

HANDBOEK BESTUURSKUNDE

Organisatie en werking van het openbaar bestuur

Redactie

Annie Hondeghem, Wouter Van Dooren, Filip De Rynck,
Bram Verschuere en Sophie Op de Beeck

Handboek Bestuurskunde



In het kader van het duurzaam en mensvriendelijk ondernemen, streeft uitgeverij Vanden Broele ernaar om dag na dag haar activiteiten op volledig ecologisch verantwoorde wijze te ontplooiën.

Deze publicatie wordt dan ook gedrukt op papier waarvan de oorsprong gecertificeerd wordt door het FSC (Forest Stewardship Council). Dit label promoot de duurzaamheid inzake bosbeheer binnen het kader van sociaal, economisch en ecologische verantwoord ondernemerschap. Uitgeverij Vanden Broele verzekert u dan ook dat het aangewende papier met respect voor het milieu werd geproduceerd.

Eerste druk, 2017

Tweede editie

494 pag.

ISBN 978-90-496-1616-8

D/2017/0783/94

Art.nr.: 10SW003463

© 2017 Uitgeverij Vanden Broele – Stationslaan 23, B-8200 Brugge

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

De redactie streeft steeds naar betrouwbaarheid van de gepubliceerde informatie waarvoor ze echter niet aansprakelijk kan gesteld worden.

Uitgeverij Vanden Broele, Stationslaan 23, B-8200 Brugge

www.uitgeverij.vandenbroele.be



GPRC

Guaranteed
Peer Reviewed
Content

boekenvak.be/gprc

INHOUDSOPGAVE

Over de redacteurs	15
Voorwoord	17
DEEL 1	
Situering van de bestuurskunde	19
Hoofdstuk 1	
Introductie tot de bestuurskunde: Sferen in de samenleving	21
1. Inleiding	21
2. Vier sferen vanuit het individu bekeken	22
2.1. De sfeer van de gemeenschappen	24
2.2. De sfeer van de staat	25
2.3. De sfeer van de markt	27
2.4. De sfeer van de 'civil society'	28
2.5. De staat en de andere sferen	29
2.6. De markt en de andere sferen	31
2.7. Tijd en ruimte: de context maakt en verklaart verschil	32
2.8. Basistermen	33
3. Governance: arrangementen voor besturing	35
4. Referenties	36
Hoofdstuk 2	
De bestuurskunde als discipline	37
1. Inleiding	37
2. Definities van bestuurskunde	38
3. Case: de asielcrisis	39
4. Het studieobject van de bestuurskunde	41
5. De omgeving van het openbaar bestuur	49
6. Empirische, normatieve en prescriptieve bestuurskunde	54
7. Kennisintegratie en multi- of interdisciplinariteit	65
8. Tijdschriften en verenigingen bestuurskunde	67
9. Besluit	68
10. Verdere informatie	68
11. Referenties	69
Hoofdstuk 3	
Publieke versus private organisaties	71
1. Inleiding	71

2.	Publieke en private invloedssferen	74
2.1.	Publiek en privaat domein	74
2.2.	Publieke en private goederen; het klassieke liberaal-economische onderscheid	76
3.	Publieke en private organisaties	79
3.1.	Multidimensionale modellen	79
3.2.	Gevolgen van het 'publiek zijn'	83
3.3.	Vormen van dienstverlening	85
3.3.1.	Dienstverlening via het overheidsapparaat	86
3.3.2.	Dienstverlening door niet-overheidsorganisaties	87
3.3.3.	Afwegingen bij de keuze voor een dienstverleningsvorm	88
4.	Stereotypen over de overheid	91
5.	Publiek/privaat: een doorlaatbare grens	94
6.	Besluit	97
7.	Verdere informatie	97
8.	Referenties	98

Hoofdstuk 4

Maatschappij, bestuur en bestuurskunde: een historische schets	101
--	-----

1.	Inleiding	101
2.	Een driehoek van wederzijdse beïnvloeding	102
2.	De nachtwakersstaat (1800-1870)	104
2.1.	Maatschappelijke condities	104
2.2.	Rol van de overheid	105
2.3.	Bestuurskunde	107
3.	De infrastructuurstaat (1870-1919)	108
3.1.	Maatschappelijke condities	108
3.2.	Rol van de overheid	109
3.3.	Bestuurskunde	110
4.	De welvaartstaat (1919-1976)	112
4.1.	Maatschappelijke condities	112
4.2.	Rol van de overheid	114
4.3.	Bestuurskunde	116
5.	De ondernemende staat (1973-2000)	117
5.1.	Maatschappelijke condities	117
5.2.	Rol van de overheid	118
5.3.	Bestuurskunde	119
6.	De netwerkstaat (2000 – ...)	122
6.1.	Maatschappelijke condities	122
6.2.	Rol van de overheid	124
6.3.	Bestuurskunde	125
7.	Besluit	127
8.	Verdere informatie	127
9.	Referenties	128

Hoofdstuk 5

Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance	131
1. Inleiding	131
2. Het bureaucratisch organisatiemodel	132
2.1. De Weberiaanse bureaucratie	133
2.2. Kenmerken en voordelen van de bureaucratie	138
2.3. Kritiek op het bureaucratiemodel	138
2.3.1. Een bestuurssociologische visie op de bureaucratie	139
2.3.2. Een economische visie op de bureaucratie	141
3. Het New Public Management	143
3.1. Het ontstaan van het New Public Management	143
3.2. Kenmerken van het New Public Management	145
3.3. Variaties in NPM-hervormingen	149
3.4. Impact van het New Public Management	151
3.5. Dysfuncties van het New Public Management	154
3.6. Bijsturingen van het New Public Management	157
4. Het New Public Governance	159
5. Besluit	163
6. Verdere informatie	164
7. Referenties	164

DEEL 2

Cartografie en ontwikkelingen in het openbaar bestuur	169
---	-----

Hoofdstuk 6

De federale overheid	171
1. Inleiding	171
2. Bevoegdheden van de federale overheid	172
3. De politiek-bestuurlijke instellingen van de federale overheid	174
3.1. De wetgevende macht	174
3.2. De uitvoerende macht	175
3.3. Andere instellingen	177
3.3.1. De Raad van State	178
3.3.2. Het Grondwettelijk Hof	179
3.3.3. Het Rekenhof	180
3.3.4. De federale Ombudsman	181
4. De administratieve instellingen van de federale overheid	182
4.1. De Copernicushervorming	182
4.2. De Federale en Programmatorische Overheidsdiensten	185
4.3. De Federale Wetenschappelijke Instellingen	189
4.4. De Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid	190
4.5. Andere openbare instellingen	191

5. De federale overheidsbedrijven	191
5.1. De NMBS-groep	193
5.2. Bpost	193
5.3. Proximus	194
5.4. Belgocontrol	195
6. Het leger	195
7. De federale politie	197
8. Justitie	199
9. Personeels- en financiële middelen van de federale overheid	204
9.1. Personeel	205
9.2. Financiën	206
10. Besluit	210
11. Verdere informatie	211
12. Referenties	211

Hoofdstuk 7

De regionale overheid: Vlaamse overheid	213
1. Inleiding	213
2. Historisch overzicht: Vlaanderen in de staatshervorming	214
3. Bevoegdheden van de Vlaamse overheid	217
3.1. De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap	217
3.2. De bevoegdheden van de gewesten	218
3.3. De bedrieglijke eenvoud van het onderscheid	218
4. De politiek-bestuurlijke instellingen	220
4.1. Wetgevende macht	220
4.2. Uitvoerende macht	222
4.2.1. De Vlaamse Regering	222
4.2.2. De kabinetten	224
5. De Vlaamse financiële middelen	224
5.1. De inkomsten	225
5.2. De uitgaven	226
6. Administratieve instellingen	227
6.1. Departementen	229
6.2. Agentschappen	229
6.2.1. Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA)	230
6.2.2. Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA)	231
6.3. Andere Vlaamse instellingen	233
6.3.1. Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)	234
6.3.2. Nog enkele andere instellingen	235
6.4. Sturingsinstrumenten	236
6.5. De beleidsraad	237
6.6. Het managementcomité	238

