende overheid goedgekeurd maar niet de secundo-begroting; bijgevolg verwarring over definitieve versie (KLN, p.9); voor sommige VOI's geen goedkeuring van de begroting door betrokken ministers (RH, p.46) / Sanctie is niet uitvoerbaar omwille van continuïteit van dienstverlening (KLN, p. 13) / Data voor opmaak begroting in de wetgeving zijn verschillend van data in begrotingsinstructies (KLN, p.9)
O: Geen oplossing
Beslissingstopic: Begrotingsprincipes (b.v. annaliteit en specialiteit van de uitgaven)[377]
B: (1) Mogelijkheid tot voorlopige kredieten voor bestaand beleid (Art. 4 wet) / (2) Overdracht van 'onbezwaarde' begrotingssaldi van het ene begrotingsjaar naar een volgend in principe niet toegelaten, uitzondering is mogelijkheid tot reserveringen, indien ingeschreven in oprichtingsdecreet of statuten / (3) Mogelijkheid niet-limitatieve kredieten na instemming van functioneel bevoegde minister en minister van Financiën (Art. 2 wet)/ (4) Overschrijving en overschrijding van de limitatieve kredieten vooraf toe te staan door functioneel bevoegde minister op eensluidend advies van de minister van Financiën of gemachtigde; indien overschrijdingen leiden tot hogere staatstussenkomst, vooraf aanneming van overeenstemmend krediet in de algemene uitgavenbegroting door parlement (Art. 5 wet)
G: (1) Mogelijkheid voorlopige kredieten: cat. A , B, sui generis: mogelijkheid (uitgez. BLOSO, SERV, VITO: geen bepalingen)/ (4) overschrijving en overschrijding: cat A en B volgens bepalingen wet van 1954; sui generis: 7 volgens bepalingen 1954; 11 geen bepalingen

TABEL B6.2: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN BEGROTING EN BEGROTINGSUITVOERING, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

[375] Het ontwerpkaderdecreet formuleerde een antwoord op de meeste punten van kritiek, maar werd nooit omgezet in een decreet.

[376] KB van 24 .02.1970 houdende vaststelling van de data op dewelke de ontwerpen van begroting van de instellingen van openbaar nut moeten opgesteld zijn en waarbij het overmaken van deze ontwerpen aan de bevoegde overheden wordt geregeld.

[377] De begrotingsprincipes inzake annaliteit, universaliteit, en specialiteit zijn grondwettelijk vastgelegd (Beckers 1991: 111-183, 449-469).

BEGROTING EN BEGROTINGSUITVOERING: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN[378]
K: (4) Procedure voor kredietoverschrijdingen wordt in praktijk niet of verkeerd toegepast: - oneigenlijk gebruik naar het jaareinde toe om de begroting te doen koppen met de uitvoeringsrekening van de begroting (KLN,p.10); begrotingsaanpassingen dikwijls niet formeel goedgekeurd door betrokken ministers (RH, p. 46-47); indien ministeriële goedkeuringen, dan ex post (Interview ABAFIM - 2 1999)
O: (2) overdracht van 'onbezwaarde' begrotingssaldi: onder EBBR in principe betere detectie van 'onbezwaarde' begrotingssaldi (Interview ABAFIM - 1 1999). Gevolg van CTB: Eens dotatiebesluit goedgekeurd, dotatie blijft verworven: het niet-geordonnanceerd begrotingssaldo mag worden overgedragen naar het volgende jaar [379] (4) Geen oplossing. EBBR legde bijkomende verplichting op om een verklaring van de voornaamste budgetafwijkingen in de toelichting bij de uitvoering van de begroting te geven (art. 47 §2).
Beslissingstopic: Begrotingsuitvoering en begrotingscontrole
B: externe controle op vastleggingen kan van toepassing worden gemaakt voor Cat A en rol van inspecteur van Financiën; bij Cat. B kan toezichthoudende overheid een comptabiliteit der vastgelegde uitgaven opleggen en stelt de regeling ervan vast (art. 6bis §1 wet van 16 maart 1954)/ Geen voorafgaand visum door het Rekenhof nodig bij de begrotingsuitvoering / rol van afgevaardigde van Financiën inzake ex ante begrotingscontrole (algemeen toezicht)
G: externe controle op de vastleggingen: Cat A: volledig, sui generis gedeeltelijk, Cat B niet (behalve IWT) (rol afgevaardigde van Financiën) (Interview ABAFIM - 1 1999; Rekenhof 1996: 50) (Van de Voorde & Steinlet =: 208-209) / behoudens andere bepalingen in oprichtingsdecreet, begrotingscontrole volledige bevoegdheid van Raad van bestuur van VOI's van cat B en sui generis met algemeen toezicht door gemachtigde van Financiën (Interview ABAFIM - 1 1999)[380].
K: overschrijding van verbintenisplafonds door sommige instellingen (Rekenhof 1996: 50)
O: geen oplossing (onder EBBR vastleggingen extracomptabel bij te houden)

TABEL B6.2 (VERVOLG): BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN BEGROTING EN BEGROTINGSUITVOERING, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

[378] Het ontwerpkaderdecreet formuleerde een antwoord op de meeste punten van kritiek, maar werd nooit omgezet in een decreet.

[379] Het leek er even op dat het CFO de overdracht en het behoud van begrotingsoverschotten op het einde van het jaar versoepelde als afwijking op het principe van de begrotingsannaliteit. In het kader van het CFO werd het immers toegestaan dat in afwijking van art 34 tweede lid, in fine van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, het saldo van de dotaties bestemd voor de VOI's dat op het einde van het begrotingsjaar nog niet geordonnanceerd werd, overgedragen werd naar het daaropvolgende jaar (Belgisch Staatsblad: 92; Belgisch Staatsblad 30 december 1997: art.9 §4). In het kader van het CFO koppelde de administratie hieraan de consequentie dat eenmaal wanneer een dotatie per besluit werd toegekend deze definitief als verworven mocht worden beschouwd en integraal als schuldvordering ingeboekt (Rekenhof 1996: 61). Deze definitief verworven dotatie werd evenwel in stukken uitbetaald naargelang de reële kassituatie van de instelling dit verantwoorde, waardoor de financiële reserves van de VOI's sowieso werden afgebouwd. Het Rekenhof wees echter op het gevaar dat door deze wijze van boeking - met name werkingsdotaties werden geheel aangerekend op het moment dat het dotatiebesluit getekend is en dienden te worden geboekt naar het dienstjaar waarop ze betrekking hadden, ze mochten dus niet worden aangerekend als ontvangst naarmate ze effectief uitbetaald werden door de Vlaamse Gemeenschap - en door het feit dat begrotingssaldi niet meer moesten teruggestort worden, wel boekhoudkundige reserves konden opgebouwd worden. De afdeling Budgettering benadrukte dat dit alleen zou kunnen gebeuren wanneer men zou verzuimen deze saldi op te volgen en *desgevallend maatregelen te treffen naar toekomstige dotaties* (Afdeling Budgettering, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ?: 18). Met andere woorden, begrotingssaldi werden voortaan overgedragen, maar werden vervolgens voor het deel dat niet diende om verbintenissen aan te zuiveren die het voobije jaar waren aangegaan ('onbezwaarde begrotingssaldi'), verrekend bij de toekenning van de dotatie van het daaropvolgende jaar. Het decreet van 16 december 1997 stelde ten slotte dat de Vlaamse regering het Vlaams Parlement elk jaar bij de aanpassing van de begroting in over de toestand van deze saldi dient in te lichten (Belgisch Staatsblad 30 december 1997 art. 9 §4).

[380] In december 1998 werd op de VOI's categorie A de begrotingscontrole zoals die gold binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van toepassing verklaard.

BOEKHOUDING: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN
Beslissingstopic: Vorm en inhoud van de boekhouding
B: Verplichte begrotingsboekhouding en vermogenscomptabiliteit op basis van dubbelboekhouden gelijktijdig of periodiek bij te houden (Art. 16 KB) / Comptabiliteit volgens handelsmethoden verplicht voor instellingen van commerciële, financiële of industriële aard volgens wet van 17 juli 1975 op de jaarrekeningen van de ondernemingen (Art. 7wet) / Comptabiliteit der vastgelegde uitgaven kan verplicht gesteld worden (Art. 6bis, wet)
G: Cat. A en B: onderworpen aan wet van 16 maart 1954; 5 cat. B handelscomptabiliteit (NV's of CV's) + 1 ziekenhuiswet/ sui generis: 4 handelscomptabiliteit (VVM, VITO, VLOPERA en VRT) & 2 ziekenhuiswet; GOM's: apart boekhoudkundig plan door Vlaamse Regering
K: Wettelijk kader biedt geen voldoende houvast meer om een moderne boekhouding, tevens een belangrijk beleidsinstrument, te voeren (KLN,p.14); nood aan een degelijke en evenwaardige economische en kostenanalytische boekhouding, o.m. voor grondige analyse van financieringsbehoefte van VOI's (RH, p.41-42) / Herhaaldelijke en ernstige overschrijdingen van meerjarige verbintenissen door gebrek aan comptabiliteit der vastgelegde uitgaven (RH, p.50)
O: uniform economisch boekhoudplan (met analytisch deel) en budgettaire rapportering) voor alle VOI's (uitgez. OPZ's, UZ Gent, ARGO en investeringsmaatschappijen) (**EBBR**, Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997) / vastleggingen extracomptabel bij te houden (**EBBR**, Art. 54 Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997)
Beslissingstopic: Rekeningstelsel en aanrekening- en waarderingregels[381]
B: Begrotingsboekhouding boekt 'verworven rechten' volgens stelsel van beheer, behoudens verplichtingen uit contracten op lange termijn (art. 2 en 3 KB) / Boekhoudingplan met rekeningstelsel en aanrekeningregels op te stellen door instelling en algemene structuur goed te keuren voor functioneel bevoegde minister en minister van Financiën (Art. 18 KB) / Regels inzake vaststelling winsten, wijze van schatting van vermogensbestanddelen en wijze van berekening en vaststelling van maximumbedrag van afschrijvingen, provisies en reserves te bepalen door instelling met goedkeuring van functioneel bevoegde minister en de minister van Financiën (behoudens bepalingen in organieke wet of statuut) (Art. 7 wet) en te voegen bij ingediende rekeningen (Art. 36 KB)
K: Diversiteit, vaagheid of het ontbreken van boekhoudplannen veroorzaakt mede zeer grote verscheidenheid in rekeningen, in aanrekening- en waarderingregels en aanrekeningmomenten, hetgeen controle, consolidatie en vergelijking ten zeerste bemoeilijkt; geen formele goedkeuring van boekhoudplan door betrokken ministers in merendeel van instellingen (RH, p.16, 41)
O: uniform economisch boekhoudplan, rekeningstelsel, aanrekening- en waarderingregels voor alle VOI's (uitgez. OPZ's, UZ Gent, ARGO en investeringsmaatschappijen) (**EBBR**, Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997)
Beslissingstopic: Rekeningen en ex post financieel toezicht
B: (1) Verplichte neerlegging van jaarlijkse uitvoeringsrekening van de begroting (en beheersrekening) tegen 30 april en een rekening van de wijzigingen van het patrimonium op 31 december (Art. 6 §2 wet, Art. 26 KB) (instelling van commerciële , financiële of industriële aard tevens resultaatsrekening en een balans) (inhoud rekening Art. 27-35 KB) / (2) Rekening opgemaakt door beheersorgaan en goedgekeurd door functioneel bevoegde minister (Art. 6§4 wet); (3) Controle op rekeningen door revisoren en rekenhof, Rekenhof kan toezicht ter plaatse op de comptabiliteit (Art. 13 wet,. Art. 6 §4 en §6 wet); toezicht ter plaatse door Rekenhof mogelijk (Art. 6 § 6 wet)
G: (2) Cat. a: opmaak door minister en voorlegging door minister van Financiën aan Rekenhof; cat. B: bij 3 NV's goedkeuring door algemene vergadering en mededeling aan ministers; sui generis: 3 goedkeuring door Raad van bestuur of algemene vergadering en toezending ministers (VITO, VRT en SERV); in oprichtingsdecreten verschillende data ter neerlegging van rekeningen (Interview ABAFIM - 1 1999)/ (3) revisorale controle, door revisor of door commissaris-revisor, door college van commissarissen-revisor, bij NV's aangesteld door algemene vergadering; rekeningencontrole en toezicht ter plaatse van Rekenhof: in 10 sui generis instellingen niet vermeld in oprichtingsdecreet of statuten
K: (1) Rekeningen worden niet of te laat opgemaakt, geen mogelijkheid tot sanctionering, laattijdige voorlegging aan Rekenhof (KLN, p.11) (RH, p.16, 47) / (3) Revisorale controle loopt spaak, revisoren niet gespecialiseerd, vacaties onvoldoende, summier verslag met weinig toegevoegde waarde (KLN, p.17); soms geen revisorale controle; grote kwaliteitsverschillen (RH, p.52); Controle a posteriori door Rekenhof weinig effect (geen sancties); jurisdictionele taak t.o.v. de rekenplichtigen onduidelijk (KLN, p18)
O: (1) Datum opmaak jaarlijkse rekening uiterlijk 15 maart (**EBBR**, Art. 6 decreet)/ (2): geen oplossing / (3): geen oplossing

TABEL B6.3: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN BOEKHOUDING, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

[381] Het rekeningstelsel geeft de structuur aan waarbinnen de boeking van de transacties zal gebeuren. Waarderingsregels zijn de richtlijnen die gehanteerd dienen te worden om de waarde van de verschillende vermogensbestanddelen op de balans te bepalen. Aanrekeningsregels zijn de regels die moeten gevolgd worden om kosten/uitgaven, opbrengsten/ontvangsten en investeringen toe te rekenen aan het resultaat van de periode.

INKOMSTENMANAGEMENT EN RESERVERINGEN: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN
Beslissingstopic: Aard, omvang en aanwending van de eigen inkomsten (incl. tarifiëring)
B: Geen bepalingen in de wet of KB van 1954, wel in sommige oprichtingsdecreten of statuten
G: meeste oprichtingsdecreten bepalen uit welke inkomstenbronnen de VOI putten (mogelijke bronnen: verkoop van goederen en diensten (incl. sponsoring), inkomsten uit vervreemding van onroerende goederen of belegging van gelden, inning van boetes, vrijwillige schenkingen en legaten)/bepaling van voorwaarden en modaliteiten van tarifiëring door Vlaamse Regering in oprichtingsdecreten van Toerisme Vlaanderen (VCGT), Export Vlaanderen (VDBH); bekrachtiging maximumtarieven door Vlaamse Regering bij VVM-de Lijn en NVZ / 10 instellingen mogen schenkingen en legaten ontvangen, 8 enkel na machtiging (1 als meer dan 1 miljoen); rest mag geen schenkingen en legaten ontvangen
K: Zeer grote en toenemende afhankelijkheid van VOI's t.a.v. de Vlaamse overheid wat betreft financiële ontvangsten; eigen ontvangsten gemiddeld 18,4% in 1994 (RH, p.17, 24)
O: Het verwerven van eigen ontvangsten wordt gestimuleerd door de wijze van interestberekening bij het centraal thesauriebeheer (**CTB**, Art. 6 Besluit van de Vlaamse regering)
Beslissingstopic: Aard, omvang en aanwending reserves
B: Regels inzake vaststelling winsten, wijze van berekening en vaststelling van maximumbedrag van vernieuwingsfondsen, speciale reserves en andere provisies te bepalen door instelling met goedkeuring van de minister van Financiën (behoudens bepalingen in organieke wet of statuut) (Art. 7 wet) / bij instellingen met commercieel, industrieel of financieel karakter: in kader van handelscomptabiliteit, statuut bepaalt wijze aanwending nettowinsten en aandeel voor *reserve zonder bepaalde aanwending*, alsook het maximumbedrag van deze reserve (Art. 7 wet)
G: wettelijke reserves voor maatschappelijk kapitaal bij NV's en CV (bij VLM,VHM, MBZ, VMW vermeld in oprichtingsdecreten); andere reservefondsen in oprichtingsdecreet van VLM,VHM, DS[382]
K: aanwezigheid van niet-reglementaire kasreserves door gebrek aan zicht op werkelijke kastoestand van instellingen (verantwoording CTB; RH, p. 34) / Door gebrek uniform boekhoudplan heterogene en onduidelijke reservevorming (KLN, p.21)
O: Duidelijk zicht op reservevorming door CFO; niet-reglementaire reservevorming op basis van kasoverschotten door een te vlugge doorstorting van de dotatie wordt vermeden (**CTB**, Art. 9 en Art. 7 Besluit van de Vlaamse regering); reservefondsen enkel mogelijk na goedkeuring door Vlaamse Regering op basis van bestaande wettelijke, decretale of reglementaire grondslag (**CTB**, Art. 8 Besluit van de Vlaamse regering). *Feitelijke* houding is soepeler/ Overdracht van kasmiddelen uniform aangerekend en terug te vinden in ESER-uitvoeringrekeningstructuur (**EBBR**, Art. 55 Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997)

TABEL B6.4: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN INKOMSTENMANAGEMENT EN RESERVERINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

AANKOOPMANAGEMENT: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN
Beslissingstopic: Gunning van overheidsopdrachten
B: Geen bepalingen in de wet of KB van 1954, wel in wetgeving overheidsopdrachten
G: instellingen waarop wet van overheidsopdrachten niet van toepassing?
K: dochterondernemingen om wet op overheidsopdrachten te ontlopen
O: /
Beslissingstopic: verwerving en vervreemding roerende en onroerende goederen (incl. onteigening)
B: Geen bepalingen in de wet van 1954; wel in oprichtingsdecreten en statuten
G: 16 instellingen mogen onroerende goederen verwerven zonder machtiging; 4 enkel na machtiging; overige instellingen geen bepalingen/11 instellingen mogen onteigenen na machtiging van Vlaamse Regering, 1 mag zonder machtiging onteigenen (OVAM)
K: geen kritiek
O: /

TABEL B6.5: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN AANKOOPMANAGEMENT, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

[382] Er zouden geen reserves zonder specifieke aanwending bij de VOI's aanwezig zijn (Interview ABAFIM-I 1999).

KASMANAGEMENT EN FINANCIËLE VERRICHTINGEN: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN
Beslissingstopic: Kasmanagement
B: Geen bepalingen in de wet of KB van 1954, decentraal kasbeheer door iedere instelling
K: Decentraal kasbeheer leidt tot inefficiëntie, slechtere voorwaarden voor beleggingen en financiering en opbouw door instellingen van niet altijd verantwoorde kasreserves (RH, p.34)
O: Centralisatie van het kasbeheer voor een aantal VOI's, waardoor gezamenlijke belegging en onderlinge financiering en waardoor afbouw kasreserves (**CTB**)
Beslissingstopic: Beleggingen
B: Enkel beleggingen die in organieke wet of statuten bepaald zijn, toegelaten; anders te beleggen in door de staat uitgegeven of gewaarborgde effecten of in openbare fondsen door de koning bepaalt (Art. 12 §2 wet) / Eventueel andere modaliteiten voor belegging op zicht of korte termijn door minister van Financiën vast te stellen (Art. 12 §2 wet) - omzendbrief 7 april 1955 verplicht gelden op zicht of korter termijn te plaatsen bij de openbare kredietinstellingen. / Minister van Financiën kan in gemeen overleg met functioneel bevoegde minister deel van fondsen bepalen dat bij voorrang moet besteed worden aan de door hem aangeduide beleggingen (Art. 12 §2 wet)
G: Cat. A en B meestal onder wet van 1954. 8 instellingen bepalingen in statuut: meestal verplicht te beleggen bij openbare kredietinstelling; VITO, VDBH, DS kunnen ook bij privé-bank beleggen. Bij 12 sui generis instellingen geen bepalingen in oprichtingsdecreet.
K: Decentraal kasbeheer leidt tot slechtere voorwaarden voor beleggingen (RH, p.34)/Voorschriften voor het beleggen van reserves ontbreken soms (RH, p. 47)
O: Geen beleggingen meer door VOI's die aangesloten zijn bij het CFO (excl. VHM, VMW, MBZ, OPZ Rekem en Geel, ARGO) maar centralisatie van beleggingen (**CTB**, Besluit van de Vlaamse regering)
Beslissingstopic: Leningen op korte en op lange termijn
B: Lening voor minder dan 10 dagen toegelaten (indien in organieke wet of statuten) / Machtiging voor lening van meer dan 10 dagen (binnen perken van statuten) door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën (Art. 12 §1 wet)[383]
G: Cat. B: 7 instellingen enkel kortlopende leningen; 2 binnen voorwaarden en grenzen gesteld door Vlaamse Regering; 1 kortlopend en langlopend na machtiging; 2 langlopende leningen na machtiging en kortlopende binnen voorwaarden/ sui generis: 4 onder voorwaarden Vlaamse Regering; 6 kortlopende en langlopende leningen na machtiging; 3 langlopend na machtiging, waarvan 2 kortlopende leasingformules, huurkoop en aanverwante formules mogelijk (VVM, VITO); 1 binnen financiële structuur van beheersovereenkomst (VRT); 4 instellingen geen bepalingen (DIGO, ARGO, VLOR, SERV)/ bij 12 instellingen mogelijkheid tot gewestwaarborg
K Incorrecte toepassing van de voorschriften i.v.m. leningsmachtigingen door sommige VOI's (RH, p. 47) / Geen uitgeschreven strategieën voor handel in afgeleide producten van thesauriebeheer (opties, futures ,swap's) die specifieke en risicovolle kenmerken hebben (VLP, p. 7)
O: Leningen voor minder dan 30 dagen binnen kredietlijn bij het CFO zonder machtiging voor instellingen aangesloten bij het CFO (excl. VHM, VMW, MBZ, OPZ Rekem en Geel, ARGO) (**CTB**, Art. 7 Besluit van de Vlaamse regering)

TABEL B6.6: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN KASMANAGEMENT EN FINANCIËLE VERRICHTINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

PARTICIPATIES EN OPRICHTING VAN ANDERE RECHTSPERSONEN: BEPALINGEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN ANTWOORDEN
Beslissingstopic: participaties[384] en oprichting van andere rechtspersonen
B: Enkel verrichtingen die in organieke wet of statuten bepaald zijn, toegelaten (Art. 12 § 2 wet) / in oprichtingsdecreten en statuten bepaald in hoeverre participaties en het oprichten van dochterondernemingen is toegelaten
G: zie tabel 6.9
K: Herhaaldelijke oprichting van aparte rechtspersonen door VOI's ter uitvoering van gedeelte van taken, hetgeen ontoelaatbaar is; controlemogelijkheden voor toezichthoudende overheid en Rekenhof op verrichtingen van deze entiteiten nagenoeg onbestaande; afzwakking van wet op overheidsopdrachten en controlerecht van Vlaamse Regering of Rekenhof (RH, p.58)
O: geen oplossing

TABEL B6.7: BEPALINGEN VAN DE WET VAN 1954 OP HET DOMEIN VAN PARTICIPATIES EN OPRICHTING VAN ANDERE RECHTSPERSONEN, TOEPASSINGSGEBIED, KRITIEK EN OPLOSSINGEN

[383] Art. 49 §5 van de Bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten legde trouwens voor elke lening (en de leningsvoorwaarden) die een openbare instelling wou aangaan, een voorafgaande machtiging door de gemeenschaps- of gewestregering op (Belgisch Staatsblad 17.01.1989).

[384] Krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 1980, zoals gewijzigd door Art. 7 van de wet van 8 augustus 1988, hebben de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest het recht om in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren zelf kapitaalparticipaties te nemen of de door haar opgerichte instellingen toestaan om kapitaalparticipaties te nemen.

INSTELLINGEN	GOEDKEURING RECHTSPOSITIEREGELING	GOEDKEURING FORMATIE	BENOEMENDE OVERHEID	CONTRACTUELE FORMATIE IN OPRICHTINGS-DECRETEN	% CON-TRAC-TUELEN
Instellingen Categorie B					
MBZ	Vl. Reg.	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA		16,78%
DS	Vl. Reg. → 1998: na advies RvB	Vl. Reg. na advies RvB	RvB → 1995: LA		7,13%
VMW	Vl. Reg. → 1998: na advies van RvB	Vl. Reg. → 1998: na advies van RvB	RvB	°	6,33%
VDAB	Vl. Reg. na advies van RvB	Vl. Reg. na advies van RvB	RvB → 1995: LA	Via Besluit van de Vl. Reg. specifieke opdrachten	75,41%
K&G	Vl. Reg. → 1998: na advies van RvB	Vl. Reg. → 1998: na advies van RvB	RvB → 1995: LA		24,25%
VCGT – Toerisme Vlaanderen	Vl. Reg. → 1998: na advies van RvB	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA	Binnen begroting voor bepaalde opdrachten	45,05%
UZGent ’	RvB	RvB	RvB	*	38,24%
VHM	Vl. Reg.	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA		28,83%
VLM	Vl. Reg. na advies van RvB	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA	Uitzonderlijke of tijdelijke opdrachten	30,15%
IWT	Vl. Reg. (voor statutairen) → 1998 na advies van RvB	Vl. Reg. → 1998 na advies van RvB	RvB → 1995: RvB op voorstel van directiecomité	Gespecialiseerde of uitzonderlijke opdracht	47,25%
VDBH-Export Vlaanderen	Vl. Reg. → 1996 na advies van RvB (BDBH statuut door RvB van BDBH)	Vl. Reg.	RvB	Bijkomende opdracht	26,53%
NV ZWGG	Vl. Reg. na advies van RvB	Vl. Reg. na advies van RvB	RvB → 1995: LA		22,95%
Instellingen sui generis					
SERV	Vl. Reg. na vaststelling door RvB	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA	*	27,87%
ARGO – Gemeenschapsonderwijs	Vl. Reg.	Vl. Reg. na advies van centrale raad → 2003: Vl. Reg. op voorstel van LA	Centrale raad		8,65%
VFSIPH	Vl. Reg.	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA		16,78%
DIGO	Vl. Reg. →1998: na advies RvB	Vl. Reg. →1998: na advies RvB	RvB → 1995: LA		33,75%
GOM-ANTW.	1995: Vl. Reg. na vastelling door Raad van bestuur	1995: Vl. Reg. na advies minister. Ambtenarenzaken na vastelling door Raad van bestuur	RvB	*Gespecialiseerde of tijdelijke opdrachten	36,67%
GOM-LIMB.	1995: Vl. Reg. na vastelling door Raad van bestuur	1995: Vl. Reg. na advies minister. Ambtenarenzaken na vastelling door Raad van bestuur	RvB	*Gespecialiseerde of tijdelijke opdrachten	48,72%
GOM-O.VL.	1995: Vl. Reg. na vastelling door Raad van bestuur	1995: Vl. Reg. na advies minister. Ambtenarenzaken na vastelling door Raad van bestuur	RvB	*Gespecialiseerde of tijdelijke opdrachten	57,45%
GOM-W.VL.	1995: Vl. Reg. na vastelling door Raad van bestuur	1995: Vl. Reg. na advies minister. Ambtenarenzaken na vastelling door Raad van bestuur	RvB	*Gespecialiseerde of tijdelijke opdrachten	40,00%
GOM VL.BRAB.	1995: Vl. Reg. na vastelling door Raad van bestuur	1995: Vl. Reg. na advies minister. Ambtenarenzaken na vastelling door Raad van bestuur	RvB	*Gespecialiseerde of tijdelijke opdrachten	37,93%

‘ niet betrokken bij veralgemening VPS naar VOI’s; * niet onder decreet bestuurlijk beleid 1990 en niet onder AP-KB; ° niet onder AP-KB; Vl. Reg.: Vlaamse regering; R v B: Raad van bestuur; LA: leidend ambtenaar, administrateur-generaal of gedelegeerd bestuurder; % contactuelen: toestand 31 december 1998 wat betreft fysieke personen

TABEL B6.8: ENKELE INDICATIES M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT BIJ DE EXTERN VERZELFSTANDIGDE VOI’S IN DE PERIODE 1992-1999

INSTELLINGEN	GOEDKEURING RECHTSPOSITIEREGELING	GOEDKEURING FORMATIE	BENOEMENDE OVERHEID	CONTRACTUELE FORMATIE IN OPRICHTINGS-DECRETEN	% CON-TRAC-TUELEN
Instellingen sui generis					
VLOR	Vl. Reg. (secretariaat analoog MVG)→1998: na advies Algemene Raad	Vl. Reg. →1998: na advies Algemene Raad	Algmene raad → 1995: LA	Binnen perken van begroting voor bepaalde opdrachten	59,09%
VVM-De Lijn ‘	Vl. Reg. Op voorstel van RvB → 1992: RvB	Vl. Reg. op voorstel van RvB → 1992: Raad van bestuur	LA	*Volledig contractueel kader	100,00%
BLOSO	Vl. Reg. → 1998 na advies van RvB	Vl. Reg. → 1998 na advies van Raad van bestuur	RvB → RvB & LA	Binnen perken van begroting	55,99%
OPZ-Geel	Vl. Reg. Na advies van RvB	Vl. Reg. na advies van RvB	RvB → 1995: LA & directiecomité	°	38,19%
OPZ-Rekem	Vl. Reg. Na advies van RvB	Vl. Reg. na advies van RvB	RvB → 1995: LA	°	54,03%
VIZO	Vl. Reg.	Vl. Reg.	RvB → 1995: LA		24,31%
VITO ‘	RvB	RvB op voorstel van bestuurscomité	1991: RvB & bestuurscomit&→ 1992: RvB	°Volledig contractueel kader	100,00%
BRTN-VRT ‘	1979: Vl. Reg. →1991: RvB →1997: RvB op voorstel van LA	1979: Vl. Reg. →1991: RvB →1997: RvB op voorstel van LA	1991: RvB →1995: LA	*1991: deels contractueel kader →1995: volledig contractueel kader	32,33%
VLOPERA	1995: Vl. Reg. na vaststelling door RvB	Vl. Reg. na vaststelling door RvB	RvB	Bijkomende opdracht	100,00%

‘ niet betrokken bij veralgemening VPS naar VOI’s; * niet onder decreet bestuurlijk beleid 1990 en niet onder AP-KB; ° niet onder AP-KB; Vl. Reg.: Vlaamse regering; R v B: Raad van bestuur; LA: leidend ambtenaar, administrateur-generaal of gedelegeerd bestuurder; % contactuelen: toestand 31 december 1998 wat betreft fysieke personen

TABEL B6.8 (VERVOLG): ENKELE INDICATIES M.B.T. BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT BIJ DE EXTERN VERZELFSTANDIGDE VOI’S IN DE PERIODE 1992-1999

3. Overzicht van de resultaatsturing en prikkels via bekostiging bij zes VOI's

VARIABELEN	BRTN (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)[385]	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Norme-ring	Aanwezig In voortschrijden de vijfjaren-plannen vooruitzichten voor periode 1991-1996 inzake uitzenduren	Aanwezig Tegen einde van beheersovereenkomst te behalen normen voor elke strategische doelstelling Meeste doelstellingen meetbaar gemaakt Daarnaast nog enkele projecten gedefinieerd	Aanwezig Jaarlijks te behalen normen in beheersovereenkomst en verdere interne planning in strategisch plan, tactisch plan en jaarlijks actieplan Weinig doelstellingen meetbaar Netnormering als basis voor normering te ontwikkelen *Netnormering niet ontwikkeld*	Aanwezig Jaarlijks te behalen normen in beheersovereenkomst en verdere interne planning in strategisch plan, tactisch plan en jaarlijks actieplan Weinig doelstellingen meetbaar met indicatoren en normen (projecten) Netnormering als basis voor normering te ontwikkelen op basis van principe door Vlaamse regering *Netnormering niet ontwikkeld omwille van gebrek principe*	Aanwezig Jaarlijks te behalen normen in beheersovereenkomst per organisatie-onderdeel Meeste doelstellingen meetbaar Jaarlijkse aanpassing ondernemingsplan ter kennisgeving	Aanwezig Optimalisatienorm te behalen tegen einde beheersovereenkomst met jaarlijkse minimum-optimalisatie Normen voor basisdienstverlening en trajectwerking Meeste doelstellingen meetbaar, uitgezonderd projecten Jaarlijkse normering door Vlaamse regering (ter kennisgeving)	Aanwezig Jaarlijks te behalen normen in beheersovereenkomst (5/8 indciatoren gunstige evolutie) en verdere strategische doelstellingen in 'technisch dossier' met resultaatsverbintenissen per onderzoeksafdeling (niet altijd toetsbaar) en jaarlijks gedetailleerde doelstellingennota en jaarprogramma Sepcifieke streefcijfers kunnen jaarlijks in overleg met toezichthoudende minister worden vastgelegd	Aanwezig Jaarlijks te behalen normen in beheersovereenkomst en verdere uitwerking in ondernemingsplan (geen indicatoren) dat jaarlijks meegedeeld moet worden aan Vlaamse regering Niet alle doelstellingen zijn genormeerd	Aanwezig Tegen einde van beheersovereenkomst te behalen normen voor elke strategische doelstelling Nagenoeg alle doelstellingen meetbaar gemaakt Jaarlijkse actiepalnnen voor te leggen aan Vlaamse regering

TABEL B6.9: BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. RESULTAATSTURING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN; (VERHOEST AND DECORTE 1998: BIJLAGE)REKENHOF 2001: BIJLAGE)

[385] Voor de feitelijke situatie (cursief weergeven) wordt verwezen naar: Rekenhof, verslag van het Rekenhof over de VVM d.d. 19 april 1994 aan de voorzitten van de Vlaamse Raad. Voor wat betreft de feitelijke situatie onder de beheersovereenkomst 1997-2001 van de VVM werden de volgende bronnen gebruikt: (De Pooter et al. 1997; Rekenhof 2001). Zie ook: Vlaams Parlement, Stuk 11 (1998-1999) -Nr. 1. 9e boek met opmerkingen en invormatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement van het Rekenhof voor het jaar 1998, p. 215-217. Vlaams Parlement, Stuk 2159 (1998-1999) -Nr. 1 Voorstel van resolutie van de heren John Taylor, Stefaan Platteau, Carlos Elisabeth, Herman de Reuse en Jean-Marie Bogaert en meverouw Cecile Verwimp-Sillis betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoersmaatschappij, 15 december 1998. Vlaams Parlement, Stuk 2159 (1998-1999) -Nr. 2 Voorstel van resolutie van de heren John Taylor, Stefaan Platteau, Carlos Elisabeth, Herman de Reuse en Jean-Marie Bogaert en meverouw Cecile Verwimp-Sillis betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoersmaatschappij, Verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting uitgebracht door de heer Stefaan Platteau. 15 maart 1999.

