

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKEL

# De blik naar buiten: bestuurlijke verbouwingen in het buitenland\*

Joop Koppenjan & Willemijn Dicke

In dit themanummer worden bestuurlijke hervormingen en veranderingen in een vijftal landen uit verschillende delen van de wereld geanalyseerd. De vele verbouwingen en veranderingen in het Nederlandse bestuurlijke bestel worden, hoe uiteenlopend ook van aard, vaak gezien als onderdeel van een algemenere ontwikkeling van traditionele overheidsorganisatie via *New Public Management* naar *New Public Governance*. Door de blik naar buiten te keren en het verhaal achter bestuurlijke hervormingen in het buitenland te vernemen, willen we erachter komen wat zich elders afspeelt, en ook achterhalen in hoeverre de bestuurlijke verbouwingen in Nederland uniek zijn of onderdeel van een algemenere trend. De hervormingen in andere landen verbreden ons blikveld, bieden de mogelijkheid tot vergelijking en tot het trekken van lessen. Het verhaal over bestuurlijke ontwikkeling als een chronologische opeenvolging van bestuursvormen blijkt bij deze analyses een houvast te bieden, maar ook gerelativeerd te moeten worden: het verhaal is complexer. Bovendien leidt de internationale vergelijking tot het - voor ons verrassend - inzicht dat in de Nederlandse onvolkomenheden een belangrijke kracht schuilt.

## Inleiding

Een Joods spreekwoord luidt: 'Als je iets wilt weten, kan ik het je uitleggen. Maar als je het echt wilt begrijpen, moet ik een verhaal vertellen.'

Eerder publiceerde het tijdschrift *Bestuurskunde* het themanummer 'De grote verbouwing' over grootschalige hervormingen in de Nederlandse publieke sector (Karré & Paardekoper, 2014). De voortgang en de implicaties van deze groot-scheepse stelselherzieningen, zoals de invoering van de nationale politie en de

\* Prof. dr. J.F.M. Koppenjan is hoogleraar Bestuurskunde bij de Erasmus School of Social and Behaviour Studies van de Erasmus Universiteit. Hij doet onderzoek naar publiek management, meer in het bijzonder naar netwerksturing, management van grote projecten en publiek-private samenwerking.

Dr. W.M. Dicke is bestuurskundige en werkt als domeinleider Internationaal bij de Vereniging van Nederlandse Universiteiten. In vorige functies werkte ze zowel als lid van de academische staf (universitair hoofddocent) als in het management van universiteiten. Met name internationale aspecten van het hoger onderwijs hebben haar belangstelling.



decentralisatie van de zorg, hebben sinds die tijd volop in de aandacht gestaan. Maar de bestuurlijke bewegingen binnen de publieke sector beperken zich niet tot dit soort reorganisaties. Er zijn ook meer geleidelijke ontwikkelingen en trends die in het oog springen, zoals uit discussies over de te ver doorgeschoten prestatiesturing en over de teloorgang van kwaliteit en professionaliteit blijkt (Kickert & Van der Meer, 2011; Koppenjan, 2012). In ons streven om grip te krijgen op de recente verschuivingen en continue verbouwingen in de Nederlandse publieke sector, hadden wij behoefte aan een verhaal dat ons kan helpen de vele verbouwingen en bestuurlijke aanpassingen in de Nederlandse publieke sector te doorgronden.