6.7. Het voorzitterscollege	238
6.8. Het adviesstelsel en de strategische adviesraden	239
7. Personeelsmiddelen van de Vlaamse overheid	240
8. De Vlaamse administratie: de holding Vlaanderen	241
9. Conclusie	244
10. Verdere informatie	244
11. Referenties	245

Hoofdstuk 8

De lokale besturen	249
1. Inleiding	249
2. Lokale besturen in België	250
2.1. Lokale besturen en de staats Hervorming	250
2.2. Aantal en soorten lokale besturen	253
2.3. Lokale autonomie versus centraal toezicht	255
2.3.1. Autonomie en medebewind	255
2.3.2. Toezicht	258
2.4. Lokale inkomsten en uitgaven	259
2.4.1. De inkomsten	259
2.4.2. De uitgaven	263
2.5. De provinciale besturen en de provinciale autonomie	264
3. Politieke organisatie van de Vlaamse lokale besturen	266
3.1. De verkozen raden	266
3.2. Uitvoerende macht	268
4. De administratieve organisatie van de Vlaamse lokale besturen	269
4.1. De gemeentelijke ambtenaren en de ambtelijke organisatie	269
4.2. New Public Management op lokaal niveau	272
4.3. Beleids- en beheerscyclus	274
4.4. Personeel en personeelsbeleid	275
4.5. Gemeenten in netwerkverbanden	277
5. Andere lokale actoren	278
5.1. OCMW's	278
5.2. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	280
5.3. Politiezones en hulpverleningszones	282
6. De lokale besturen in het binnenlands bestuur	284
6.1. Het lokaal bestuursstelsel in Vlaanderen	284
6.2. Centralisatie versus decentralisatie	286
7. Besluit	288
8. Verdere informatie	289
9. Referenties	290

DEEL 3

Organisatie, processen en actoren in het openbaar bestuur 295

Hoofdstuk 9

Regulering 297

1. Inleiding	297
2. Het concept regulering	299
2.1. Definities van regulering	299
2.2. Waarom reguleren?	301
2.2.1. Economische motieven	301
2.2.2. 'Public interest' motieven	303
2.2.3. Positivistische economische theorie	304
2.3. Reguleren voor en door verschillende actoren	306
2.4. Stijlen van regulering	307
2.4.1. Command and control	307
2.4.2. Zelfregulering	308
2.4.3. 'Slimme' regulering	310
2.5. Evaluatie van de werking	311
3. Evoluties in economische regulering	312
3.1. De regulerende staat	312
3.2. Privatisering en liberalisering	314
4. Regulerende agentschappen en regulerende constellaties	317
4.1. Regulerende agentschappen	317
4.1.1. Ontstaan	317
4.1.2. Economische motieven	320
4.1.3. Kritiek	321
4.2. Multiactor regulering en regulerende constellaties	322
4.2.1. Vier assen van coördinatie	322
4.2.2. Competitie of samenwerking tussen actoren	326
5. Besluit	327
6. Verdere informatie	328
7. Referenties	328

Hoofdstuk 10

Politiek-ambtelijke verhoudingen 331

1. Inleiding	331
2. Klassieke dichotomie: vaak het uitgangspunt en de norm	333
2.1. Wilson en Weber	333
2.2. Voorbij de dichotomie	336
3. Politiek-ambtelijke verhoudingen in België in de praktijk	339
3.1. Hoe wordt men ambtenaar?	339
3.2. Politieke benoemingen	343
3.3. Ministeriële Kabinetten	348

4. Theoretische modellen in de bestuurskunde	351
4.1. Aberbach, Putnam en Rockman: Beelden van politiek ambtelijke relaties	352
4.2. Svara: Roltypering	354
4.3. Peters: Systeemtypering	355
4.4. Public Service Bargain (PSB)	357
5. Politiek-ambtelijke verhoudingen: de contextuele factoren	359
5.1. Kenmerken van politieke systemen	359
5.2. Settings	360
5.3. Beroepsbeelden en persoonlijke eigenschappen	362
5.4. Beleidsuitvoerders maken keuzes	363
6. Besluit	364
7. Referenties	365

Hoofdstuk 11

Bestuur en burger	367
1. Inleiding	367
2. Burger en bestuur: zicht op een complexe relatie	368
2.1. Vertrouwen	369
2.2. Exit, voice en loyalty	372
2.2.1. Voice	373
2.2.2. Exit	373
2.2.3. Loyalty	375
2.3. Maatschappelijke trends: individualisering en informalisering	375
3. Nieuwe rollen voor de burger	377
3.1. De burger in verschillende rollen	377
3.2. Politieke opvattingen over burgerrollen	378
4. Burgers als klanten	379
4.1. Klagende klanten	379
4.2. Kiezende klanten	380
5. Rechts- en belangenbescherming	382
5.1. Openbaar onderzoek en bezwaarschriften	382
5.2. Openbaarheid van bestuur	384
6. Burgers als adviseurs, participanten en co-creanten	386
6.1. Een participatieladder	386
6.2. De adviesraden	389
6.3. Referendum en volksraadpleging	390
6.4. Cocreatie en autonome burgerinitiatieven	392
6.4.1. Cocreatie	392
6.4.2. Autonome burgerinitiatieven	393
6.5. Enkele beschouwingen over participatie	394
7. Besluit	396
8. Verdere informatie	397
9. Referenties	397

Hoofdstuk 12

Bestuur en maatschappelijk middenveld	401
1. Inleiding en begripsbepaling	401
2. Begripsbepaling	402
2.1. De verzuiling en de omvang van het maatschappelijk middenveld	402
2.2. Het middenveld: een poging tot definitie	404
3. Het middenveld 'ontrafeld': een huis met vele kamers	404
3.1. De non-profit sector	404
3.2. Ledenverenigingen	405
3.3. Belangenorganisaties	406
3.4. Nieuwe burgerinitiatieven	407
4. Het middenveld: drie belangrijke maatschappelijke rollen	408
4.1. Belangenverdediging en beleidsbeïnvloeding	409
4.1.1. Insider strategieën	412
4.1.2. Outsider strategieën	413
4.1.3. Collectieve strategieën	415
4.2. Beleidsuitvoering: het leveren van publieke diensten	417
4.2.1. België en Vlaanderen: een traditie van publieke dienstverlening door het middenveld	417
4.2.2. Potentiële voordelen van dienstverlening door het middenveld	420
4.2.3. Potentiële nadelen van dienstverlening door het middenveld	421
4.3. Medebeheer	422
4.4. Conflicterende rollen?	424
5. Besluit	425
6. Verdere informatie	425
7. Referenties	426

DEEL 4

Kwaliteitsmaatstaven in het openbaar bestuur	429
--	-----

Hoofdstuk 13

Goed bestuur	431
1. Inleiding	431
2. Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven	432
2.1. Sigma waarden: een scherpe en doelgerichte overheid	433
2.1.1. Definitie	433
2.1.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Sigma waarden?	434
2.1.3. Kijken naar de overheid door een Sigma-bril	434
2.2. Theta waarden: een integere, rechtvaardige en democratische overheid	438
2.2.1. Definitie	438
2.2.2. Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Theta waarden?	439
2.2.3. Kijken naar de overheid door een Theta-bril	440

2.3.	Lambda waarden: een robuuste en dynamische overheid	442
2.3.1.	Definitie	442
2.3.2.	Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven in de familie van de Lambda waarden?	442
2.3.3.	Kijken naar de overheid met een Lambda-bril	444
3.	Hoe verhouden kwaliteitsmaatstaven zich tot elkaar?	446
3.1.	Kwaliteitsmaatstaven als complementen op het macroniveau	446
3.2.	Kwaliteitsmaatstaven in contradictie op microniveau	448
3.2.1.	Sigma versus theta: 'The pursuit of absolute integrity'	448
3.2.2.	Sigma versus lambda: De Britse spoorwegen	449
3.2.3.	Theta versus lambda: 'League tables'	450
3.3.	Contradictorisch of complementair? Een uitweg uit de paradox.	451
4.	Besluit	452
5.	Verdere informatie	453
6.	Referenties	453