VARIABELEN	BRTN (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Indicator	Outputs Aantal uitzenduren televisie en radio	Outputs (productie) Onmiddelijke effecten (bereik) Kwaliteit (waarderingscijfers) Middelen (besparing op bep. Kosten; financieel evenwicht) Verschillende projecten gedefinieerd	Outputs Stijging van reizigers (jaarlijks 2%)/ minimaal aantal km Middelen Exploitatierekening in evenwicht	Outputs Minimaal aantal km in beladen toestand, enkel genormeerd voor 1997 Efficiëntie of winst Inspanningsverbinten is toename opbrengsten hoger dan gemiddelde tariefstijging Middelen Exploitatierekening in evenwicht + levensduur rollend materieel Uitbouw kwaliteitsnormen voorzien	Outputs, effecten inzake arbeidsbemiddeling Outputs, effecten en efficiëntie inzake beroepsopleiding Middelen Inspanningsverbinten is maximalisatie andere inkomsten dan dotatie *(bepaalde indicatoren en normen eenzijdig aangepast)* *(Interview VDAB V-4 1998)*	Outpus, effecten inzake gegarandeerde basisdienstverlening Outputs, effecten en efficiëntie inzake trajectwerking Middelen Inspanningsverbinten is maximalisatie andere inkomsten dan dotatie Kwaliteitsindicatoren en –normering vanaf 2000	Kwaliteit, outputs, effecten Inkomsten uit opdrachten uit bedrijfsleven en Europese programma's, internat. Toegekende patenten, wetensch. Output, nuttg aangew. Adviezen of gevaloris. Technologie, sturcturele samenwerkingsverbanden Efficiëntie Patenten, wet. Output en technologie: /mandagen per jaar Middelen Indicator inzake flexibiliteit *(omschrijving 'patenten' en 'wetensch. Output' eenzijdig aangepast)* *(zie evaluatie 1995 en evaluatie 1994-1998)*	Outputs Minimaal aantal producties per seizoen Middelen Minimumpercentage aan eigen inkomsten + budgettair equivalent aan personeel Verdere indicatoren inzake kwaliteit en maatschappelijke participatie (effecten) door indicatoren, maar geen normering	Outputs Kwaliteit (snelheid, veiligheid, vlotheid) Effecten Middelen (budgetoverschrijdingen, inkomsten uit patrimonium) Enkele projecten, b.v. personeelsbeleid

TABEL B6.9: BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. RESULTAATSTURING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN; (VERHOEST AND DECORTE 1998: BIJLAGE)REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIA-BELEN	BRTN (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Meting, rapportering en opvolging	Niet voorzien	Rapportering voorzien (ook aan Vlaams parlement); geen expliciete bepalingen inzake opvolging *(in praktijk opvolging door gemenschapscommissaris voor toezichthoudende minister)*	Rapportering voorzien; geen expliciete bepalingen inzake opvolging *(bevoegde administratie maakt evaluatieverslag)*	Rapportering voorzien (wanneer en aan wie, niet wijze), geen expliciete bepalingen inzake opvolging *(bevoegde administratie maakt evaluatieverslag)*	Rapportering niet expliciet voorzien, wel opvolging door gemeenschapscommissarissen via rapport	Rapportering niet expliciet voorzien, wel opvolging door gemeenschapscommissarissen via rapport	Rapportering voorzien (activiteiten- en samenwerkingsverslag en evalautieverslag performantie-indicatoren); geen expliciete bepalingen inzake opvolging	Rapportering voorzien aan minister van Cultuur en minister van Financiën en Begroting; opvolging door gemeenschapscommissarissen en opvraag van minister door adviesorgaan *(in praktijk ook administratie betrokken bij opvolging)*	Rapportering voorzien:; opvolging door gemeenschapscommissarissen via rapport
Evaluatie	Niet voorzien	Niet expliciet voorzien	Voorzien maar actoren niet duidelijk *Geen expliciete evaluatie door beide partijen (minister en VOI)*	Voorzien maar actoren niet duidelijk (wel externe organisatiedoorlichting voorzien) *(evaluatie geen eindconclusie door minister, enkel verslag van adminsitratie, Vlaams parlement 1998-1999: 17-18)*	Voorzien maar actoren niet duidelijk	Voorzien door beide partijen in gemeenschappelijk overleg (duidelijk bepaald wat en op basis van welke documenten) *(in 1999 niet gebeurd, Rekenhof 2003: 39)*	Voorzien Jaarlijks evaluatieverslag door VITO in samenspraak met minister en gebaseerd op evaluatie van wet. Adviesraden	Voorzien maar actoren niet duidelijk (overleg met minister van Cultuur) *(in 1999 niet gebeurd, Rekenhof 2003: 39)*	Niet voorzien in overgangsbeheersovereenkomst 1999 en in definitieve beheersovereenkomst
Audit van monitoring-systeem of –gegevens	Niet voorzien	Niet voorzien	Niet voorzien	Niet voorzien	Impliciet in controle door gemeenschapscommissaris *(gemeenschapscommissaris noch tijd of capaciteit om gegevens te controleren)*	Impliciet in controle door gemeenschapscommissaris *(gemeenschapscommissaris noch tijd of capaciteit om gegevens te controleren)*	Niet voorzien	Niet voorzien	Impliciet in controle door gemeenschapscommissaris *(gemeenschapscommissaris noch tijd of capaciteit om gegevens te controleren)*

TABEL B6.9 (VERVOLG): BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. RESULTAATSTURING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN; (VERHOEST AND DECORTE 1998: BIJLAGE)REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIABELEN	BRTN (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Inspraak	Eenzijdig (opgesteld door BRTN)	Meerzijdig *(geen betrokkenheid van administratie)*	Twee- of meerzijdig *(betrokkenheid bevoegde administratie)*	Twee- of meerzijdig *(betrokkenheid bevoegde administratie)*	Meeerzijdig *(geen betrokkenheid bevoegde administratie)*	Meerzijdig *(geen betrokkenheid bevoegde administratie)*	Meerzijdig *(geen betrokkenheid bevoegde adminsitratie)*	Meerzijdig *(betrokkenheid van administratie)*	Meerzijdig *(betrokkenheid adminsitratie via advisering)*
Waarde variabele resultaatsturing	N/1/E (0.02)	M/3/M (0.69)	EV/1/M (0.33)	EV/2/M (0.54)	AB: VOL/2/M (0.63) BO: VOL/3/M (0.81)	(1999) VOL/3/M (0.81) (2000) VOL/4/M (1.00)	EV/4/M (0.96)	EV/1/M (0.33) of EV/3/M (0.75) Indien kwaliteit en maatschappelijke participatie (niet kwantitatief) in rekening worden genomen	AU/3/M (0,75 =EV/3/M)

TABEL B6.9 (VERVOLG): BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. RESULTAATSTURING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN; (VERHOEST AND DECORTE 1998: BIJLAGE)REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIA-BELEN	VRT (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Negatieve koppeling van budgetal-locatie aan resultaten	Gedeeltelijk Sprake van bijkomende dotatei , gekoppeld aan in het meerjarenplan voorop-gestelde doelstel-lingen	Geen	Mogelijk gedeeltelijk Dotatie mogelijk gedeeltelijk beïnvloedbaar door bereiking doelstellingen; dotatie los van kostenstructuur historisch bepaald met indexatie	Geheel Bij niet voorziening van minimale prestaties evenredige vermindering van middelen (p*q); dotatie los van kostenstructuur historisch bepaald met indexatie *Toegepast maar na betwisting door VVM weer ongedaan gemaakt via financiering mobiliteitsconvenant en (resultaten 1997 – begrotingsjaar 1998)*	Gedeeltelijk Bij ondermaatse resultaten automatisch vermindering van deel van dotatie via vaste formule	Mogelijk gedeeltelijk Bij ondermaatse resultaten mogelijk vermindering van dotatie via nog te bepalen modaliteiten	Gedeeltelijk Deel van dotatie is vast en geïndexeerd, ander deel omvat marginale kosten voor éénmalige contractuele opdrachten voor administratie of VOI's	Mogelijk gedeeltelijk Bij niet-naleving kan de dotatie herzien worden	Gedeeltelijk Bij ondermaatse resultaten, kleine vermindering op bonusdotatie per niet behaalde norm voor (indicatoren
Zelf dekken van tekorten/-verliezen uit budgetal-locatie	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk Dotatie stijgt jaarlijks met 4% om middelen aan te vullen	Geheel Exploitatierekening dient in evenwicht te zijn	Geheel Exploitatierekening dient in evenwicht te zijn	Geheel Dotatie is geplafoneerd (wel indexatie)	Gedeeltelijk	Geheel Jaarlijkse toelage wordt vast geïndexeerd (wel marginale kosten éénmalige opdrachten)	Geheel Jaarlijkse dotatie wordt vast geïndexeerd	Geheel
Samen-hang marktalloc atie met resultaten	Onrechtstree ks	Onrechtstreeks	Rechtstreeks	Rechtstreeks	Onrechtstreeks Inkomsten uit afgeleide betalende diensten	Onrechtstreeks Inkomsten uit afgeleide betalende diensten	Rechtstreeks Inkomsten uit contracten met private partners	Rechtstreeks Inkomsten uit voorstellingen	Rechtstreeks Inkomsten uit scheepsvaartrechten en huurgelden

TABEL B6.10: BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. PRIKKELS VIA BEKOSTIGING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN, VERHOEST EN DE CORTE 1998: BIJLAGE; REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIA-BELEN	VRT (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Zelf dekken tekorten/verliezen uit marktallocatie	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk Compensatie dalende radio-reclame-inkomsten (afh. Van wetgevend initiatief)	Geheel Exploitatierekening dient in evenwicht te zijn	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel
Andere sancties		Link tussen beheersovereenkomst en evaluatie van topmanagement in arbeidsovereenkomst		Sancties voor Vlaamse regering voorzien (uitgebreide lijst) Sancties voor VVM uitgebreide lijst: minister neemt zelf beslissingen of vermindering dotatie *Link tussen beheersovereenkomst en evaluatie van topambtenaren*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*	*Geen jaarlijkse evaluatie van topmanagement*	*Geen jaarlijkse evaluatie van topmanagement*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*
Waarde variabele 'negatieve pirkkels via bekostiging'	*DKB-DWVB-OKM-DWVM (0.50)*	*GKB-DWVB-OKM-DWVM (0.19)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97) (niet automatische sanctie)*	*HKB-HWVB-RKM-HWVM (1.00)*	*DKB-HWVB-OKM-HWVM (0.93)*	*DKB-DWVB-OKM-HWVM (0.71) (niet automatische sanctie)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97) (niet-automatische sanctie)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97)*

TABEL B6.10 (VERVOLG): BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. PRIKKELS VIA BEKOSTIGING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN, VERHOEST EN DE CORTE 1998: BIJLAGE; REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIA-BELEN	VRT (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Positieve koppeling van budgetallocatie aan resultaten	Geen	Gedeeltelijk Jaarlijkse verhoging van 4% als begrotingsnormen zijn gehaald (enkel performantie inzake middelen)	Geen dotatie op basis van historische kostenstructuur bepaald met indexatie	Geen dotatie op basis van historische kostenstructuur bepaald met indexatie	Geen	Gedeeltelijk Financiering voor trajectwerking is p*q	Gedeeltelijk Performantiebonus als 5 normen gunstig evolueren, hangt samen met beleidsruimte toegepast op basisfinanciering *Bonus hangt samen met ruimte op begroting* Deel van dotatie is vast en geïndexeerd, ander deel omvat marginale kosten voor éénmalige contractuele opdrachten voor administratie of VOI's	Gedeeltelijk/geheel Performantiebonus als performantie gunstig wordt geëvalueerd: maximaal de meerkosten van elke productie bovenop norm	Gedeeltelijk Bonusdotatie indien 5 normen gehaald; vanaf 2000 verhoging van bonusdotatie *(voor 1999 bonusdotatie verworven)*
Behoud van overschotten/winsten uit budgetallocatie	Geen	Geheel	Geheel	Geheel Overschot voor aanvulling eigen vermogen	Geen	Geheel Overschot op ESR begroting worden niet verrekend	Geheel Jaarlijkse toelage wordt vast geïndexeerd	Geheel Jaarlijkse dotatie wordt vast geïndexeerd	Geheel
Samenhang marktallocatie met resultaten	Onrechtstreeks	Onrechtstreeks Inkomsten uit sponsoring en radioreclame	Rechtstreeks Inkomsten uit vervoersprestaties	Rechtstreeks Inkomsten uit vervoersprestaties	Onrechtstreeks Inkomsten uit afgeleide betalende diensten	Onrechtstreeks	Rechtstreeks Inkomsten uit contracten met private partners	Rechtstreeks Inkomsten uit voorstellingen	Rechtstreeks Inkomsten uit scheepsvaartrechten en huurgelden

TABEL B6.10 (VERVOLG): BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. PRIKKELS VIA BEKOSTIGING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN, VERHOEST EN DE CORTE 1998: BIJLAGE; REKENHOF 2001: BIJLAGE)

VARIA-BELEN	VRT (1991-1996)	VRT (1997-2001)	VVM (1993)	VVM (1997-2001)	VDAB (1994-1997)	VDAB (1999-2002)	VITO (1994-1998)	VLOPERA (VANAF 1997)	DS (1999 EN JUNI 1999 TOT MAX. 2OO3)
Behoud van overschot-ten/winsten uit marktal-locatie	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel	Geheel
Andere beloningen		Link tussen beheersovereenkomst en evaluatie van topmanagement in arbeidsovereenkomst	Geen	*Link tussen beheersovereenkomst en evaluatie van topambtenaren*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*	*Geen jaarlijkse evaluatie van topmanagement*	*Geen jaarlijkse evaluatie van topmanagement*	*Jaarlijkse evaluatie van leidend ambtenaar maar zonder expliciete link met beheersovereenkomst*
Waarde variabele 'positieve pirkkels via bekosti-ging'	*GKB-GWVB-OKM-HWVM (0.35)*	*DKB-HWVB-OKM-HWVM (0.93)*	*GKB-HWVB-RKM-HWVM (0.95)*	*GKB-HWVB-RKM-HWVM (0.95)*	*GKB-GWVB-OKM-HWVM (0.35)*	*DKB-HWVB-OKM-HWVM (0.93)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97)*	*DKB-HWVB-RKM-HWVM (0.97)*

TABEL B6.10 (VERVOLG): BEPALINGEN IN DE VERSCHILLENDE BEHEERSOVEREENKOMSTEN VAN DE VOI'S M.B.T. PRIKKELS VIA BEKOSTIGING IN DE PERIODE 1992-1999 (GEBASEERD OP DE BEHEERSOVEREENKOMSTEN, VERHOEST EN DE CORTE 1998: BIJLAGE; REKENHOF 2001: BIJLAGE)

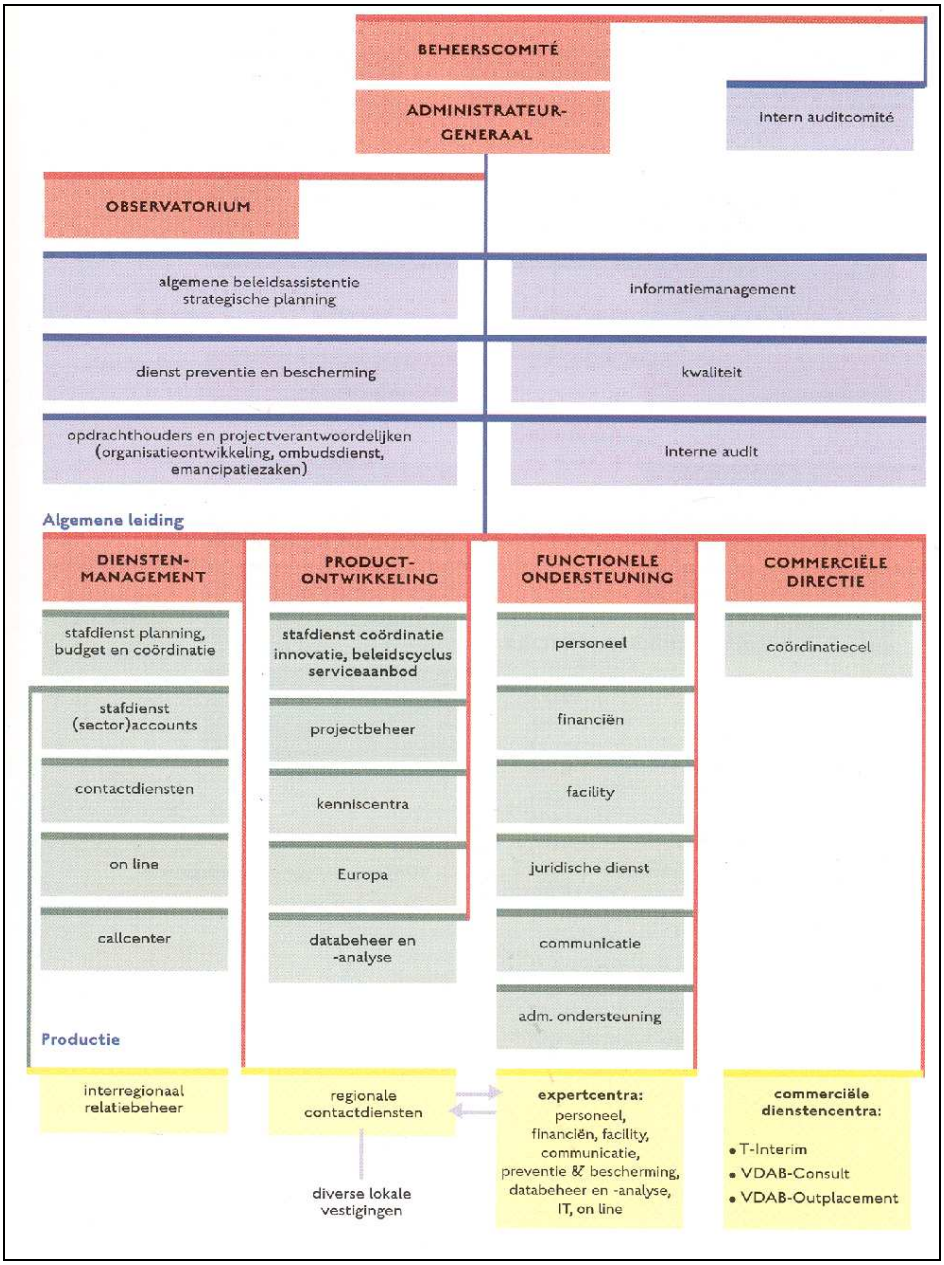
Bijlage 7.1. De organisatie van de VDAB in de periode 1992-1999

Figuur B7.1 geeft het organigram midden de jaren negentig weer.



FIGUUR B7.1: HET ORGANIGRAM VAN DE VDAB 1996 (JAARVERSLAG 1996)

Figuur B7.2 geeft het organigram eind de jaren negentig weer.



FIGUUR B7.2: HET ORGANIGRAM VAN DE VDAB 1999 (JAARVERSLAG 1999)

Bijlage 7.2. Ingevuld analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake financieel management (Case VDAB)

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F1	*begroting en begrotingsuitvoering*					
FS11	algemene regels vorm en inhoud begroting	EB	EB	EB	EB	tot 1998 wet 1954 (art. 2 en 5) // vanaf 1998 Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997
FS12	vaststelling van totaal begroot uitgavenbedrag	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting
FS13	vaststelling van totaal begroot ontvangstenbedrag	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting/Vlaamse regering beslist over administratieve begrotingen met verdeling over basisallocaties
FS14	algemene begrotingsprincipes	EB	EB/I&EB	EB/I&EB	EB/I&EB	zie wet van 1954 en KB van 7 april 1954 (aangevuld door Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997/ beheersovereenkomsten versoepelen bepalingen inzake specialiteit en/of annaliteit
FT111	specifieke begrotingsstructuur	EB	EB	EB	EB	tot 1998 art. 10 KB 1954
FT121	vaststelling begroot uitgavenbedrag per uitgavengroep (b.v. werking of personeel)	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting
FT122	specifieke procedures controle van de begrotingsuitvoering	EB/IBAT	EB/IBAT	EB/IBAT	EB/IBAT	Wet 1954 art. 6 bis §1 Vlaamse regering kan compatibiliteit der vastgelegde uitgaven voorschrijven/ voor het overige zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor de interne controle van de begrotngsuitvoering (cf. Rekenhof p.?)
FT131	vaststelling begroot ontvangstenbedrag per financieringsbron (overheid, markt)	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting/Vlaamse regering beslist over administratieve begrotingen met verdeling over basisallocaties
FT141	specifieke procedures overdracht & behoud begrotingssaldi	EB	EB/I&EB	EB/I&EB	EB/I&EB	overdracht enkel mogelijk indien bestemming; volgens beheerscontracten behoud deel marktinkomsten, beheersovereenkomst 1999-2002 afroming ESER saldo mag niet
FT142	specifieke procedures overschrijding & overschrijving limitatieve kredieten	EB	EB/I&EB	EB/I&EB	EB/I&EB	Tot 1994 wet 1954 (Art. 5) procedure; vanaf 1994 garandeert beheerscontract 1994-1997 goedkeuring; beheerscontract 1999-2002 maakt overhevelingen en overschrijdingen zonder voorafgaande goedkeuring mogelijk, maar wet 1954 gold onverkort
FO1211	vaststelling van begroot uitgavenbedrag per begrotingsartikel	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting
FO1212	ordonnancering bestedingen binnen goedgekeurde limitatieve kredieten	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	door dagelijks beheer; in principe opvolging door gemachtigde van Financiën (toezicht beslissingen met budgettaire of financiële weerslag)
FO1311	vaststelling van begroot ontvangstenbedrag per begrotingsartikel	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 3 §2 VDAB-beheerscomité maakt ontwerp van begroting, goedkeuring door de functionele bevoegde minister en minister van Financiën en Begroting
FO1411	overdracht bep. begrotingssaldo v. begrotingsj aar X nr. X+1 met behoud	EBNIV	EBNIV /IBAT	EBNIV/IBAT	IBAT	overdracht wordt beslist bij begrotingscontrole; volgens beheersovereenkomst 1994-1998 behoud deel marktinkomsten; beheersovereenkomst 1999-2002 saldi op ESER begroting mag niet afgeroomd worden en dotatie mag niet dalen onder initieel niveau

TABEL B7.3: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
FO1421	verschuiving bep. krediet tss. 2 begrotingsprogramma's	EB	EB	EB	EB/I&EB	type III verschuivingen: ontoelaatbaar en is voorbehouden aan het Vlaams Parlement wetten op de rijkscomptabiliteit)/beheerscontract 1999-2002 maakt verschuivingen zonder goedkeuring mogelijk
FO1422	verschuiving bep. krediet tss. lopende en investeringskredieten	EBNIV	EBNIV I&EB	EBNIV/I&EB	EBNIV/I&EB	Type II verschuivingen: Tot 1994 wet 1954 (Art. 5) voorafgaande goedkeuring van minister op eensluidend advies van minister van Financiën; vanaf 1994 garandeert beheerscontract goedkeuring; gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit: goedkeuring minister en minister van financiën nodig
FO1423	verschuiving bep. krediet tss. werkings- en personeelskredieten	EBNIV	EBNIV /I&EB	EBNIV/I&EB	EBNIV/I&EB	Tot 1994 wet 1954 (Art. 5) voorafgaande goedkeuring van minister op eensluidend advies van minister van Financiën; vanaf 1994 garandeert beheerscontract goedkeuring
FO1424	verschuiving bep. krediet tss. versch. werkingskredieten	EBNIV	EBNIV /I&EB	EBNIV/I&EB	EBNIV/I&EB	Tot 1994 wet 1954 (Art. 5) voorafgaande goedkeuring van minister op eensluidend advies van minister van Financiën; vanaf 1994 garandeert beheerscontract goedkeuring
F2	*boekhouding*					
FS21	algemene principes vorm en inhoud boekhouding	EB	EB/I&EB	EB	EB	Tot 1998: KB 1954 (dubbele boekhouding met boeking budgettaire en interne verrichtingen, begrotingsboekhouding basisboekhouding)/ vanaf 1994 analytische boekhouding bijkomend opgelegd door beheerscontract / vanaf Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997 economische boekhouding basisboekhouding en analytische boekhouding opgelegd
FS22	algemene regels inzake aanrekening en waardering	EB	EB	EB	EB	Tot 1998: KB van 7 april 1954 (stelsel van de verworven rechten); vanaf Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997 aanrekenings- en waarderingsregels voorgeschreven
FT211	rekeningsstelsel	EBNIV	EBNIV	EB	EB	Tot 1998: algemene structuur van het boekhoudplan op basis van voorstel van VDAB goed te keuren door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën; vanaf 1998: Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997 legt éénvormig rekeningstelsel op
FT221	specifieke aanrekeningsregels per soort verrichting en waarderingsregels per soort activa/passiva	EBNIV	EBNIV	EB/EBNIV	EB/EBNIV	Tot 1998: algemene structuur van het boekhoudplan op basis van voorstel van VDAB goed te keuren door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën; vanaf 1998: Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997 legt éénvormige regels op, instellingspecifieke afwijkingen goed te keuren door toezichthoudende overheid (weinig mogelijkheid tot instellingspsecifieke afwijkingen)
FO2211	boeking van een bepaalde verrichting op een bepaalde rekening	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	VDAB boekt

TABEL B7. 3 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F3	*inkomstenmanagement en reserveringen*					
FS31	algemene regels verwerving en aanwending eigen inkomsten	EBNIV	EBNIV/ I&EB	EBNIV/I&EB	EBNIV/I&EB	BVR 21 december 1988 machtigt VDAB tot bepaalde eigen inkomsten. Beheerscontracten: VDAB eigen inkomsten; aanpassing Besluit van de Vlaamse regering 21 dec. 1988 op voorstel van VDAB
FS32	algemene regels tariefbepaling	EBNIV/ IBAT	IBAT	IBAT	I&EB	Tot 1994 BVR 21 dec. 1988: tariefstelsels van PDV (Art. 42-56) en de betalende BO (vanaf 1991 bepaalt beheerscomité) / BVR 13 sept. 1995 (B. S. 12.10.95): Consult-prijzen door beheerscomité / beheerscontract 1999-2002: betalende activiteiten aan marktconforme prijzen
FS33	algemene regels reserveringen	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 7: behoudens andersluidende bepalingen van de organieke wet of van het Statuut van de instelling, met de goedkeuring van de minister van Financiën, maakt regels op inzake berekeningswijze en max. bedrag vernieuwingsfondsen, speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens aard van werkzaamheden
FT311	specifieke regels aangeboden goed of dienst	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	diensten omschreven in Besluit van de Vlaamse regering 21 december 1988
FT312	specifieke procedure ontvangst schenkingen en legaten	EB	EB	EB	EB	geen machtiging voor het ontvangen van schenkingen en legaten in het oprichtingsdecreet van de VDAB
FT313	specifieke regels aanwending eigen inkomsten	EBNIV	I&EB/IBAT	I&EB/IBAT	IBAT	tot 1994 aanwending eigen inkomsten mee bepaald door begrotings- en begrotingaanpassingsgoedkeuring; vanaf 1994 tot 64 miljoen verplicht af te staan; surplus vrij te besteden
FT321	specifieke regels tariefbepaling per soort goed of dienst	EBNIV/IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	Tot 1994 BVR 21 dec. 1988: tariefstelsels van PDV (Art. 42-56) en de betalende BO (vanaf 1991 bepaalt beheerscomité) / BVR 13 sept. 1995 (B. S. 12.10.95): Consult-prijzen door beheerscomité / beheerscontract 1999-2002: binnen voorwaarde: betalende activiteiten aan marktconforme prijzen
FT331	specifieke regels spijzing reserves	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 7: behoudens andersluidende bepalingen van de organieke wet of van het statuut insteling, met de goedkeuring van de minister van Financiën, maakt regels op inz. berekeningswijze en max. bedrag vernieuwingsfondsen, speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens aard van werkzaamheden
FT332	specifieke regels aanwending reserves	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	Wet 1954 Art. 7: behoudens andersluidende bepalingen van de organieke wet of van het statuut insteling, met de goedkeuring van de minister van Financiën, maakt regels op inz. berekeningswijze en max. bedrag vernieuwingsfondsen, speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens aard van werkzaamheden
FO3111	aanbieding bep. goed of dienst tg. bep. prijs aan bep. doelgroep	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	VDAB biedt aan
FO3121	ontvangst van bepaalde bedrag ter schenking	EB	EB	EB	EB	geen machtiging voor het ontvangen van schenkingen en legaten in het oprichtingsdecreet van de VDAB
FO3131	aanwending bep. bedrag eigen inkomsten voor financiering bep. activiteit	EBNIV	IBAT	IBAT	IBAT	tot 1994 aanwending eigen inkomsten mee bepaald door begrotings- en begrotingaanpassingsgoedkeuring; vanaf 1994 beslissing beheerscomité
FO3311	toekenning bep. bedrag aan bep. reserve	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	VDAB (excl. T-Interim) maakt geen gebruik van mogelijkheid tot aanvragen houden van reserves
FO3321	aanwending bep. bedrag uit bep. reserve voor financiering. bep. activiteit	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	VDAB (excL. T-Interim) maakt geen gebruik van mogelijkheid tot aanvragen houden van reserves

TABEL B7. 3 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F4	*aankoopmanagement*					
FS41	algemene regels verwerving roerende goederen	EB	EB	EB	EB	Oprichtingsdecreet machtigt het beheerscomité tot alle activiteiten van beheer die passen binnen doelstellingen
FS42	algemene regels verwerving onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	Het oprichtingsdecreet machtigt het beheerscomité tot alle activiteiten van beheer die passen binnen doelstellingen
FS43	algemene regels onteigening onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	geen machtiging voor onteigeningen in oprichtingsdecreet
FS44	algemene regels gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	EB	EB	EB	EB	Wetgeving overheidsopdrachten van 4 maart 1963 en later van 24 deccember 1993 (Belgisch Staatsblad 22 januari 1994) en de bijhorende uitvoeringsbesluiten
FT411	specifieke procedure verwerving roerende goederen	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	beheerscomité beslist aard van goederen en procedures
FT421	specifieke procedure verwerving onroerende goederen	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	beheerscomité beslist aard van goederen en procedures
FT431	specifieke procedure onteigening onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	geen machtiging voor onteigeningen in oprichtingsdecreet
FT441	specifieke procedures gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	EB	EB	EB	EB	Wetgeving overheidsopdrachten van 4 maart 1963 en later van 24 deccember 1993 (Belgisch Staatsblad 22 januari 1994) en de bijhorende uitvoeringsbesluiten
FO4111	verwerving bepaald roerend goed	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	beslissing tot verwerving onder algemeen toezicht
FO4211	verwerving bepaald onroerend goed	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	beslissing tot verwerving onder algemeen toezicht
FO4311	onteigening bepaald onroerend goed	EB	EB	EB	EB	geen machtiging voor onteigeningen in oprichtingsdecreet
FO4411	toewijzing bep. opdracht aan bep. aannemer, leverancier, of dienstverlener	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	gunning van overheidsopdrachten gebeurt principieel door het beheerscomité
F5	*Kasmanagement en financiële verrichtingen*					
FS51	algemene regels kasmanagement	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	principe van snelheid van uitbetaling en inning wordt bepaald door VDAB, ook onder Besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993 (centraal thesauriebeheer)
FS52	algemene regels beleggingen op LT	EB	EB	EB	EB	