Want als we enkele recente grote verschuivingen in de publieke sector bekijken, zien we verschillende bewegingen. Zo werden de jeugdzorg, de langdurige zorg en de zorg voor werk en inkomen door de nationale overheid gedecentraliseerd en bij de gemeenten neergelegd. Elders zagen we juist centralisatie, zoals bij de aanpak van cyber-attacks en de vorming van de nationale politie. Op sommige terreinen zien we toenemende overheidsbemoeienis: woningbouwcorporaties die lange tijd in relatieve vrijheid konden opereren, worden nu teruggefloten om meer te doen voor het midden- en lage huursegment. Hetzelfde geldt voor universiteiten. Zij konden jarenlang volstaan met het in hoofdlijnen verantwoorden van hun prestaties en moeten nu steeds vaker op microniveau tekst en uitleg geven aan de minister. In het zorgstelsel zien we juist een terugtrekkende overheid, en wordt meer overgelaten aan de markt en de cliënten (Schillemans & Frissen, 2014; Karre & Paardekoper, 2014). In sommige sectoren zien we tegengestelde ontwikkelingen en ambities binnen één en dezelfde sector. Zo gaat decentralisatie vaak gepaard met schaalvergroting (Boogers & Reusing, 2018). En zo is de brandweerzorg geregionaliseerd, maar wordt de brandweer geacht op lokaal niveau het veiligheidsbewustzijn onder burgers te versterken. Ook zien we in meerdere sectoren ingrepen die eerdere verbouwingen tenietdoen. Op afstand gezette organisaties als ProRail worden naar de overheid teruggehaald. En eerder gefuseerde onderwijsmolochs moeten zich weer opsplitsen om zich aan de menselijke maat aan te passen (Blank, 2015). Er zijn dus veel verbouwingen en bewegingen binnen de publieke sector, maar het is vaak moeilijk de logica en samenhang daarin te ontdekken.

### Op zoek naar een verhaal achter bestuurlijke ontwikkelingen

Hoe kunnen we al deze verschuivingen duiden? Vaak wordt hiervoor het verhaal verteld dat deze veranderingen deel uitmaken van een grotere, algemene bestuurlijke ontwikkeling, namelijk de ontwikkeling van de traditionele overheidsorganisatie, via *New Public Management* naar *New Public Governance* (Osborne, 2010; Bovens, 't Hart, & Twist, 2011; Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015). De *traditionele overheidsorganisatie* verwijst naar de combinatie van de Weberiaanse rationele bureaucratie en representatieve democratie. Dit model heeft ons verlost van de willekeur en corruptie van de premoderne staat en heeft de westerse wereld welvaart, gelijkheid en democratie gebracht. Maar uiteindelijk



dreigde dit model aan zijn eigen succes ten onder te gaan door ongebreidelde groei, verkokering, toenemende ondoelmatigheid en bekostigingsproblemen (Hughes, 2012; Groeneveld, 2016).

Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw steeg daardoor een nieuwe ster aan het firmament, zo gaat het verhaal verder. In de slipstream van het neo-liberalisme deed het *New Public Management* (NPM) zijn intrede. Geïnspireerd door het marktdenken werden organisatie- en sturingswijzen afkomstig uit het bedrijfsleven in de publieke sector geïntroduceerd. Onder het motto 'sturen niet roeien' werden uitvoeringsorganisaties op afstand gezet, overheidsbedrijven geprivatiseerd en taken gedecentraliseerd. Prestatiesturing en concurrentie creëerden een prikkelstructuur die presteren en innovatie aanjoeg. Dit was destijds hard nodig omdat de in de Weberiaanse bureaucratie veronderstelde *public service motivation* in de praktijk geen vanzelfsprekendheid bleek. Managers maakten vervolgens in toenemende mate de dienst uit. Kennis werd uitbesteed en vanuit de uitdijende markt van consultantbureaus vervolgens weer ingehuurd. Resultaatgericht werken, efficiency en transparantie kwamen centraal te staan (Korsten, z.j.).

Na de eeuwwisseling komt de keerzijde van deze ontwikkelingen in toenemende mate aan het licht. Culturele verwarring leidde tot schandalen rond vastgoedavonturen en zichzelf verrijkende topbestuurders van publieke instellingen. Prestatiedruk leidde tot diplomafraude bij hogescholen, stopwatch-zorg en bureaucratie, verminderde kwaliteit, verlies van vakmanschap, en vervreemding onder professionals (Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009; Koppenjan, 2012).

Vervolgens breekt er in het verhaal een nieuw hoofdstuk aan: de bestuurlijke verschuiving naar *New Public Governance* (NPG). Er wordt naar nieuwe werkwijzen gezocht die de nadelen van het traditionele bestuur en *New Public Management* vermijden en nieuwe vergezichten bieden. Het gaat dan om samenwerking en coproductie in plaats van concurrentie en het overwinnen van fragmentatie door integrale oplossingen. In plaats van bureaucratie en markt komen netwerken, participatie, zelforganisatie en burgerinitiatieven in zwang. De waarden van de markt raken in diskrediet en in plaats daarvan klinkt de roep om de borging en realisatie van publieke belangen, deels traditionele zoals gelijkheid, rechtsstatelijkheid en democratische legitimiteit, deels nieuwe zoals kwaliteit, intrinsieke motivatie, vakmanschap, duurzaamheid en zelfbeschikking (Osborne, 2010; WRR, 2000; Rob, 2012; Koppenjan, 2012; Van der Steen, de Bruijn & Schillemans, 2013; Bokhorst, Edelenbos, Koppenjan, & Oude Vrielink, 2015).