Hoofdstuk 14

	Integriteit	455
1.	Inleiding	455
2.	De begrippen: wat is ethiek, integriteit, integriteitsbeleid?	457
2.1.	Definities: een kwestie van filosofie, cultuur en macht	457
2.2.	Ambtelijke ethiek	459
2.3.	Ambtelijke integriteit en ethische dilemma's	460
2.4.	Ambtelijk integriteitsbeleid	462
3.	Het belang van integriteit en integriteitsbeleid	463
3.1.	Ambtelijke integriteit en het vertrouwen van burgers in de overheid	463
3.2.	Het toenemende belang van ambtelijke integriteit en integriteitsbeleid	466
4.	Politieke integriteit	470
5.	Integriteitsbeleid: benaderingen en risico's	474
5.1.	Benaderingen van integriteitsbeleid	474
5.2.	Risico's verbonden aan het voeren van integriteitsbeleid	478
6.	De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele modellen	479
6.1.	Modellen op nationaal of regionaal niveau	480
6.2.	Modellen op organisationeel niveau	482
7.	De inhoud van een integriteitsbeleid: enkele concrete instrumenten	483
7.1.	Integriteit achterhalen en omschrijven	484
7.2.	Begeleiden naar integriteit	486
7.3.	Monitoren van integriteit	487
7.4.	Afdwingen van integriteit	488
8.	Besluit	488
9.	Verdere informatie	489
10.	Referenties	489
	Over de auteurs	493

OVER DE REDACTEURS

Annie Hondeghem is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. Zij is directeur van het KU Leuven Instituut voor de Overheid en programmadirrecteur van de opleidingen politieke wetenschappen. Haar onderzoek situeert zich op het vlak van personeelsmanagement bij de overheid, veranderingsmanagement, gelijke kansen en diversiteit, en integratiebeleid. Zij is docent van het vak bestuurskunde aan de KU Leuven.

Wouter Van Dooren is hoofddocent bestuurskunde aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en de Antwerp Management School. Binnen de Onderzoeksgroep Public Administration & Management (Management en Bestuur) doet hij vooral onderzoek naar prestaties van publieke overheden, prestatie management en verantwoordingsrelaties. Hij is docent van het vak bestuurskunde aan de Universiteit Antwerpen.

Filip De Rynck is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Zijn onderzoeksdomeinen zijn het lokaal bestuur en de binnenlandse bestuursorganisatie, beleidsnetwerken en burgerparticipatie. Hij is docent van het vak bestuurskunde aan de Universiteit Gent.

Bram Verschuere is hoofddocent bestuurskunde en publiek management aan Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Zijn onderzoek situeert zich op het vlak van de relaties tussen overheid en middenveld, coproductie van publieke diensten, de organisatie van de overheid en het welzijnsbeleid.

Sophie Op de Beeck is senior onderzoeker bij het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Haar onderzoeksinteresses situeren zich op het terrein van personeelsmanagement in de publieke sector, in het bijzonder strategisch HRM en de rol van leidinggevenden in personeelsaangelegenheden.

Dit boek is het resultaat van een intensieve samenwerking tussen drie instellingen: KU Leuven, Universiteit Antwerpen en Universiteit Gent. Alle auteurs zijn of waren medewerkers bij één van deze instellingen.

VOORWOORD

Waarmee wordt bestuurskunde geassocieerd? Als deze vraag voorgelegd wordt aan studenten komen begrippen naar voor als: overheid, ambtenaar, bureaucratie, regels,... Deze antwoorden zijn niet verkeerd, maar geven toch maar een deel weer van waar de hedendaagse bestuurskunde mee bezig is. Evengoed zou men begrippen kunnen naar voor schuiven als: burgerparticipatie, publiek-private samenwerking, deregulering, *multi-level governance*, netwerken,...

Het volstaat de krantenkoppen te bekijken om een zicht te krijgen op actuele bestuurskundige vraagstukken. Een beperkte selectie uit de krantenkoppen van april en mei 2017 levert het volgende beeld op (De Standaard):

- Sint-Amands wil fuseren met Puurs
- De Block geeft ziekenhuizen veel vrijheid
- Topman zorgsector eist nieuwe staatshervorming om ‘Tsunami van vergrijzing’ op te vangen
- Politieke benoemingen: ‘Vlaamse Regering moet ook voor eigen deur vegen’
- Kinesisten naar Raad van State tegen tariefakkoord

Waarom zijn dit bestuurskundige vraagstukken? Bestuurskunde heeft in essentie te maken met de inrichting en de werking van het openbaar bestuur, in relatie tot zijn omgeving. De bestuurskunde wil analyses en oplossingen aanbieden voor problemen in het bestuur van de overheid of overheidsachtige instellingen. Bestuurskunde is dus zowel een descriptieve als een prescriptieve wetenschap. De descriptieve bestuurskunde wil weten hoe het openbaar bestuur in mekaar zit. De prescriptieve bestuurskunde schrijft voor hoe het openbaar bestuur beter kan worden ingericht. In die zin is de bestuurskunde zowel een ‘wetenschap’ als een ‘kunde’.

Dit handboek is bedoeld als kennismaking met de bestuurskunde. Het richt zich in eerste instantie tot bachelor-studenten in de humane wetenschappen die voor het eerst geconfronteerd worden met de discipline. Dit belet niet dat ook andere lezers, bijvoorbeeld in het kader van overheidsexamens, interesse kunnen hebben voor het handboek.

Het handboek moet gelezen worden als een onderdeel van een drieluik bestuurskunde – overheidsmanagement – beleidskunde, waarvoor eveneens tekstboeken bestaan. Het onderscheid is gebaseerd op tradities binnen de sub-disciplines, maar ook op pragmatische keuzes. Bestuurskunde richt zich vooral op vraagstukken van bestuur en organisatie; overheidsmanagement focust op de functionele managementdomeinen en beleidskunde op de beleidsprocessen binnen de overheid. De keuzes hadden evenwel ook anders kunnen gemaakt worden. In buitenlandse handboeken wordt bestuurskunde vaak als koepeldiscipline beschouwd, waarbij overheidsmanagement en beleidskunde specifieke onderdelen

betreffen. Wij beschouwen ze eerder als evenwaardige onderdelen van de studie van het openbaar bestuur.

Het handboek bestuurskunde bestaat uit vier delen. Het eerste deel omvat een situering van de bestuurskunde als discipline. Hoe kunnen we bestuurskunde omschrijven? Waarom is een aparte studie van het openbaar bestuur noodzakelijk. Hoe is de bestuurskunde als discipline gegroeid? Wat is het basisorganisatiemodel voor het openbaar bestuur? Het tweede deel tracht inzicht te geven in het complex van bestuurskundige organisaties op de verschillende bestuursniveaus in België: federaal, regionaal, lokaal. Het derde deel gaat in op de organisatie, processen en actoren binnen het openbaar bestuur. Hierin komen vraagstukken aan bod zoals regulering en wordt de relatie met verschillende actoren besproken: politiek-ambtelijke verhoudingen, bestuur en burger, en bestuur en maatschappelijk middenveld. Deel vier tenslotte gaat in op kwaliteitsmaatstaven van het openbaar bestuur en op de vraag hoe 'goed' bestuur kan omschreven worden.

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen drie instellingen: de KU Leuven, de Universiteit Antwerpen en de Universiteit Gent. Deze instellingen zijn de belangrijkste academische kenniscentra voor bestuurskunde in Vlaanderen. Door samen te werken willen we deze kennis nog versterken, niet alleen op het vlak van onderzoek, maar ook op het vlak van onderwijs. We hopen dat dit het openbaar bestuur in Vlaanderen ten goede zal komen.

Voor u ligt nu de tweede, herziene editie van het 'Handboek Bestuurskunde'. De veranderingen in deze tweede editie zijn voornamelijk gebaseerd op de meest recente ontwikkelingen in de discipline en het veld, evenals de ervaringen met en feedback over (het gebruik van) het boek in het universitaire onderwijs de voorbije jaren.