TABEL B7. 3 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
FS53	algemene regels leningen op LT	EB	EB	EB	EB	Art. 12 §1 de leningen van meer dan tien dagen moet in wet of statuten mogelijk gemaakt worden en individueel gemachtigd worden door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën: bij VDAB geen mogelijkheid
FT511	specifieke procedures crediteuren- en debiteurenbeheer	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	procedures crediteuren- en debiteurenbeheer door VDAB te bepalen, ook onder Besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993 (centraal thesauriebeheer)
FT512	specifieke regels beleggingen op zicht of KT	EB/IBAT	EB	EB	EB	Tot en met 1993 gold de omzendbrief van 7 april 1955 die gelden op zicht en korte termijn dienden te worden geplaatst bij het Postcheckambt en de openbare kredietinstellingen. Binnen beperkingen VDAB beslist. Vanaf 1994 gold het Besluit van de Vlaamse regering 22 september 1993 dat de beleggingen van de VOI's centraliseerde
FT513	specifieke regels leningen op KT	IBAT/EB	EB	EB	EB	tot en met 1993 leningen > 10 dagen te beslissen door de instelling; leningen < 10 dagen statutaire machtiging nodig /vanaf 1994 CFO bepaalt regels kredietlijn tot 30 dagen
FT521	specifieke regels beleggingen op LT	EB/IBAT	EB	EB	EB	Tot en met 1993 gold Art. 12 § 1 van wet van 16 maart 1954: de minister van Financiën kan in gemeen verleg met de functioneel bevoegde minister het gedeelte van de beschikbare fondsen bepalen dat jaarlijks bij voorrang moet worden besteed aan door hem aangeduide beleggingen, gekozen uit die, welke het organisme gemachtigd is te verwezenlijken. vanaf 1994 regels beleggingen door CFO
FT531	specifieke regels leningen op LT	EB	EB	EB	EB	oprichtingsdecreet machtigt VDAB niet tot lenen op lange termijn
FO5111	specifiek tijdstip van uitbetaling van bep. factuur	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	te beslissen door VDAB ook onder Besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993 (centraal thesauriebeheer)
FO5112	keuze financiële instelling voor kasmanagement	IBAT	EB	EB	EB	vanaf 1994 keuze kredietinstelling door CFO
FO5121	aangaan bep. belegging op KT van bep. bedrag	IBAT	EB	EB	EB	voor 1994 beleggen door VDAB binnen voorwaarden wet van 16 maart 1954 en oprichtingsdecreet; vanaf 1994 beleggingen gebeuren door CFO zonder inspraak instelling
FO5131	aangaan bep. lening op KT voor een bep. bedrag	IBAT/EB	IBAT	IBAT	IBAT	tot en met 1993 leningen > 10 dagen te beslissen door de instelling; leningen < 10 dagen statutaire machtiging nodig/vanaf 1994 vrij te lenen binnen kredietlijn van CFO
FO5211	aangaan bep. belegging op LT van bep. bedrag	IBAT	EB	EB	EB	voor 1994 beleggen door VDAB binnen voorwaarden wet van 16 maart 1954 en oprichtingsdecreet; vanaf 1994 beleggingen gebeuren door CFO zonder inspraak instelling
FO5311	aangaan bep. lening op LT van bep. bedrag	EB	EB	EB	EB	oprichtingsdecreet machtigt VDAB niet tot lenen op lange termijn

TABEL B7. 3 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F6	*deelname in of oprichting van andere rechtspersonen*					
FS61	algemene regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot deelname: geen machtiging in oprichtingsdecreet
FS62	algemene regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot oprichting: geen machtiging in oprichtingsdecreet
FT611	specifieke regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot deelname: geen machtiging in oprichtingsdecreet
FT621	specifieke regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot oprichting: geen machtiging in oprichtingsdecreet
FO6111	nemen bep. deelname in bep. privaatrecht. rechtspers. voor bep. aandeel	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot deelname: geen machtiging in oprichtingsdecreet
FO6211	oprichting van bep. privaatrecht. rechtspers. voor uitvoering bep. opdracht	EB	EB	EB	EB	mogelijkheid tot oprichting: geen machtiging in oprichtingsdecreet

TABEL B7. 3 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F1	*begroting en begrotingsuitvoering*					
FS11	algemene regels vorm en inhoud begroting	EB	EB	EB	EB/IBAT	In 1999: VDAB beslist unilateraal voor bedrijfseconomische begroting, waarbij budgetten aan prestaties worden gealloceerd (beleidsbegroting); daarnaast wel nog een ESER-begroting.
FS12	vaststelling van totaal begroot uitgavenbedrag	IBAT/ EBNIV	IBAT/ EBNIV	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken. Soortgelijke opmerkingen over 1998 en 1999/ wel extern zicht door begrotingsbesprekingen, maar nog aanpassingen mogelijk
FS13	vaststelling van totaal begroot ontvangstenbedrag	IBAT/ EBNIV	IBAT/ EBNIV	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998 en 1999 zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken/ minister stelt administratieve begroting op met verdeling over basisallocaties
FS14	algemene begrotingsprincipes	EB	EB/I&EB	EB/I&EB	EB/I&EB	Cf. formeel
FT111	specifieke begrotingsstructuur	IBAT	IBAT	EB	EB/IBAT	Tot 1998: begrotingsstructuur nooit opgelegd; VDAB bepaalde zelf structuur van begroting, n et als vele andere VOI's, bovendien begroting dikwijls niet expliciet goedgekeurd door minister en minister van Financiën; in 1998: VDAB volgt de ESER-structuur; in 1999: naast ESER-begroting dient de VDAB een beleidsbegroting in met een eigen structuur
FT121	vaststelling begroot uitgavenbedrag per uitgavengroep (b.v. werking of personeel)	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken. Soortgelijke opmerkingen over 1998 en 1999/ wel extern zicht door begrotingsbesprekingen, maar nog aanpassingen mogelijk
FT122	specifieke procedures controle van de begrotingsuitvoering	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	minister van Financiën nooit comptabiliteit der vastleggingen opgelegd aan de VDAB
FT131	vaststelling begroot ontvangstenbedrag per financieringsbron (overheid, markt)	IBAT/ EBNIV	IBAT/ EBNIV	IBAT/EB NIV	IBAT/EB NIV	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken/ minister stelt administratieve begroting op met verdeling over basisallocaties
FT141	specifieke procedures overdracht & behoud begrotingssaldi	EB	EB/I&EB	EB/I&EB	EB/I&EB	cf. Formeel
FT142	specifieke procedures overschrijding & overschrijving limitatieve kredieten	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	VDAB volgt deze procedures meestal niet, net zoals de meeste VOI's. Niet-goedgekeurde overschrijdingen en overhevelingen in 1989, 1991, 1992, 1994-1999 opgemerkt door Rekenhof

TABEL B7. 4 : INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
FO1211	vaststelling van begroot uitgavenbedrag per begrotingsartikel	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken. Soortgelijke opmerkingen over 1998 en 1999
FO1212	ordonnancering bestedingen binnen goedgekeurde limitatieve kredieten	IB	IB	IB	IB	beslissingen die niet door dagelijks bestuur op beheerscomité worden gebracht zijn de facto buiten de controle van de afgevaardigde van Financiën en de andere commissaris
FO1311	vaststelling van begroot ontvangstenbedrag per begrotingsartikel	IBAT/ EBNIV	IBAT/ EBNIV	IBAT/EBNIV	IBAT/EBNIV	ontwerp van begroting dikwijls niet formeel goedgekeurd door de betrokken ministers m.n. in 1990, 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, zoals opgemerkt door het Rekenhof in haar Opmerkingenboeken/ minister stelt administratieve begroting op met verdeling over basisallocaties
FO1411	overdracht bep. begrotingssaldo v. begrotingsj. X nr. X+1 met behoud	EBNIV	IBAT	EBNIV/IBAT	EBNIV/IBAT	voor 1994 overdracht saldi via begrotingsbesprekingen; 1994-1997: overdracht via eigen middelenbegroting; 1998: saldi op begrotingsbesprekingen gekend, maar waarborg in beheerscontract I; 1999: deel van saldi ESER-begroting afgenomen
FO1421	verschuiving bep. krediet tss. 2 begrotingsprogramma's	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	VDAB type I verschuivingen mogelijkheid door begrotingsstructuur (b.v. Tot en met 1997 financiering 'algemene diensten' vanuit beide programma's); bovendien verschuivingen tussen verschillende luiken (cf. opmerking Rekenhof over 1994); vanaf 1998 niet terug te vinden in de ESER- of beleidsbegroting
FO1422	verschuiving bep. krediet tss. lopende en investeringskredieten	EBNIV	EBNIV	IBAT	IBAT	type II verschuivingen tot 1997 niet gedaan; vanaf 1997 door vereenvoudiging van basisallocaties mogelijk (wet van 16 maart 1954 niet nagevolgd)
FO1423	verschuiving bep. krediet tss. werkings- en personeelskredieten	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	type I verschuivingen via stilzwijgende goedkeuring gemeenschapscommissaris. Niet-goedgekeurde overschrijdingen en overhevelingen in 1989, 1991, 1992, 1994-1999 opgemerkt door Rekenhof
FO1424	verschuiving bep. krediet tss. versch. Werkingskredieten	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	type I verschuivingen via stilzwijgende goedkeuring gemeenschapscommissaris. Geringe specialiteit van begrotingsstructuur
F2	*boekhouding*					
FS21	algemene principes vorm en inhoud boekhouding	EB	EB/IBAT	EB	EB	in 1994: VDAB invoering bedrijfseconomische naast begrotingsboekhouding (beslissing los van beheerscontract I)/ vanaf 1998 extern opgelegd door Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997
FS22	algemene regels inzake aanrekening en waardering	EB	IBAT/EB	EB	EB	in 1994 invoering bedrijfseconomische boekhouding met eigen aanrekeningsregels en -moment
FT211	rekeningsstelsel	IB	IBAT	EB	EB	Tot 1998: algemeen boekhoudplan nooit goedgekeurd door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën (tot 1994 niet door beheerscomité); vanaf 1998: VDAB volgt Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997
FT221	specifieke aanrekeningsregels per soort verrichting en waarderingsregels per soort activa/passiva	IB	IBAT	EB/EBNIV	EB/EBNIV	Tot 1998: algemeen boekhoudplan nooit goedgekeurd door functioneel bevoegde minister en minister van Financiën (tot 1994 niet door beheerscomité); vanaf 1998: VDAB volgt Besluit van de Vlaamse regering 21 mei 1997
FO2211	boeking van een bepaalde verrichting op een bepaalde rekening	IB	IB	IB	IB	beslissingen die niet door dagelijks bestuur op beheerscomité worden gebracht zijn de facto buiten de controle van de afgevaardigde van Financiën en de andere commissaris

TABEL B7. 4 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F3	*inkomstenmanagement en reserveringen*					
FS31	algemene regels verwerving en aanwending eigen inkomsten	EBNIV	EBNIV/ I&EB	EBNIV/I&EB	EBNIV/I&EB	cf. formeel
FS32	algemene regels tariefbepaling	EBNIV/ IBAT	IBAT	IBAT	I&EB	cf. formeel
FS33	algemene regels reserveringen	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	cf. formeel
FT311	specifieke regels aangeboden goed of dienst	EBNIV	EBNIV/IBAT	EBNIV/IBAT	EBNIV/IBAT	naast diensten omschreven in Besluit van de Vlaamse regering 21 december 1988, ontwikkelt VDAB andere producten ter betaling (WIS t.a.v. uitzendkantoren, merit plus diensten in BO)
FT312	specifieke procedure ontvangst schenkingen en legaten	EB	EB	EB	EB	cf. Formeel
FT313	specifieke regels aanwending eigen inkomsten	IBAT/ EBNIV	I&EB/IBAT	I&EB/IBAT	IBAT	voor 1994 zekere vrijheid in aanwending eigen inkomsten, wel soms mee bepaald door begrotingsbesprekingen
FT321	specifieke regels tariefbepaling per soort goed of dienst	EBNIV/ IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. Formeel
FT331	specifieke regels spijzing reserves	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan IB; regels reserves T-Interim niet goedgekeurd door beheerscomité of toezichthoudende overheid
FT332	specifieke regels aanwending reserves	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan IB; regels reserves T-Interim niet goedgekeurd door beheerscomité of toezichthoudende overheid
FO3111	aanbieding bep. goed of dienst tg. bep. prijs aan bep. doelgroep	IB	IB	IB	IB	beslissingen die niet door dagelijks bestuur op beheerscomité worden gebracht zijn de facto buiten de controle van de afgevaardigde van Financiën en de andere commissaris
FO3121	ontvangst van bepaalde bedrag ter schenking	EB	EB	EB	EB	cf. Formeel
FO3131	aanwending bep. bedrag eigen inkomsten voor financiering bep. activiteit	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	voor 1994 door gebrek aan ministeriële goedkeuring van begroting en begrotingsaanpassingen
FO3311	toekenning bep. bedrag aan bep. reserve	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan IB; regels reserves T-Interim niet goedgekeurd door beheerscomité of toezichthoudende overheid
FO3321	aanwending bep. bedrag uit bep. reserve voor financiering. bep. activiteit	EBNIV	EBNIV	EBNIV	EBNIV	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan IB; regels reserves T-Interim niet goedgekeurd door beheerscomité of toezichthoudende overheid

TABEL B7. 4 (VERVOLG) : INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**	t.e.m. 1993	1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
F4	*aankoopmanagement*					
FS41	algemene regels verwerving roerende goederen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FS42	algemene regels verwerving onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FS43	algemene regels onteigening onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FS44	algemene regels gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FT411	specifieke procedure verwerving roerende goederen	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FT421	specifieke procedure verwerving onroerende goederen	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FT431	specifieke procedure onteigening onroerende goederen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FT441	specifieke procedures gunning opdrachten tot werken, levering en diensten	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FO4111	verwerving bepaald roerend goed	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FO4211	verwerving bepaald onroerend goed	IBAT/IB	IBAT/IB	IBAT/IB	IBAT/IB	hangt af van interne delegatie en bedrag van gunning
FO4311	onteigening bepaald onroerend goed	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FO4411	toewijzing bep. opdracht aan bep. aannemer, leverancier, of dienstverlener	IBAT/IB	IBAT/IB	IBAT/IB	IBAT/IB	hangt af van interne delegatie en bedrag van gunning
F5	*Kasmanagement en financiële verrichtingen*					
FS51	algemene regels kasmanagement	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FS52	algemene regels beleggingen op LT	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FS53	algemene regels leningen op LT	EB	EB	EB	EB	cf. formeel

TABEL B7. 4 (VERVOLG) : INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Nr.	**Beslissingstopic**		1994-1997	1998	1999	Verwijzing / uitleg
FT511	specifieke procedures crediteuren- en debiteurenbeheer	IBAT	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FT512	specifieke regels beleggingen op zicht of KT	EB/IBAT	EB	EB	EB	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan EB/IB; T-Interim belegt vastrentende reserves in vastrentende beleggingen
FT513	specifieke regels leningen op KT	IBAT/EB	EB	EB	EB	cf. Formeel
FT521	specifieke regels beleggingen op LT	EB/IBAT	EB	EB	EB	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan EB/IB; T-Interim belegt vastrentende reserves in vastrentende beleggingen
FT531	specifieke regels leningen op LT	EB	EB	EB	EB	cf. Formeel
FO5111	specifiek tijdstip van uitbetaling van bep. factuur	IB	IB	IB	IB	beslissingen die niet door dagelijks bestuur op beheerscomité worden gebracht zijn de facto buiten de controle van de afgevaardigde van Financiën en de andere commissaris
FO5112	keuze financiële instelling voor kasmanagement	IBAT	EB	EB	EB	cf. formeel
FO5121	aangaan bep. belegging op KT van bep. bedrag	IBAT	EB	EB	EB	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing, dan IB; T-Interim belegt vastrentende reserves in vastrentende beleggingen
FO5131	aangaan bep. lening op KT voor een bep. bedrag	IBAT/EB	IBAT	IBAT	IBAT	cf. formeel
FO5211	aangaan bep. belegging op LT van bep. bedrag	IBAT	EB	EB	EB	cf. formeel. Indien T-Interim in beschouwing,dan IB; T-Interim belegt vastrentende reserves in vastrentende beleggingen
FO5311	aangaan bep. lening op LT van bep. bedrag	EB	EB	EB	EB	cf. Formeel
F6	*deelname in of oprichting van andere rechtspersonen*					
FS61	algemene regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FS62	algemene regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FT611	specifieke regels voor deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FT621	specifieke regels voor oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FO6111	nemen bep. deelname in bep. privaatrecht. rechtspers. voor bep. aandeel	EB	EB	EB	EB	cf. formeel
FO6211	oprichting van bep. privaatrecht. rechtspers. voor uitvoering bep. opdracht	EB	EB	EB	EB	cf. formeel

TABEL B7. 4 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999

Bijlage 7.3. Gevoeligheidsanalyses m.b.t. de beheersautonomie inzake financieel management van de VDAB in de periode 1992-1999

Formele mate van beheersautonomie inzake financieel management: gewichtengevoeligheids-analyse op het tweede niveau

	RANGSCHIKKING – DIRECTE KWANTIFICERING		RANGSCHIKKING VERWACHTINGSWAARDE		RANGSCHIKKING RANDOM METHODE	
Tem 1993	0,184479167	4	0,17	4	4	99%*
1994-1997	0,222413194	1	0,22	1	1	79%*
1998	0,209913194	2	0,21	2	2	65%*
1999	0,20609375	3	0,21	3	3	68%*

*Terwijl de overige kolommen de kwantitatieve waarde van het alternatief met toepassing van de betrokken gewichtenset weergeven, wordt in de kolom 'rangschikking random methode' het percentage van alle berekende rangschikkingen met respectievelijke gewichtensets waarbij dit alternatief de aangegeven positie binnen de rangschikking aanneemt. Indien de waarden rond de gemiddelde waarde ligt, dan is de positie van het alternatief binnen de aangegeven rangschikking instabiel .

TABEL B7.5: STABILITEIT VAN RANGSCHIKKING VAN ALTERNATIEVEN BIJ ANDERE GEWICHTENSETS BINNEN DEZELFDE GEWICHTENRANGORDE, TOEGEPAST OP DE ANALYSE INZAKE DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

De op basis van de directe kwantificeringsweging bekomen rangschikking is stabiel bij toepassing van andere gewichten.

Feitelijke mate van beheersautonomie inzake financieel management: gewichtengevoeligheids-analyse op het tweede niveau

	Rangschikking – directe kwantificering		Rangschikking verwachtingswaarde		Rangschikking random methode	
Tem 1993	0,298680556	2	0,30	3	3	23%*
1994-1997	0,3325	1	0,34	1	1	80%*
1998	0,279895833	4	0,30	4	4	61%*
1999	0,293263889	3	0,32	2	2	42%*

*Terwijl de overige kolommen de kwantitatieve waarde van het alternatief met toepassing van de betrokken gewichtenset weergeven, wordt in de kolom 'rangschikking random methode' het percentage van alle berekende rangschikkingen met respectievelijke gewichtensets waarbij dit alternatief de aangegeven positie binnen de rangschikking aanneemt. Indien de waarden rond de gemiddelde waarde ligt, dan is de positie van het alternatief binnen de aangegeven rangschikking instabiel .

TABEL B7.6: STABILITEIT VAN RANGSCHIKKING VAN ALTERNATIEVEN BIJ ANDERE GEWICHTENSETS BINNEN DEZELFDE GEWICHTENRANGORDE, TOEGEPAST OP DE ANALYSE INZAKE DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE FINANCIEEL MANAGEMENT

De op basis van de directe kwantificeringsweging bekomen rangschikking is maar gedeeltelijk stabiel. De periode 1994-1997 is onder de verschillende wegingsmethodieken de periode waarin de grootste feitelijke autonomie bestond. 1998 als periode waarin de laagste feitelijke autonomie bestond is ook redelijk stabiel. Wel is de relatieve rangschikking van de periode t.e.m. 1993 en de periode 1999 t.o.v. elkaar sterk afhankelijk van de gekozen wegingsmethode. Derhalve is voor analysedoeleinden het van belang te erkennen dat het verschil in totale autonomie-index tussen beide perioden te verwaarlozen is.

Bijlage 7.4. Ingevuld analyse-instrument m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement (Case VDAB)

	Beslissingstopic	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EBNIV	EBNIV	Oprichtingsdecreet art. 16: adviesrecht beheerscomité bij vaststelling personeelsformatie door Vlaamse regering (art. 11 wet van 16 maart 1954)
PS12	statutaire of contractuele TW	EB	EB	voor 1995: decreet bestuurlijk beleid (12.12.1990), AP-KB geldig bij wijziging rechtspositieregeling (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/ vanaf 1995: AP-KB art. 2
PS13	interne of externe rekrutering	EB/EBNIV	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht bij van toepassing verklaring van KB van 8 januari 1973 (statuut 1937 b.v. art. 20)/ Statuut VDAB '95 art. V.3
PS14	algemene toelatingscriteria	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/vanaf 1995: AP-KB b.v. art. 11 & art. 24
PS15	algemene selectiecriteria	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/vanaf 1995: AP-KB b.v. art. 11
PS16	algemene regels selectiemethode	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/vanaf 1995: AP-KB art. 11, 12 en 14
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	EBNIV	EBNIV	Oprichtingsdecreet art. 16: adviesrecht beheerscomité bij vaststelling personeelsformatie door Vlaamse regering (art. 11 wet van 16 maart 1954)
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	Adviesrecht beheerscomité: Besluit van de Vlaamse executieve 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van de VDAB Art. 3 §1. Tot en met 1994 melding aan personeel / na 1995 behouden in afwijking van VPS: Statuut VDAB 95: art. VIII 40 § 3
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EB	EBNIV/IBAT	programma en modaliteiten KB 17.9.1969 en ministerieel besluit 2.9.1975/statuut 1995: programma door leidend ambtenaar na advies VWS; modaliteiten door VWS na advies leidend ambtenaar (art. VI 5, 6, 8, 9)
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IBAT	IBAT	
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	EB	EB	KB 17.9.1969/statuut 1995 art. VI 14, 20)
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IBAT	IBAT	oprichtingsdecreet 20.3.84: beheerscomité benoemende overheid/ statuut art. VII 27: leidend ambtenaar als benoemende overheid (VDAB heeft gevraagde afwijking niet gekregen)
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	EB/EBNIV	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht bij van toepassing verklaring van KB van 8 januari 1973 (statuut 1937 art. 56 - KB 7.8.1939 - bijlage 2/ statuut 1995: art. VIII 10 (functioneringsevaluatie, geen potentialiteitsevaluatie)
PS22	beoordeling van individuen of groepen	EB	EB/EBNIV	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/AP-KB verplicht persoonlijke evaluatie art. 25 eventueel maar sluit evaluatie van groep niet uit

TABEL B7.7: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - statutairen

Nr.	**Beslissingstopic**	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
PS23	periodiciteit van beoordeling	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/AP-KB verplicht minstens tweejaarlijks art. 25
PS24	mogelijkheid tot beroep	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/AP-KB verplicht recht op beroep art. 25
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht van toepassing verklaring KB van 8 januari 1973 (KB 7.8.39 beoordelingstaten)/statuut 1995 art. VIII 10 §4
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht van toepassing verklaring KB van 8 januari 1973 (statuut 1937 art. 59-60/ KB 7.8.39 beoordelingstaten)/statuut 1995 art. VIII 10-14, 27
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	EB/EBNIV/IBAT	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht van toepassing verklaring KB van 8 januari 1973 (KB 7.8.39 laat nog grote vrijheid, tijdstip nieuwe beoordeling)/ statuut 1995 art. VIII 16
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	formeel beheerscomité adviesrecht van toepassing verklaring KB van 8 januari 1973 (KB 7.8.39)/ statuut 1995 art. VIII 28-29
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	EB	EB	AP-KB gold bij wijziging van statuut (en holt adviesrecht beheerscomité uit)/AP-KB verplicht evaluatie door 2 hiërarchische meerderen (art. 25 e.v.)
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	EB/EBNIV	IBAT	formeel beheerscomité adviesrecht van toepassing verklaring KB van 8 januari 1973 (KB 7.8.39-beoordelingstaten los van individu)/ statuut 1995 art. VIII 10 §4: individuele criteria door leidend ambtenaar binnen algemene criteria, zoals goedgekeurd door Vlaamse regering
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IBAT	IBAT	onder KB van 8 januari 1973 art. 17 beoordeling door leidend ambtenaar ; formeel onder algemeen toezicht
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB 8 januari 1973 (statuut 1937: gesloten loopbaansysteem - aanwerving voor begingraden en hogere functies door interne promotie + Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van VDAB-bijlagen/ vanaf 1995: statuut VDAB Art. V.3 (invulling van een vacante betrekking)
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EB/EBNIV	EB/EBNIV	voor 1995: Statuut 1937 Art. 3, 4 + KB 20.7.64 (hiërarchische indeling), statuut 1937deel IX (loopbaan)/KB 7.8.39 + Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 Art. 10 vlakke loopbanen + AP-KB/ vanaf 1995: AP-KB '91 Art. 21&23: verticale loopbanen, horizontale loopbanen facultatief// statuut VDAB: institutionalisering functionele loopbaan
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EB/ EBNIV	EB /EBNIV	Statuut 1937: Art. 3§1: 4 niveaus + Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 bijlage bepaalt aantal rangen + AP-KB/ AP-KB '91 Art. 19: 5 niveaus + statuut 1995 bepaalt aantal rangen
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EB	EB	voor 1995: KB 8 januari 1973 (statuut 1937 deel IX art. 75 + KB 7.8.1939 art. 31-33, 35 e.v.: examen of goede evaluatie of graadanciënniteit) + AP-KB /vanaf 1995: AP-KB art. 28 (voorrang meest positieve waardering)
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EB	EB/EBNIV	voor 1995: KB 8 januari 1973 (statuut 1937 deel IX art. 75 + KB 7.8.1939 art. 29: enkel door vergelijkend examen + minimumanciënniteit+ goede evaluatie) + AP-KB / vanaf 1995 AP-KB art. 24 (enkel via vergelijkend examen en bij minimumanciënniteit) + statuut 1995 niet onvoldoende op evaluaties

TABEL B7.7 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	Beslissingstopic	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB van 8 januari 1973 KB 7.8.1939 art. 67 verandering van graad)+ Besluit van de Vlaamse regering van 17 april 1991 (art. 3)/ vanaf 1995: deel V/titel II
PS37	algemene basis ontslag	EB	EB/EBNIV	voor 1995: ontslag statuut 1937: Art. 112-114 + AP-KB / vanaf 1995: AP-KB:Art. 50-51: ontslag mogelijk na 2 meest negatieve evaluaties; statuut bepaalt criteria beroepsongeschiktheid statuut VDAB Art. XII.1-9
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EBNIV	EBNIV	voor 1995: Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van de VDAB / Statuut VDAB: bijlage7 (VPS-bijlage 7)
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: Kb.20.7.64 hiërarchie der graden + Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van de VDAB/ vanaf 1995 statuut VDAB-bijlage 5 (VPS-bijlage 5)
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB 8 januari 1973 (statuut 1937 deel IX art. 75 + KB 7.8.1939 art. 21-28; 31 e.v.) / vanaf 1995: statuut 1995 art. VIII 40 -43, 44-49; 58
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	EBNIV	EBNIV	voor 1995: Besluit van de Vlaamse executieve van 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van de VDAB / vanaf 1995: Statuut VDAB deel VIII titel IV, b.v.Art. VIII 67-70
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	EB /EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB 8 januari 1973 (statuut 1937 deel IX art. 75 + KB 7.8.1939 art. 21-29) /vanaf 1995: statuut 1995 art. VIII 40 -43, 44-49;50-57
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB van 8 januari 1973 KB 7.8.1939 art. 67 verandering van graad) + Besluit van de Vlaamse regering van 17 april 1991 (art. 3)/ vanaf 1995: deel V/titel II
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: ontslag statuut 1937: Art. 112-114 + AP-KB / vanaf 1995: AP-KB:Art. 50-51: ontslag mogelijk na 2 meest negatieve evaluaties; statuut bepaalt criteria beroepsongeschiktheid statuut VDAB Art. XII.1-9
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IBAT	IBAT	Statuut VDAB Art. V5: bepaling standplaats en dienstaanwijzingen beheerscomité voor niveau A, leidend ambtenaar voor B,C,D.E, directeur STD bepaalt standplaats
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	IBAT	IBAT	Decreet 20.3.84 bevordering beheerscomité als benoemende overheid/statuut VDAB 1995: Art. VIII Art. 60-62 (A2 door beheerscomité na voorstel directieraad/ vanaf A1 door leidend ambtenaar voor niveaus B, C, D, E na voorstel directieraad
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	IBAT	IBAT	Decreet 20.3.84 bevordering beheerscomité als benoemende overheid/statuut VDAB 1995: Art. VIII Art. 60-62 (A2 door beheerscomité na voorstel directieraad/ vanaf A1 door leidend ambtenaar voor niveaus B, C, D, E na voor stel directieraad
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vrijwillige basis	IBAT	IBAT	KB.18.4.1969-zoals gewijzigd door KB 1973 (benoemende overheid)/Statuut VDAB Art. V.9.: naar A2 door beheerscomité, naar A1,niveaus B, C, D, E door leidend ambtenaar
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IBAT	IBAT	Decreet 20.3.84 bevordering/statuut VDAB: benoemende overheid/statuut VDAB:Art. XII7§2 leidend ambtenaar

TABEL B7.7 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	Beslissingstopic	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EB	EB/EBNIV	voor 1995 KB 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige openbare instellingen (cf. rijksambtenaar geen premies mogelijk) + AP-KB/ AP-KB art. 52: hiërarchische positie, anciënniteit en ev. geschiktheid+ statuut VDAB 1995: art. VIII 72-80 + deel XIII: Art. XIII.5-6, 35
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	syndicaal statuut (wet 19 december 1974)
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	KB 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling….Bedrag per salarisschaal per graad/statuut VDAB: Art. VIII74§1+bijlage 11
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	voor 1995: KB 1978 geldelijk statuut rijksambtenaar/ vanaf 1995: Statuut VDAB deel XIII geldelijk statuut
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	IBAT	Prestatiepremies Geldelijk statuut KB 8 januari 1973: premies niet mogelijk/Statuut VDAB: Art. VIII75 –vertraging of versnelling+Art. VIII76
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	EB	EB	Statuut 1937: minister bepaalt verplichte vormingsactiviteiten Art. 48 quarter minister OA bepaalt algemene beginselen van onthaal en vorming (nooit gebeurd) +minister stelt onthaal en vormingsprogramma vast (delegeerbaar)+ KB.18.11.1982 niet van toepassing anders toestemming van hiërarchisch meerdere + AP-KB / AP-KB Art. 4vorming als recht en als plicht indien evaluatiecriterium of bevorderingsvoorwaarde + statuut VDAB Art. III2
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	Statuut 1937: minister bepaalt verplichte vormingsactiviteiten Art. 48 quarter minister OA bepaalt algemene beginselen van onthaal en vorming (nooit gebeurd) +minister stelt onthaal en vormingsprogramma vast (delegeerbaar) /statuut VDAB : enkel sprake over vorming Art. XI.82(elke activiteit die bijdraagt tot kennis… + stage
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	Statuut 1937: minister bepaalt vormingsactiviteiten die verplicht zijn, Art. 48 quarter minister OA bepaalt algemene beginselen van onthaal en vorming (nooit gebeurd) + minister stelt onthaal en vormingsprogramma vast /Statuut VDAB: deel VLII stage : Art. VII 11 en 14 vormingsprogramma per niveau + vrij vormingsgedeelte
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IBAT	IBAT	Statuut 1937 minister kan nog vormingsactiviteiten verplicht maken

TABEL B7.7 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	**Beslissingstopic**	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	AP-KB '91 Art. 45§5 max. werkweek 38 uur/ collectieve arbeidsduurverkortingen / statuut VDAB art. XI10
PS62	algemene regels verlofregeling	EB	EB	KB van 8 Januari 1973 verklaart KB 1.6.1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen van toepassing +AP-KB '91art 45§ 1 : art. 3 &§1 en 4 van het KB van 1 juni 1964/ verloven voorwerp van collectieve onderhandelingen
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IBAT	IBAT	
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EB	EB	KB van 8 Januari 1973 verklaart KB 1.6.1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen van toepassing +AP-KB '91art 45§ 1 : art. 3 &§1 en 4 van het KB van 1 juni 1964/ zie ook wetgeving inzake vakantieverlof.
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IBAT	IBAT	
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	IBAT	IBAT	