#### *Het verhaal over de drie grote bestuurlijke ontwikkelingen ter discussie*

Het verhaal over de ontwikkeling van traditionele overheidsorganisatie, via *New Public Management* naar *New Public Governance* kan helpen om bestuurlijke veranderingen te duiden, maar de werkelijkheid is natuurlijk ongrijpbaarder. Dit verhaal is daarom niet het enige verhaal. En er is kritiek op het verhaal.

Zo zijn er kritische beschouwingen van het Weberiaanse model, die benadrukken dat de traditionele bureaucratische organisatie in het Westen weliswaar tot het succes van de verzorgingsstaat heeft geleid en tot de realisatie van grote publieke projecten, maar dat hetzelfde model in niet-westerse landen door het ontbreken



van de representatieve democratie tot technocratisch bestuur en erger heeft geleid (Hughes, 2012).

Het verhaal over de opkomst van *New Public Management* is ook niet onomstreden. Het is niet gezegd dat overal NPM-hervormingen worden aangetroffen. Politt en Bouckaert (2004) wijzen erop dat deze hervormingen in uiteenlopende landen een andere kleuring krijgen. In Europese democratieën, zoals Nederland, zien zij geen 'hard edge' toepassingen van *New Public Management*, maar een vermenigving met de Weberiaanse traditie. Zij spreken dan van een 'neo-Weberiaanse' staat. Ook wijzen ze erop dat de samenhang in *New Public Management*-hervormingen soms ver te zoeken is. Tal van hervormingen worden onder de noemer van *New Public Management* geschaard en lang niet altijd terecht.

Ook de volgtijdelijkheid van de drie bestuurlijke modellen wordt bekritiseerd. Van der Steen et al. (2015) spreken in navolging van Christensen en Lægreid (2007) van sedimentatie en 'layering': bestuursvormen volgen elkaar niet chronologisch op. Veeleer worden bestuursvormen door de tijd heen op elkaar gestapeld en is er sprake van sedimentatie. Oude bestuursvormen worden niet vervangen, maar vormen tezamen met nieuwe een complex bestuurlijk landschap, dat zich kenmerkt door hybride organisatie- en bestuursvormen (Karré, 2013).

Bovendien zijn er ontwikkelingen die niet in het verhaal passen, ontwikkelingen die niet onder een van de drie bestuursvormen te vatten zijn. De spanning tussen centralisatie en decentralisatie is van alle tijden, en decentralisatie heeft daarom niet altijd iets met *New Public Management* te maken. Anderen zullen de opkomst van ICT als een drijvende kracht achter de ontwikkelingen in de publieke sector zien (De Waal, 2019). Weer anderen zien internationalisering onder druk van globaliserende markten en geopolitieke trends als een belangrijke bestuurlijke beweging (Dicke, 2001).

#### *De blik naar buiten: wat vertellen bestuurlijke ontwikkelingen in andere landen?*

Aanleiding voor dit themanummer was de twijfel van de redactie over het verhaal waarmee wij als bestuurskundigen in Nederland bestuurlijke ontwikkelingen proberen te verklaren. Wij hebben de indruk dat deze discussie – ook in ons eigen blad *Bestuurskunde* – erg naar binnen is gekeerd (maar er zijn uitzonderingen: zie Kickert, 2011). Voor zover er een internationale oriëntatie is, wordt die sterk bepaald door de internationale literatuur op het vakgebied en discussies op academisch niveau in het internationale conferentiecircuit. En daar is het Angelsaksische gedachtegoed zeer invloedrijk (Brouwer & Peters, 2011).

Het leek de redactie van dit themanummer daarom een goed idee om de blik naar buiten te keren en over de grenzen te kijken. We wilden ons daarbij nadrukkelijk niet beperken tot wat zich in Angelsaksisch georiënteerde landen afspeelt.