Tot slot wenst het redactieteam iedereen te bedanken die rechtstreeks of onrechtstreeks heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit handboek.

DEEL 1

Situering van de bestuurskunde

HOOFDSTUK 1

Introductie tot de bestuurskunde: Sferen in de samenleving

Filip De Rynck

1. Inleiding

In het woord bestuurskunde zit het element besturen en het nog meer abstracte woord sturen. In dit handboek gaat het over sturen in de betekenis van de vormgeving van de samenleving en over de rol die de overheid daarin speelt. In hoofdstuk 2 'De bestuurskunde als discipline' geven we een meer uitgewerkte omschrijving van wat bestuurskunde als wetenschap over besturen en sturen beoogt. In het debat over de overheid en over de manier waarop we onze samenleving willen ordenen raken bestuurskunde, recht, economie en politicologie sterk vervlochten. Dat zijn immers voor een belangrijk deel ideologische debatten. In dit soort debatten kijken mensen op een bepaalde manier naar de samenleving en formuleren ze voorstellen over hoe die samenleving er anders en misschien beter zou uitzien. In die 'beelden van de samenleving' is de overheid of de staat een van de sferen die een samenleving vorm geven, maar het is niet de enige sfeer. Over die sferen gaat dit introducerende deel. Wat we doen is een vorm van 'meta-analyse': we kijken naar de manier waarop we kijken naar onze samenleving om dan vervolgens over de rol van de staat en de organisatie van de overheid na te denken. Daarmee creëren we een vorm van gemeenschappelijk kijken en een beeldtaal waarmee

we elkaar kunnen begrijpen in het beschrijven en ontleden van de vele discussies over de organisatie en de vormgeving van onze samenleving.

LEERDOELSTELLINGEN

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de lezer:

- de vier sferen in de samenleving apart omschrijven en de onderlinge verbanden tussen de sferen aangeven;
- de relatie met en de impact van het optreden van de overheid ten aanzien van de drie andere sferen uitleggen;
- het model gebruiken om verschillende landen met elkaar op hoofdlijnen te vergelijken;
- de termen over de soorten organisaties op de vier sferen toepassen.

2. Vier sferen vanuit het individu bekeken

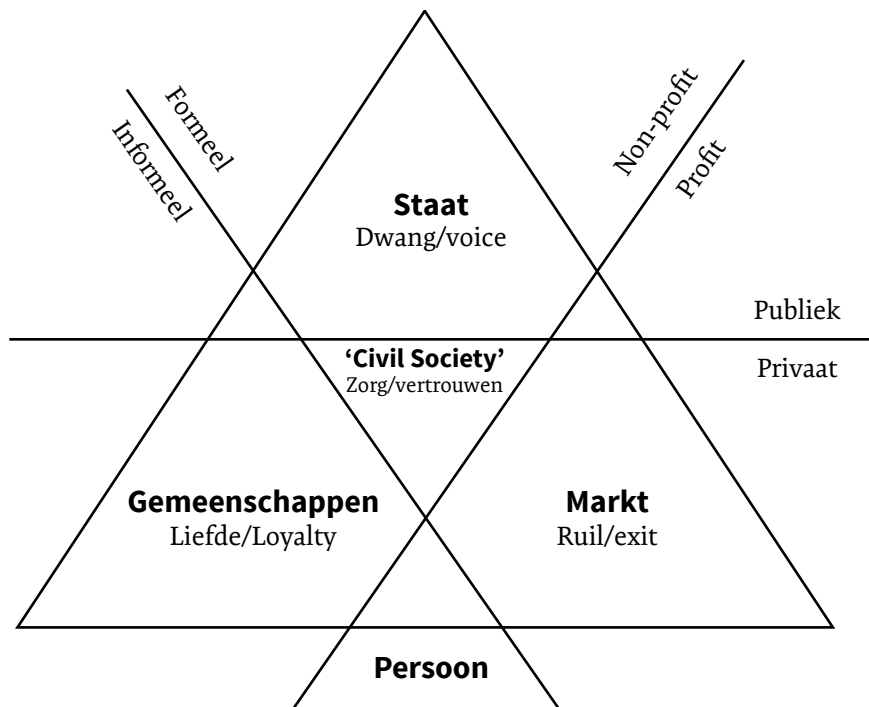
We beginnen de toelichting bij elk van ons als individu. Elk individu verhoudt zich op een bepaalde manier tot de vier sferen: het zijn als het ware werelden waarin je als individu wordt opgenomen of binnentreedt. Eraan ontsnappen kun je als lid van een bepaalde samenleving niet. En ook als je verhuist, kom je in een andere samenleving weer in die vier sferen terecht. Ze vormen de bouwblokken in en van elke samenleving. Het schema in figuur 1 start daarom helemaal onderaan bij ‘de persoon’, elk van ons dus. Iedereen heeft te maken met de staat, met de gemeenschappen, met de markt en met het maatschappelijk middenveld.

Het begrip samenleving gebruikten we al en dat moeten we breed opvatten. Het is niet vastomlijnd, al heeft elke samenleving wel te maken met het afbakenen van grenzen. De meest brede invulling van de samenleving is de wereld of de globale samenleving, die met discussies zoals de opwarming van de aarde, de migratiestromen, internet, de impact van grote multinationale ondernemingen,... steeds minder een abstract begrip is, maar steeds meer concrete, zichtbare en dagelijkse impact heeft op het leven van elke persoon, waar die ook leeft. Maar het begrip samenleving kan ook betrekking hebben op een gemeente of een buurt, de kleine schalen. En wellicht moeten we het begrip samenleving steeds meer een meerschallige betekenis geven en zijn grenzen relatief. Hoe relatief ook, toch blijft het aanvoelen dat tussen de Vlaamse samenleving in Gent, Antwerpen of Leuven en deze in pakweg Peking, Moskou of New York, wel degelijk ‘lokale’ verschillen te merken zijn. Vlaanderen en Noord-Korea: hoe zeer ook de wereld globaal

is, toch zijn er tussen deze twee gebieden nog wel significante verschillen in de manier waarop ze zijn georganiseerd.

We perken het begrip samenleven in dit handboek in tot politiek georganiseerde verbanden, met alle noodzakelijke relativisering over de territoriale grenzen en over het door elkaar lopen van politieke gemeenschappen (de lokale, de Vlaamse, de Belgische, de Europese, de wereld,...). Elke samenleving die een politiek georganiseerd verband vormt, bestaat uit verhoudingen tussen vier sferen, die elk hun eigen kenmerken hebben, die onderling met elkaar in verband staan, elkaar beïnvloeden en die in de tijd en de ruimte veranderbaar zijn. Het geheel van de sferen en hun onderlinge relaties bepaalt hoe een samenleving in elkaar zit en hoe burgers deze samenleving ervaren. Elke sfeer heeft eigen kenmerken die ze onderling verschillend maakt. Het zijn die kenmerken en verhoudingen die ervoor zorgen dat samenlevingen van elkaar verschillen.

Figuur 1: De 4 sferen



Bron: schema uit Van de Donk, 2008

We overlopen eerst de vier sferen apart en gaan vervolgens in op de onderlinge relaties en hoe de sferen elkaar beïnvloeden. We geven weer hoe

de sferen in elkaar overlopen en we eindigen met een toelichting bij de categorieën waarmee organisaties die actief zijn in deze sferen worden ingedeeld: staat versus markt; publiek versus privaat; formeel versus informeel; non-profit versus profit. Dat zijn als het ware de hoekvlaggen waarmee we het veld van de bestuurskunde al in belangrijke mate niet alleen afbakenen, maar ook invulling geven.

