

Beelden van bestuur

A.F.A.Korsten

Verschuift het beeld van 'good governance' in de tijd? De Berenschot Trendstudie geeft hiervoor indicaties. De trends verschuiven. Hoe staat het met: juridisering, informatisering, europeanisering, globalisering, personificatie van de politiek, horizontalisering, incidentalisme, vergrijzingen en ontgroening, liberalisering, arbeidskrachte? De invloedrijkste trend is volgens bestuurders en ambtenaren in het openbaar bestuur van Nederland *multiculturalisering*. Dat blijkt uit het Trendrapport van Berenschot (2002).

Informatisering is van blijvend grote invloed op de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur volgens deze studie. *Juridisering* is een ontwikkeling die ondanks pogingen om deze ontwikkeling via beleid te bedwingen in de praktijk van begin 2002 nog steeds dominant is. *Europeanisering* en *globalisering* zijn algemene trends die begin 2002 dominant worden geacht maar waarvan het belang voor de eigen organisatie begin 2002 wisselend wordt beoordeeld. *Personificatie van de politiek* is begin 2002 in de media een steeds belangrijker ontwikkeling. Maatschappelijke verhoudingen worden in de praktijk van het openbaar bestuur van Nederland, eind 2001-begin 2002 als steeds minder hiërarchisch gezien wat betekent dat sprake is van *horizontalisering*. Wat is bepalend voor de maatschappelijke en politieke agenda? *Incidentalisme* is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie 'steeds bepalender' voor de maatschappelijke en politieke agenda in het openbaar bestuur van Nederland.

Zijn er ook dalende trends?

Ja, commercialisering is begin 2002 volgens de Berenschot Trendstudie een dalend 'goed' op de agenda van ambtenaren en bestuurders, en dat geldt ook voor liberalisering. 'De hoge nood aan goed geschoold personeel lijkt af te nemen', volgens de Berenschot Trendstudie, begin 2002.

Beelden van bestuur

Er is ook dynamiek in de *beelden van bestuur*, zeg in de gewenste oplossingsrichtingen? Bestuurders en ambtenaren ervaren de samenleving meer dan vroeger als een 'kermiswereld' vol geluid, opwinding, attracties, emotie en gedeeld leed (Beunders, 2002). In de jaren negentig worden 'witte marsen' gehouden, in sommige gemeenten meer dan een op een dag. De schandpaal keert terug, nu in het politiek bestuur. Vragen aan bestuurders betreffen niet slechts hun politieke verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid maar het gaat ook over 'goede bedoelingen' (Gesinnungsethiek), schuld en boete. Niet overal maar hier en daar wel. Sommige bestuurders uiten dat door een vermenging van woorden. Ze nemen niet de politieke verantwoordelijkheid voor een kwestie maar '*alle verantwoordelijkheid op hun schouders*'. Dat duidt op een emotionele verschuiving naar een politiek van goede bedoelingen en schuld belijden voor 'velen' die falen. De val van het kabinet-Kok over de kwestie-Srebrenica illustreert dit op nationaal niveau, met name de woorden van premier Kok zelf.

Bestuurders worden op het einde van de jaren negentig vaker bij heftige *incidenten* betrokken die het gevolg zijn van eigen (niet) handelen. Soms vertaalt 'onrust', moraal en emotie zich politiek in discussies over meer bestuurlijke en ambtelijke integriteit, soms in de eis van meer orde en veiligheid ('optreden gevraagd' bij voetbalvandalisme), en soms gaat het 'gewoon' om kritiek op beleidsprogramma's (denk aan kritiek op het gedogen van milieumisdrijven). Een 'afwezig bestuur', dat niet goed handhaaft, als in Volendam, wordt gelaakt door kiezers, die afrekenen met de met oud beleid geassocieerde politieke partij, zoals bij de gemeenteraadsverkiezingen op 6 maart 2002 bleek. De druk om daadkracht in beleid *zichtbaar* te tonen, neemt toe. Maar dat niet alleen. Daadkracht die gepaard gaat met gebrekkige interactie met burgers over bepaalde vraagstukken kan ertoe leiden dat bestuursplannen sneuvelen. Berucht zijn inmiddels de hier en daar opgelegde en daardoor gesneuvelde plannen om 'diftar' in te voeren, een systeem van differentiële tarieven voor huisvuilophaal. De *hiërarchische overheid* is al langer uit en heeft meer en meer plaats gemaakt voor *interactieve beleidsvorming*. Gezien de toenemende druk op bestuurders en hun gedrag verrast het niet dat de Berenschot Trendstudie laat zien dat driekwart van de bestuurders, die meededen aan het onderzoek nauwgezet over hun imago te waken. Driekwart van de bestuurders zegt aan *reputatiebescherming* te doen, een veel hoger aantal dan voor ambtenaren geldt.