TABEL B7.7 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	Beslissingstopic	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EB	EBNIV	voor 1994 omvang ontvangstkader door beslissing van beheerscomité van de RVA in 1984/1994: personeelsformatie na advies/voorstel VDAB (Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994)
PS12	statutaire of contractuele TW	EB	EB	cf. formeel: Statuut 1937/ AP-Koninklijk Besluit 1991 art. 2 (+artikel I.4 statuut VDAB '95)
PS13	interne of externe rekrutering	EB	EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 b.v. art. 20)/ Statuut VDAB '95 art. V.3
PS14	algemene toelatingscriteria	EB	EB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 art. 16)/ AP-KB b.v. art. 11 & 24
PS15	algemene selectiecriteria	EB	EB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 art.. 20-25 + uitvoeringsbesluiten)/ AP-KB b.v. art. 11
PS16	algemene regels selectiemethode	EB	EB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 art. 15)/ AP-KB b.v. art. 11, 12 & 24
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	EB	EBNIV	voor 1994 omvang ontvangstkader door beslissing van beheerscomité van de RVA in 1984/1994: personeelsformatie na advies/voorstel VDAB (Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994)
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	EBNIV	EBNIV	Besluit van de Vlaamse executieve 17 april 1991 houdende Reglement van het personeel van de VDAB Art. 3 §1. Tot en met 1994 melding aan personeel / na 1995 behouden in afwijking van VPS: Statuut VDAB 95: art. VIII 40 § 3
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EB	EBNIV/IB	cf. formeel: beslissingen leidend ambtenaar niet onder algemeen toezicht
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IBAT	IB	cf. formeel: beslissingen leidend ambtenaar niet onder algemeen toezicht
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	EB	EB	selectie van kandidaat na vergelijkend examen door VWS
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IBAT	IB	cf. formeel: beslissingen leidend ambtenaar niet onder algemeen toezicht
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	EB	EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 art. 56 - KB 7.8.1939 - bijlage 2/ statuut 1995: art. VIII 10 (functioneringsevaluatie, geen potentialiteitsevaluatie)
PS22	beoordeling van individuen of groepen	EB	EB/EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (statuut 1937 deel VII b.v. art. 56)/ AP-KB art. 25 + statuut 1995: deel VIII - titel II (niet gekozen voor groepsevaluatie)
PS23	periodiciteit van beoordeling	EB/IBAT	EB/EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (KB 7.8.1939): redenen nieuwe beoordeling -verder grote vrijheid/AP-KB art. 25 + strikter in statuut 1995: VIII 15 (jaarlijks)
PS24	mogelijkheid tot beroep	EB	EB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing gemaakt op VDAB (KB 7.8.1939-art. 17)/AP-KB art. 25

TABEL B7.8: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	**Beslissingstopic**		stat na 1995	Verwijzing / uitleg
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	EB	EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing (KB 7.8.39 beoordelingstaten)/ statuut 1995 art. VIII 10 §4
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	EB	EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing (statuut 1937 art. 59-60/ KB 7.8.39 beoordelingstaten)/statuut 1995 art. VIII 10-14, 27)
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	IBAT	EBNIV/EB	feitelijk grote vrijheid voor instellingen/ statuut 1995: VDAB afwijking van tijdstip gevraagd maar heeft niet gekregen (beslissing opgelegd en niet bediscussieerbaar)
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	EB	EBNIV	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing (KB 7.8.39 Beoordelingstaten)/statuut 1995 art. VIII 28-29
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	EB	EB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing (statuut 1937 art. 60 - KB 7.8.39)/AP-KB verplicht evaluatie door 2 hiërarchisch meerderen (art. 25 e.v.) VDAB vroeg afwijking maar niet verkregen
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	EB	IB	KB van 8 januari 1973 zonder advies beheerscomité van toepassing (KB 7.8.39 beoordelingstaten)/statuut 1995 criteria door leidend ambtenaar vastgesteld (beslissingen dagelijks bestuur niet onder algemeen toezicht
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IB	IB	cf. formeel: beslissingen dagelijks bestuur niet onder algemeen toezicht
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EB/EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EB/EBNIV	EB/EBNIV	cf. formeel
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EB/EBNIV	EB	cf. formeel/ statuut 1995: VDAB vroeg afwijking aantal rangen op niveau A: niet toegestaan (niet bediscussieerbare beslissing van Vlaamse regering)
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EB	EB	cf.formeel
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EB	EB/EBNIV	cf.formeel
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	EB/EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PS37	algemene basis ontslag	EB	EB/EBNIV	cf.formeel

TABEL B7.8 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	**Beslissingstopic**	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EBNIV	EBNIV	cf. formeel: statuut VDAB: bijlage7 (VPS-bijlage 7): VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	cf. formeel: vanaf 1995 statuut VDAB-bijlage 5 (VPS-bijlage5): VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	EB	EBNIV	cf. formeel
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	EBNIV	EBNIV	cf.formeel
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	EB	EBNIV	cf.formeel
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	EB/EBNIV	EBNIV	cf. formeel: VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB	EBNIV	cf.formeel
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IB	IB	
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	IBAT	IB	cf. formeel: VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	IBAT	IB	cf. formeel: VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vrijwillige basis	IBAT	IB	cf. formeel
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IBAT	IB	cf. formeel: VDAB vroeg afwijking: niet gekregen
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EB	EB/EBNIV	cf.formeel
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	cf.formeel
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EB	EBNIV/EB	cf. formeel: koppeling graden en salarisschalen: Art. XIII32. VDAB vroeg afwijking bekostiging leidend ambtenaren: niet gekregen (principiële beslissing Vlaamse regering)
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EB	EBNIV	cf. formeel: eis VDAB voor diensthoofdentoelage Art. XIII 55-57:idem VPS. Verruimde toepassing managementtoelages - merit rating premie / Specifieke premies voor coördinatoren
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	IB	Cf. formeel: vanaf 1995 bevoegdheid leidend ambtenaar of directieraad

TABEL B7.8 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	**Beslissingstopic**	stat voor 1995	stat na 1995	Verwijzing / uitleg
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	EB	EB	
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IB	IB	
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	
PS62	algemene regels verlofregeling	EB	EB	
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IB	IB	
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EB	EB	
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IB	IB	
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	IB	IB	

TABEL B7.8 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - STATUTAIREN

Nr.	**Beslissingstopic**	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EBNIV	IBAT	voor 1995: Decreet bestuurlijk beleid: art. 66 Besluit van de Vlaamse regering bepaalt aantal personen en duur tewerkstelling + oprichtingsdecreet adviesrecht/na 1995:Statuut VDAB art. XIV.3 §2 door beheerscomité op voorstel administrateur-generaal -aangevochten door rekenhof - decreet Bestuurlijk Beleid art. 65 § 1, 1° Vlaamse regering kan machtiging verlenen voor indienstneming personen voor uitz. en tijdelijke opdrachten
PS12	statutaire of contractuele TW	EB	EB	Decreet bestuurlijk beleid: Enkel voor tijdelijke en uitzonderlijke opdrachten, vervangingen en bijkomende of specifieke functies/ statuut 1995 art. XIV 2: idem
PS13	interne of externe rekrutering	IBAT	IBAT	externe rekrutering
PS14	algemene toelatingscriteria	EB	EB/EBNIV	Besluit van de Vlaamse regering 4 .12.91 vaststelling van voorwaarden voor indienstneming bij arbeidsovereenkomst in sommige openbare instellingen… (geen advies door VOI's) /Statuut VDAB art. XIV 6
PS15	algemene selectiecriteria	IBAT	IBAT	autonome bevoegdheid beheerscomité
PS16	algemene regels selectiemethode	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	wet op arbeidsovereenkomsten 3 juli 1978: verplichte proeftijd/ statuut art. XIV 10 en 11 proeftijd. Andere selectie door beheerscomité te beslissen
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	EBNIV	IBAT	voor 1995: Decreet bestuurlijk beleid: art. 66 Besluit van de Vlaamse regering bepaalt aantal personen en duur tewerkstelling + oprichtingsdecreet adviesrecht/na 1995:Statuut VDAB art. XIV.3 §2 door beheerscomité op voorstel administrateur-generaal -aangevochten door rekenhof - decreet Bestuurlijk Beleid art. 65 § 1, 1° Vlaamse regering kan machtiging verlenen voor indienstneming personen voor uitz. en tijdelijke opdrachten
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	IBAT	IBAT	autonome bevoegdheid beheerscomité
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	wet op arbeidsovereenkomsten 3 juli 1978: verplichte proeftijd/ statuut art. XIV 10 en 11 proeftijd. Andere selectie door beheerscomité te beslissen
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IBAT	IBAT	
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	IBAT	IBAT	statuut 1995 art.. XIV 9 leidend ambtenaar tekent arbeidsovereenkomst (formeel onder algemeen toezicht)/ voordien reeds gedelegeerd naar leidend ambtenaar
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IBAT	IBAT	

TABEL B7.9: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - CONTRACTUELEN

Nr.	**Beslissingstopic**	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	IBAT	IBAT	Niets in wet op arbeidsovereenkomsten (niet verboden)/ na 1995: In statuut niets over basis van evaluatie
PS22	beoordeling van individuen of groepen	IBAT	EBNIV	geen bepalingen in wet arbeidsovereenkomsten/statuut 1995 art. XIV 13 individuele evaluatie
PS23	periodiciteit van beoordeling	IBAT	EBNIV	geen bepalingen in wet arbeidsovereenkomstenstatuut 1995 art. XIV 13 jaarlijkse beoordeling
PS24	mogelijkheid tot beroep	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten of in statuut 1995
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten of in statuut 1995
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten of in statuut 1995
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten of in statuut 1995
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten of in statuut 1995
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen in wet der arbeidsovereenkomsten /statuut 1995: art. XIV 13: door hiërarchische meerderen
PO2111	Specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	IBAT	IBAT	
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IBAT	IBAT	
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	EB	EB	nieuwe functie betekent nieuwe arbeidsovereenkomst
PS37	algemene basis ontslag	EB	EBNIV/EB	wet op arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 hoofdstuk IV/ statuut VDAB: 1 negatieve evaluatie kan ontslag met zich mee brengen + bepaalde contractuelen beschermd door decreet bestuurlijk beleid

TABEL B7.9 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	EB	EB	nieuwe functie betekent nieuwe arbeidsovereenkomst
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB	EBNIV/EB	wet op arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978 hoofdstuk IV/ statuut VDAB: 1 negatieve evaluatie kan ontslag met zich mee brengen + bepaalde contractuelen beschermd door decreet bestuurlijk beleid
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IBAT	IBAT	statuut 1995: art. XIV 14 leidend ambtenaar wijst standplaats aan van het contractuele personeelslid
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	EB	EB	verwijzing naar AP-KB en naar wet van 1980/statuut art. XIV. 21: contractueel kan geen hiërarchische loopbaan hebben
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vrijwillige basis	IBAT	IBAT	nieuwe functie betekent nieuwe arbeidsovereenkomst
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IBAT/EB	IBAT/EB	voor 1995: beëindiging van arbeidsovereenkomst/ statuut 1995 art. XIV 13 en 40: bevoegdheid leidend ambtenaar (formeel onder algemeen toezicht)+ bepaalde contractuelen beschermd door decreet bestuurlijk beleid
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EB	EB	KB 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling…. Van toepassing + AP-KB art. 61 en 62§2 (hebben recht op zelfde weddeschaal als statutairen) /statuut 1995: art. XIV 41 (Bedrag per salarisschaal per graad)
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	afhankelijk van collectieve loonsonderhandelingen inzake statutairen
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EB	EB/EBNIV	voor en door AP-KB KB van 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling van toepassing/ Statuut VDAB art. VIII 74 § 1 +bijlage 11 art. XIII 32
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EB	EBNIV	Geldelijk statuut gelijkgeschakeld aan ambtenaar voor en door AP-KB (eindejaarstoelage, vakantiegeld…). VDAB statuut deel XIV hoofdstuk 4 geldelijke regeling
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	EB	

TABEL B7.9 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	IBAT	EBNIV /IBAT	voor 1995 geen bepalingen/ na 1995: statuut VDAB: recht op informatie; kan worden toegelaten tot vorming
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	IBAT	IBAT	geen bepalingen
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	IBAT	IBAT	geen bepalingen
PO5111	toekenning bep. Personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IBAT	IBAT	geen bepalingen
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. Beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	cf. statutairen: AP-KB '91 Art. 45§5 max. werkweek 38 uur/ collectieve arbeidsduurverkortingen / statuut VDAB 1995: art. XIV 16 het contractuele personeelslid wordt in dienst genomen met dezelfde werktijdregeling als de ambtenaar
PS62	algemene regels verlofregeling	EB	EB	cf. statutairen: KB van 8 Januari 1973 verklaart KB 1.6.1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen van toepassing +AP-KB '91art 45§ 1 : art. 3 &§1 en 4 van het KB van 1 juni 1964/ verloven voorwerp van collectieve onderhandelingen
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IBAT	IBAT	
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EB	EB	cf. statutairen: KB van 8 Januari 1973 verklaart KB 1.6.1964 betreffende sommige verloven toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen van toepassing +AP-KB '91art 45§ 1 : art. 3 &§1 en 4 van het KB van 1 juni 1964/ zie ook wetgeving inzake vakantieverlof.
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IBAT	IBAT	
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	IBAT	IBAT	

TABEL B7.9 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EBNIV	IBAT	voor 1995: vaststelling door regering na voorstel VDAB /na 1995: cf. formeel
PS12	statutaire of contractuele TW	EBNIV/IBAT	IBAT	feitelijk worden contractuele personeelsleden ook op statutaire plaatsen ingezet, vooral vanaf 1995 (zie invulling blauwdruk)
PS13	interne of externe rekrutering	IBAT	IBAT	cf. formeel
PS14	algemene toelatingscriteria	EB	EB/EBNIV	cf. formeel
PS15	algemene selectiecriteria	IBAT	IBAT	cf. formeel
PS16	algemene regels selectiemethode	EB/IBAT	EBNIV/IBAT	wet op arbeidsovereenkomsten 3 juli 1978: verplichte proeftijd/ statuut art. XIV 10 en 11 proeftijd. Andere selectie door beheerscomité te beslissen
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	EBNIV	IBAT	voor 1995: vaststelling door regering na voorstel VDAB /na 1995: cf. formeel
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	IB	IB	bevoegdheid gedelegeerd naar leidend ambtenaar
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EB/IB	EBNIV/IB	bevoegdheid gedelegeerd naar leidend ambtenaar
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IB	IB	
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	IB	IB	statuut XIV.9 leidend ambtenaar tekent arbeidsovereenkomst
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IB	IB	
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	IBAT	IBAT	cf. formeel
PS22	beoordeling van individuen of groepen	IBAT	EBNIV	cf. formeel
PS23	periodiciteit van beoordeling	IBAT	EBNIV	cf. formeel
PS24	mogelijkheid tot beroep	IBAT	IBAT	cf. formeel

TABEL B7.10: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EB	EB	cf. formeel
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EB	EB	cf. formeel
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EB	EB	cf. formeel
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EB	EB	cf. formeel
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EB	EB	cf. formeel
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	IBAT	IBAT	zie opmerkingen Rekenhof: verscheidene contractuelen worden niet tewerkgesteld in de functie waar zij zijn voor aangeworven
PS37	algemene basis ontslag	EB	EBNIV/EB	cf. formeel
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EB	EB	cf. formeel
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EB	EB	cf. formeel
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	IBAT	IBAT	zie opmerkingen Rekenhof: contractuelen krijgen nieuwe overeenkomst om een hogere functie uit te oefenen zonder dat de normale procedure voor contractuele werving wordt gevolgd: creatie van bevorderingsmogelijkheden voor contractuelen

TABEL B7.10 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	IBAT	IBAT	zie opmerkingen Rekenhof: contractuelen krijgen nieuwe overeenkomst om een hogere functie uit te oefenen zonder dat de normale procedure voor contractuele werving wordt gevolgd: creatie van bevorderingsmogelijkheden voor contractuelen
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	IBAT	IBAT	zie opmerkingen Rekenhof: contractuelen krijgen nieuwe overeenkomst om een hogere functie uit te oefenen zonder dat de normale procedure voor contractuele werving wordt gevolgd: creatie van bevorderingsmogelijkheden voor contractuelen
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	IBAT	IBAT	zie opmerkingen Rekenhof: verscheidene contractuelen worden niet tewerkgesteld in de functie waar zij zijn voor aangeworven
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB	EBNIV/EB	cf. formeel
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	IB	IB	zie opmerkingen Rekenhof: contractuelen krijgen nieuwe overeenkomst om een hogere functie uit te oefenen zonder dat de normale procedure voor contractuele werving wordt gevolgd: creatie van bevorderingsmogelijkheden voor contractuelen
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	IB	IB	zie opmerkingen Rekenhof: contractuelen krijgen nieuwe overeenkomst om een hogere functie uit te oefenen zonder dat de normale procedure voor contractuele werving wordt gevolgd: creatie van bevorderingsmogelijkheden voor contractuelen
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vijwillige basis	IB	IB	zie opmerkingen Rekenhof: verscheidene contractuelen worden niet tewerkgesteld in de functie waar zij zijn voor aangeworven
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IB/EB	IB/EB	cf. formeel; beslissingen door leidend ambtenaar feitelijk buiten algemeen toezicht
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EB	EB	cf. formeel
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	cf. formeel
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EB	EB/EBNIV	cf. formeel
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EB	EBNIV	cf. formeel
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	EB	cf. formeel

TABEL B7.10 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – CONTRACTUELEN

Nr.	Beslissingstopic	contr. voor 1995	contr. na 1995	Verwijzing / uitleg
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	IBAT	EBNIV /IBAT	cf. formeel
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	IBAT	IBAT	cf. formeel
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk buiten algemeen toezicht
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk buiten algemeen toezicht
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	
PS62	algemene regels verlofregeling	EB	EB	
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IB	IB	
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EB	EB	
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IB	IB	
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	IB	IB	

TABEL B7.10 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – CONTRACTUELEN

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EBNIV	EBNIV	Decreet bestuurlijk beleid art. 66: Besluit van de Vlaamse regering bepaalt aantal duur en soort betrekkingen + adviesrecht beheerscomité volgens oprichtingsdecreet/vanaf 1994/1995: statuut VDAB art. XIV 5: aanvraag aantal, duur en soortbetrekkingen door beheerscomité in te dienen bij Vlaamse regering
PS12	statutaire of contractuele TW	EB	EB/EBNIV	voor 1994: Decreet bestuurlijk beleid: Enkel voor tijdelijke en uitzonderlijke opdrachten, vervangingen en bijkomende of specifieke functies/vanaf 1994: Besluit van de Vlaamse regering 24 februari 1994 (definitie specifieke opdrachten)
PS13	interne of externe rekrutering	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA b.v. art. 38/ na 1994:beheerscomité bepaalt: art. 15 Reglement invullen van een vacature gebeurt in volgorde van prioriteit op de volgende wijze: mutatie, functieverandering, laureaten van beroepsproef, wervingsreserve of -examen
PS14	algemene toelatingscriteria	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA b.v. art. 2 en 3/ na 1994:beheerscomité bepaalt: art. 9 om tot vergelijkend wervingsexamen: 55 jaar, goed gedrag, overige voorwaarden door beheerscomité vast te leggen
PS15	algemene selectiecriteria	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA / na 1994: beheerscomité bepaalt
PS16	algemene regels selectiemethode	EB/EBNIV	EB/IBAT	wet op arbeidsovereenkomsten 3 juli 1978 verplichte proeftijd/voor 1994: Reglement RVA art. 2: categorie A en C vergelijkend wervingsexamens; categorie D: leidend ambtenaar neemt in dienst/ na 1994:beheerscomité bepaalt: Reglement art. 2: aanwerving door vergelijkende wervingsexamens; art. 6 spoedprocedure; art. 7: titularis; art. 16: proefperiode
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	EBNIV	IBAT	voor 1994: formeel machtiging van overheidswege /na 1994: Reglement art. 1: beheerscomité bepaalt het aantal prsoneelsleden in de 6 categorieën
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	EBNIV/IBAT	IBAT	voor 1994 Reglement RVA b.v. art. 2§2/ na 1994: niets bepaald in Reglement
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 5/na 1994 Reglement RVA art. 2 en 3: delen van vergelijkend wervingsexamenart 6: spoedprocedure
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IBAT	IBAT	voor 1994: geen bepalingen in Reglement RVA /na 1994 Reglement art. 1: de functieomschrijvingen van deze categorieën kunnen voor iedere individuele betrekking opgesteld en gewijzigd worden, moeten wel beantworden aan in Reglement bepaalde krachtlijnen
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	IBAT	IBAT	voor 1994: geen bepalingen in Reglement RVA /na 1994 Reglement art. 4 : samenstelling examencommissie onder voorzitterschap van leidend ambtenaar
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IBAT	IBAT	voor 1994: geen bepalingen in Reglement RVA+ oprichtingsdecreet 1984: beheerscomité benoemende overheid /na 1994 leidend ambtenaar tekent arbeidsovereenkomst

TABEL B7.11: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 23e.v./na 1994: Over basis niets in Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994; beheerscomité legt bepalingen inzake beschrijvende beoordeling vast na advies van het Tussenoverlegcomité
PS22	beoordeling van individuen of groepen	EBNIV	EBNIV	voor 1994: Reglement RVA art. 23/na 1994: Individuele beoordeling voorgeschreven door Besluit van de Vlaamse regering 30.3.94: art. 5: voor elk personeelslid
PS23	periodiciteit van beoordeling	EBNIV	EBNIV	voor 1994: Reglement RVA art. 23 halfjaarlijkse controles/na 1994 Besluit van de Vlaamse regering 30.3.94: art. 5: jaarlijks
PS24	mogelijkheid tot beroep	EBNIV	EBNIV	voor 1994: Reglement RVA Art. 24-29 /na 1994 Besluit van de Vlaamse regering 30.3.94: art. 5: bij onvoldoende geschillencommissie, finale beslissingrecht, opschortend beroep en aanduiding van leden door leidend ambtenaar en bekendmaking wijzigingen van samenstelling; nadere regels in bepalingen inzake beschrijvende beoordeling vastgelegd door beheerscomité
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	IBAT	IBAT	voor 1994: In Reglement RVA geen nadere criteria/ na 1994: In nader te bepalen bepalingen door beheerscomité (beoordelingscriteria worden per functiegroep vastgelegd door administrateur-generaal, per criterium worden 5 gedragsaspecten vastgelegd. Voor sommige functies staan deze gedragsaspecten allemaal vast, voor een aantal functies zijn er 2 te kiezen door de beoordeelaar. Verschillende gedragsaspecten zijn bepaald voor BO2 en BO3)
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 23 t.e.m. 30/ na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: principes in art. 5: beschrijvende beoordeling op beoordelingsformulier, besproken met betrokkene in beoordelingsgesprek, persoonlijke opmerkingen; nadere regels in bepalingen inzake beschrijvende beoordeling vastgelegd door beheerscomité
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	voor 1994: geen bepalingen inzake precieze tijdstip in Reglement RVA/ na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: jaarlijks (art. 5); tijdstip in te bepalen bepalingen door beheerscomité inzake beoordeling
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 24-29 / na 1994:
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	voor 1994 Reglement RVA: directie Beroepsopleiding wijst controleurs aan / na 1994: Niets in Besluit van de Vlaamse regering en Reglement (door één hiërarchische meerdere en ondertekening door 1 of 2 superieuren)
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	IBAT	IBAT	voor 1994 Reglement RVA: directie Beroepsopleiding wijst controleurs aan/na 1994: Niets in Besluit van de Vlaamse regering en Reglement (door één hiërarchische meerdere en ondertekening door 1 of 2 superieuren)
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IBAT	IBAT	door VDAB zelf

TABEL B7.11 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitle
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 38/ na 1994: Reglement art. 14 en art. 15 (wijze invullen van vacatures)
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 3 §2 / na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: financiële loopbaan: art. 9 + Reglement art. 14 hiërarchische loopbaan
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 1 / na 1994: Reglement RVA art. 14 + graden ook vermeld in art. 8 Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EBNIV	IBAT	voor 1994:Reglement RVA art. 36-38
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EBNIV	IBAT	Reglement RVA art. 36-38 / na 1994: Reglement art. 14
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	IBAT	IBAT	voor 1994 geen bepalingen in Reglement RVA/ na 1994: Reglement art. 13: mutatie vermeld en proiriteitsregeling bij invulling mutatie (voldoende): procedure intern te bepalen
PS37	algemene basis ontslag	EB/EBNIV	EB/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 30-32 + Wet van de arbeidsovereenkomsten, art. 32 (ingevolge opheffing van betrekking niet vermeld) / na 1994: Reglement art. 24: aflooptermijn, wil van één der partijen bij arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur mits naleving van de wet op arbeidsovereenkomsten; wegens dringende redenen, ingevolge opheffing van de betrekking (cf. art. 25 over herplaatsing na opheffing van betrekking) (na twee onvoldoendes ontslag beroepsopleiding-instructiepersoneel)
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 36e.v./na 1994: Reglement art. 14
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994 Reglement RVA art. 1/ na 1994 Reglement art. 14 +graden ook vermeld in art. 8 Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 36 e.v./na 1994: Reglement RVA art. 10-11, verder intern te bepalen
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 36 e.v./na 1994: Reglement art. 14 (beoordeling en beroepsproef), verder intern te bepalen
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 36 e.v./na 1994: Reglement RVA art. 10-11 verder intern te bepalen
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	IBAT	IBAT	voor 1994: geen bepalingen in Reglement RVA/ na 1994: Reglement art. 13: mutatie vermeld en proiriteitsregeling bij invulling mutatie (voldoende): procedure intern te bepalen
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB /EBNIV	EB/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 30-34 + Wet van de arbeidsovereenkomsten / na 1994: Reglement art. 24-25
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IBAT	IBAT	niets in Reglement RVA
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	IBAT	IBAT	leidend ambtenaar benoemende overheid

TABEL B7.11 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	IBAT	IBAT	leidend ambtenaar benoemende overheid
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vijwillige basis	IBAT	IBAT	na 1994 Reglement art. 13 §1 door VDAB toegestaan
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IBAT	IBAT	leidend ambtenaar benoemende overheid
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA anciënniteit art. 12 / na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: art. 8 (link hiërarchie en loon) en 9 (anciënniteit en beloning) + Reglement art. 17§2: link beoordeling en beloning
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	voor 1994: lonen volgen evoluties collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten in paritair comité nr 124 van het bouwbedrijf / na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994 art. 13: tot eind 1995 analoog met voor 1994, nadien worden maandsalarissen gekoppeld aan de gemiddelde procentuele weddeverhoging van de geaggregeerde van het lager secundair onderwijs zoals overeengekomen tussen de representatieve vakorganisaties en de Vlaamse regering (Wel externe beslissing na intern voorstel over welke loonstelsel te volgen)
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EBNIV/IBAT	EBNIV	voor 1994: Reglement RVA art. 10: categorie A bepaald in Reglement RVA , categorie B bepaald door Beheerscomité /na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994 art. 8 en 9
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 12 e.v./ na 1994: Besluit van de Vlaamse regering art. 11-12; 14-15: vakantiegeld, eindejaarstoegage, reiskosten en verblijfkosten / Reglement art. 18: bijkomende verhoging voor ploegenwerk
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	IBAT	voor 1994: geen bepalingen in Reglement RVA / na 1994: vertraging van financiële loopbaan mogelijk Reglement art. 17 §2
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	EBNIV	IBAT	voor 1994: Reglement RVA verplichting/ na 1994: Reglement art. 22 §2 de dienst stelt jaarlijks een opleidingsplan op voor het instructiepersoneel, dat verplicht is deze opleidingen te volgen
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	EBNIV/IBAT	IBAT	voor 1994: Reglement RVA: vervolmakings of bijscholingscyclussen of studiedagen (stages) art. 22 / na 1994: Reglement art. 22 §2
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	IBAT	IBAT	voor 1994: Reglement RVA: vervolmakings of bijscholingscyclussen of studiedagen (stages) art. 22/ na 1994: Reglement art. 22 §2
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IBAT	IBAT	voor 1994: Reglement RVA verplichting/ na 1994: Reglement art. 22 §2 de dienst stelt jaarlijks een opleidingsplan op voor het instructiepersoneel, dat verplicht is deze opleidingen te volgen

TABEL B7.11 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	Max. werkweek; in CAO's/ statuut VDAB art. XI10: in instelling geldt standaardwerktijdregeling met onderscheid tussen stamtijden, glijtijden en bereikbaarheid van de dienst. In afwijking van deze standaaardwerktijdregeling kan de leidend ambtenaar voor specifieke organisatorische eenheden en/of werkzaamheden een bijzondere werktijdregeling vaststellen
PS62	algemene regels verlofregeling	EBNIV	EBNIV	voor 1994: Reglement RVA art. 18: privé regeling vakantieverlof/ na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994 art. 3: onderhevig aan regeling rijksambtenaren KB 1964 zoals van toepassing op 24 december 1991) + Reglement hoofdstuk V / Besluit van de Vlaamse regering 9 sept 1997 ter wijziging van Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: art. 1: onder stelsel van privé
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IBAT	IBAT	
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	voor 1994: Reglement RVA art. 18: privé regeling vakantieverlof/ na 1994: Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994 art. 3: onderhevig aan regeling rijksambtenaren (KB 1964 zoals van toepassing op 24 december 1991) + Reglement hoofdstuk V/ Besluit van de Vlaamse regering 9 september 1997 ter wijziging van Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994: art. 1: onder stelsel van privé
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IBAT	IBAT	bevoegdheid van dagelijks bestuur
PO6211	verlofregeling van bep. Personeelslid	IBAT	IBAT	het personeel tewerkgesteld in de centra voor beroepsopleiding moet zijn jaarlijks verlof nemen gedurende de periode bastgelegd in huishoudelijk Reglement van de centra voor beroepsopleiding. De resterende dagen worden genomen na akkoord van de directeur van de STD van de regio waar het centrum gelegen is/Besluit van de Vlaamse regering 30 maart 1994 art. 3 idem

TABEL B7.11 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FORMELE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 – BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

BO feitelijk

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
P1	*personeelsplanning en werving en selectie*			
PS11	personeelsbehoeften voor gehele organisatie op LT	EBNIV/IBAT	EBNIV/IBAT	deel van instructiepersoneel wordt aangenomen zonder voorafgaande machtiging
PS12	statutaire of contractuele TW	EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PS13	interne of externe recrutering	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS14	algemene toelatingscriteria	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS15	algemene selectiecriteria	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS16	algemene regels selectiemethode	IBAT	IBAT	cf. formeel
PT111	personeelsbehoeften per categorie en rang	IBAT	IBAT	deel van instructiepersoneel wordt aangenomen zonder voorafgaande machtiging
PT141	specifieke regels wervingskanalen per categorie en rang	EBNIV/IBAT	IBAT	cf. formeel
PT161	specifieke procedures inzake selectie per categorie en rang	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PO1111	functieprofiel voor bep. vacante betrekking	IB	IB	cf. formeel; beslissingen leidend ambtenaar feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO1611	selectie van bep. kandidaat voor bep. vacante betrekking	IB	IB	cf. formeel; beslissingen leidend ambtenaar feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO1612	aanstelling van bep. kandidaat in bep. functie	IB	IB	cf. formeel; beslissingen leidend ambtenaar feitelijk niet onder algemeen toezicht
P2	*personeelsbeoordeling*			
PS21	algemene basis voor beoordeling	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS22	beoordeling van individuen of groepen	EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PS23	periodiciteit van beoordeling	EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PS24	mogelijkheid tot beroep	EBNIV	EBNIV	cf. formeel

TABEL B7.12: INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
PT211	specifieke beoordelingscriteria per categorie en rang	IBAT	IB	cf. formeel, na 1994: beoordelingscriteria worden per functiegroep vastgelegd door leidend ambtenaar
PT221	specifieke methode en verloop beoordeling per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PT231	specifiek tijdstip van beoordeling per categorie en rang	IBAT	IBAT	cf. formeel
PT241	specifieke beroepsprocedures per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PT251	betrokkenen bij beoordeling per categorie en rang	IB	IBAT	cf. formeel; beslissingen door directie beroepsopleiding feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO2111	specifieke beoordelingscriteria voor bepaald personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO2211	toekenning van eindbeoordeling aan een bepaald personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
P3	*loopbaanmanagement*			
PS31	algemene keuze loopbaansysteem	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS32	algemene keuze verticale en/of horizontale loopbaanpaden	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PS33	algemene keuze aantal categorieën binnen verticaal loopbaansysteem	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PS34	algemene basis voor bevordering binnen categorie	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS35	algemene basis voor bevordering tussen categorieën	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS36	algemene basis horizontale mobiliteit	IBAT	IBAT	cf. formeel
PS37	algemene basis ontslag	EB/EBNIV	EB/IBAT	cf. formeel
PT321	bepaling specifieke loopbaanpaden per categorie en rang	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PT331	bepaling specifieke graden per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel

TABEL B7.12 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
PT341	specifieke procedure bevordering binnen bepaalde categorie	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PT342	specifieke bevorderingsvoorwaarden per graad binnen bep. categorie	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PT351	specifieke procedure bevordering naar een bep. hogere categorie	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PT361	specifieke procedure bij vrijwillige overplaatsing per categorie en rang	IBAT	IBAT	cf. formeel
PT371	specifieke procedures bij ontslag per categorie en rang	EB /EBNIV	EB/IBAT	cf. formeel
PO3211	allocatie van bep. personeelslid aan bep. standplaats	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO3411	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere graad	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO3511	bevordering van bep. personeelslid naar bep. hogere niveau	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO3611	overplaatsing van bep. personeelslid op vijwillige basis	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO3711	ontslag van bep. personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
P4	*personeelsbeloning*			
PS41	algemene basis beloning	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PS42	collectieve loonsherziening	EB	EB	cf. formeel
PT411	specifieke invulling van de weddeschalen per categorie en rang	EBNIV/IBAT	EBNIV	cf. formeel
PT412	specifieke invulling en verhouding beloningscomponenten per categorie en rang	EBNIV	EBNIV/IBAT	cf. formeel
PO4111	toekenning beoordelingsgerelateerde beloning aan bep. personeelslid	EB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht

TABEL B7.12 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Nr.	**Beslissingstopic**	BO voor 1994	BO vanaf 1994	Verwijzing / uitleg
P5	*vorming, training en opleiding*			
PS51	algemene basis toelating VTO	EBNIV	IBAT	cf. formeel
PS52	algemene aard VTO-activiteiten	EBNIV/IBAT	IBAT	cf. formeel
PT511	specifieke invulling van programma inzake VTO per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO5111	toekenning bep. personeelslid aan bep. VTO-activiteit	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
P6	*arbeidsvoorwaarden (excl. beloning)*			
PS61	algemene regels werktijd op niveau van de organisatie	EB/IBAT	EB/IBAT	cf. formeel
PS62	algemene regels verlofregeling	EBNIV	EBNIV	cf. formeel
PT611	specifieke invulling werktijden per categorie en rang	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PT621	specifieke invulling verlofregeling per categorie en rang	EBNIV	EBNIV	
PO6111	diensttijd van een bep. personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht
PO6211	verlofregeling van bep. personeelslid	IB	IB	cf. formeel; beslissingen door dagelijks bestuur feitelijk niet onder algemeen toezicht

TABEL B7.12 (VERVOLG): INGEVULD ANALYSE-INSTRUMENT M.B.T. DE FEITELIJKE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT VAN DE VDAB IN DE PERIODE 1992-1999 - BO-INSTRUCTIEPERSONEEL

Bijlage 7.5. Gevoeligheidsanalyses m.b.t. de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VDAB in de periode 1992-1999

Mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement: gewichtengevoeligheidsanalyse op het tweede niveau

	RANGSCHIKKING – DIRECTE KWANTIFICERING		RANGSCHIKKING VERWACHTINGSWAARDE		RANGSCHIKKING RANDOM METHODE	
stat voor 1995 formeel	0,17	2	0,13	2	2	Bijna 100%*
stat vanaf 1995 formeel	0,27	1	0,22	1	1	
stat voor 1995 feitelijk	0,17	2	0,14	2	2	Bijna 100%*
stat vanaf 1995 feitelijk	0,31	1	0,30	1	1	
contr voor 1995 formeel	0,40	2	0,41	2	2	96%*
contr vanaf 1995 formeel	0,42	1	0,45	1	1	
contr voor 1995 feitelijk	0,52	2	0,52	2	2	Bijna 100%*
contr vanaf 1995 feitelijk	0,55	1	0,57	1	1	
BO voor 1995 formeel	0.37	2	0.35	2	2	100%*
BO vanaf 1995 formeel	0.57	1	0.57	1	1	
BO voor 1995 feitelijk	0,46	2	0,45	2	2	100%*
BO vanaf 1995 feitelijk	0,64	1	0,64	1	1	

*Terwijl de overige kolommen de kwantitatieve waarde van het alternatief met toepassing van de betrokken gewichtenset weergeven, wordt in de kolom 'rangschikking random methode' het percentage van alle berekende rangschikkingen met respectievelijke gewichtensets waarbij dit alternatief de aangegeven positie binnen de rangschikking aanneemt. Indien de waarden rond de gemiddelde waarde ligt, dan is de positie van het alternatief binnen de aangegeven rangschikking instabiel .