2.1. De sfeer van de gemeenschappen

We beginnen bij de relatie tussen het individu en de sfeer van de gemeenschappen die we ook als de private sfeer kunnen omschrijven. Elke persoon heeft rond zich een individuele private sfeer. Dit is ook de sfeer waarin mensen met andere mensen relaties aangaan, een gezin stichten, deel zijn van familie en van sociale netwerken. Het gaat in brede zin over gemeenschappen die allerlei vormen kunnen aannemen. Liefde en vrijwilligheid kenmerken deze sfeer. De relaties zijn immers, althans in theorie, horizontaal en machtsvrij: mensen gaan vanuit vrije keuze met elkaar relaties aan. Het is, ook in theorie, de wereld van rechten en vrijheden. De vrijheid van spreken, van religie, van seksuele voorkeur,... Hier komen we al dicht bij de andere sferen: die rechten en vrijheden in de private sfeer van de gemeenschappen zijn immers al grotendeels door de staat bepaald en kunnen alvast al grondig verschillen tussen samenlevingen. Na verloop van tijd lijkt het echter wel alsof die rechten en plichten van nature deel uitmaken van de private sfeer. We staan er wellicht te weinig bij stil dat deze private rechten en vrijheden al in grote mate het resultaat zijn van keuzes die in een samenleving zijn gemaakt en voortdurend in verandering zijn. In het huidige Turkije bijvoorbeeld staan deze rechten in de private sfeer onder zware druk. Het is bijvoorbeeld ook duidelijk dat de reacties van het politieke systeem in alle landen op dreigende terreur grote invloed hebben op rechten en vrijheden en op onze privacy.

In de private sfeer van de gemeenschappen zit, althans in theorie, geen dwang, er is niemand die mensen ergens toe verplicht. In die private sfeer maken ze keuzes, bijvoorbeeld om al dan niet kinderen te krijgen, samen te wonen, een actief sociaal leven te leiden,... We beschrijven deze sfeer hier ideaaltypisch want in de dagelijkse praktijk is de private sfeer soms wel dwingend. Mensen worden in de private sfeer onderdrukt of ze zijn het slachtoffer van geweld. Sociale druk en maatschappelijke verwachtingen kunnen heel erg sturend zijn voor de keuzes die we (denken te) maken.

De vrijheid in de private sfeer is in de praktijk vaak erg begrensd door de sociaaleconomische positie van mensen (zie bv. kansarmoede) of door de afhankelijkheid van mensen onderling (bv. man en vrouw). Bredere maatschappelijke fenomenen beïnvloeden voortdurend de private sfeer, die in die zin nooit echt helemaal privaat kan zijn.

2.2. De sfeer van de staat

Elke persoon komt voor verschillende aspecten van het leven in contact met de sfeer van de staat. Bijna op elk moment van de dag en nagenoeg voor alle belangrijke zaken hebben we met de staat te maken. Dat is een abstract begrip dat betrekking heeft op het geheel van overheden en instellingen die optreden voor het algemeen belang en die ons kunnen verplichten, stimuleren, ondersteunen of hinderen in wat we willen doen maar die we als burgers en als samenleving ook mee vormgeven (door politieke partijen, door debat, door verkiezingen, door participatie, door de media,...). Elke samenleving voert nagenoeg voortdurend het politieke debat over de rol van de staat en over de manier waarop overheden in een samenleving moeten optreden. We hadden het hierboven al over de rechten en vrijheden in de private sfeer: de afbakening daarvan, de inperking of uitbreiding, is een goed voorbeeld van wat we met dat abstracte begrip van de sfeer van de staat bedoelen. Daardoor wordt het ook al minder abstract. Maar evengoed gaat de rol van de staat over bijvoorbeeld de manier waarop de staat het woningbezit kan aanmoedigen en dan gaat het over leningen, hypotheek, subsidies, premies,... Of over de manier waarop de staat sport in de breedte moet aanmoedigen en topsport moet ondersteunen, al dan niet in functie van de Olympische Spelen van 2020 in Tokyo.

In de sfeer van de staat situeren we alle overheden en hun instellingen, van alle territoriale niveaus, van gemeenten tot het globale niveau (bv. de Verenigde Naties). Onder overheden verstaan we telkens het politieke systeem op al deze niveaus (verkiezingen, parlementen, uitvoerende machten), de administraties die beslissingen voorbereiden en uitvoeren, de rechterlijke machten (in allerlei vormen). Wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten samen vormen de staat, te bekijken als dat geheel van instellingen. De verhoudingen tussen deze drie machten verschillen overigens al sterk van staat tot staat. In sommige landen zijn er nauwelijks schotten tussen deze drie machten; in landen als de onze geldt het belangrijke democratische principe van de scheiding van deze machten.

De staat neemt, op al die territoriale niveaus, beslissingen en kan daarbij dwingend optreden en mensen bijvoorbeeld tegen hun zin wetten doen respecteren of belastingen doen betalen. Het geheel van publieke instellingen en bindende beslissingen vormt dus de staat, met bevoegdheden, rechten en plichten vastgelegd binnen bepaalde democratische regels, op de eerste plaats in de grondwet (we hebben het hier nu over de democratische staten) en vervolgens in een indrukwekkend geheel van wetten, decreten, voorschriften allerhande,... Het is binnen dat kader dat bijvoorbeeld wordt omschreven dat de burgemeester van uw gemeente een café kan sluiten dat overlast veroorzaakt, of de weg kan afsluiten voor een wielervedstrijd. Het is dat kader dat bepaalt dat de federale overheid en de gemeentebesturen belastingen mogen heffen op uw inkomen en de gemeenten en de Vlaamse overheid dat mogen doen op uw huis als u daar eigenaar van bent. De staat kan belastingen heffen en elke burger wordt geacht deze belastingen te betalen. Met deze belastingen worden keuzes gemaakt in het politieke systeem. De staat kan dwingen en straffen, de voorbeelden hierboven tonen dat aan. Uiterste vormen van dwang zijn de vrijheidsberoving door burgers in de gevangenis te plaatsen. Dwang is een exclusief kenmerk van de staat. Een bedrijf kan mensen niet juridisch dwingen tot een bepaald gedrag. Ten opzichte van de staat hebben de burgers 'voice' (stem): ze drukken via verkiezingen hun voorkeuren uit voor het beleid van de staat en geven aan wie de staat moet besturen (via het stemmen, letterlijk dan). Ze verheffen hun stem via protest of steun en dat gebeurt op allerlei manieren ('voice' in de figuurlijke betekenis). De keuzes over waar de staat zich mee bezig houdt, hoe de staat eventueel kan dwingen en hoe ze zich organiseert, dat zijn allemaal discussies in het politieke systeem. Dat gaat dan bijvoorbeeld over de interne organisatie van de staat (gaan we de staat hervormen of niet; zijn er nog provincies nodig; moeten de gemeenten groter worden; moet er meer macht naar Europa?); welke bevoegdheden laten we helemaal aan de markt over, wat laten we meer aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers? De staat kan als gevolg van politieke beslissingen dus omvangrijk zijn, kleiner worden, groter worden, zich minder of meer of op een andere manier met bepaalde materies bezig houden. Nagenoeg altijd gaat het dan over de verhoudingen tussen de sferen en over de relaties tussen de sferen. Vinden we dat de banken (de markt) beter moeten worden gereguleerd (door de staat); vinden we dat burgers (civil society) meer samen moeten werken om zorg uit te bouwen voor wie dat nodig heeft en dat de staat dat minder met eigen diensten moet doen?

2.3. De sfeer van de markt

De derde sfeer is deze van de markt, waar de verhoudingen functioneren via vraag en aanbod. Het woord sturen, waarmee we dit hoofdstuk begonnen, klinkt hier wellicht wat vreemd en toch past het prima bij deze sfeer. Als we in een bepaalde samenleving vinden dat de markt bepaalde aspecten van de samenleving beter kan organiseren dan de staat, dan kiezen we ervoor om vraag en aanbod van bepaalde goederen of diensten te laten spelen, daardoor geven we de samenleving vorm en stuurt de markt voor dat bepaalde aspect de samenleving in een bepaalde richting.