Wat toont onderzoek verder?

Adviesbureau Berenschot ondervroeg 150 bestuurders en topambtenaren over *beelden van gewenst bestuur*. Daaruit blijkt dat de *staccatocultuur* over zijn hoogtepunt is. Het woord 'onthaasting' mag gebruikt worden. *Prestatiesturing* is nog volop aanwezig, en prestatievergelijking in de vorm van benchmarking is in opkomst, maar er is ook oog voor stress en uitval.

Ambtelijk Nederland heeft in 2002, ten tijde van de val van het kabinet-Kok II, veel minder boodschap aan (onzorgvuldige introductie van) *marktwerking* en *privatisering*. De beleidsprioriteiten van opeenvolgende kabinetten in de jaren negentig (Lubbers II; Kok I en II) staan niet meer hoog op de agenda. De reden is duidelijk. De op het spoor geïntroduceerde marktwerking en het uittrekken van de NS organisatie in deelorganisaties heeft nog niet het gewenste succes gebracht; de treinen zijn minder op tijd gaan rijden. De privatisering van Schiphol ging in 2002 niet door omdat er ook een omslag in het denken in fracties in de Tweede Kamer is gemaakt. Het pleidooi van secretaris-generaal Van Wijnbergen van Economische Zaken, rond 2000 gehouden, om het Openbaar Ministerie te privatiseren leed al eerder schipbreuk.

Bijna de helft van de ondervraagde topambtenaren geeft aan dat de neoliberale trend over haar hoogtepunt is, aldus het Berenschot-rapport '*Beelden van bestuur*' (Van Twist e.a., 2002). Rijksambtenaren blijken in grote getale vast te houden aan het bevorderen van privatisering maar op provinciaal en gemeentelijk niveau brengen ambtenaren er de handen *minder* voor op elkaar. Voor marktwerking komt die trend duidelijk naar voren. Een derde van de respondenten geeft aan dat ze er liever niet meer aan

meewerken. Eenzelfde deel, dat de afgelopen jaren betrokken was bij de invoering van marktwerking heeft daar nauwelijks resultaten mee geboekt.

Er is dus sprake van trendbreuken, aldus de auteurs. Dat blijkt niet alleen op het vlak van marktwerking bevorderen en privatisering in gang zetten. Ook de *inkrimpingsgolven* waarmee departementen, provincies en gemeenten de afgelopen jaren te maken hebben gehad, hebben hun langste tijd gehad volgens de ondervraagde respondenten. Met opeenvolgende bezuinigingen op het ambtelijk apparaat hebben veel ambtenaren 'het wel gehad'; ze vinden het geen relevante oplossing meer. Vooral gemeenteambtenaren denken er zo over.

Behaalde resultaten: succesvol?

Ondanks de trend om zeer kritisch te staan tegenover de *terugtrekkende overheid* zijn er de afgelopen jaren wel goede resultaten gehaald met verzelfstandiging en verzakelijking. Vooral bedrijfsmatig werken werpt zijn vruchten af. De *ondernemende overheid* ('new public management') lijkt als gewenst bestuursbeeld een beetje 'doorgeschoten' en een trend die over het hoogtepunt is. Zoals een respondent het zegt: 'Van ondernemende ambtenaren moet ik niks hebben. Ze laten hun eigenlijke taken versloffen'. Over verzakelijking van het ambtelijk apparaat denken departementale ambtenaren positiever dan hun collega's in gemeente- en provincieland. Voor rijksambtenaren is verzakelijking nog *wel* een dominante trend, die zich uit in de VBTB-operatie, maar provinciaal en lokaal is die enigszins over het hoogtepunt heen.

Het denken in termen van *beleidsnetwerken* is een iets dalend cultuurgoed en dat geldt ook voor 'old boys networking' in de vorm van benoemingsprocedures bij commissies en raden van toezicht. Ketenregie wordt iets belangrijker (Van Duivenbode e.a, 2000). Maar dan moet die passen in het concept van de *regulerende, toezichthoudende en opdrachtgevende overheid*. Dat bestuursbeeld komt steeds meer centraal te staan, wat begrijpelijk is na de kritiek op een teveel gedogende overheid. Gemeentebesturen gingen niet vrijuit blijkens de analyses van de vuurwerkramp in Enschede (commissie- Oosting), de cafébrand in Volendam (commissie - Alders), de affaire-Tiel (gedeeltelijk instorting van een motel van het Van der Valk-concern).