TABEL B7.13: STABILITEIT VAN RANGSCHIKKING VAN ALTERNATIEVEN BIJ ANDERE GEWICHTENSETS BINNEN DEZELFDE GEWICHTENRANGORDE, TOEGEPAST OP DE ANALYSE INZAKE DE MATE VAN BEHEERSAUTONOMIE INZAKE PERSONEELSMANAGEMENT WAT BETREFT DE VERSCHILLENDE PERSONEELSCATEGORIEËN

De op basis van de directe kwantificeringsweging bekomen rangschikking is stabiel voor alle personeelscategorieën bij toepassing van andere gewichten.

Bijlage 10.1. Op zoek naar indicaties van een bredere externe validiteit van de onderzoeksbevindingen

1. Bijkomend onderzoeken van beperkte omvang bij drie andere VOI's met of zonder een beheersovereenkomst

In de laatste fase van het onderzoek werden bij drie VOI's een aantal bevindingen uit de diepgaande gevalstudie getoetst. Dit om na te gaan of de bevindingen ook in andere gevallen dan de oorspronkelijke gevalstudie opgaan. Het bijkomend onderzoek spitste zich toe op één VOI met een beheersovereenkomst en twee VOI's zonder beheersovereenkomst in de periode 1992-1999. De selectie was in zekere mate gebaseerd op een replicatielogica (Yin 1994). Dit bijkomend onderzoek was beperkt in opzet en de gegevensverzameling gebeurde louter op basis van documentenanalyses (vnl. jaarverslagen, beheersovereenkomst en evaluaties van de beheersovereenkomst) en een interview met het topmanagement door middel van een gestructureerde vragenlijst. Interviews met de principalen in kwestie werden hierbij niet uitgevoerd[386]. Hierna worden de drie bijkomende beperkte gevalstudies beknopt gesitueerd en de voornaamste bevindingen weergegeven. Twee gevalstudies worden zoveel mogelijk geanonimiseerd beschreven.

In het volgende deel wordt nagegaan in hoeverre de bevindingen van deze beperkte onderzoeken geduid kunnen worden in het theoretische kader dat volgt uit de diepgaande gevalstudie.

Een VOI met een beheersovereenkomst: VOI-A

De VOI met een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering wordt verder *VOI-A* genoemd. Deze VOI van categorie B had reeds een lange federale voorgeschiedenis en had als belangrijkste activiteit de exploitatie en beheer van een bepaalde infrastructuur zodat deze voor de gebruikers vlot toegankelijk werd. Daar waar de opdrachten en activiteiten van de VDAB (bemiddeling en in mindere mate beroepsopleiding) zowel beleidsmatig en beheersmatig op verschillende wijzen konden worden ingevuld, waren de opdracht en de activiteiten van de VOI-A stabiel, relatief eenduidig en routineus naar inhoud toe. Haar werkgebied was beperkt tot een deel van Vlaanderen. De instelling was 'middelgroot'[387] wat betreft personeelsomvang en kende slechts een heel beperkte toename van het personeelsbestand in de jaren negentig. De omvang van het budget was eerder klein en omvatte ongeveer 0,8% van de totale begrote uitgaven van de extern verzelfstandigde VOI's (aangepaste uitgavenbegroting 2000). De beschikbare middelen van de instelling namen toe op het einde van de periode 1992-1999. Haar Raad van Bestuur omvatte vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, vertegenwoordigers van de gebruikers en van het personeel. De Vlaamse regering had een overwicht bij stemming. Wat betreft de evolutie van de sturingsmechanismen die de Vlaamse regering gebruikte om de VOI-A te sturen, sloot deze VOI naar het einde van de periode 1992-1999 toe een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering af met resultaatsnormen inzake outputs, onmiddellijke effecten en kwaliteit. De gebruikers dienden een bepaalde vergoeding te betalen voor het gebruik van de infrastructuur (marktallocatie). De beheersovereenkomst versterkte de mate van positieve prikkels via bekostiging door het instellen van een performantiebonus en het behoud van de overschotten of winsten. Formeel stegen de negatieve prikkels via bekostiging omdat voortaan de VOI in principe zelf

[386] In die zin kan zelfs met deze bijkomende onderzoeken niet gesproken worden van een 'multiple case-study' omdat het niet gaat over meerdere cases die op hetzelfde niveau van detail en via dezelfde onderzoeksstrategie zijn geanalyseerd.

[387] Verder wordt de aanduidig 'een kleine personeelsomvang' gebruikt voor de instellingen met minder dan 250 personeelsleden. 'Middelgroot' wordt gebruikt bij instellingen met meer dan 250 en minder dan 1000 personeelsleden. Een 'grote' personeelsomvang verwijst naar instellingen met meer dan 1000 personeelsleden. Deze aanduidingen en hun intervallen zijn arbitrair vastgesteld door de onderzoeker en verwijzen niet naar één of andere officiële classificatie.

eventuele tekorten en verliezen diende te dekken. Competitie kwam van private en publieke actoren die een substitutieproduct aanboden voor de gehele markt. Deze mate van competitie door andere aanbieders, zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek, veranderde echter niet in de jaren negentig. Uit de rapporteringen m.b.t. de beheersovereenkomst bleek dat deze VOI succesvol was in het verwezenlijken van de doelstellingen van de beheersovereenkomst. Een poging om deze normen te valideren in een breder tijdsperspectief en t.o.v. de beschikbare middelen kon niet worden voltooid in het tijdsbestek van dit onderzoek door een gebrek aan nadere gegevens[388].

Een lid van het topmanagement werd een interview afgenomen op basis van een vragenlijst, die sterk aansloot bij deze van de tweede onderzoeksfase bij de VDAB. Deze vragenlijst peilde naar (1) de causaliteit tussen sturingsmechanismen en resultaatsverwezenlijking van de VOI, (2) naar de mate van doelincongruentie tussen de VOI en haar principalen, (3) naar de causale relaties tussen de sturingsmechanismen en de intermediaire variabelen en (4) de evolutie van de verhouding van de instelling met haar principalen (zie hoger). De verwerkte resultaten van deze vragenlijst worden weergegeven in bijlage 10.2. Het vraaggesprek ging ook dieper in op de kwestie van legitimiteit van de instelling en vertrouwen vanwege de politieke overheid t.o.v. de instelling. Figuur B10.1 geeft de causale relaties tussen de sturing, intermediaire variabelen en resultaten weer volgens de perceptie van de respondent van het management van VOI-A. De volgende vaststellingen werden voor de periode 1992-1999 op basis van de ingevulde vragenlijst en het interview gemaakt (zie Interview VOI-A 2001):

(1) Volgens de respondent namen de resultaten van de instelling t.a.v. de door de Vlaamse Regering gedefinieerde taken toe, waarbij voor de outputs en de effecten een sterke toename en voor de overige grootheden (kwaliteit en efficiëntie) een lichte toename waargenomen werd. Deze resultaatsverbetering werd *in sterke mate* door de gunstige economische conjunctuur en in kleine mate door het Vlaamse beleid en de beschikbare middelen van de instelling beïnvloed. Er werd ook bevraagd in welke mate een aantal interne factoren aanwezig was in de periode 1992-1999[389]. Er was in kleine mate sprake van management- en productinnovaties, een interne allocatie van middelen op basis van resultaten, het ontwikkelen van een monitoringsysteem en een interne delegatie van beheersmatige beslissingsbevoegdheden binnen de organisatie. Een daadwerkelijke interne *sturing* van organisatieonderdelen en lagere managementniveaus op objectieven en resultaatsnormen werd nauwelijks uitgebouwd (zie bijlage 10.2 en Rekenhof 2001). *Een en ander impliceert dat de resultaatsverbetering slechts in beperkte mate te wijten was aan een gewijzigde interne sturing en andere factoren binnen de instelling.* De vraag is of de sturingsmechanismen in de perceptie van de respondent toenamen en of ze *rechtstreeks* een positieve invloed hadden op de resultaatsverwezenlijking van de instelling. Immers, hun onrechtstreekse invloed op de resultaten via de bevordering van interne factoren kon enkel beperkt zijn, aangezien ze slechts in beperkte mate aanwezig waren.

(2) De sturingsmechanismen, uitgezonderd de mate van competitie, namen in de periode 1992-1999 volgens de respondent toe en hadden rechtstreeks een *eerder positieve* invloed op de resultaten van de instelling.

(a) Voor wat betreft de toename van de beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement kwam dit niet door een vermindering van de beheersregels, integendeel. Ten eerste, de bijkomende inputsturing inzake financieel management door de centralisatie van het kasbeheer en de oplegging van de geïntegreerde budgettaire en bedrijfseconomische boekhouding

[388] Deze poging werd ondernomen met de zeer gewaardeerde hulp van Joris Voets van het Instituut voor de Overheid te Leuven.

[389] De interne factoren hebben te maken met de volgende thema's: het optreden en de rol van de beheersorganen; de interne sturing en decentralisatie; de innovaties inzake personeelsmanagement en financieel management; de product- en procesinnovaties; en de houding t.o.v. externe actoren op de productmarkt (zie hoofdstuk 9.1).

waren in de praktijk voor de instelling niet nadelig of hinderend. Ten tweede ging de instelling 'soepeler' met de geldende regels om en waren de bevoegde instanties en kabinetten minder stringent in het afdwingen ervan. De toegenomen beheersautonomie was dus vooral feitelijk van aard. Deze toegenomen beheersautonomie beïnvloedde de resultaatsverwezenlijking van de instelling 'eerder positief' en dit gebeurde via de vermeerdering van de mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs (MKOMI).

(b) De mate van resultaatsturing nam in de visie van de respondent duidelijk toe, hoewel feitelijk een expliciete evaluatie en audit door de betrokken principalen ontbraken. Ook waren de indicatoren en normen in belangrijke mate door de instelling beïnvloed en op een "haalbaar" niveau gesteld, waarbij de instelling enigszins rekening hield met externe tegenvallende omstandigheden (b.v. een teruglopende conjunctuur). Het belang van de resultaatsturing lag vooral in het expliciteren en concretiseren van de doelstellingen die door de oprichtingswetgeving werden opgelegd. Hierdoor werd de "flou artistique" die voordien t.a.v. de wederzijdse verplichtingen van de instelling en de Vlaamse Regering aanwezig was en die aanleiding kon geven tot wederzijdse afstemmingsproblemen, vermeden (Interview VOI-A 2001). De betere afstemming van de wederzijdse doelen door de resultaatsturing werd dan ook door de respondent als een belangrijke motiverende factor beschouwd. Van een echte doelincongruentie op beleidsinhoudelijk vlak was er tussen de instelling en de centrale principaal nauwelijks sprake, omwille van de stabiele, relatief eenduidige beleidsmatige aard van de opdracht en activiteiten en omwille van een politieke consensus over het nut van die activiteiten[390]. De instelling had overigens een grote invloed op de beleidsvorming door de Vlaamse overheid, omwille van haar expertise en kennis. De vermindering van de informatie-asymmetrie door de resultaatsturing stipte de respondent niet aan als een belangrijke motiverende factor, omdat de instelling reeds voordien andere informatierevelerende instrumenten inzette (jaarverslagen, persoonlijke contacten). Het meerdere principalen probleem en de sturingintensiteit vanwege de horizontale principalen werd volgens de respondent niet wezenlijk verminderd door het gebruik van een beheersovereenkomst (cf. VDAB). De mate van resultaatsturing werd geacht een 'eerder positieve' invloed op de resultaten te hebben (zie bijlage 10.2).

(c) De toename van de positieve prikkels via bekostiging via een resultaatsafhankelijke bonusdotatie en het behoud van overschotten had ook een eerder positieve invloed op de motivatie van de instelling volgens het interview met de respondent. Wat betreft de negatieve prikkels via bekostiging was het principe van het zelf dekken van tekorten in praktijk niet absoluut. Een gedeeltelijke dekking door de Vlaamse regering zou kunnen indien aangetoond kon worden dat de tekorten niet voorkwamen uit een inefficiënte werking van de dienst, maar uit initiatieven van de Vlaamse regering zelf of uit tegenvallende omgevingsomstandigheden[391]. De mate van competitie wijzigde nauwelijks in de jaren negentig en bleef in de perceptie van de respondent beperkt. De druk door de acties van de andere aanbieders op de productmarkt nam feitelijk zelfs af door een verruiming van de afzetmarkt en door structurele problemen voor de andere aanbieders. De mate van competitie beïnvloedde dan ook niet de motivatie van de instelling tot resultaatsverhogend gedrag.

(3) Al bij al was de positieve invloed van de resultaatsturing en prikkels via bekostiging op de resultaten van de instelling relatief beperkt, hetgeen deels te wijten was (1) het tijdstip van de wijzigingen m.b.t. deze sturingsmechanismen t.o.v. de analyseperiode van dit onderzoek, (2) aan de

[390] Ook binnen de Raad van Bestuur enerzijds en tussen de Raad van Bestuur en het topmanagement anderzijds, leek er geen sprake van duidelijk uiteenlopende beleidsvoorkeuren. Dit faciliteerde duidelijk de onderlinge verhouding tussen het management en de Raad van Bestuur, in tegenstelling tot de situatie bij de VDAB. Wat betreft de politieke consensus over het nut van die activiteiten, was het zo dat in de jaren negentig ook door de Europese overheid het beheer van infrastructuur als overheidstaak werd aanvaard, in tegenstelling tot het verzorgen van de dienstverlening via die infrastructuur (zie b.v. spoorvervoer, telecommunicatie).

[391] De evaluatie van de leidende ambtenaren door de Vlaamse regering was niet gekoppeld aan de verwezenlijking van de doelstellingen in de beheersovereenkomst (Interview VOI-A2001; Rekenhof 2001) .

'haalbare' hoogte van de resultaatsnormen in de beheersovereenkomst, en (3) aan de gunstige omgevingsomstandigheden (d.i. de conjunctuur)[392]. Het belang van een goed management van de dienst lag vooral, gezien de aard van de opdracht en de activiteit, in het verzekeren van een voortdurende beschikbaarheid en een vlotte toegankelijkheid van de infrastructuur voor de gebruikers, waarbij deze infrastructuur in een goede staat diende te worden onderhouden[393]. Daarin lag volgens de respondent ook de legitimiteit van de instelling en haar management t.o.v. de politieke overheid.

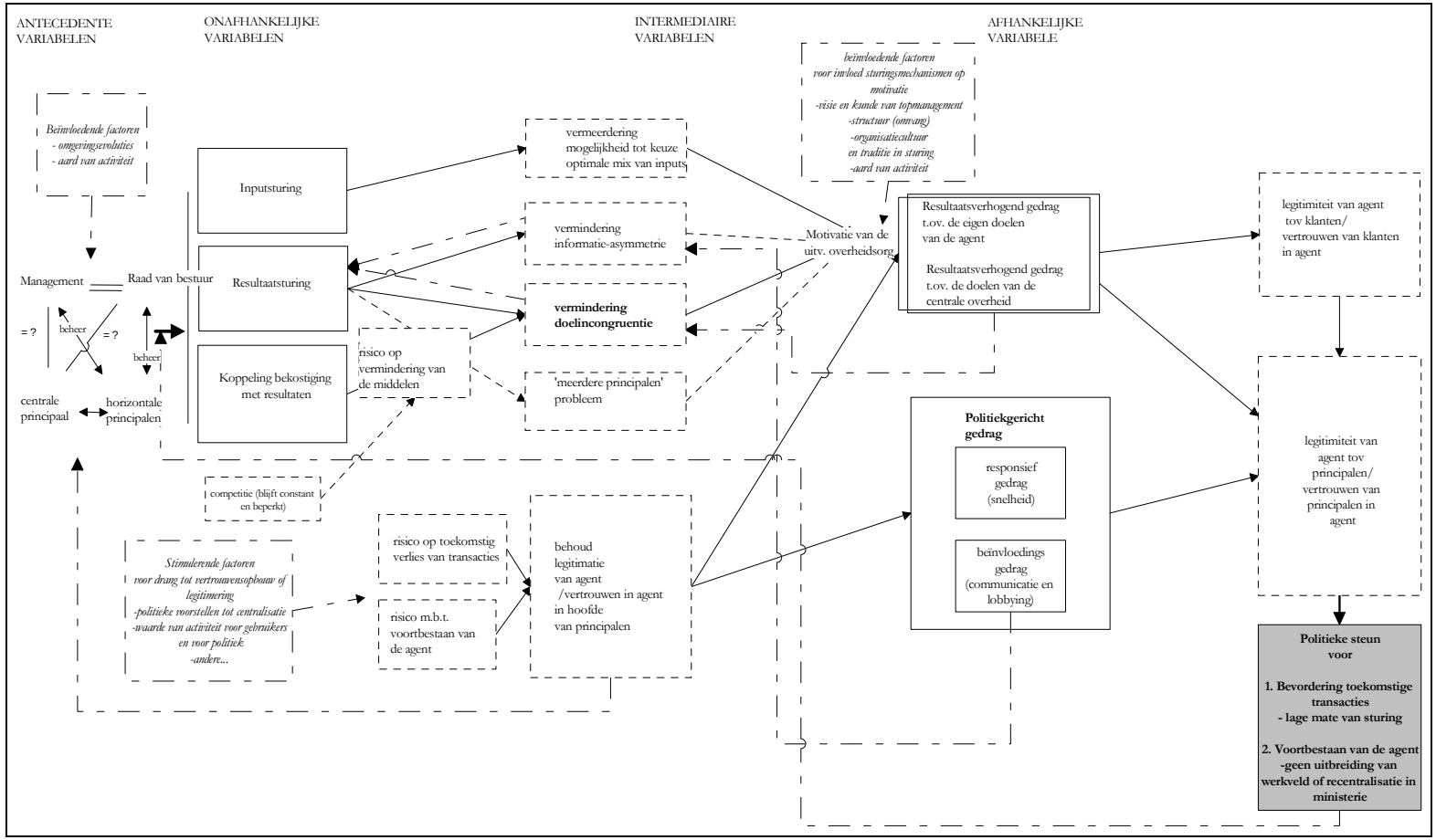
Het voortbestaan van de instelling in haar huidige vorm is sinds haar oprichting verschillende keren bedreigd. Hierbij werd gedacht in twee richtingen. Ten eerste waren er verschillende bewegingen om de activiteiten van de instelling terug onder te brengen bij het ministerie of moederdepartement. Anderzijds waren er de pogingen om het werkgebied van de instelling uit te breiden tot geheel Vlaanderen waarbij de instelling andere diensten en instellingen zou overnemen. In de jaren '90 is die optie vanuit de politieke principalen tweemaal voorgesteld. De beheersorganen van de instelling verzetten zich tegen een dergelijk scenario, omdat ze vreesden de exclusieve knowhow en expertise van de instelling te verliezen en uiteindelijk slechter te presteren. Het management koos doelbewust tegen een uitbreiding van de bestaande omvang en takenpakket van de dienst. Het verschil kan verklaard worden door de aard van de respectievelijke activiteiten en de respectievelijke mate van competitie waaraan de twee instellingen waren blootgesteld. Het management van de VOI-A hanteerde drie gedragsstrategieën om haar voortbestaan te legitimeren:

(a) een *strategie* om de *resultaatsverwezenlijking* minstens op een gelijk en voldoende niveau te houden of aspectsgewijs te verbeteren met een gelijkblijvend personeelsbestand en –budget;

(b) *responsief gedrag t.o.v. de klanten enerzijds en de politieke principalen anderzijds*: hierbij werd speciaal aandacht besteed aan de vragen van de politieke vertegenwoordigers van de lokale besturen die in het werkgebied van de VOI-A lagen, onder meer omwille van hun relaties met het Vlaamse niveau;

(c) *beïnvloedingsgedrag t.o.v. de politieke principalen*. Hierbij werd enerzijds de noodzakelijkheid en de betrouwbaarheid van de instelling in de verf werd gezet door een bewuste communicatiestrategie via jaarverslagen, de beheersovereenkomst en andere initiatieven. Anderzijds werd politieke steun nagestreefd door intense persoonlijke contacten met en lobbyen t.a.v. de politieke principalen. In die zin hechtte het management van de instelling veel belang aan de uitbouw van een uitgebreid netwerk van persoonlijke kennissen over de politieke partijgrenzen heen.

[392] De beheersovereenkomst had wel degelijk een invloed op de wijze van werken binnen de instelling (b.v. een verschuiving van een curatieve naar een meer preventieve werking).
[393] Het management legde dan ook nadruk op het bewaren en verzekeren van de sociale vrede in de instelling. In dit licht was een voorkeur voor een overwegend statutaire tewerkstelling een logische keuze.



Legende: een volle lijn: eerder positieve invloed; een stippellijn: twijfels over een eventuele invloed

FIGUUR B10.1: CAUSAAL SCHEMA BIJ DE VOI-A VOLGENS DE RESPONDENT VAN HET MANAGEMENT VAN VOI-A

(4) Volgens de respondent verbeterde in de periode 1992-1999 de verhouding tussen de VOI-A en de Vlaamse regering, haar toezichthoudende minister en de minister van Ambtenarenzaken enigszins. Met de minister van Financiën en Begroting verbeterde de verhouding in grote mate. De respondent meende dat er "meer onderling vertrouwen" tussen de actoren ontstond "met een mogelijkheid tot controle" (Interview VOI-A 2001 en zie bijlage 10.1)[394]. De sturingsmechanismen en vooral de resultaatsturing via beheersovereenkomst (m.n. de verduidelijking van de onderlinge verplichtingen) speelde hierin een beperkte rol. Andere bevorderende factoren waren de bovenvermelde gedragstrategieën en in het bijzonder, persoonlijke contacten, politieke gevoeligheid vanwege het topmanagement en een gematigd en niet-expansief beleid inzake financiën en personeel bij de instelling.

Een VOI zonder beheersovereenkomst: VOI-B

Één VOI, verder VOI-B genaamd, was een relatief jonge VOI sui generis die gecreëerd werd uit de samensmelting van een administratie en een VZW. Via erkenning en subsidiëring van organisaties en eigen dienstverlening verzekerde zij een relationele dienstverlening t.a.v. bepaalde doelgroepen. Deze dienstverlening bestond uit drie soorten diensten, waarbij bij een eerste dienst drie verdere vormen konden worden onderscheiden. Een belangrijk punt is dat de organisaties die de diensten aan de gebruikers leverden zelf rechtspersoonlijkheid hadden en reeds bestonden voor de oprichting van de VOI-B. Deze dienstverlenende eenheden ervaarden elke vorm van centrale aansturing vanwege de VOI-B als een bedreiging voor hun autonomie. Men sprak van een netwerkstructuur van onafhankelijke organisaties, waarbij de VOI de dienstverlening moest bevorderen en coördineren. De personeelsomvang van VOI-B was eerder klein, maar nam met ongeveer 20% toe in de periode 1992-1999. De omvang van het budget was ook eerder beperkt en bedroeg ongeveer 1,1% van de totale begrote uitgaven van de extern verzelfstandigde VOI's (aangepaste uitgavenbegroting 2000). De dotatie vanwege de Vlaamse regering steeg ongeveer 30% in de periode 1992-1999. De Raad van Bestuur van de VOI-B omvatte naast een onafhankelijke voorzitter vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, de sociale partners, de gebruikersorganisaties en de dienstverlenende organisaties. De Vlaamse regering had geen overwicht bij stemming in de Raad van Bestuur. Wat betreft de evolutie van de sturingsmechanismen veranderde de mate van resultaatsturing niet fundamenteel in de loop van de jaren negentig; een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de instelling werd niet afgesloten. Ook de mate van prikkels via bekostiging veranderde niet fundamenteel. De dienstverlenende eenheden werden wel geconfronteerd met een hoge mate van competitie op de productmarkt. De competitie kwam van meerdere andere publieke instellingen en private organisaties die hetzelfde product aanboden op bepaalde deelmarkten, waarop de instelling actief was. Deze mate van competitie, zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek, wijzigde formeel niet van *aard* in de jaren negentig. De *intensiteit* van de competitie (d.i. het aantal actoren en de aard van hun competitieve acties) nam wel nog verder toe. De resultaten van het netwerk kende een eerder ongelijkmatige evolutie. Sommige diensten kenden een duidelijke groei, ondanks de concurrentie. Andere diensten stagneerden of daalden, vooral naar het einde van de periode toe. Eventuele dalingen manifesteerden zich vooral op het vlak van bereik en minder op het vlak van outputs. Deze bevindingen werden gebaseerd op het interview en de analyse van de

[394] Opmerkelijk is het grote belang dat de afgevaardigde voor Financiën toebedeeld kreeg door de respondent (cf. VDAB). Een constructieve houding van deze gemeenschapscommissaris werd cruciaal geacht voor de snelle werking van de instelling, een 'soepele' toepassing van de beheersregels en een positieve houding van het kabinet Financiën en Begroting.

jaarverslagen[395]. Op het vlak van *effectiviteit* bleven de resultaten volgens regelmatige onderzoeken echter op een hoog niveau.

Met het topmanagement van deze VOI werd in de laatste fase van het onderzoek een interview afgenomen dat gericht was op het toetsen van een aantal conclusies uit de doorgedreven gevalstudie (zie verder: theorie van legitimiteit en sturing van uitvoerende overheidsorganisaties). De vragen hadden betrekking op (1) het belang van enerzijds sturing vanwege de Vlaamse overheid en anderzijds legitimiteit en vertrouwen als motiverende factoren tot resultaatsverhogend en ander gedrag; (2) de invloed van het resultaatsverhogend en ander gedrag op het vertrouwen van de Vlaamse regering in de VOI; en (3) de invloed van dat vertrouwen op de sturing vanwege de Vlaamse regering. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 5.7. Uit het interview (Interview VOI-B 2002) en een beperkte documentenanalyse konden de volgende vaststellingen worden gemaakt:

(1) De evolutie van de resultaten in de periode 1992-1999 voor deze tak van dienstverlening die daalde werden intern en extern gepercipieerd als meer en meer "problematisch" wordend (in 't Veld 1997). Een aantal omgevingsfactoren speelde hierin een belangrijke rol zoals het verloop van de economische conjunctuur, een toegenomen competitie door andere private en publieke aanbieders, en bepaalde beleidsopties vanwege de Vlaamse regering op aanpalende beleidsdomeinen.

Wat betreft de interne factoren[396] werd aangegeven dat er een zekere interne opvolging van de outputs t.a.v. de dienstverlenende eenheden gebeurde. De allocatie van financiële middelen naar deze eenheden werd in kleine mate gekoppeld aan de te leveren resultaten[397]. Deze koppeling zou wel versterkt worden in de legislatuur Dewael I (vanaf 1999). De ontwikkeling van meer uitgebreide interne meet- en rapporteringsystemen werd gestart tijdens de jaren negentig, maar werd niet gefinaliseerd. Een bedrijfseconomische en kostenanalytische boekhouding en een kostprijsberekeningsysteem werden ingevoerd.

Innovaties op vlak van producten hadden hoofdzakelijk betrekking op het ontwikkelen van nieuwe pakketten binnen de bestaande dienstverlening; nieuwe concepten van dienstverlening werden in mindere mate ontwikkeld[398]. Wel verschoof de rol van de Raad van Bestuur in zekere mate naar meer strategische aspecten van de bedrijfsvoering: gedurende de jaren negentig bereidde de Raad van Bestuur een strategische planning voor die op het moment van het onderzoek (2002) nog niet in een beheersovereenkomst vertaald was. De Raad van Bestuur bereikte moeilijk overeenstemming over deze strategische oriëntering en ook de toezichthoudende minister of de Vlaamse regering gaven geen nieuwe of duidelijke strategische opties aan. Één en ander geeft aan dat de eerder ongelijkmatige evolutie van de resultaatsverwezenlijking samen ging met een beperkte resultaatgerichtheid van de interne sturing en geen doorgevoerde heroriënteringen van het dienstenaanbod en van de te volgen strategie. Dit impliceert dat de instelling niet snel genoeg kon reageren op de zich wijzigende externe omstandigheden.

(2) De vraag rijst in hoeverre de sturing vanwege de Vlaamse regering een verklaring biedt voor de resultaatsverwezenlijking van de instelling op een van de productmarkten. De mate

[395] De onderzoeker kon hiervoor rekenen op de zeer gewaardeerde hulp van Joris Voets van het Instituut voor de Overheid te Leuven.