In de sfeer van de markt of eerder de sfeer van de vele markten, is de burger vooral een klant en een consument: van (commerciële) producten, maar ook bijvoorbeeld van woningen of van cultuur (waarvoor de burger dan een bijdrage betaalt of de volledige kost daarvoor moet betalen). Waar er vroeger bijvoorbeeld geen markt was van telecommunicatie omdat alle grote telecombedrijven een monopolie hadden en eigendom waren van de overheid en dus bij de sfeer van de staat hoorden, is deze materie sterk van sfeer veranderd en hoort ze nu nagenoeg helemaal bij de markt en dus bij het spel van vraag en aanbod. Stel dat het hoger onderwijs volledig bij de sfeer van de markt zou horen, dan zouden hier de regels van vraag en aanbod volledig gelden (zoals dat in sommige landen het geval is): alleen wie de volledige kost van het onderwijs kan betalen, zou dan nog onderwijs kunnen volgen. Als het hoger onderwijs volledig bij de sfeer van de staat hoort, dan betekent dit dat de staat zelf alle onderwijs in eigen instellingen organiseert, het echte 'staatsonderwijs' dus. We kunnen bijvoorbeeld vinden dat cultuur meer dan nu in de sfeer van de markt thuishoort, dan zouden delen van de culturele markt (bijvoorbeeld musicals, opera) helemaal draaien op vraag en aanbod en dragen de gebruikers in principe alle kosten. In deze sfeer functioneren bedrijven of profit-organisaties: ze overleven alleen als ze investeren en winst maken. De verhoudingen in de markten steunen op ruil: consumenten hebben geld, bedrijven bieden producten en diensten aan en dat wordt geruild. Zo vinden vraag en aanbod elkaar. Consumenten kunnen een markt verlaten ('exit') door geen producten meer te kopen. Dat soort gedrag kun je niet ontwikkelen ten opzichte van de staat. Over de markt en het feit dat perfecte markten, waarin vraag en aanbod tussen allemaal gelijke bedrijven en allemaal gelijke klanten zuiver zou spelen, niet bestaan, daarover hebben we het later in de cursus nog. Op de relatie tussen staat en markt komen we hieronder terug en vanzelfsprekend komt dit in het handboek in verschillende hoofdstukken aan bod.

2.4. De sfeer van de ‘civil society’

De vierde sfeer is deze van het maatschappelijke middenveld: organisaties opgericht door burgers waarin zij zich verenigen (zie ook hoofdstuk 12 ‘Bestuur en maatschappelijk middenveld’). We gebruiken in de bestuurskunde vaak de Engelse term ‘civil society’. Het woord middenveld is in Vlaanderen immers erg verbonden met de klassieke en eertijds sterk verzuilde organisaties (mutualiteiten, vakorganisaties,...) en komt daarmee ook snel in een gevoelige politieke context terecht. Het Engelse woord vermijdt die associatie en dekt ook beter de lading: het gaat immers om een grote hoeveelheid en variatie van allerlei soorten initiatieven waarbij burgers zich organiseren. Met name in de stedelijke contexten, wereldwijd, zien we de laatste jaren heel veel nieuwe burgerinitiatieven en dus een vernieuwde civil society (bv. Ringland in Antwerpen of de vele initiatieven voor stadslandbouw in vele steden).

Deze sfeer steunt op vertrouwen van burgers: burgers vertrouwen elkaar (dat noemen we ook het sociaal kapitaal) en vervolgens hebben ze vertrouwen in de organisaties die ze samen met andere burgers oprichten. Is dat vertrouwen weg, dan kan zo’n organisatie niet overleven: burgers willen zich daarvoor dan niet meer vrijwillig inzetten. Onder de noemer verenigingen zit een hele brede waaier aan soorten en vormen van organisaties: van kleine culturele verenigingen die heel informeel werken tot de grote vakbonden of mutualiteiten met honderdduizenden leden en honderden personeelsleden. Het gaat om verenigingen in de vrije tijd; in de culturele sfeer; in de sociale sfeer; in de economische sfeer. Het belang van de civil society, die zich daarom niet toevallig in het midden van de figuur bevindt, is meervoudig: verenigen van mensen met gelijkaardige problemen of in gelijkaardige situaties helpt op de eerste plaats om mensen individueel sterker te maken, ook in de private sfeer. Vrouwen die zich verenigen om voor hun rechten op te komen: dat heeft natuurlijk ook impact op de houding van vrouwen in hun private sfeer. De civil society versterkt mensen individueel en versterkt ze door de samenwerking met andere mensen (empowerment, zo heet dat in het jargon). Ze oefent ook druk uit op de markt om bijvoorbeeld ethisch correct te werken en gezonde producten te maken of geen kinderarbeid toe te passen. De civil society bundelt ook verlangens en eisen van mensen ten opzichte van de overheid en versterkt die door mensen te verenigen. Door die verenigingen oefenen burgers druk uit op de politieke agenda van de staat; ze proberen eisen een stem te geven, ze zo te versterken en op de politieke agenda te krijgen, bijvoorbeeld inzake

kansarmoede, voor gehandicapten, voor een gezond milieu, voor een betere mobiliteit,... De civil society oefent dus druk uit op de private sfeer, op de markten en op de staat. Maar die sferen oefenen zelf ook invloed uit op het middenveld, zoals hieronder nog wordt uitgewerkt. Het is dat geheel van rollen dat de sfeer van de civil society onderscheidt van deze van de gemeenschappen in de private sfeer. In de civil society gaat het om organisaties die maatschappelijke doelen nastreven door groepsvorming.

Dat zijn de vier sferen, apart beschreven met hun ideaaltypische kenmerken. Bij de civil society vooral maar ook bij de beschrijving van de andere sferen zagen we al dat elke sfeer de andere sferen beïnvloedt. Over die relaties tussen de sferen gaat het in de volgende paragraaf.

2.5. De staat en de andere sferen

De staat heeft een grote impact op de private sfeer van de gemeenschappen: ze bepaalt rechten en vrijheden van mensen, ze maakt regels voor het samenwonen bijvoorbeeld, voor het erkennen of adopteren van kinderen, voor het erfenissenrecht, voor de rechten van de vrouw en van de kinderen en voor het verbieden van geweld in het gezin of het misbruiken van kinderen. Door al die regels grijpt de staat in in de private sfeer en beperkt of verruimt ze de vrijheid van mensen. Ook indirect heeft de staat grote impact op het dagelijkse leven in de private sfeer: de regelingen voor de bescherming van de privacy, het pensioen, de kinderopvang, de zorgverzekering,... Al die overheidsmaatregelen en -keuzes grijpen sterk in op de manier waarop mensen hun leven vorm kunnen geven en hun individuele keuzes maken. Die keuzes worden door al die elementen sterk gestuurd. Dat is de reden waarom de grondwet, parlementen, rechtsregels en rechtbanken de burgers tegen een al te opdringerige staat moeten beschermen en waarom we de staat via het politieke systeem moeten kunnen controleren. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat in een autoritaire staat of in een formeel communistisch land als China, die staatsvorm veel verder gaat in het regelen van de private sfeer en veel dieper ingrijpt in de persoonlijke keuzes die mensen (mogen) maken (bv. het aantal kinderen). Mensen zijn in ons systeem vrij om een politieke voorkeur uit te spreken, dat geldt in veel landen niet of dat blijft niet zonder gevolgen. In democratische landen perken we de macht van de staat bewust in. In autoritaire landen is de staat een instrument van de machthebbers die dat gebruiken voor een totale

dominantie van wat mensen mogen denken en doen. De sfeer van de staat domineert dan alle andere.