Handhaving en *publiek-private samenwerking* stijgen op de bestuurlijke agenda's. Driekwart van de respondenten zegt in de trendstudie deelnemer te zijn in een publiek-private samenwerking. Vooral gemeenten (65 procent) en provincies (50 procent) zeggen op dat terrein concrete resultaten te boeken, opvallend veel vaker dan het rijk (35 procent). Op rijksniveau komt PPS maar moeizaam tot stand.

Op de sturingsagenda: wat wordt gebruikt?

Voor het voeren van overheidsbeleid onderscheidt Berenschot in de Trendstudie 37 benaderingen, waarvan apart is nagegaan hoe er tegenaan gekeken wordt. De drie meest gebruikte beleidsrichtingen zijn

- competentie management;
- sturen op prestaties (passend in new public management); en
- toezicht en inspectie.

Richtingen waarover nogal bedenkingen bestaan, blijken ten dele ook richtingen die bij anderen juist veel verwachtingen wekken: *ketenregie; kennismanagement; competentie management.*

Tabel: Trends in sturing vlg. ambtenaren en bestuurders (Berenschot Trendstudie, 2002)

typering		
	Meest gebruikte aanpak, begin 2002	Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt
1	Competentiemanagement	
2	Toezicht en inspectie	
3	Sturing op prestaties	
4	Programmamanagement	
5	Cultuurverandering	
	Minst gebruikte aanpak, begin 2002	Op basis van aantal respondenten dat een aanpak noemt
1	Spindoctoring	
2	Inkrimping ambtelijke apparaat	
3	Zelfsturende teams	
4	Reputatiebescherming	
5	Privatisering	
	Aanpak met hoge succes-ratio	Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en het aantal keren dat de aanpak is ingezet
1	Decentralisatie	
2	Verzelfstandiging	
3	Privatisering	
4	Toezicht en inspectie	
5	Programmamanagement	
	Aanpak met lage succes-ratio/ of die zich nog moet bewijzen	Quotiënt van aantal gevallen dat de inzet van een aanpak tot concrete resultaten leidde en het aantal keren dat de aanpak is ingezet
1	Kennismanagement	
2	Competentiemanagement	
3	Ketenregie	
4	Sturing op prestaties	
5	Procesarchitectuur	
	Aanpak die meer gebruikt zou moeten worden	Aantal mensen dat aangeeft een instrument niet in te zetten maar het wel te willen
1	Levenslang leren	
2	Scenariostudies	
3	Spindoctoring	
4	Outsourcing	
5	Procesarchitectuur	

Voor de eigen organisatie is na te gaan wat meer of minder gebruikt is en succes had.

Schema: Portfoliomatrix voor overheidssturing

		gebruikratio	gebruikratio	gebruikratio
		Gering gebruik	Gemiddeld gebruik	Veelvuldig gebruik
succesratio	Veelvuldig succes	Kwadrant I: Beperkt gebruik, geregeld succes		Kwadrant II: Geregeld gebruikte aanpak, geregeld succes
succesratio	Gemiddeld succes			
succesratio	Gering succes	Kwadrant III: Beperkt gebruikt, Beperkt succes		Kwadrant IV: Geregeld gebruikt, Beperkt succes

Zoals het met discussie over trends vaak gaat: er is strijd over de vraag of wat een veelbelovende ontwikkeling is en welke trend dominant is. De toekomst zal het leren.

Literatuur over trends in het openbaar bestuur

- Berenschot Trendstudie, Beelden van bestuur, Den Haag, 2002.
- Berenschot Procesmanagement, Jaarboek 2001: Verkenning, verbreding en verdieping, Den Haag, 2002.
- Beunders, H., Publieke tranen, Contact, Amsterdam, 2002.
- Bordewijk, P. en H. Klaassen, Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bruijn, H. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Dijkstra, J., De kunst & kunde van kennismanagement, Scriptum, Schiedam, 2001.
- Duivenboden, H. van ,e.a, Ketenmanagement in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hart, P. 't, Verbroken verbindingen – Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Hilhorst, P., De wraak van de publieke zaak, De Balie, Amsterdam, 2001.
- Munnichs, G., Publiek ongenoegen en politieke geloofwaardigheid, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Oenen, G. van (red.), Ongeregelde orde – Gedogen en de omgang met wilde praktijken, Boom, Amsterdam, 2002.
- Parra, B. de la, e.a., Managen van competenties in organisaties, Lemma, Utrecht, 2000.
- Peper, B. e.a., Haagse tegenstrijdigheden, Amsterdam UP, Amsterdam, 2002.
- Schmit, J. & I. Strobbe, Resultaatgericht competentie management, H. Nelissen, Soest, 2001.