[396] De interne factoren hebben te maken met de volgende thema's: het optreden en de rol van de beheersorganen; de interne sturing en decentralisatie; de innovaties inzake personeelsmanagement en financieel management; de product- en procesinnovaties; en de houding t.o.v. externe actoren op de productmarkt (zie hoofdstuk 9.1).

[397] De subsidiëring van de eenheden gebeurde ondermeer op basis van de kosten van de soorten dienstpakketten die deze eenheden aanboden, maar niet op b.v. het bereik van de doelgroep, het aantal gebruikers of het aantal outputs per gebruiker.

van beheersautonomie inzake personeelsmanagement nam in de jaren negentig formeel slechts een weinig toe door de invoering van het nieuwe personeelsstatuut. Ook deze instelling ging feitelijk in beperkte mate 'soepeler' met de regels om, maar door de dwingendheid van de personeelsformatie werd de instelling verhinderd om de gewenste structuur uit te bouwen (cf. VDAB - aantal hiërarchische niveaus). De mate van beheersautonomie inzake financieel management nam toe, ondanks de algemene initiatieven van het kabinet Financiën en Begroting, maar deze vorm van beheersmatige flexibiliteit werd minder belangrijk geacht dan de flexibiliteit op het personeelsvlak. De sturende rol van de gemeenschapscommissarissen was beperkt. Ook in dit geval werd gewezen op het belang van de persoonlijkheden van de gemeenschapscommissarissen, in het bijzonder van de afgevaardigde voor Financiën.

Resultaatsturing vanwege de Vlaamse regering via beheersovereenkomsten bleef uit in de jaren negentig. De instelling en haar Raad van Bestuur waren zelf geen vragende partij voor een beheersovereenkomst omdat het systeem tot halfweg de jaren negentig goed bleek te functioneren en de dotaties bleven aangroeien. Ook de toezichthoudende ministers namen geen initiatief om de missie, zoals deze blijkt uit het oprichtingsdecreet, aan te passen en te verfijnen. De beleidsmatige autonomie van de instelling om haar decretale missie in te vullen was eerder ruim, des te meer omdat er geen tegenhanger in de Vlaamse administratie het bevoegde kabinet ondersteunde. De bevoegde minister maakte ook nauwelijks gebruik van projectgewijze sturing. De meeste beleidsdaden werden door de instelling zelf geïnitieerd en ontwikkeld. De respondent wees erop dat in die periode in zeker opzicht de belangrijkste beleidsmatige sturing kwam van het kabinet Financiën en Begroting ter gelegenheid van de jaarlijkse begrotingsbesprekingen en het al dan niet goedkeuren van nieuwe initiatieven.

De prikkels via bekostiging vanwege de Vlaamse regering waren in een dergelijk traditioneel bekostigingssysteem onvoldoende gericht op een efficiënt gebruik van de middelen. De dreiging van afroming van de overschotten op het einde van het begrotingsjaar zette enerzijds aan tot bewuste uitputting van de budgettaire middelen en anderzijds kreeg de instelling extra middelen zonder een duidelijke koppeling aan de te behalen resultaten. De mate van competitie nam volgens de respondent toe in deze periode. Dit gebeurde niet in het minst omwille van de uitbreiding van opdrachten bij andere Vlaamse overheidsorganisaties, zodat deze publieke aanbieders een gelijk aanbod konden ontwikkelen. Ook vanuit private organisaties die afhingen van bepaalde fracties in de Raad van Bestuur werd de VOI-B en haar dienstverlenende organisaties beconcurreerd.

(3) Er was dus geen sprake van duidelijke sturingsprikkels vanwege de Vlaamse regering om de motivatie van de instelling tot resultaatsverhogend gedrag te stimuleren, behalve een verhoging van de mate van competitie. Volgens de respondent bestond er een grote legitimeringbehoefte voor de instelling t.a.v. haar klanten en haar politieke principalen omwille van enerzijds deze toenemende competitie door andere aanbieders en anderzijds het gebrek aan een duidelijke beleidsvisie omtrent de opdracht en strategie van de instelling. De respondent wees erop dat in het buitenland dezelfde functie in vele gevallen geen overheidsopdracht was en dat er in bepaalde politieke fracties in het parlement het idee leefde om via vraagsubsidiëring de sector volledig te liberaliseren. Zoals gezegd was het netwerk in staat haar prestaties t.a.v. bepaalde diensten duidelijk te verbeteren. Het netwerk slaagde er in die periode echter niet volledig in om een *veralgemeend* resultaatsverhogend gedrag als *consistente* strategie te ontwikkelen. Dit had meerdere redenen:

[398] Op het moment van het onderzoek (2002) was er een heroriëntering naar een meer vraaggericht aanbod bezig.

(a) Een eerder beperkte mate van legitimiteit van de VOI-B bij de ondergeschikte dienstverlenende organisaties en te weinig sturingsmogelijkheden t.a.v. deze organisaties. Deze eenheden aanvaardden slechts in beperkte mate de VOI-B als overkoepelend orgaan en verzetten zich in bepaalde gevallen tegen haar sturings- en coördinatiepogingen. Het individuele belang van de organisaties primeerde soms op het algemene belang van het netwerk. In bepaalde gevallen beconcurreerden deze eenheden elkaar onderling eerder dan samen te werken. Bovendien bemoeilijkten deze eenheden soms op bepaalde manieren de strategische slagkracht van de instelling. Bepalend hierin was de grote mate van beleidsmatige en juridische autonomie van deze organisaties t.o.v. de instelling.

(b) Bepaalde kenmerken van de eigen organisatiecultuur (geen uitgesproken homogene organisatiecultuur en kwaliteitsgerichtheid i.p.v. gerichtheid op bereik van de doelgroep) en management van het netwerk;

(c) De heterogene samenstelling van de Raad van Bestuur, de houding van de diverse partijen en een eerder beperkte interesse vanwege de belangenorganisatie van de gebruikers. Responsief gedrag als legitimerende gedragsstrategie was eerder moeilijk gestalte te geven door andere prioriteiten van de politieke toezichthoudende overheid. Anderzijds kon een éénduidige imagovorming t.a.v. de politieke principalen en de klanten nooit worden doorgedreven. Belangrijk in dit alles was het gebrek aan voldoende centrale middelen voor marketing, informatica en communicatie.

Samenvattend kan gesteld worden dat de instelling op bepaalde vlakken haar performantie kon verbeteren maar dat een algemeen en consistent resultaatverhogend gedrag vanwege de instelling en het netwerk bemoeilijkt werd door enerzijds een gebrek aan duidelijke sturingsprikkels vanwege de Vlaamse regering. Anderzijds ontbraken voldoende interne sturingsmogelijkheden en voldoende *interne* legitimiteit om de *externe* legitimiteitsbedreigingen te kunnen tegengaan.

Een VOI zonder beheersovereenkomst: Kind en Gezin

De tweede onderzochte VOI zonder beheersovereenkomst is Kind en Gezin (K&G), opgericht in 1984 als rechtsopvolger van het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn. De instelling had tot taak de levenskansen, het welzijn, en de gezondheid van het kind te behartigen en de ouders te ondersteunen m.b.t. de zorg voor het kind. Het gaat hier in het bijzonder om kinderen jonger dan drie jaar. De belangrijkste opdrachten waren de preventieve kinderzorg voor gezinnen met kinderen, de kinderopvang en de specifieke zorg voor kinderen die leven in situaties die niet als gewoon kunnen worden beschouwd. De instelling was ook intern gestructureerd volgens haar drie opdrachten. M.b.t. de preventieve kinderzorg ontwikkelde de instelling een eigen dienstverlening door eigen personeel, die in toenemende mate in zelfsturende teams georganiseerd werden. M.b.t. de kinderopvang erkende en subsidieerde de instelling traditioneel enerzijds kinderdagverblijven en anderzijds diensten voor opvanggezinnen. Anderzijds hield ze toezicht op particuliere opvanggezinnen en -instellingen. Ze organiseerde geen eigen dienstverlening met eigen personeel op het vlak van kinderopvang. Een bijkomende opdracht inzake kinderopvang, die in de beschouwde periode politiek heel belangrijk werd, was de bevordering van de buitenschoolse opvang. Voor de derde opdracht erkende en subsidieerde ze organisaties met een eigen dienstverlening. Op deze derde opdracht wordt verder niet dieper ingegaan.

K&G had een middelgrote personeelsomvang die slechts een 9% toenam in de periode 1992-1999, met een afslanking in de periode 1992-1995 (-7%) en een stijging van 16% in de periode 1995-1999. Het budget van K&G bedroeg in 2000 5% van de totale begrote uitgaven

van de extern verzelfstandigde VOI's. De dotaties vanwege de Vlaamse overheid bleven nagenoeg constant in de beschouwde periode (Simon 1989). Ongeveer een derde van haar ontvangsten betrok ze uit ouderbijdragen (marktallocatie). Wat betreft de evolutie van de sturingsmechanismen veranderde er niet veel in de jaren negentig. Een beheersovereenkomst werd niet afgesloten. Wel formuleerde de instelling zelf eenzijdig een strategisch plan met concrete resultaatsnormen (vnl. inzake outputs en bereik) op het vlak van preventieve kinderzorg (1994-1998). Dit strategisch plan was echter een intern document en werd *nooit formeel bekrachtigd door de toezichthoudende overheid.* De dotatie vanwege de Vlaamse overheid omvatte geen positieve en enkel zwakke negatieve prikkels via bekostiging (d.i. het gedeeltelijk zelf dekken van de tekorten). Wel betrok ze gemiddeld ongeveer een derde van haar inkomsten uit ouderbijdragen (marktallocatie). Op het vlak van preventieve kinderzorg had ze doorheen de jaren negentig te maken met competitie door private huisartsen die een soortgelijk product aanboden t.a.v. dezelfde markt. Op het vlak van kinderopvang kreeg ze te maken met competitie van private opvanginstellingen die niet onder toezicht en/of erkenning van K&G stonden. Maar in de mate van competitie, zoals geoperationaliseerd in dit onderzoek, was formeel en feitelijk geen toename te onderkennen.

Uit een onderzoek van het Rekenhof naar de mate waarin Kind en Gezin de resultaatsnormen m.b.t. de algemene doelgroepen (d.i. het gestandaardiseerd preventief zorgaanbod), zoals deze in het strategisch plan 1994-1998 waren opgenomen, "in redelijke mate" vervuld had (van Thiel 2001: 12)[399]. De gegevens lieten voor de periode 1996-1999 in de meeste gevallen een zekere stijging naar de resultaatsnormen toe zien. Het was echter niet mogelijk om binnen het bestek van het onderzoek alle normen te valideren t.o.v. de periode voor 1996 of t.o.v. de beschikbare middelen bij een gebrek aan data[400]. De resultaatsnormen m.b.t. het bijzonder zorgaanbod t.a.v. de risicodoelgroepen, bestaande uit aanvullende huisbezoeken, consultaties en groepswerking, werden volgens het Rekenhof slechts "in zeer beperkte mate" gerealiseerd[401]. Wat betreft de kinderopvang slaagde de instelling erin het aantal opvangplaatsen uit te breiden met een evenwichtige spreiding over de diverse vormen. Bovendien voerde ze een coherent beleid t.a.v. de buitenschoolse opvang (Simon 1989). Kind en Gezin verkreeg in de loop van de jaren negentig een imago van een performante, proactieve en eigentijdse instelling zowel bij de publieke opinie als bij de politieke principalen (Meervoudig interview kabinet Financiën en Begroting 1992-1999 1999) . De leidende ambtenaar werd in dat licht ook gelauwerd door de toekenning van de prijs van Overheidsmanager van het Jaar, die uitgereikt werd door de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (cf. de leidende ambtenaar van de VDAB).

Met een lid van het topmanagement werd een interview afgenomen aan de hand van de vragenlijst die ook bij VOI-B werd gebruikt. Op basis van het interview (Interview Kind en Gezin 2002) en een beperkte documentenanalyse konden de volgende vaststellingen gemaakt worden:

---

[399] Volgens het Rekenhof was de informatie over de resultaten van Kind en Gezin met redelijke zekerheid betrouwbaar. Niet alle indicatoren waren echter even relevant (van Thiel 2001: 11). Voor de daling van de outputs m.b.t. de huisbezoeken in de jaren 1997-1998 waren interne vorming in het kader van de herstructureringen en de informatisering grotensdeels verantwoordelijk (van Thiel 2001: 51).

[400] De onderzoeker kon hiervoor rekenen op de zeer gewaardeerde hulp van Joris Voets van het Instituut voor de Overheid te Leuven.

[401] Het Rekenhof vroeg zich af of de instelling deze resultaatsnormen wel als normen beschouwde, of eerder als richtinggevend bij de taakinvulling van het eigen personeel. Bovendien meende ze dat het louter kwantitatief omschreven van het meeraanbod moeilijk te rijmen was met de doelstelling van zorgverlening op maat en dat een dergelijke zorgvorm meer een kwalitatieve benadering vergde (van Thiel 2001: 53). Een mogelijke oorzaak was mogelijk ook de aanwezigheid van andere actoren in het beleidsveld die gemakkelijker deze doelgroepen actief konden begeleiden.

(1) De respondent achtte de resultaten van Kind en Gezin sterk toegenomen in de periode 1992-1999 zowel op het vlak van preventieve kinderzorg als op het vlak van kinderopvang. De instelling maakte in die periode een ingrijpende herstructurering door die de interne sturing in grote mate resultaatgericht maakte, en belangrijke innovaties inzake management en dienstverlening initieerde[402]. De rol van de Raad van Bestuur verschoof duidelijk naar de meer strategische aspecten van de bedrijfsvoering, door de opmaak van strategische plannen. Deze invulling van de rol van de Raad van Bestuur werd scherp bewaakt door het management (via openheid en agendasetting), de voorzitter van de Raad van Bestuur en de toezichthoudende minister.

(2) In welke mate speelde de mate en de aard van sturing vanwege de Vlaamse regering een positieve rol in de resultaatsverwezenlijking en de interne heroriëntatie binnen Kind en Gezin? De respondent achtte de feitelijke beheersautonomie inzake financieel en personeelsmanagement toegenomen in de beschouwde periode, hetgeen flexibel beheer faciliteerde. De respondent evalueerde de betrokkenheid van de gemeenschapscommissarissen als kritisch-constructief en soepel.

Wat betreft de resultaatsturing vanuit de Vlaamse regering, sloot, zoals reeds aangegeven werd, de instelling geen beheersovereenkomst met de Vlaamse regering af, hoewel het management naderhand wel voorstander werd. Één en ander had te maken met de initiële achterdocht van de sector en van de betrokken politieke principalen t.o.v. kwantitatieve normstellingen enerzijds en met de vrees van de politieke principalen voor inflexibiliteit in de beleidsvoering en voor een te zakelijke relatie anderzijds.

Op het vlak van de preventieve kinderzorg was de beleidsmatige autonomie van de instelling initieel zeer groot. Een duidelijke beleidsvisie vanwege de betrokken toezichthoudende minister ontbrak. De instelling zette in samenwerking met haar Raad van Bestuur in 1991 een strategisch planningsproces op waarbij ze zelf resultaatsnormen voor een vernieuwde preventieve kinderzorg opstelde. Dit strategisch plan dat in 1994 werd goedgekeurd door de Raad van Bestuur begeleidde een ingrijpende herstructurering, die slechts geformaliseerd werd door de Vlaamse regering in 1999. Tegen deze gang van zaken werd scherp gereageerd door het Rekenhof in voorvermeld onderzoek. Door het gebrek aan een politieke beleidsvisie formuleerde Kind en Gezin, volgens het Rekenhof op impliciete wijze het beleid, hetgeen de politieke verantwoordelijkheid van de minister en de politieke controle door het parlement hinderde. Bovendien stelde het dat Kind en Gezin hervormingen doordrukte via stapsgewijze beslissingen van haar Raad van Bestuur hetgeen de Vlaamse regering naderhand voor voldongen feiten stelde (van Thiel 2001: 10-11). Het Rekenhof sprak van een “onevenwicht tussen de mogelijkheid van centrale sturing en de autonomie van de instelling”. De respondent stelde echter dat de toezichthoudende minister *informeel* op de hoogte was van de stappen die de instelling zette en met deze ook instemde[403]. Naar het einde van de periode 1992-1999 toe werd de politieke beleidsvisie op de preventieve kinderzorg duidelijker.

Op het vlak van kinderopvang liet de instelling zich meer leiden door de politieke beleidsvisie (en deze van de sociale partners), die overigens op dit vlak duidelijker aanwezig was vooral in de periode 1995-1999. De instelling was op dit vlak veel voorzichtiger om zichzelf te profileren. Bovendien had ze veel minder eigen instrumenten ter beschikking om op dit vlak

[402] De meeste interne factoren inzake het optreden en de rol van de beheersorganen; de interne sturing en decentralisatie; de innovaties inzake personeelsmanagement en financieel management; de product- en procesinnovaties; en de houding t.o.v. externe actoren op de productmarkt hadden volgens de respondent in grote mate plaatsgevonden. De eigen kennis van de instelling kon deze perceptie grotendeels bevestigen.

[403] De respondent van Kind en Gezin stelde dat eenmaal jaarlijks de minister op de Raad van Bestuur werd uitgenodigd waar hij kennis nam van de voorgestelde herstructureringen.

hervormingen door te drukken, in tegenstelling tot de preventieve kinderzorg waar ze vooral eigen personeel inzette. Op het einde van de legislatuur Van den Brande II kwam Kind en Gezin tot een strategisch plan voor de kinderopvang, waarbij deze keer de krijtlijnen expliciet werden aangegeven in de beleidsbrief van de betrokken minister. Volgens de respondent was het gebruik van een interne resultaatsturing *binnenin* de instelling de belangrijkste motiverende factor die haar medewerkers aanzette tot een betere resultaatsverwezenlijking. Deze motiverende werking van deze resultaatgerichtheid werd gefaciliteerd door een aantal nieuwsoortige managementinstrumenten en informatisering. Naar buiten toe faciliteerden de ad hoc rapportering in het kader van het strategisch plan preventieve kinderzorg, maar ook de ruimere jaarverslagen en andere publicaties de vermindering van de informatie-asymmetrie met de politieke principalen. Bovendien werd de mate van doelincongruentie tussen de politieke principalen en de instelling verminderd door de strategische planningscyclus, met name in de sector van de kinderopvang.

De prikkels via bekostiging vanwege de Vlaamse overheid waren laag in de periode 1992-1999 en evolueerden niet. Volgens de respondent hadden dergelijke prikkels via bekostiging nauwelijks een motiverend effect en zetten ze bij onvoorzichtig gebruik aan tot 'verhullend' gedrag. De competitie door andere aanbieders werd vooral op het vlak van preventieve kinderzorg als bedreigend ervaren en was duidelijk een motiverende factor voor resultaatsverhogend gedrag.

(3) Dit leidt naar de vraag waarom Kind en Gezin initieel besloot tot een strategisch planningsproces en een herstructurering binnen de preventieve kinderzorg. Eind de jaren tachtig, begin de jaren negentig werd de instelling geconfronteerd met een heel sterke competitie vanuit de private huisartsen die de preventieve kinderzorg opeisten. Ook op het politieke vlak groeide de visie dat Kind en Gezin zich diende te beperken tot preventieve kinderzorg voor risicodoelgroepen in de toen bredere strijd tegen de kansarmoede. De overige dienstverlening zou worden overgelaten aan de markt. Bovendien was men ontevreden met de traditionele werking van de dienst en diende er een antwoord te komen op nieuwe beleidsthema's inzake preventieve gezondheidszorg (b.v. vaccinatie). Deze onzekerheid en concurrentie werden sterk aangevoeld door het management maar ook door het werkveld. Op het vlak van kinderopvang stond ook het voortbestaan van de instelling op de tocht. Er was grote politieke druk om het aanbod van kinderopvang snel uit te breiden. In dat kader werd geopperd om de betrokken taken (erkennen en subsidiëren) opnieuw in de administratie onder te brengen.

Kind en Gezin volgde ook verschillende gedragstrategieën om het vertrouwen vanwege de politieke principalen (incl. de betrokken parlementaire commissie) te versterken:

(a) Via een grondige herstructurering en interne sturing op objectieven ontwikkelde ze *resultaatsverhogend gedrag* op het vlak van preventieve kinderzorg[404]. De verwezenlijkingen die ze inzake preventieve kinderzorg behaalde[405], legitimeerde de instelling ook op het gebied van kinderopvang. Daarom werd in 1995 door de Vlaamse regering voluit gekozen voor een uitbreiding van de kinderopvang door Kind en Gezin een ruimer arsenaal aan instrumenten en

[404] Kind en Gezin ontwikkelde de argumentatie dat het cruciaal was dat de instelling zich niet enkel richtte naar de risicodoelgroepen, maar ook naar de algemene bevolking. Immers, een beperking van haar werking tot de risicodoelgroepen zou haar legitimiteit t.a.v. de publieke opinie danig verzwakken dat de dienstverlening in het algemeen in het gedrang zou komen (cf. argumentatie van de VDAB).

[405] De respondent noemde deze hervormingen de sleutel tot de algehele legitimiteit van de instelling (Interveiw Kind en Gezin 2002). Wat betreft de mindere resultaten van de preventieve kinderzorg t.a.v. de moeilijke doelgroepen volgens het Rekenhof, stelde de respondent dat de politiek wel degelijk de positieve resultaten zag van de kansarmoedewerking van Kind en Gezin in de steden, maar dat deze niet uit te drukken waren in kwantitatieve gegevens. Bovendien verminderde de politieke klemtoon op korte termijn doelstellingen terzake.

taken te geven. In dat kader verbreedde Kind en Gezin haar rol meer en meer als regisseur van de (buitenschoolse) kinderopvang (vgl. VDAB). Deze resultaatsverhogende strategie was in grote mate ook gericht op de gebruikers van de dienst door het gebruik van klantvriendelijke instrumenten (b.v. virtueel informatieloket).

(b) De instelling ondernam *een bewuste communicatiestrategie en imagovorming* naar zowel de klant als de politieke principalen, waarbinnen het strategisch plan en de jaarverslagen een rol speelden.

(c) Het management hechtte een heel groot belang aan *politiek responsief gedrag*, waarbij het trachtte snel in te spelen op vragen vanwege de toezichthoudende minister. Deze "beleidsgevoeligheid" was volgens de respondent cruciaal om de band tussen de politieke principaal en de instelling te verzekeren: de politieke principaal diende immers duidelijk gemaakt te worden dat een vergaande autonomie van de instelling niet a priori tegengesteld is aan de primaire rol van de minister in de beleidsbepaling en een flexibele beleidsvoering (Interview Kind en Gezin 2002). Openheid en loyaliteit t.a.v. de toezichthoudende minister speelden hierin een belangrijke rol. Niet zozeer de politieke affiliatie van minister en management was belangrijk bij de opbouw van vertrouwen, wel de zekerheid voor de minister dat het management geen andere beleidsmatige agenda dan hijzelf nastreefde. Deze strategieën versterkten het vertrouwen van de Vlaamse regering en de toezichthoudende ministers in het bijzonder in de instelling, waardoor haar voortbestaan verzekerd werd, ze naderhand bijkomende taken kreeg (vnl. op het vlak van buitenschoolse kinderopvang) en de sturing vanwege de politieke principalen niet strakker werd.

Vergelijking m.b.t. de onafhankelijke variabelen en afhankelijke variabelen

Hieronder worden bevindingen uit deze beperkte onderzoeken en de diepgaande gevalstudie onderling vergeleken m.b.t. de variatie en evolutie van de onafhankelijke (d.i. de sturingsmechanismen) en de afhankelijke variabelen (d.i. resultaatsverwezenlijking). De vergelijking is enkel indicatief, omdat de gegevensverzameling en -verwerking in de beperkte onderzoeken veel oppervlakkiger was dan in de diepgaande gevalstudie. Er is hier dus geen sprake van een echte 'cross-case'-vergelijking. In hoofdstuk 10 worden de conclusies verwerkt die uit deze vergelijking kunnen worden getrokken.

INSTELLING	BEHEERSAUTONOMIE			RESULTAATSTURING			PRIKKELS VIA BEKOSTIGING			COMPETITIE			INTERNE FACTOREN				RESULTAATSVERBETERING	
	B	E	I	B	E	I	B	E	I	B	E	I	RVB	INT. STUR.	MN-INNO	PROD-INNO	INCL. EXT FAC	EXCL.. EXT FAC
VDAB-AB	F: + (+) P: (+)	F:++ P: +	+ (+)	0	+ (+)	+	(+)	+ (+) pos + neg	+ (+)	++ (+)	+++	++ (+)	+ (+)	++ (+)	+ (+)	++ (+)	++ (m.u.v rechtvaardigheid)	+
VDAB-BO	F: + (+) P:+	F:++ P: + (+)	++	0	+ (+) hoge normen	++	(+)	+ pos ++ neg	+	+	+	(+)	+ (+)	+ (+)	+ (+)	+ (+)	=/+/- (m.u.v rechtvaardigheid)	+/=
VOI-A	+	+ (+)	+	0	+ (+)	+	(+)	++ pos. + neg.	(+)	+ (+)	+ intensi-teit	0	(+)	+	+	+	+ (+)	+ of (+)
VOI-B	+	+	(+)	0	0 geen stra-tegie/beleidsvisie	0/-	(+)	(+)	0	++	++ (+) intensi-teit	(+)	+	(+)	+	+	+/-	?
Kind en Gezin	+	++	+	0	0 wel stra-tegie /beleidsvisie	0 (stra-tegie / beleids-visie ++)	(+)	(+)	0	++	++ (+) intensi teit	++	++	++	++	++	+ (+) (m.u.v rechtvaardigheid)	?

B: relatieve mate van aanwezigheid in het begin van de periode 1992-1999; E: evolutie van de mate va aanwezigheid in de loop van de periode 1992-1999; I: positieve invloed van het sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking. Interne factoren: Raad van Bestuur: optreden van Raad van Bestuur (verschuiving naar meer strategie); int. stur.: interne sturing op objectieven en decentralisatie; mn-inno: innovaties op vlak van management van personeel en financiën; prod-inno: innovaties op vlak van producten en processen; markt: houding t.o.v. marktactoren. Resultaatsverwezenlijking incl. ext.fac: inclusief de invloed van externe factoren; excl. ext.fac: exclusief de invloed van externe factoren. 0: niet aanwezig; (+) in heel beperkte mate aanwezig; +: in beperkte mate aanwezig; + (+): in redelijke mate aanwezig; ++: in ruime mate aanwezig; ++ (+): in heel ruime mate aanwezig; +++: maximaal aanwezig. ?: geen voldoende gegevens beschikbaar om uitspraak te doen

TABEL B10.1: ONAFHANKELIJKE EN AFHANKELIJKE VARIABELEN BIJ DE BEPERKTE GEVALSTUDIES EN DE DIEPGAANDE GEVALSTUDIE VOLGENS DE PERCEPTIE VAN DE BETROKKEN ACTOREN

2. Bijkomend onderzoek van beperkte omvang m.b.t. de VOI's met en de VOI's zonder beheersovereenkomst

Uit hoofdstuk 6 bleken reeds een aantal bevindingen inzake de formele en de feitelijke toepassing van de vier sturingsmechanismen door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's in de periode 1992-1999.

Met een vertegenwoordiger van het dagelijks bestuur van MOVI, de VZW die de belangen van de VOI's vertegenwoordigt, werd een interview gehouden over de sturing van de Vlaamse regering t.a.v. de VOI's in het algemeen, waarbij een onderscheid gemaakt werd tussen de VOI's met en zonder een beheersovereenkomst. De vooraf in te vullen vragenlijst ging in op de evolutie van de sturing t.a.v. de VOI's, de evolutie van de resultaten van de VOI's, de invloed van de sturingsmechanismen op de resultaten van de VOI's en de rol van de intermediaire variabelen hierbij, en de evolutie van de verhouding tussen de VOI's en hun principalen. Deze vragenlijst was in grote mate conform aan diegene die in de tweede onderzoeksfase bij de gevalstudie van de VDAB werd gebruikt[406]. De resultaten worden weergegeven in bijlage 10.3.

INTERNE FACTOREN M.B.T. INTERNE STURING	VVM	VDAB	VITO	VLOPERA	VRT	DS
Vertaling van doelstellingen beheersovereenkomst in interne doelstellingen per afdeling of activiteit		+	+			
Toewijzen van verantwoordelijkheden aan personen voor de vervulling van concrete doelstellingen		+	+			
Toekennen van resultaatsafhankelijke beloningen aan personen (hoger- en middenkader) *expliciet* gekoppeld aan de doelstellingen van de beheersovereenkomst [407]	+	+			+	
Intern alloceren van middelen over de verschillende onderdelen op basis van de te leveren resultaten	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	
Ontwikkelen van interne opvolgingsystemen m.b.t. de resultaten die het topmanagement in staat stellen de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen op te volgen	+	+	+	+	+	(+)
Aanwezigheid van interne betrouwbaarheidsaudit op resultaatsinformatie	(+)	(+)			(+)	
Aanwenden van periodieke uitvoeringsrapporten of boordtabellen die realisatie van doelstellingen en verplichtingen ten behoeve van Raad van Bestuur weergeven	(+) jaarlijks	+	(+) jaarlijks	(+) jaarlijks	(+) jaarlijks	(+) jaarlijks

+: aanwezig; (+): in beperkte mate of gedeeltelijk aanwezig; geen vermelding: vanuit het onderzoek van het Rekenhof werd deze factor niet expliciet als aanwezig bestempeld.

TABEL B10.2: INTERNE UITWERKING VAN DE BEHEERSOVEREENKOMST IN DE VOI'S MET BEHEERSOVEREENKOMST TIJDENS 1999 VOLGENS HET REKENHOF (2001: 33-35)

Een andere belangrijke systematische informatiebron over de VOI's met een beheersovereenkomst is een onderzoek van het Rekenhof naar de aanwezigheid van de noodzakelijke voorwaarden om succesvol met een beheersovereenkomst om te kunnen gaan (Rekenhof 2001). Deze noodzakelijke voorwaarden sluiten aan bij wat in dit onderzoek

[406] Bij het invullen van de vragenlijst stonden de respondent wat betreft de VOI's zonder beheersovereenkomst diverse VOI's voor ogen. Wat betreft de VOI's met beheersovereenkomst dacht hij aan de VRT, VVM en VITO (Interview MOVI 2001).

[407] De VRT, VVM, VDAB, VITO en DS hebben allen systemen voor variabele wedde - of managementstoelage-toekenning, maar niet alle systemen zijn duidelijk gelinkt aan de verwezenlijken van de beheersovereenkomst.

'interne factoren inzake interne sturing en decentralisatie' wordt genoemd. Vanuit de diepgaande gevalstudie m.b.t. de VDAB bleek duidelijk dat (1) deze interne factoren een uitgesproken positieve invloed hadden op de resultaatsverwezenlijking van de instelling en (2) dat deze factoren in heel sterke mate gestimuleerd werden door de verhoging van de resultaatsturing (zie hoofdstuk 9.3). Deze observatie ondersteunde de stelling uit de wetenschappelijke literatuur dat een externe resultaatsturing pas effectief is indien intern deze resultaatssturing verder vertaald wordt naar organisatie-eenheden en managementsniveaus. Het Rekenhof vertrok bij haar onderzoek ook duidelijk van die positie. De mate van aanwezigheid van deze factoren bij een bepaalde instelling kan volgens die redenering beschouwd worden als een (voorzichtige) indicatie voor de invloed van de resultaatsturing t.a.v. de instelling op haar resultaatverwezenlijking.

3. Ad hoc gegevens over verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganisaties in binnen- en buitenland

Een laatste bron van indicaties voor externe validiteit zijn gegevens die niet op een systematische wijze zijn verzameld, noch verwerkt. Voorbeelden zijn organisatiedoorlichtingen; jaarverslagen; evaluatieverslagen van beheersovereenkomsten bij een aantal VOI's en van bredere overheidsonderzoeken; besprekingen in het parlement; academisch onderzoek en andere documenten.