De staat heeft een grote impact op de markt: ze zorgt mee voor belangrijke omgevingsfactoren die kansen scheppen voor bedrijven (onderwijs, infrastructuur, mobiliteit, sociale zekerheid,...). De staat maakt regels waar bedrijven zich moeten aan houden (bv. inzake milieuvervuiling) en reguleert markten waardoor ze het gedrag van bedrijven stuurt (bv. de regulering van de banken). De staat heft belastingen op bedrijven waardoor deze mee betalen voor een gunstig omgevingsklimaat voor ondernemingen, bijvoorbeeld voor goed onderwijs of voor degelijke mobiliteit. De staat werkt samen met bedrijven, bijvoorbeeld voor grote infrastructuurprojecten (publiek-private samenwerking). De staat kan allerlei diensten uitbesteden aan private firma's: Sodexo bijvoorbeeld zorgt in sommige Belgische gevangenissen voor het leveren van maaltijden en baat, in opdracht van de overheid, een centrum uit voor geïnterneerden in Gent. Elders doet de staat dat (nog) zelf. Die bedrijven schuiven dan meer op richting staat en komen in een grenszone tussen de twee sferen terecht. Bedrijven in de sfeer van de sociale economie, waar mensen die minder kansen hebben op de arbeidsmarkt nuttige arbeid verrichten, werken vaak met subsidies van de staat: ook deze bedrijven zitten op de wip tussen de sferen van de staat en deze van de markt. Bedrijven, zoals consultantkantoren, kunnen wel volgens marktprincipes werken maar sommigen werken nagenoeg exclusief voor de overheid.

Door deregulering, liberalisering en door privatisering van overheidsondernemingen (zie voor meer uitleg hoofdstuk 9 'Regulering') kan de overheid bepaalde materies meer vermarkten (telecom, energie,...) of aan de markt overdragen, maar ze kan daar ook op terugkomen als bijvoorbeeld de privatisering niet de beoogde effecten heeft of tot onvoorziene effecten leidt. In het politieke systeem en mede onder invloed van het middenveld wordt ook druk uitgeoefend op bedrijven om hun gedrag aan te passen, om rekening te houden met sociale of ecologische overwegingen.

De staat, althans in onze samenleving, ondersteunt delen van het middenveld financieel (door subsidies) en maakt het door allerlei regels mogelijk of moeilijker om mensen zich te laten verenigen. De staat werkt, weer vooral in ons systeem, zeer intens samen met het middenveld voor allerlei maatschappelijke opdrachten (zie bv. onderwijs, gezondheidszorg, welzijnszorg, de organisatie van de sociale zekerheid en van het sociaal overleg). Dat heeft sterke historische wortels: werkgevers en werknemers organiseerden en

betaalden de eerste vorm van sociale hulp en beheren daarom nu nog altijd mee de sociale zekerheid; grote delen van de zorg en onderwijs worden opgenomen door maatschappelijke organisaties, vooral gegroeid vanuit initiatief van de katholieke kerk. Het middenveld kan door de staat worden gebruikt of kan zich aanbieden om publieke taken te vervullen: het katholieke onderwijs bijvoorbeeld wordt door de staat betaald en gecontroleerd en moet door de staat opgelegde eindtermen realiseren, maar het blijft wel privaat initiatief. Ziekenfondsen en vakbonden vervullen taken voor de overheid (ziekteverzekering, terugbetaling dokterskosten, sociaal overleg, uitbetalen van werkloosheidssteun). Daar kan dan discussie over zijn: moeten we dat zo blijven doen; moet de staat dat niet (opnieuw) doen; moeten we dat eventueel aan de markt overlaten; of maken we burgers en hun sociale netwerken meer verantwoordelijk (bv. voor de organisatie van hun eigen zorg)?

2.6. De markt en de andere sferen

De markt heeft een grote impact op de private sfeer: de manier waarop de werkorganisatie in bedrijven is geregeld (bv. de continudiensten, 24/24 werken; al dan niet werken op zondag) bepaalt voor een groot deel het patroon van ons dagelijkse leven en stuurt onze keuzes. De markt oefent ook een grote impact uit op de producten die we kopen en die ons leven vaak sterk beïnvloeden. De markt kan door reclame en andere vormen van beïnvloeding sterk wegen op ons dagelijkse gedrag. Als iedereen dezelfde producten koopt of op hetzelfde moment naar hetzelfde commerciële televisieprogramma kijkt, dan lijkt de keuzevrijheid toch maar relatief.

De markt en de wereld van bedrijven vormt vanzelfsprekend een bijzonder invloedrijke omgevingsfactor voor de staat: op allerlei manieren proberen bedrijven te lobbyen voor hun belangen maar ze kunnen overheden ook onder druk zetten om bepaalde keuzes te maken in het algemeen belang. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld opkomen voor meer duurzaamheid of voor een ander mobiliteitsbeleid. Vaak zijn er sterke banden tussen vertegenwoordigers van de staat en marktpartijen waardoor er sprake is van een constante stroom van beïnvloeding.

De markt oefent ook impact uit op het middenveld. Bedrijven en sectoren komen op voor hun belangen en hebben daarmee invloed op acties in en door de staat en door het middenveld. In het middenveld bestaan ook tendensen tot vermarkting: voor bepaalde producten en diensten komen middenveldor-

ganisaties in concurrentie te staan met elkaar en gaan ze als marktpartijen functioneren (zie de concurrentie tussen de ziekenfondsen). Delen van het middenveld evolueren naar meer commerciële organisaties en in het schema schuiven ze op naar de sfeer van de markt. Denk aan de mutualiteiten die ook reizen organiseren. Het kan ook dat middenveldorganisaties door de markt worden overgenomen: zo zien we in de laatste jaren dat nogal wat private woonzorgcentra (uitgebaat door vzw's, vooral vanuit de katholieke zuil) door grote commerciële spelers (type: Armonea) worden overgekocht. Die organisaties verdwijnen dan definitief uit het middenveld. Hetzelfde kan trouwens gebeuren met openbare woonzorgcentra, uitgebaat door het lokale OCMW. Als die worden overgenomen door een commerciële organisatie, verdwijnen ze uit de sfeer van de staat en gaan ze over naar de markt.

2.7. Tijd en ruimte: de context maakt en verklaart verschil

In elke politieke ruimte (staten maar ook steden bijvoorbeeld) verschillen de verhoudingen tussen de sferen en die verhoudingen zijn voorwerp van politieke keuzes en van de machtsverhoudingen tussen de sferen. We nemen de natiestaten als referentie voor de toelichting. Afhankelijk van hun geschiedenis en de ideologische klemtonen is de staat groot of klein, krijgt de markt veel of weinig ruimte, is er veel of weinig middenveld, wordt weinig of veel belang gehecht aan de private sfeer. In ons land bijvoorbeeld is het bereik van de staat via de ontwikkeling van eigen diensten duidelijk omvangrijker dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk of in de Verenigde Staten. In ons land is het middenveld ook veel meer uitgebouwd dan bijvoorbeeld in de voormalige Oostbloklanden. Dat is het verschil in ruimte.

Binnen elke ruimte is er ook dynamiek in de tijd: zo kunnen we bijvoorbeeld in China een evolutie zien richting meer ruimte voor de markt. Dat was nog radicaler zichtbaar na de ineenstorting van het communisme in de voormalige Oostbloklanden (Polen, Hongarije, Rusland,...). Waar voordien de staat alle sferen wegdrukte, was er nadien nauwelijks nog van staat sprake en alleen maar van markt, in de meest wilde en niet door de overheid gereguleerde vormen. In ons land duiden discussies over vermarkting en privatisering op de druk om de staat kleiner te maken en de markt meer ruimte te geven. Zo gebruiken we het schema om verschillen tussen en dynamieken in samenlevingen weer te geven. Kiezen we er bijvoorbeeld voor om de staat kleiner te maken en het middenveld meer verantwoordelijkheid te geven (burgers pakken dan samen bepaalde problematieken

aan), dan verkleint de sfeer van de staat in het schema en wordt de sfeer van het middenveld groter. Zo krijgt het schema een dynamische invulling.

Bijna alle politieke kwesties die te maken hebben met maatschappelijke problematieken zijn binnen dit schema te vatten en komen neer op keuzes over de verhoudingen tussen deze sferen. Alle ideologieën zoals liberalisme, socialisme en conservatisme of feminisme,... vullen deze schema's op hun manier in en hebben hun opvattingen over hoe deze sferen en hun onderlinge relaties moeten evolueren, ook al zijn die opvattingen nu lang niet meer zo duidelijk of scherp van elkaar te onderscheiden zoals dat enkele decennia nog eerder wel het geval was. Het feminisme bijvoorbeeld zal niet aanvaarden dat de sfeer van het gezin en de man/vrouw-verhoudingen als 'privaat' worden omschreven: zij zal verdedigen dat net omwille van de onderdrukking of achterstelling van vrouwen die sfeer heel erg publiek is en deel moet uitmaken van het publieke en politieke debat.