Bijlage 10.2. Resultaten van de ingevulde vragenlijst bij een respondent van VOI-A

Aanwezigheid en evolutie van sturingsmechanismen bij VOI-A in de periode 1992-1999

	BEGIN	EIND	EINDSITUA-TIE T.O.V. BEGIN	EINDSITUA-TIE T.O.V. FORMEEL	GEWENST	EINDSITUA-TIE T.O.V. GEWENST
Mate van beheersautonomie inzake financieel management						
VOI-A	Matig	Hoog	Hoger	Gelijk	Hoog	Licht lager
Mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement						
VOI-A	Matig	Hoog	Hoger	Gelijk	Hoog	Licht lager
Mate van resultaatsturing						
VOI-A	Matig	Hoog	Hoger	Licht lager	Matig	Licht hoger
Mate van negatieve prikkels via bekostiging						
VOI-A	Matig	Hoog	Hoger	Licht lager	Hoog	Gelijk
Mate van positieve prikkels via bekostiging						
VOI-A	Matig	Hoog	Hoger	Gelijk	Hoog	Gelijk
Mate van competitie door andere aanbieders op de productmarkt						
VOI-A	Laag	Matig	Licht hoger	Gelijk	Matig	Gelijk

Score: 0: niet aanwezig; 1-3: laag; 4-6: matig; 7-9: hoog; 10: maximum; verschil: <of = +-1: licht hoger/lager; +-1<of = +-3: hoger/lager; > of =+-4: veel hoger/lager

Evolutie van resultaten, causaal verband met de sturingsmechanismen

Vragen	**VOI-A**
Hoe zijn volgens u over het algemeen in de periode 1992-1999 de resultaten geëvolueerd met betrekking tot ...? (antwoordcategorieën: sterke afname, lichte afname, status quo, lichte toename, sterke toename)	
De resultaten in het algemeen	Sterke toename
De te leveren prestaties (omschrijving plus omvang of aantal)	Sterke toename
De te bereiken effecten (omschrijving plus omvang of aantal)	Sterke toename
De kwaliteit van de producten of dienstverlening (klantentevredenheid, snelheid van dienstverlening, tijdigheid…)	Lichte toename
De efficiëntie van de dienstverlening (b.v. kostprijs van prestaties, personeelsinzet per prestatie…)	Lichte toename
De rechtvaardigheid of gelijkheid inzake dienstverlening (b.v. aandeel van prestaties bestemd voor sociaal zwakkeren)	Niet van toepassing
In hoeverre hebben volgens u de volgende zaken in de periode 1992-1999 plaatsgevonden in VOI-A? (antwoordcategorieën: niet, in kleine mate, in grote mate)[408]	
Een verschuiving van de rol van de Raad van Bestuur van operationele naar meer strategische aspecten van de bedrijfsvoering°	In kleine mate
Het intern sturen van organisatieonderdelen en lagere managementniveaus op objectieven en resultaten*	Niet
Het intern alloceren van budgetten aan organisatieonderdelen op basis van te leveren resultaten*	In kleine mate

* deze interne factor wordt door de respondent geacht een eerder positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ** deze interne factor wordt door de respondent geacht een sterke positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ° de invloed van deze factor op de resultaten van de instellingen werd niet bevraagd[409]

[408] De respondent gaf aan dat de diverse sturingsmechanismen *in beperkte mate* deze factoren stimuleerden.

[409] De volgende externe en interne factoren bleken volgens de respondent ook een eerder positieve rol te spelen bij de resultaatsverwezenlijking van de VOI's in het algemeen: (1) het optreden van het topmanagement; (2) het beleid van de Vlaamse regering in de betrokken en aanpalende sectoren; (3) de evolutie van de financiële middelen

Vragen	**VOI-A**
Het ontwikkelen van interne opvolgings- en rapporteringsystemen m.b.t. De resultaten die het topmanagement en de raad van bestuur van de VOI in staat stellen de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen op te volgen*	In kleine mate
Het verruimen van de beslissingsbevoegdheden inzake financieel en personeelsmanagement van de lagere managementsniveaus binnen de organisatie	In kleine mate
In hoeverre hebben volgens u de volgende zaken in de periode 1992-1999 plaatsgevonden in VOI-A? (antwoordcategorieën: niet, in kleine mate, in grote mate)	
Het voeren van een resultaatsgericht personeelsbeleid (b.v. vastleggen en evalueren van jaarlijkse doelstellingen van personeel, variabele beloning van personeelsleden naar gelang prestaties)*	In kleine mate
De invoering van een bedrijfseconomische en kostenanalytische boekhouding	Niet - Bestond reeds
Het ontwikkelen van een kostprijsberekeningssysteem	Niet - Bestond reeds
Het ontwikkelen van innoverende produkten en diensten	In kleine mate
Het herstructureren van interne processen volgens product of markt of doelgroep	In kleine mate
Het uitbreiden van de dienstverlening aan klanten tegen betaling*	In kleine mate
Het samenwerken met andere aanbieders	Niet
Een toename van de invloed van de Vlaamse regering op het beleid en beheer van de VOI°	In kleine mate
In hoeverre hadden volgens u in de periode 1992-1999 de evolutie van de onderzochte sturingsmechanismen een positieve of negatieve invloed op de verwezenlijking door de VOI-A van de resultaten t.o.v. de doelstellingen zoals die door de Vlaamse regering in de oprichtingsdecreten of beheersovereenkomsten gedefinieerd zijn? (antwoordcategorieën: sterke negatieve invloed; eerder negatieve invloed; geen invloed; eerder positieve invloed; sterke positieve invloed)	
De evolutie m.b.t. de beheersautonomie inzake financieel management van de VOI in de periode 1992-1999	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VOI in de periode 1992-1999	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. de sturing op resultaten door de Vlaamse regering t.a.v. de VOI in de periode 1992-1999	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. de mate van financiële sanctie en beloning via de bekostiging van de VOI aan haar resultaten in de periode 1992-1999	Geen invloed
De evolutie m.b.t. competitie door andere aanbieders op de betrokken markt in de periode 1992-1999	Geen invloed

* deze interne factor wordt door de respondent geacht een eerder positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ** deze interne factor wordt door de respondent geacht een sterke positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ° de invloed van deze factor op de resultaten van de instellingen werd niet bevraagd

ter beschikking van de instelling (dotatie en marktinkomsten). De evolutie van de omgeving van de VOI (conjunctuur) als externe factor had een sterke invloed op de resultaten van de instelling. Het optreden van het beheerscomité had geen invloed op de resultaten van de instelling.

Doel(in)congruentie bij de actoren[410]

ACTOR	VOI ALS GEHEEL	TOPMANAGEMENT VOI	RAAD VAN BESTUUR VOI	KAB. FUNCT. BEVOEGDE MINISTER	KABINET FINANCIËN BEGROTING	KABINET AMBTENARENZAKEN
Prioriteit in volgorde van belang	Middelen Eigen inkomsten Autonomie Efficiëntie Kwaliteit	Middelen Eigen inkomsten Autonomie Efficiëntie Kwaliteit	Autonomie Middelen Eigen inkomsten Kwaliteit Efficiëntie	Effectiviteit Middelen Efficiëntie Autonomie Uniformiteit	Eigen inkomsten Rechtmatigheid Uniformiteit Efficiëntie Zuinigheid	Rechtmatigheid Kwaliteit

Evolutie in de intermediaire sturingsmechanismen en in de onderlinge verhoudingen

Vragen	**VOI-A**
In hoeverre gaat u akkoord met de volgende stellingen m.b.t. de periode 1992-1999 voor de VOI-A? (antwoordcategorieën: helemaal niet akkoord; eerder niet akkoord; noch akkoord, noch niet akkoord; eerder akkoord; helemaal akkoord)	
Vermindering van informatie-asymmetrie tussen de VOI en de Vlaamse regering	Eerder akkoord
- Door resultaatsturing (outputs en effecten, maar niet kostprijs)	Eerder tot helemaal akkoord
- Door competitie door andere aanbieders	Noch akkoord, noch niet akkoord

Vragen	**VOI-A**
In hoeverre gaat u akkoord met de volgende stellingen m.b.t. de periode 1992-1999 voor de VOI-A? (antwoordcategorieën: helemaal niet akkoord; eerder niet akkoord; noch akkoord, noch niet akkoord; eerder akkoord; helemaal akkoord)	
Vermindering van doelincongruentie tussen de VOI en de Vlaamse regering	Helemaal akkoord
- Door resultaatsturing (duidelijkheid van doelstellingen en overleg)	Eerder akkoord
- Door prikkels via bekostiging (positieve en negatieve prikkels)	Eerder akkoord
- Door competitie door andere aanbieders (geen rechtstreekse competitie)	Noch akkoord, noch niet akkoord
Vermeerdering van mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs	Eerder akkoord
- Door evolutie van inputsturing	Eerder akkoord
Vermindering van het meerdere principalen probleem	Noch akkoord, noch niet akkoord
- Door resultaatsturing (overleg)	Noch akkoord, noch niet akkoord
Vermindering van sturingsintensiteit van minister van Financiën en Begroting (horizontale principaal) (geen verschuiving naar resultaten in plaats van middelen)	Niet akkoord
Vermindering van sturingsintensiteit van minister van Ambtenarenzaken (horizontale principaal)	Noch akkoord, noch niet akkoord
Vermeerdering van de motivatie van de VOI	Eerder akkoord
- Door vermeerdering van mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs	Eerder akkoord
- Door vermindering van informatie-asymmetrie	Noch akkoord, noch niet akkoord
- Door vermindering van doelincongruentie	Eerder akkoord
- Door vermindering van meerdere principalen probleem	Noch akkoord, noch niet akkoord

[410] Hierbij werd in tegenstelling tot in de diepgaande gevalstudie niet gepeild naar beleidsinhoudelijke doelincongruentie tussen de instelling en haar principalen.

Vragen	**VOI-A**
In hoeverre gaat u akkoord met de volgende stellingen m.b.t. de periode 1992-1999 voor de VOI-A? (antwoordcategorieën: helemaal niet akkoord; eerder niet akkoord; noch akkoord, noch niet akkoord; eerder akkoord; helemaal akkoord)	
Vermeerdering van het sturingsvermogen van de Vlaamse regering	Eerder akkoord
- Door vermeerdering van mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs	Eerder akkoord
- Door vermindering van informatie-asymmetrie	Noch akkoord, noch niet akkoord
- Door vermindering van doelincongruentie	Eerder akkoord
- Door vermindering van meerdere principalen probleem	Noch akkoord, noch niet akkoord
Voldoende beheersautonomie om resultaatsturing te vervullen	Noch akkoord, noch niet akkoord
Voldoende beheersautonomie om competitie aan te kunnen	Eerder niet akkoord
Voor goede resultaatsverwezenlijking: Beheersautonomie voldoende, resultaatsturing is overbodig	Eerder niet akkoord
Voor goede resultaatsverwezenlijking, competitie reeds voldoende, resultaatsturing is overbodig	Eerder niet akkoord (niet voldoende competitie)
Beloningen beter dan sancties voor resultaatsverwezenlijking	Eerder akkoord
Hoe omschrijft u de <u>evolutie</u> van de onderlinge verhouding van de VOI-A en de volgende actoren in de loop van de periode 1992-1999 (beter- slechter)? (antwoordcategorieën: veel slechter; enigszins slechter; noch slechter, noch beter; enigszins beter; veel beter)	
De verhouding tussen de Vlaamse regering en de VOI	Enigszins beter
De verhouding tussen de VOI en het kabinet van de betrokken toezichthoudende minister	Enigszins beter
De verhouding tussen de VOI en het Kabinet van Financiën en Begroting	Veel beter
De verhouding tussen de VOI en het kabinet van Ambtenarenzaken	Enigszins beter
De verhouding tussen de top van de VOI en de Raad van Bestuur	Noch slechter, noch beter

Hoe verklaart u de eventuele wijziging in de verhouding tussen die actoren? : Meer onderling vertrouwen met mogelijkheid tot controle

In hoeverre spelen de respectievelijke sturingsmechanismen (beheersautonomie, resultaatsturing, financiële sanctionering of beloning, competitie) hierin een rol? : Een beperkte rol.

Bijlage 10.3. Resultaten van de ingevulde vragenlijst bij een respondent van MOVI

Aanwezigheid en evolutie van sturingsmechanismen bij VOI's met en zonder beheersovereenkomst in de periode 1992-1999

	BEGIN	EIND	EINDSITUATIE T.O.V. BEGIN	EINDSITUATIE T.O.V. FORMEEL	GEWENST	EINDSITUATIE T.O.V. GEWENST
Mate van beheersautonomie inzake financieel management						
VOI's met	Hoog	Hoog	Licht hoger	Gelijk	Hoog	Licht lager
VOI's zonder	Matig	Hoog	Licht hoger	Gelijk	Hoog	Gelijk/ licht hoger
Mate van beheersautonomie inzake personeelsmanagement						
VOI's zonder	Matig	Matig	Licht hoger	Licht lager	Hoog	Lager
VOI's met	Hoog	Hoog	Licht hoger	Gelijk	Hoog	Licht hoger
Mate van resultaatsturing						
VOI's zonder	Matig	Hoog	Licht hoger	Licht hoger	Matig	Licht hoger
VOI's met	Matig	Hoog	Hoger	Gelijk	Hoog	Licht hoger
Mate van negatieve prikkels via bekostiging						
VOI's zonder	Matig	Matig	Hoger	Licht lager	Matig	Licht hoger
VOI's met	Matig	Hoog	Hoger	Licht lager	Hoog	Gelijk
Mate van positieve prikkels via bekostiging						
VOI's zonder	Matig	Hoog	Hoger	Licht hoger	Hoog	Gelijk/licht hoger
VOI's met	Matig	Hoog	Hoger	Licht hoger	Hoog	Gelijk/licht hoger
Mate van competitie door andere aanbieders op de productmarkt						
VOI's zonder	Laag	Matig	Licht hoger	Gelijk	Matig	Gelijk
VOI's met	Matig	Matig	Licht hoger	Licht hoger	Matig	Gelijk/licht lager

Score: 0: niet aanwezig; 1-3: laag; 4-6: matig; 7-9: hoog; 10: maximum; verschil: <of = +-1: licht hoger/lager; +-1<of = +-3: hoger/lager; > of =+-4: veel hoger/lager

Evolutie van resultaten, causaal verband met de sturingsmechanismen, evolutie in de intermediaire sturingsmechanismen en in de onderlinge verhoudingen

Vragen	**VOI'S ZONDER BEHEERS-OVEREENKOMST**	**VOI'S MET BEHEERS-OVEREENKOMST**
Hoe zijn volgens u over het algemeen in de periode 1992-1999 de resultaten geëvolueerd met betrekking tot …? (antwoordcategorieën: sterke afname, lichte afname, status quo, lichte toename, sterke toename)		
De resultaten in het algemeen	Lichte toename	Lichte toename
De te leveren prestaties (omschrijving plus omvang of aantal)	Lichte toename	Sterke toename
De te bereiken effecten (omschrijving plus omvang of aantal)	Lichte toename	Sterke toename
De kwaliteit van de producten of dienstverlening (klantentevredenheid, snelheid van dienstverlening, tijdigheid…)	Status quo	Lichte toename

Vragen	**VOI'S ZONDER BEHEERS-OVEREENKOMST**	**VOI'S MET BEHEERS-OVEREENKOMST**
De efficiëntie van de dienstverlening (b.v. Kostprijs van prestaties, personeelsinzet per prestatie…)	Status quo	Lichte toename
De rechtvaardigheid of gelijkheid inzake dienstverlening (b.v. Aandeel van prestaties bestemd voor sociaal zwakkeren)	Status quo	Lichte toename
In hoeverre hebben volgens u de volgende zaken in de periode 1992-1999 plaatsgevonden in respectievelijk de VOI's zonder beheersovereenkomst en de VOI's met beheersovereenkomst? (antwoordcategorieën: in geen enkel betrokken VOI; in de minderheid van de betrokken VOI's; in ongeveer de helft van de betrokken VOI's; in de meerderheid van de betrokken VOI's; in alle betrokken VOI's)		
Een verschuiving van de rol van de Raad van Bestuur van operationele naar meer strategische aspecten van de bedrijfsvoering°	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Een toename van de invloed van de Vlaamse Regering op het beleid en beheer van de VOI °	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het intern sturen van organisatieonderdelen en lagere managementniveaus op objectieven en resultaten*	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het verruimen van de beslissingsbevoegdheden inzake financieel en personeelsmanagement van de lagere managementsniveaus binnen de organisatie	In de minderheid van de betrokken VOI's	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's
Het ontwikkelen van innoverende produkten en diensten*	In de minderheid van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het herstructureren van interne processen volgens product of markt of doelgroep*	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het voeren van een resultaatsgericht personeelsbeleid (b.v. vastleggen en evalueren van jaarlijkse doelstellingen van personeel, variabele beloning van personeelsleden naar gelang prestaties)*	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
De invoering van een bedrijfseconomische en kostenanalytische boekhouding*	In de meerderheid van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het ontwikkelen van een kostprijsberekeningssysteem*	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het intern alloceren van budgetten aan organisatieonderdelen op basis van te leveren resultaten*	In de minderheid van de betrokken VOI's	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's
Het uitbreiden van de dienstverlening aan klanten tegen betaling**	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's
Het samenwerken met andere aanbieders*	In de minderheid van de betrokken VOI's	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's
Het ontwikkelen van interne opvolgings- en rapporteringsystemen m.b.t. De resultaten die het topmanagement en de raad van bestuur van de VOI in staat stellen de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen op te volgen*	In ongeveer de helft van de betrokken VOI's	In de meerderheid van de betrokken VOI's

Vragen	**VOI'S ZONDER BEHEERS-OVEREENKOMST**	**VOI'S MET BEHEERS-OVEREENKOMST**
In hoeverre hadden volgens u in de periode 1992-1999 de evolutie van de onderzochte sturingsmechanismen een positieve of negatieve invloed op de verwezenlijking door de VOI van de resultaten t.o.v. de doelstellingen zoals die door de Vlaamse Regering in de oprichtingsdecreten of beheersovereenkomsten gedefinieerd zijn? (antwoordcategorieën: sterke negatieve invloed; eerder negatieve invloed; geen invloed; eerder positieve invloed; sterke positieve invloed)		
De evolutie m.b.t. de beheersautonomie inzake financieel management van de VOI in de periode 1992-1999	Geen invloed	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. de beheersautonomie inzake personeelsmanagement van de VOI in de periode 1992-1999	Geen invloed	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. de sturing op resultaten door de vlaamse regering t.a.v. de VOI in de periode 1992-1999	Eerder positieve invloed	Sterke positieve invloed
De evolutie m.b.t. de mate van financiële sanctie en beloning via de bekostiging van de VOI aan haar resultaten in de periode 1992-1999	Geen invloed	Eerder positieve invloed
De evolutie m.b.t. competitie door andere aanbieders op de betrokken markt in de periode 1992-1999	Geen invloed	Eerder positieve invloed
In hoeverre gaat u akkoord met de volgende stellingen m.b.t. de periode 1992-1999 voor de VOI's zonder beheersovereenkomst enerzijds en de VOI's met beheersovereenkomst anderzijds? (antwoordcategorieën: helemaal niet akkoord; eerder niet akkoord; noch akkoord, noch niet akkoord; eerder akkoord; helemaal akkoord)		
Vermindering van informatie-asymmetrie tussen de VOI en de Vlaamse regering	Eerder akkoord	Helemaal akkoord
Vermindering van doelincongruentie tussen de VOI en de Vlaamse regering	Noch akoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord
Vermindering van doelincongruentie door competitie door andere aanbieders	Eerder niet akkoord	Eerder akkoord
Vermeerdering van mogelijkheid tot keuze van de optimale mix van inputs	Noch akoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord
Vermindering van het meerdere principalen probleem	Noch akoord, noch niet akkoord	Eerder niet akkoord
Vermindering van sturingsintensiteit van minister van Financiën en Begroting (horizontale principaal)	Eerder niet akkoord	Noch akkoord, noch niet akkoord
Vermindering van sturingsintensiteit van minister van Ambtenarenzaken (horizontale principaal)	Noch akoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord
Vermeerdering van de motivatie van de VOI	Noch akkoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord
Vermeerdering van het sturingsvermogen van de Vlaamse regering	Noch akoord, noch niet akkoord	Eerder akkoord
Voor goede resultaatsverwezenlijking: Beheersautonomie voldoende, resultaatsturing is overbodig	Eerder niet akkoord	Eerder niet akkoord
Voor goede resultaatsverwezenlijking, competitie reeds voldoende, resultaatsturing is overbodig	Eerder niet akkoord (noch akkoord, noch niet akkoord voor opvolging en evaluatie in kader van resultaatsturing)	Eerder niet akkoord (eerder akkoord voor opvolging en evaluatie in kader van resultaatsturing)

Hoe omschrijft u de <u>evolutie</u> van de onderlinge verhouding van de VOI's en de volgende actoren in de loop van de periode 1992-1999 (beter- slechter)? (antwoordcategorieën: veel slechter; enigszins slechter; noch slechter, noch beter; enigszins beter; veel beter)		
De verhouding tussen de Vlaamse Regering en de VOI	Enigszins slechter	Enigszins beter
De verhouding tussen de VOI en het kabinet van de betrokken toezichthoudende minister	Noch slechter, noch beter	Enigszins beter
De verhouding tussen de VOI en het Kabinet van Financiën en Begroting	Noch slechter, noch beter	Veel beter
De verhouding tussen de VOI en het kabinet van Ambtenarenzaken	Noch slechter, noch beter	Enigszins beter
De verhouding tussen de top van de VOI en de Raad van Bestuur	Noch slechter, noch beter	Enigszins beter

* deze interne factor wordt door de respondent geacht een eerder positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ** deze interne factor wordt door de respondent geacht een sterke positieve invloed te hebben gehad op de resultaten van de betrokken instellingen; ° de invloed van deze factor op de resultaten van de instellingen werd niet bevraagd[411]

[411] De volgende externe factoren bleken volgens de respondent ook een eerder positieve rol te spelen bij de resultaatsverwezenlijking van de VOI's in het algemeen: (1) de evolutie van de omgeving van de VOI (conjunctuur); (2) het beleid van de Vlaamse regering in de betrokken en aanpalende sectoren; (3) de evolutie van de financiële middelen ter beschikking van de instelling (dotatie en marktinkomsten).

Bijlage 10.4: Terugkoppeling naar de onderzoekshypothesen

Om de bespreking van de onderzoekshypothesen te vergemakkelijken, worden de aanwezigheid en relatieve grootte van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen, alsook de waargenomen invloed van de eerste op de tweede, weergegeven voor de twee subcases, m.n. arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding in de periode 1992-1999. Deze waarnemingen steunen op de analyse d.m.v. de analyse-instrumenten en zijn gecorrigeerd voor de perceptie van de betrokken actoren, zoals deze omschreven zijn in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 9.1, 9.2 en 9.3.

	AANWEZIG-HEID IN DE PERODE 1992-1993	AANWEZIG-HEID IN DE PERIODE 1994-1999	RECHT-STREEKSE INVLOED OP RESULTATEN	ONRECHT-STREEKSE INVLOED OP RESULTATEN	EVOLUTIE VAN RESULTAATS-VERBETERING
Beheersautono-mie inzake financieel management	+ (+)	++	+++	+	++ t.a.v. gekwantificeerde doelstellingen + t.a.v. niet-gekwantificeerde doelstellingen (uitgez. Rechtvaardig-heid)
Beheersautono-mie inzake personeelsmana-gement	(+)	+	0		
Resultaatsturing	0	+ (+)	0	+++	
Negatieve prikkels via bekostiging	(+)	+	++	+ (+)	
Positieve prikkels via bekostiging	(+)	+ (+)			
Competitie door andere aanbieders	++ (+)	+++	+++	++	

0: niet aanwezig; (+) in heel beperkte mate aanwezig; +: in beperkte mate aanwezig; + (+): in redelijke mate aanwezig; ++: in ruime mate aanwezig; ++ (+): in heel ruime mate aanwezig; +++: maximaal aanwezig.

TABEL B10.3: DE RELATIEVE GROOTTE VAN DE ONAFHANKELIJKE EN AFHANKELIJKE VARIABELEN EN DE RECHTSTREEKSE EN ONRECHTSREEKSE INVLOED ERTUSSEN BIJ ARBEIDSBEMIDDELING IN DE PERIODE 1992-1999

	AANWEZIG-HEID IN DE PERODE 1992-1993	AANWEZIG-HEID IN DE PERIODE 1994-1999	RECHT-STREEKSE INVLOED OP RESULTATEN	ONRECHT-STREEKSE INVLOED OP RESULTATEN	EVOLUTIE VAN RESULTAATS-VERWEZENLIJ-KING
Beheersautono-mie inzake financieel management	+ (+)	++	++	++	+/= t.a.v. de gekwantificeerde doelstellingen +/= t.a.v. de niet-gekwantificeerde doelstellingen
Beheersautono-mie inzake personeelsmanage ment	+	+ (+)	+		
Resultaatsturing	0	+ (+)	+++	+++	
Negatieve prikkels via bekostiging	(+)	++	+	+ (+)	
Positieve prikkels via bekostiging	(+)	+			
Competitie door andere aanbieders	+	+	(+)	+	

0: niet aanwezig; (+) in heel beperkte mate aanwezig; +: in beperkte mate aanwezig; + (+): in redelijke mate aanwezig; ++: in ruime mate aanwezig; ++ (+): in heel ruime mate aanwezig; +++: maximaal aanwezig.

TABEL B10.4: DE RELATIEVE GROOTTE VAN DE ONAFHANKELIJKE EN AFHANKELIJKE VARIABELEN EN DE RECHTSTREEKSE EN ONRECHTSREEKSE INVLOED ERTUSSEN BIJ BEROEPSOPLEIDING IN DE PERIODE 1992-1999

Onderzoekshypothesen van categorie 1

ONDERZOEKSHYPOTHESE	MATE VAN ONDERSTEUNING EN VERKLARING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN BASISMODEL / THEORIE
(A1) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een vermindering van de inputsturing door de centrale overheid wordt gecombineerd met een vermeerdering van de resultaatsturing (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) en/of met een vermeerdering van de koppeling van de bekostiging met de resultaten (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt).	*Rechtstreekse ondersteuning* De eerste onderzoekshypothese omvat in wezen meerdere deelhypothesen, waarvan de twee subcases er twee van testen. → mate van invloed van bepaalde sturingsmechanismen wordt ook bevorderd of afgeremd door perceptie, visie en kunde van topmanagement, en bepaalde kenmerken van structuur en organisatiecultuur van de uitvoerende overheidsorganisatie	→ VOI's met beheersovereenkomst voeren in verschillende mate resultaatsverhogende interne factoren door (bijlage 10.2). De mate van resultaatsgerichtheid van de interne sturing bij de VOI's met beheersovereenkomst is verschillend (zie bijlage 10.3)	Aanvulling van model of theorie noodzakelijk (factoren m.b.t. receptiviteit agent)
(A1') Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een vermindering van de inputsturing door de centrale overheid wordt gecombineerd met een vermeerdering van de resultaatsturing, met een vermeerdering van de prikkels via bekostiging én met competitie op de productmarkt.	*Rechtstreekse ondersteuning* Sector arbeidsbemiddeling 1992-1999: (1) meer beheersautonomie gecombineerd met meer resultaatsturing, meer (vnl. positieve) prikkels via bekostiging en meer competitie; (2) resultaatsverbetering voor de gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen (uitgez. rechtvaardigheid); (3) resultaatsverbetering niet volledig te verklaren door interne of externe factoren; en (4) sturingsmechanismen hebben een gedifferentieerde rechtstreekse en onrechtstreekse invloed op die resultaatsverwezenlijking	VRT (na 1995-1997) na vermeerdering beheersautonomie en invoering beheersovereenkomst en marktinkomsten in steeds meer competitieve omgeving: resultaatsverbetering t.o.v. beheersovereenkomst en beter imago (kwaliteit, concurrentievermogen)[412]. Agentschappen Nederland: resultaatsverbetering hoger bij agentschappen in quasi-markt dan agentschappen in monopoliesituatie (Ministerie van Financiën - Directie Begrotingszaken 1998)	Geen nood aan aanvulling van model of theorie noodzakelijk
(A1') Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement waarbij een vermindering van de inputsturing door de centrale overheid wordt gecombineerd met een vermeerdering van de resultaatsturing én een vermeerdering van de prikkels via bekostiging.	*Rechtstreekse ondersteuning* Sector beroepsopleiding 1992-1999: (1) meer beheersautonomie gecombineerd met meer resultaatsturing, en meer (vnl. negatieve) prikkels via bekostiging (beperkte competitie bleef constant volgens perceptie van actoren); (2) (lichte) resultaatsverbetering voor de gekwantificeerde en niet-gekwantificeerde doelstellingen (of status quo, uitgez. rechtvaardigheid); (3) resultaatsverbetering niet volledig te verklaren door interne of externe factoren; en (4) sturingsmechanismen hebben een gedifferentieerde rechtstreekse en onrechtstreekse invloed op die resultaatsverwezenlijking	*VOI-A: Rechtstreekse ondersteuning* VOI-A 1992-1999: (1) beperkte toename beheersautonomie gecombineerd met meer resultaatsturing en meer (vnl. positieve prikkels via bekostiging; (2) lichte resultaatsverbetering (excl. conjunctuureffecten); (3)beheersautonomie, resultaatsturing en prikkels via bekostiging volgens respondent eerder positieve invloed op resultaten	Geen nood aan aanvulling van model of theorie noodzakelijk

TABEL B10.5: TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 1 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

[412] Wel zijn er in het geval van de VRT nog minstens twee bijkomende mogelijk interveniërende variabelen ter verklaring van de resultaatsverbetering te benoemen: een wisseling van het topmanagmenet en een stijging van de middelen. Een topmanager uit de private sector werd aangesteld omwille van zijn managementscapaciteiten. De instelling kende bovendien een constant stijgende overheidsdotatie (jaarlijks + 4%) en een ruim totaalpakket aan financiële middelen, doordat haar marktinkomsten ruimer uitvielen dan aanvankelijk voorzien was. De wisseling van het topmanagement gebeurde bij de VDAB slechts gedeeltelijk op het einde van de geanalyseerde periode en ook de middelentoename was enkel op dat moment aanzienlijk.

ONDERZOEKSHYPOTHESE	MATE VAN ONDERSTEUNING EN VERKLARING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN BASISMODEL / THEORIE
(A2) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement waarbij een zekere mate van resultaatsturing en/of koppeling van bekostiging en resultaten wordt gecombineerd met een zekere mate van competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate aan koppeling van bekostiging en resultaten.	*Rechtstreekse ondersteuning* – versterkende invloed van competitie als niet-zelfstandig sturingsmechanisme (1) sector arbeidsbemiddeling t.o.v. beroepsopleiding: competitie veel hoger en veel meer toegenomen (in BO constant) en resultaatsverbetering hoger dan in BO. Bovendien competitie heel belangrijke positieve rechtstreekse en onrechtstreekse invloed op resultaatsverwezenlijking in sector arbeidsbemiddeling, terwijl in BO mate van competitie slechts beperkte invloed op de resultaatsverwezenlijking (2) stelling dat aanwezigheid van competitie de VDAB harder dwong haar best te doen om de resultaatsnormen van de beheersovereenkomsten te halen: positief beantwoord door meeste respondenten (andere respondenten verwijzen naar beroepsopleiding) → *de mate van competitie heeft ook een zelfstandige motiverende werking (zie hoofdstuk 9.4)*		Geen nood aan aanvulling van model of theorie noodzakelijk *Nood aan complementeren van theorie*
(A3) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing én een zekere mate van koppeling van bekostiging en resultaten hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met louter en alleen die mate aan resultaatsturing of louter en alleen die mate aan koppeling van bekostiging en resultaten.	*(Partiële) Onrechtstreekse ondersteuning* - onderling versterkende invloed van resultaatsturing en prikkels via bekostiging. Geen rechtstreekse toetsing mogelijk, omdat in geen enkele setting één van beide sturingsmechanismen op een zeker moment gecomplementeerd wordt door het andere, waarbij het eerste sturingsmechanisme constant in omvang blijft[413]. (1) gepercipieerde rechtstreekse en onrechtstreekse invloed van deze sturingsmechanismen op de resultaatsverwezenlijking, resp. bij de arbeidsbemiddeling en bij de beroepsopleiding (2) stelling dat door de negatieve koppeling van de dotatie aan de resultaten het voor de VDAB belangrijker dan voorheen werd om goede resultaten t.a.v. de in de beheersovereenkomsten vastgestelde doelstellingen te halen wordt door de meeste respondenten positief beantwoord (ander verwijzen naar onrechtvaardig en te streng karakter van negatieve prikkels bij beroepsopleiding) → *versterkende werking hangt af van de hoogte van de normen bij resultaatsturing (positieve invloed) en de hoogte van negatieve prikkels via bekostiging (negatieve invloed boven bepaald niveau)*	*VOI-A: Onrechtstreekse ondersteuning* (1) gepercipieerde rechtstreekse invloed van resp. resultaatsturing en prikkels via bekostiging op de resultaten: eerder positief (2) stelling dat bonusdotatie het voor de VOI_A belangrijker maakte dan voorheen om goede resultaten te halen t.a.v. de in de beheersovereenkomsten vastgestelde doelstellingen: volgens respondent eerder akkoord. Stelling dat het zelf dekken van eventuele tekorten efficiënt gedrag stimuleerde: volgens respondent eerder akkoord	Nood aan aanvulling van model

TABEL B10.5 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 1 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

[413] Bij zowel de arbeidsbemiddeling als de beroepsopleiding evolueerden de beide sturingsmechanismen samen. In de periode 1992-1993 was er wel een kleine mate van prikkels en geen resultaatsturing; maar in de periode 1994-1999 zijn beiden toegenomen: het is bijgevolg onmogelijk om enkele invloed te meten (er is wel toename van resultaten tussen de periodes).