2.8. Basistermen

Tot slot belichten we de algemene termen die op het schema zijn aangeduid en die niet gebonden zijn aan een bepaalde sfeer. Het zijn begrippen die we in de loop van dit handboek vaker zullen gebruiken: ze behoren tot het basismateriaal van de bestuurskunde.

Het schema deelt de sferen in in een **publieke en een private sfeer**. De publieke sfeer gaat vanzelfsprekend over de staat. Het middenveld en de markt horen bij de private sfeer: het zijn individuen die organisaties of bedrijven oprichten. Dit is het klassieke onderscheid dat in de klassieke liberale theorie wordt gehanteerd. Maar wat doen we dan met het katholieke onderwijs: is dat privaat of publiek? In hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties' gaan we daar grondiger op in. We zullen erop wijzen dat het klassieke liberale onderscheid maar één manier is om het onderscheid publiek versus privaat te maken en dat veel organisaties een hybride karakter hebben: het zijn mengvormen tussen het publieke en het private.

In het schema zien we het onderscheid tussen **formele en informele organisatievormen**. Met formeel bedoelen we dat organisaties een juridisch statuut hebben waardoor ze rechten en plichten hebben. Een bedrijf is een NV, of een coöperatieve, of de bedrijfsleider is een zelfstandige. Alle organisaties in de publieke sfeer hebben natuurlijk een formeel statuut: ze hebben een juridische organisatievorm waardoor we hun juridische rechten en

plichten goed kunnen omschrijven. Uw gemeentebestuur heeft een formeel statuut, vastgelegd in de grondwet en het gemeentedecreet, waardoor de gemeente juridische rechten en plichten heeft en door u aansprakelijk kan worden gesteld voor de beslissingen die ze neemt. Uw gemeente kan personeel aanwerven en in het formele statuut van een gemeente wordt bepaald wie daarvoor verantwoordelijk is en wie door de wet erkende beslissingen kan nemen. U kunt niet, samen met enkele burens, een gemeentebestuur oprichten. Veel organisaties in het middenveld hebben een formeel statuut, vaak in de vorm van een vzw of een coöperatieve. Dat laat hen ook toe als organisatie personeel aan te werven, gebouwen aan te kopen,...

In de private sfeer zijn organisaties informeel: uzelf als persoon, uw gezin, uw kennissen en vrienden vormen geen formeel erkende organisatie. Natuurlijke personen, zoals dat juridisch heet, en gezinnen hebben ook rechten en plichten en ze hebben een bepaald juridisch statuut (huwelijk, samenwonend) maar ze vormen geen formeel organisatieverband (met een voorzitter, een raad van bestuur). Leden van een gezin kunnen bijvoorbeeld wel een bedrijf oprichten of een vzw stichten maar dan treden ze vanuit dat formele organisatiepunt in het sociale verkeer van het middenveld of op de markt, maar ze doen dat niet als gezin.

Een laatste onderscheid is het verschil tussen **profit-organisaties en non-profitorganisaties**. Bedrijven zijn duidelijk profit-organisaties: hun doel is winst maken voor de mensen die het bedrijf hebben opgericht of er aandelen in hebben. Organisaties in de publieke sfeer van de staat en organisaties in het middenveld, net als familie en gezinnen, zijn non-profitgericht. Hun doel is niet om winst te maken voor de organisatie maar om met de opbrengst van hun activiteiten bij te dragen tot het algemeen belang of tot het doel van de organisatie waarvoor ze is opgericht. Een organisatie die bijvoorbeeld bezig is met ontwikkelingshulp mag via haar acties geld ophalen (ze maakt dan zogezegd 'winst') maar dat geld dient om beter of meer aan ontwikkelingshulp te doen. De NMBS vraagt geld voor haar tickets maar de winst daarvan (mocht die er zijn) wordt geïnvesteerd in betere treinen of meer aanbod. Over dit onderscheid hebben we het ook in hoofdstuk 3 'Publieke versus private organisaties'.

3. Governance: arrangementen voor besturing

We hadden het in het begin van dit hoofdstuk over besturing en sturing. Na de uitleg over de vier sferen, hun kenmerken, evoluties en de verbanden tussen deze sferen, krijgen deze wat abstracte woorden meer inhoud. Als gevolg van de historiek, de contextfactoren, de politieke discussies en maatschappelijke culturen, is het in een land als het onze nooit zo dat een van de sferen een bepaald maatschappelijk domein helemaal domineert. In de praktijk is sprake van combinaties van de sferen: de sferen van de gemeenschappen, het middenveld, de markt en de overheid zijn met elkaar verweven, hebben elk hun taken, maar doen ook veel vanuit een intense interactie tussen de sferen. Op domeinen als onderwijs hebben overheden belangrijke taken, maar ook het middenveld en zelfs de markt zijn actief. Geen van de drie domineert en in de praktijk van de beleidsvoering zijn ze sterk met elkaar vervlochten, door regelgeving, financiering, zelfs door mensen die dubbele functies vervullen. De besturing van de samenleving komt zo tot stand door wat we arrangementen van governance noemen: stelsels gevormd door combinaties van de sferen, verbanden tussen organisaties in deze sferen, mensen die in interactie staan en die samen vorm geven aan maatschappelijke domeinen of aspecten van het dagelijkse leven. Zo komen voor gezondheidszorg, veiligheid, mobiliteit,... telkens andere arrangementen tot stand, in wisselende combinaties van gemeenschappen, markt, staat en middenveld. Die arrangementen zijn natuurlijk dynamisch, zoals we met voorbeelden hierboven al hebben aangegeven. Er is in de samenleving ook constant debat over die arrangementen: werken ze wel goed; zijn ze in staat maatschappelijke problemen aan te pakken? Het woord governance, dat staat tegenover government, geeft goed de kijk op deze arrangementen weer. Maatschappelijke problematieken laten zich niet besturen door de overheid alleen (government), maar ook niet door de markt alleen of alleen door de civil society. Ze zijn in verschillende combinaties van verantwoordelijkheden en rollen met elkaar verweven en het is die verwevenheid die we het governance-arrangement noemen. Daar komen we in hoofdstuk 5 'Van bureaucratie over New Public Management naar New Public Governance' op terug.

Een nieuw inzicht is dat voor ons land zeker niet, het geeft eerder de historische werkelijkheid weer maar ook de dynamiek in onze samenleving. Het valt echter wel op dat het woord governance de laatste jaren bijzonder populair is geworden in de bestuurskunde (Ansell & Torfing, 2015; Bevir, 2012). De bestuurskunde heeft zich lang beperkt tot de analyse van de werking van de overheid, ook al was de maatschappelijke werkelijkheid altijd

complexer. Het duidt er op dat we steeds meer aanvaarden dat de aanpak van complexe maatschappelijke problematieken moet gebeuren vanuit arrangementen tussen overheid, markt, burgers en het middenveld en dat de bestuurskunde dus meer deze arrangementen moet bestuderen. Het woord governance is een goede weergave van deze evolutie in de bestuurskunde en van de filosofie van dit handboek: de studie van de bestuurskunde of de studie van hoe de samenleving wordt bestuurd, kan zich niet beperken tot de overheid alleen, ook al is de goede werking van de overheid altijd een belangrijk onderdeel van deze governance-arrangementen en rechtvaardigt dat zeker dat de belangrijkste focus van de bestuurskunde valt op de goede, efficiënte en democratische werking van de overheid. Wel de belangrijkste focus dus, maar zeker niet de enige focus. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de bestuurskunde als discipline.

4. Referenties

- Ansell, C. & Torfing, J. (2015). *Handbook on Theories of Governance*. London: Edward Elgar.
- Bevir, M. (2012). *Governance. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Van de Donk, W.B.H.J. (2008). *Maatschappelijk besturen: sector of idee*. Cahiers School voor Social Profit Management 1. Brugge: Die Keure. 32p.