ONDERZOEKSHYPOTHESE	MATE VAN ONDERSTEUNING EN VERKLARING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN BASISMODEL / THEORIE
(A4) Gegeven een zeker niveau van beheersautonomie, zal een sturingsarrangement met een zekere mate van resultaatsturing, een zekere mate van koppeling van bekostiging en resultaten én een zekere mate aan competitie hogere resultaten bij de uitvoerende overheidsorganisatie bewerkstelligen, vergeleken met een sturingsarrangement met geen, één of twee van die sturingsmechanismen	*Onrechtstreekse ondersteuning* – Geen rechtstreekse toetsing mogelijk want (a) meerdere sturingsmechanismen waren (in beperkte mate) reeds aanwezig in de periode 1992-1993 en (b) deze sturingsmechanismen werden in de periode 1994-1999 gecomplementeerd door resultaatsturing, maar namen zelf ook verder toe. (1) zie bespreking vorige hypothesen (2) De invoering van resultaatsturing én de toename van prikkels via bekostiging (en bij de arbeidsbemiddeling, de toename van competitie) *in een context van matig toenemende beheersautonomie* bracht in het geval van de VDAB een resultaatsverbetering teweeg. Hierbij speelden de diverse sturingsmechanismen wel een gedifferentieerde rol volgens de perceptie van de betrokken actoren.	*VOI-A: Onrechtstreekse ondersteuning* Invoering van resultaatsturing en toename van prikkels via bekostiging *in een context van licht stijgende beheersautonomie* bracht een (beperkte) resultaatsverwezenlijking teweeg.	Geen nood aan aanvulling van model of theorie noodzakelijk
(A5) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermindering van inputsturing door de centrale overheid **als en alleen als** de vermindering van inputsturing gepaard gaat met een zekere sturing op resultaten (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt) en/of een zekere koppeling van de bekostiging met de resultaten (al dan niet gecombineerd met een zekere mate van competitie op de productmarkt).	*Rechtstreekse ontkenning* (1) sector arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding: (a) reeds in periode 1992-1993 redelijke resp. goede resultaten (wel beperkte vorm van resultaatsturing door ESF bij BO); (b) in periode 1994-1999 ook resultaten t.o.v. niet-gekwanitficeerde doelstellingen stijgen (licht) of blijven status quo (uitgez. rechtvaardigheid); (c) VDAB een aantal initiatieven reeds genomen los van beheersovereenkomst (b.v. graduele invoering bedrijfseconomische boekhouding; invoering van WIS), die positief op resultaten van VDAB inwerkten → *resultaatsverhogend gedrag ook zonder resultaatsturing of prikkels via bekostiging, maar onder impuls van competitie door andere aanbieders als zelfstandig sturingsmechanisme* → *indicaties van andere VOI's en verzelfstandigde instellingen: klantgericht responsief gedrag ook zonder resultaatsturing, prikkels via bekostiging en competitie door andere aanbieders*	*Rechtstreekse ontkenning* (1) Kind en Gezin 1992-1999: geen toename resultaatsturing en prikkels via bekostiging, maar toch resultaatsverbetering (expliciete beleidsvisie en strategie zijn belangrijk) (2) ook VOI's zonder beheersovereenkomst voeren, weliswaar relatief minder frequent dan de VOI's met beheersovereenkomst, ook resultaatsverhogende interne factoren in (3) tabel 10.9: initiatieven bij verschillende VOI's	*Nood aan complementeren van theorie*
Nieuwe hypothese: Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de mate van competitie op de productmarkt als en alleen als deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.	*Onrechtstreekse ondersteuning* (1) Competitie met andere aanbieders inzake arbeidsbemiddeling: competitief voordeel is ICT: zie hierboven (problemen inzake behoud van kerncompetenties, b.v. ICT-mensen door gebrek aan autonomie op vlak van beloning) (2) Competitie met andere aanbieders inzake beroepsopleiding: competitief voordeel is aanbod, kwaliteit, productinnovaties en houding t.o.v. andere marktactoren: zie hierboven	*Onrechtstreekse ondersteuning (indicaties)* VRT: volledige contractuele rechtspositie en –formatie, mogelijkheid tot participaties, NV van publiek recht, in combinatie met goed management (en stijging van middelen) → succesvol in competitie met private omroepen (vgl. met BRTN) (2) Belgacom: volledige contractuele rechtspositie en –formatie, ruime beheersautonomie op financieel vlak → succesvol in competitie op geliberaliseerde markt (vgl. met RTT)	

TABEL B10.5 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 1 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

ONDERZOEKSHYPOTHESE	MATE VAN ONDERSTEUNING EN VERKLARING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN BASISMODEL / THEORIE
(A6) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de resultaatsturing door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als en alleen als deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.	*Onrechtstreekse ondersteuning – G*een rechtstreekse toetsing mogelijk want geen case waarin de invoering of vermeerdering van resultaatsturing gecombineerd werd met geen (toename van) beheersautonomie (cf. Nederlandse ervaringen met contractmanagement in de jaren '80). Wel onrechtstreekse indicaties door analyse op basis van analyse-instrumenten Beheersovereenkomst 1994-1998: (a) Beheersovereenkomst 1994-1997 verhoogt beheersautonomie inzake financieel management op vlak van verschuiven tussen begrotingsposten, en inkomstenmanagement en reserveringen. Andere formele of feitelijke vormen van beheersautonomie reeds aanwezig zoals keuze van begrotingsstructuur en keuze van vorm en inhoud boekhouding. (b) Mate van beheersautonomie stimuleert vooral de ontwikkeling van de volgende resultaatsverhogende interne factoren op vlak van arbeidsbemiddeling: on line dienstverlening, de ontwikkeling van de bedrijfseconomische en analytische boekhouding en de samenwerking met UPEDI en uitzendkantoren. Mate van beheersautonomie bij BO stimuleerde vooral de uitbesteding aan derden, sectorialisering van BO, de uitbouw van de betalende BO en de decentralisatie (c) Het wezenlijk verhogen van de resultaten binnen de arbeidsbemiddeling *boven* de norm van de beheersovereenkomst (constant beleid en lage normen, vnl. positieve prikkels) *was niet mogelijk geweest zonder* deze beheersautonomie (mogelijkheid om eigen inkomsten te innen en te reserveren om ICT uit te bouwen). De lichte resultaatsverbetering binnen de BO (constant beleid maar hoge normen, vnl. negatieve prikkels) *was niet mogelijk geweest zonder* deze beheersautonomie (vnl. innen eigen inkomsten en aanwenden voor dekken eigen tekorten; geen afzondering van meritdiensten in boekhouding) (d) Op vlak van personeelsmanagement is de feitelijke beheersautonomie inzake personeelsselectie en voorziening (vooral m.b.t. inzet van contractuelen) bij de arbeidsbemiddeling onontbeerlijk voor de uitbouw van de ICT. De bevoegdheden inzake personeelsbeoordeling en personeelsbeloning in het nieuwe personeelsstatuut maakten het gemakkelijker de juiste prikkels te geven. Bij BO maakte de rechtspositieregeling van de instructeurs de juiste prikkels mogelijk voor de innovatie van producten en de houding t.o.v. de andere marktactoren (e) beheersovereenkomst 1999-2002: vernieuwend beleid met voor trajectwerking hoge normen. Herstructurering was niet mogelijk geweest zonder vergaande *feitelijke* autonomie op vlak van personeelsmanagement (zie invulling van blauwdruk los van de statuten) en op het vlak van financieel management (zie keuze voor bedrijfseconomische begroting, mogelijkheid tot verschuiven tussen begrotingsposten) → Mate van noodzakelijke beheersautonomie hangt af van de inhoud van de resultaatsturing. Bij resultaatsturing op basis van constant beleid en lage normen is een bijkomende beheersautonomie niet noodzakelijk. Bij resultaatsturing op basis van vernieuwend beleid en/of hoge normen is bijkomende beheersautonomie wel noodzakelijk	*Onrechtstreekse ondersteuning (VOI-A)* - ervaringen contractmanagement in Nederland in de jaren '80 (zelfbeheer)	Nood aan aanvulling model
(A7) Een resultaatsverbetering door de uitvoerende overheidsorganisatie wordt bereikt door een wijziging van het sturingsarrangement in de zin van een vermeerdering van de mate van koppeling van de bekostiging en resultaten door de centrale overheid (al dan niet gecombineerd met competitie op de productmarkt) als en alleen als deze gepaard gaat met de toekenning van een zekere mate van operationele autonomie (m.a.w. een vermindering van sturing op inputs) aan de uitvoerende overheidsorganisatie.			Nood aan aanvulling model

TABEL B10.5 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 1 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEUNING IN CASESTUDY	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A12) De *motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie* om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de sturende overheid opgelegde doelstellingen neemt toe naarmate	Sterke ondersteuning	Motivatie toename: VDAB-management, beheerscomité en kabinetten nagenoeg akkoord (uitgez. kabinet Tewerkstelling 1 m.b.t. doelstellingen inzake beleid) → *motivatie niet enkel door sturingsprikkels maar ook door drang tot vertrouwensopbouw*	(1) VOI-A: matige ondersteuning (2) MOVI-interview: matige ondersteuning. VOI's met beheersovereenkomst stijging van motivatie t.o.v. andere VOI's	*Nood aan complementeren van theorie*
(A12') de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix van inputs kan kiezen, toeneemt (MKOMI)	Beperkte ondersteuning	MKOMI toename: VDAB-management en kabinetten akkoord (beheerscomité onenigheid) Gebrekkige zelfstandige invloed van MKOMI op motivatie lijkt conform met MKOMI als *instaatstellende* voorwaarde	VOI-A: matige ondersteuning Management eerder akkoord	Geen nood aan aanpassing model of theorie
(A12') de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie meent dat de centrale overheid meer informatie over de resultaten, eventueel gecombineerd met de ingezette middelen, kan verzamelen, toeneemt (VIA[414])	Sterke ondersteuning	Initiële aanwezigheid informatie-asymmetrie (IA): cf. informatiestromen van de VDAB naar de Vlaamse Regering in het begin van de periode 1992-1999 en de gedragingen van de actoren bij de onderhandelingen van de eerste beheersovereenkomst (zie hoofdstuk 7.2.2) IA vermindering: VDAB-management, beheerscomité en kabinetten nagenoeg akkoord (met lichte twijfel bij beheerscomité en kabinet Financiën en Begroting) (een zekere mate van IA blijft wel bestaan) (cf. onderhandelingen beheersovereenkomst 1999-2002) Sterke zelfstandige invloed van VIA op motivatie is conform met VIA als *dwingende* voorwaarde →*motivatie van VDAB om IA in hoofde van Vlaamse regering te verminderen*	VOI-A: geen ondersteuning Management: noch akkoord, noch niet akkoord (wel akkoord VIA)	Geen nood aan aanpassing model of theorie *Nood aan complementeren van theorie*

TABEL B10.6 : TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

[414] Informatie-asymmetrie verwijst naar de informatievoorsprong inzake het productieproces (omzetting van inputs in resultaten) ten voordele van de uitvoerende overheidsorganisatie zoals deze ervaren wordt door de centrale overheid enerzijds en door de uitvoerende overheidsorganisatie anderzijds. Deze informatie-asymmetrie heeft betrekking op (1) de aard van de beleidsinhoudelijke doelstellingen en de te verwezenlijken of verwezenlijkte resultaten en (2) gegeven de beleidsinhoudelijke doelstellingen van de centrale overheid, betrekking op (de hoeveelheid van) de te verwezenlijken of verwezenlijkte resultaten, eventueel gecombineerd met de middelen die worden ingezet om bepaalde resultaten te bereiken.

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEU-NING IN CASESTUDY	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A12') de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie meent haar eigen doelstellingen te kunnen nastreven door de doelstellingen van de centrale overheid te verwezenlijken, toeneemt (VDI)	Matige ondersteuning	Initiële aanwezigheid doelincongruentie (DI): cf. analyse van doelstellingen van actoren wijst op de aanwezigheid van minstens een partiële DI tussen de VDAB en haar principalen op het vlak van beheer en/of beleid (zie hoofdstuk 9.4). DI vermindering: VDAB-management, beheerscomité en kabinetten eerder akkoord (met lichte twijfel bij VDAB-management, beheerscomité en kabinet Tewerkstelling) Verschil in perceptie tussen de actoren inzake de VDI hangt samen met drie factoren: (1) de primaire doelstellingen waarop de actoren zich richten bij de evaluatie van het gedrag van de VDAB[415]; (2) de periode waarop de respondenten zich richten bij de inschatting van de doelincongruentie (b.v. het afsluiten van een beheersovereenkomst t.o.v. de uitvoering van een beheersovereenkomst) en (3) de eventuele divergentie tussen formele afspraken en feitelijk gedrag (b.v. formeel leven de actoren zich in de doelstellingen van andere, maar feitelijk blijven ze vooral hun eigen doelstellingen nastreven). Matige invloed van VDI op motivatie lijkt conform van *dwingende* voorwaarde, maar evoluties niet afdoende *om VDI voldoende te verminderen naar alle aspecten van beleid* → *motivatie van de VDAB om DI in hoofde van de Vlaamse regering te verminderen (vanuit drang tot vertrouwensopbouw)*	VOI-A: matige ondersteuning Management: eerder akkoord (helemaal akkoord VDI)	Nood aan aanvulling model (verschil tussen formeel en feitelijk/ DI als multi-dimensioneel begrip / grotere complexiteit modellen) *Nood aan complementeren van theorie*
(A12') de mate waarin zij onderworpen is aan conflicterende doelstellingen van verschillende sturingsactoren binnen de centrale overheid afneemt (VMPP)	Heel beperkte ondersteuning	Initiële aanwezigheid MPP: cf. analyse van doelstellingen van actoren wijst op de aanwezigheid van minstens een partiële verschil in doelstellingen tussen het kabinet Tewerkstelling enerzijds en het kabinet Financiën en Begroting en kabinet Amtenarenzaken anderzijds op het vlak van beheer (zie hoofdstuk 9.4) MPP vermindering: kabinetten eerder akkoord tot helemaal akkoord, VDAB-management twijfel of onenigheid Verschil in perceptie kan grotendeels verklaard worden door de houding van het kabinet Financiën en Begroting m.b.t. de bevriezing van de dotatie en de negatieve prikkels via bekostiging onder de eerste beheersovereenkomst en de houding van het kabinet Ambtenarenzaken m.b.t. beheersautonomie inzake personeelsmanagement. Deze houdingen conflicteerden volgens leden van het VDAB-management en het beheerscomité met de eisen inzake resultaatsverwezenlijking die in de beheersovereenkomsten waren neergelegd Gebrekkige zelfstandige invloed op motivatie lijkt conform met VMPP als *faciliterende* voorwaarde, maar evoluties klaarblijkelijk niet afdoende om MPP wezenlijk te verminderen in hoofde van de VDAB	VOI-A: geen ondersteuning Management noch akkoord, noch niet akkoord (VMPP noch akkoord, noch niet akkoord)	Nood aan aanvulling model (verschil tussen formeel en feitelijk/ MPP als multi-dimensioneel begrip / grotere complexiteit modellen)

TABEL B10.6 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

[415] De horizontale principalen richtten zich vooral op de doelstellingen inzake beheer (vnl. zuinigheid) en efficiëntie; de centrale principaal op de beleidsinhoudelijke doelstellingen.

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEU-NING IN CASESTUDY	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A13) Het *sturingsvermogen van de centrale overheid om de uitvoerende overheidsorganisatie in de door de centrale overheid gewenste richting te sturen*, neemt toe naarmate	Matige ondersteuning	Sturingsvermogen toename: kabinetten eerder akkoord (met lichte twijfel bij kabinet Tewerkstelling 1 en kabinet Financiën en Begroting), VDAB-management en beheerscomité akkoord	(1) VOI-A: matige ondersteuning (2) MOVI-interview: matige ondersteuning. VOI's met beheersovereenkomst stijging van sturingsvermogen t.o.v. andere VOI's	Geen nood aan aanpassing model of theorie
(A13') de mate waarin de uitvoerende overheidsorganisatie zelf de optimale mix van inputs kan kiezen toeneemt (MKOMI) (de mate waarin de centrale overheid zich kan concentreren op strategische beslissingen eerder dan de operationele keuze van inputs)	Heel beperkte ondersteuning	MKOMI toename: VDAB-management en kabinetten akkoord (beheerscomité onenigheid) Gebrekkige zelfstandige invloed van MKOMI op sturingsvermogen lijkt conform met MKOMI als *instaatstellende* voorwaarde → *vermindering van inputsturing negatieve invloed op sturingsvermogen: komt er voldoende in de plaats (sturingsdeficit)?*	VOI-A: matige ondersteuning Management eerder akkoord	Nood aan aanvulling model (verlaging inputsturing op zich versterkt niet het sturingsvermogen)
(A13') de mate waarin de centrale overheid meent *meer of betere (of voldoende)* informatie over de resultaten (eventueel in combinatie met de ingezette middelen) van de uitvoerende overheidsorganisatie te kunnen verzamelen (VIA)	Sterke ondersteuning	IA vermindering: zie hoger Sterke zelfstandige invloed van VIA op sturingsvermogen is conform met VIA als *dwingende* voorwaarde	VOI-A: geen ondersteuning Management: noch akkoord, noch niet akkoord (wel akkoord VIA) VOI-A voordien reeds andere instrumenten (zei verder)	Geen nood aan aanpassing model of theorie
(A13') de mate waarin de centrale overheid meent dat de uitvoerende overheidsorganisatie haar eigen doelstellingen niet boven de doelstellingen van de centrale overheid plaatst (VDI)	Matige ondersteuning	DI vermindering: zie hoger Matige invloed van VDI op sturingsvermogen lijkt conform van *dwingende* voorwaarde, maar evoluties niet afdoende *om VDI voldoende te verminderen naar alle aspecten van beleid*	VOI-A: matige ondersteuning Management: eerder akkoord (helemaal akkoord VDI)	Nood aan aanvulling model (verschil tussen formeel en feitelijk/ DI als multi-dimensioneel begrip / grotere complexiteit modellen)

TABEL B10.6 (VERVOLG) : TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEU-NING IN CASESTUDY	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A13') de mate waarin de centrale overheid meent dat de uitvoerende overheidsorganisatie onderworpen is aan conflicterende doelstellingen van verschillende sturingsactoren binnen de centrale overheid, afneemt (VMPP)	Matige ondersteuning	MPP vermindering: zie hoger Matige zelfstandige invloed op sturingsvermogen lijkt conform met VMPP als *faciliterende* voorwaarde, maar evoluties klaarblijkelijk niet afdoende om MPP wezenlijk te verminderen in hoofde van de VDAB	VOI-A: geen ondersteuning Management noch akkoord, noch niet akkoord (VMPP noch akkoord, noch niet akkoord)	Nood aan aanvulling model (verschil tussen formeel en feitelijk/ MPP als multi-dimensioneel begrip / grotere complexiteit modellen)
Een verhoogde motivatie van de uitvoerende overheidsorganisatie om goede resultaten te bereiken m.b.t. de door de sturende overheid opgelegde doelstellingen en een toegenomen sturingsvermogen in hoofde van de centrale overheid om de uitvoerende overheidsorganisatie in de door de centrale overheid gewenste richting te sturen, leidt tot betere resultaten t.a.v. de doelstellingen zoals gedefinieerd door de centrale overheid	Onrechtstreekse ondersteuning	Deze causale link is als dusdanig niet expliciet voorwerp van nader onderzoek geweest. Maar er is sprake van resultaatsverbetering in zowel de arbeidsbemiddeling als de beroepsopleiding (uitgez. de rechtvaardigheid). Er is bovendien nagenoeg eensgezindheid over de toegenomen motivatie van de VDAB, en in mindere mate van het sturingsvermogen in hoofde van de Vlaamse regering in dezelfde analyseperiode.	(1) VOI-A: onrechtstreekse ondersteuning (2) Zie ook Kind en Gezin	Geen aanvulling van model of theorie

TABEL B10.6 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEU-NING IN CASESTUDY VDAB	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A8) Inputsturing door de centrale overheid t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie				
(A8') *Een vermindering van de sturing op inputs door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie vermeerdert de mogelijkheid tot keuze van een optimale mix van inputs door de uitvoerende overheidsorganisatie (MKOMI)*	Beperkte ondersteuning	Enkel invloed indien rekening gehouden wordt met de *feitelijke* mate van inputsturing, in plaats van de formele mate van inputsturing	VOI-A: matige ondersteuning Management: eerder akkoord (feitelijke mate)	Nood aan aanvulling model
(A8') *Een vermindering van de sturing op inputs door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie reduceert het probleem van de meerdere principalen (conflicterende doelstellingen) (VMPP)*	Beperkte ondersteuning	Twijfels over afname MPP bij VDAB-management en beheerscomité, maar niet bij kabinetten. Sturingsintensiteit van horizontale principalen niet echt afgenomen, maar bij kabinet Financiën en Begroting wel deels verschoven naar resultaten eerder dan middelen (b.v. verruimen van rol van afgevaardigde, die zowel controleert t.a.v. middelen als resultaten) Mogelijke verklaring binnen model: formele mate van inputsturing daalt niet duidelijk (b.v. behoud van ex ante algemeen toezicht van gemeenschapscommissarissen)	VOI-A: geen ondersteuning Management noch akkoord, noch niet akkoord Mogelijke verklaring binnen model: formele mate van inputsturing daalt niet duidelijk (b.v. behoud van ex ante algemeen toezicht van gemeenschapscommissarissen)	Geen nood aan aanpassing model of theorie

TABEL B10.7 : TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE OVERIGE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEUNING IN CASESTU-DY VDAB	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPS-THEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A9) Resultaatsturing door de centrale overheid t.o.v. de uitvoerende overheidsorganisatie				
(A9') *Een vermeerdering van de sturing op resultaten vermindert de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het stellen van duidelijke doelstellingen en inspraak door de uitvoerende overheidsorganisatie en de centrale overheid bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen (VDI)*	Sterke ondersteuning	Twijfels over afname doelincongruentie bij kabinet Tewerkstelling 1 en lid van werkgeverorganisaties inzake beleidsmatige doelstellingen. Duidelijkheid scheppen inzake de doelstellingen is het belangrijkste motiverende aspect van de beheersovereenkomst in de casestudy. Echter, sommige actoren percipiëren een discrepantie tussen het engagement t.o.v. de formele doelstellingen en het feitelijk gesteld gedrag. Mogelijke verklaring binnen het model: deze discrepantie kon blijven bestaan mede door een gebrek aan evaluatie en audit in de rsultaatsturingscyclus → *Belang van inspraak van agent m.b.t. doelstelling, normen en indicatoren het oog op legimitering van organisatie via beheersovereenkomst (invloed op doelsetting) (vanuit drang tot vertrouwensopbouw als motivatie)*	(1) VOI-A: matige ondersteuning Management: eerder akkoord. Duidelijke doelstellingen staan centraal. (2) MOVI-interview: vermindering van doelincongruentie bij VOI's met beheersovereenkomst eerder akkoord / bij VOI's zonder beheersovereenkomst noch akkoord, noch niet akkoord (3) Kind en Gezin: doelincongruentievermindering kan ook buiten resultaatsturing door explicitering van beleidsvisie en doelstellingen van politieke principaal (via beleidsbrieven) én doelstellingen van agent (via strategische planning)	Geen nood aan aanpassing model of theorie *Nood aan complementering van theorie*
(A9') *Een vermeerdering van de sturing op resultaten vermindert de informatie-asymmetrie ten gunste van de centrale overheid door het gebruik van informatiegenererende instrumenten (normering, monitoring, evaluaties en audits), gebaseerd op indicatoren (VIA)*	Heel sterke ondersteuning	Het gebrek aan audit van de informatie inzake resultaten verklaart binnen het model de schaarse twijfel m.b.t. het verminderen van de informatie-assymmetrie en de rol van de resultaatsturing terzake. Naast resultaatsturing zijn er evenwel nog andere instrumenten die de informatie-asymmetrie terugdrongen in de casestudy: doelmatigheidsonderzoeken, organisatiedoorlichtingen, jaarverslagen en klantenbevragingen, en reacties van belanghebbenden (gebruikers, sociale partners) → *Belang van resultaatsturing als legitimeringsinstrument voor de agent in plaats van sturingsinstrument voor de principaal (zie beheersovereenkomst I) via verminderen van informatie asymmetrie t.a.v. eigen doelen van de instelling (vanuit drang tot vertrouwensopbouw als motivatie)*	(1) VOI-A: matige ondersteuning Management eerder akkoord Ook andere informatierevelerende instrumenten dan beheersovereenkomst (2) Zie ook Kind en Gezin en VOI-B (3) MOVI- interview: VIA bij VOI's met beheersovereenkomst: helemaal akkoord/ bij VOI's zonder beheersovereenkomst: eerder akkoord	Nood aan aanvulling model m.b.t. andere informatiereveleren de instrumenten *Nood aan complementering van theorie*

TABEL B10.7 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE OVERIGE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

-ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEUNING IN CASESTU-DY VDAB	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPSTHEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A9') *In combinatie met een vermindering van inputsturing, zal een vermeerdering van resultaatsturing het 'meerdere principalen' probleem verder verminderen door inspraak van de verschillende principalen bij de ex ante specificatie van doelstellingen, indicatoren en normen (VMPP)*	Beperkte ondersteuning	Twijfels over afname MPP bij VDAB-management en beheerscomité. Wel positieve invloed van afspraken in de beheersovereenkomst en door inspraak bij de onderhandelingen van de beheersovereenkomsten, maar gedrag van horizontale principalen conformeert volgens VDAB-management en beheerscomité niet voldoende met de gemaakte afspraken in de beheersovereenkomst	(1) VOI-A: Geen ondersteuning Management: noch akkoord, noch niet akkoord (2) MOVI-Interview: VMPP bij VOI's met beheersovereenkomst: eerder niet akkoord/ bij VOI's zonder beheersovereenkomst noch akkoord, noch niet akkoord Verklaring binnen model: beheersovereenkomsten in Vlaanderen voorzien geen vermindering van inputsturing door horizontale principalen	Geen nood aan aanvulling model
(A10) Prikkels via bekostiging door de centrale overheid t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie				
(A10') *Een vermeerdering van de koppeling van bekostiging aan de resultaten vermindert de doelincongruentie tussen de centrale overheid en de uitvoerende overheidsorganisatie door het genereren van prikkels en risico-overdracht (door budgetallocatie of marktbekostiging) (VDI)*	Beperkte ondersteuning (voor wat betreft negatieve prikkels via bekostiging)	Twijfels over afname doelincongruentie bij kabinet Tewerkstelling 1 en lid van werkgeverorganisaties inzake beleidsmatige doelstellingen. Strikte negatieve prikkels via bekostiging bevorderen de doelcongruentie tussen de VDAB en haar principalen niet volgens leden van het VDAB-management, beheerscomité en kabinet Tewerkstelling → Probleem van negatieve prikkels via bekostiging: (1) Geringe politieke opportuniteit; (2) Gevaar van te sterke negatieve prikkels: pervers effect op gedrag van de agent en op doelcongruentie	(1) VOI-A: matige ondersteuning Management: eerder akkoord (2) Interview Kind en Gezin: problemen bij negatieve prikkels via bekostiging	Nood aan aanvulling model

TABEL B10.7 (VERVOLG): TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE OVERIGE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

-ONDERZOEKSHYPOTHESE	ONDERSTEU-NING IN CASESTUDY VDAB	VERKLARING VOOR MATE VAN ONDERSTEUNING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN VOOR AGENTSCHAPSTHEORETISCH MODEL EN BASISTHEORIE
(A11) Competitie door andere aanbieders t.a.v. de uitvoerende overheidsorganisatie				
(A11') *Een vermeerdering van de competitie met andere aanbieders voor de afzet van haar producten en diensten vermindert enerzijds, in combinatie met resultaatsturing, verder de informatie-asymmetrie ten gunste van de centrale overheid door vergelijking tussen de (resultaten van) de uitvoerende overheidsorganisatie en andere aanbieders mogelijk te maken (VIA)*	Heel beperkte ondersteuning	Een vergelijking tussen de VDAB en de andere aanbieders op de productmarkt was volgens de meeste respondenten praktisch niet doenbaar omwille van de andere aard van de instellingen (publiek, non-profit, profit) en hun verschillende positie op de arbeidsmarkt (deelmarkten, volledige markt) en/of niet wenselijk omwille van de verschillende doelstellingen. Anderen stelden dat het informeel en impliciet wel gebeurde.	VOI-A: geen ondersteuning want niet voldoende competitie (management noch akkoord, noch niet akkoord)	Geen nood aan aanpassing model (wel verfijning)
(A11') *Anderzijds vermindert een hogere competitie, in combinatie met een koppeling van de bekostiging, verder de ex ante doelincongruentie tussen centrale overheid en uitvoerende overheidsorganisatie door het versterken van de risico-overdracht (VDI)*	Matige ondersteuning (sterk voor arbeidsbemiddeling)	Twijfels over afname doelincongruentie bij kabinet Tewerkstelling 1 en lid van werkgeverorganisaties inzake beleidsmatige doelstellingen. De aanwezigheid van competitie versterkte het risico van vermindering van de middelen als gevolg van tegenvallende resultaten, vooral op het vlak van arbeidsbemiddeling waar de competitie heel sterk was. Bovendien verminderde competitie de doelincongruentie vooral naar deze doelstellingen die geaffecteerd werden door de marktwerking (economische doelstelling eerder dan sociale doelstelling) → *De mate van competitie heeft echter ook als zelfstandig sturingsmechanisme (los van de andere sturingsmechanismen) een invloed op de DI en de motivatie van de instelling door het genereren van nieuwe vormen van risico's (drang tot vertrouwensopbouw)*	(1) VOI-A: geen ondersteuning want niet voldoende competitie (management noch akkoord, noch niet akkoord) (2) Kind en Gezin: competitie motiverende kracht zonder resultaatsturing of prikkels via bekostiging	Nood aan aanvulling van model *Nood aan complementeren van basistheorie*

TABEL B10.7 (VERVOLG) : TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE OVERIGE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 2 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

Onderzoekshypothesen van categorie 3

ONDERZOEKSHYPOTHESE	MATE VAN ONDERSTEUNING EN VERKLARING	INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT	GEVOLGEN BASISMODEL / THEORIE
(A14) Bij herhaling van interacties zal de centrale overheid door leereffecten in toenemende mate de mate van resultaatsturing, de koppeling van bekostiging en resultaten en/of de mate van competitie vermeerderen en als gevolg hiervan, de mate van de inputsturing verminderen. Doorheen de tijd zullen deze leereffecten resulteren in resultaatsverbeteringen bij de uitvoerende overheidsorganisatie.	*Geen eenduidige ondersteuning* Dominante sturingsvisie bij actoren lijkt agentschapsmodel, maar formele en feitelijke sturing wijkt af. Resultaatsturing wordt formeel strenger, maar feitelijk niet. Positieve prikkels via bekostiging nemen feitelijke en formeel toe. Negatieve prikkels via bekostiging nemen feitelijk en formeel af. Competitie neemt toe. → verklarende factoren binnen model: diverse factoren → *verklarende factoren buiten model: beperkte en partiële toename van vertrouwen van de principaal t.a.v. de agent*	*Geen eenduidige ondersteuning* (1) Evoluties beheersovereenkomsten van de VOI's in het algemeen (zie hoofdstuk 6): verstrenging resultaatsturing, verruiming positieve prikkels, maar versoepeling negatieve prikkels via bekostiging (2) Feitelijke sturing meestal minder stringent dan formele sturing bij VOI's (zie hoofdstuk 6)	Nood aan aanvulling model (sturing door centrale overheid onder meer afhankelijk van capaciteit en ervaring/ onderscheid tussen formeel en feitelijk) *Nood aan complementeren van basistheorie*

TABEL B10.8 : TERUGKOPPELING VAN DE EMPIRIE AAN DE OVERIGE ONDERZOEKSHYPOTHESEN VAN CATEGORIE 3 EN INDICATIES VAN RUIMERE EXTERNE VALIDITEIT

De verantwoordelijkheid voor de ingenomen standpunten berust alleen bij de auteur.

Gepubliceerd door:
Faculteit Sociale Wetenschappen - Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven,
E. Van Evenstraat 2B, B - 3000 Leuven, België.

© 2002 by the author.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur / No part of this book may be reproduced in any form without the permission in writing from the author.

D/2002/8978/10