We menen dat zicht op buitenlandse bestuurlijke bewegingen helpt om de Nederlandse ontwikkelingen in perspectief plaatsen. De blik naar buiten wenden kan interessante ideeën opleveren over hoe zaken anders kunnen worden ingericht en gebruikt. Maar de buitenlandse blik kan ook helpen om onze eigen verhaallijn te relativeren en wellicht tot nieuwe interpretaties en inzichten te komen. Daarom gaan we in dit themanummer te rade bij vijf bestuurskundige 'buitenlandse cor-



respondenten', die ons op de hoogte zullen brengen van de bestuurlijke ontwikkelingen elders in de wereld.

### **Bijdragen van 'bestuurskundige correspondenten' uit vijf landen**

In dit themanummer laten we ons inspireren door verhalen over bestuurlijke verbouwingen en ontwikkelingen in de publieke sector in vijf verschillende landen uit verschillende delen van de wereld: enkele nabije landen (België en Denemarken) en enkele landen ver weg (Zuid-Afrika, Mexico en Singapore).

We hebben vijf bestuurskundigen die enige tijd in een land elders in de wereld hebben gewerkt en gewoond, bereid gevonden vanuit bestuurskundig perspectief recente bestuurlijke ontwikkelingen in 'hun' land te beschrijven. Omdat ze ook de Nederlandse situatie goed kennen, zijn ze in staat een vergelijking met Nederland te maken en opmerkelijke verschillen tussen beide landen te markeren. Zij rapporteren in hun bijdrage aan dit themanummer over een of enkele belangrijke, recente verbouwingen of ontwikkelingen in de publieke sector van 'hun' land. Ze vertellen over de inhoud, het verloop en het succes van deze bestuurlijke hervormingen. Zij proberen de bestuurlijke bewegingen ook te duiden: wat is de aard van de verandering, en wat is de achtergrond? Daarbij plaatsen zij de veranderingen in hun bestuurlijke context. Ze laten daarbij ook zien of en in hoeverre deze ontwikkeling zich verhoudt tot het verhaal over de ontwikkelingslijn langs de drie bestuurlijke modellen. Waar mogelijk maken de auteurs een vergelijking met de Nederlandse situatie: waar zitten de overeenkomsten en verschillen?

Bert George schrijft over de invoering van planningssystemen en gemeentelijke fusies in Vlaanderen.

Eline van Schaik bespreekt de voortvarende manier waarop in Denemarken vier grote bestuurlijke reorganisaties zijn geïmplementeerd.

Hans Bossert en Martijn van der Steen beschrijven hoe het bestuurlijke bestel in Zuid-Afrika na het apartheidsregime is hervormd en hoe het zich sindsdien ontwikkelt, met name op het terrein van watermanagement.

Rik Peeters geeft een analyse van bestuurlijke hervormingen gericht op de professionalisering van het ambtelijk apparaat in Mexico.

En Zeger van der Wal rapporteert over de manier waarop in Singapore de publieke sector via branding en prestatiebeloning wordt versterkt.

### **Een vooruitblik op de bijdragen**

In deze paragraaf bieden wij een vooruitblik op de bijdragen in dit themanummer. We vergelijken de beschrijvingen van bestuurlijke ontwikkelingen in de betrokken landen met elkaar en met name met die in Nederland. Daarbij gaan we in op de vraag welke lessen we uit de buitenlandse ervaringen voor Nederland kunnen trekken, en op wat de buitenlandse ervaringen ons vertellen over het verhaal waarmee we bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland duiden.

De bijdragen in dit themanummer bieden zicht op de bestuurlijke bewegingen en verbouwingen in andere landen. Misschien verwachtten we van landen dichtbij



vergelijkbare ontwikkelingen als in Nederland. Zo spiegelen we ons in Nederland vaak aan bestuurlijke ontwikkelingen in Denemarken en spreken we zelfs van 'het Deense model'. Hervormingen in een land als Singapore, met zijn extreem prestatiegericht beloningssysteem, zijn dermate exotisch dat deze eerder ter vermaak dan ter lering lijken. Interessant, maar behorend tot de categorie 'don't try this at home'.

Echter, bij nadere beschouwing zetten de bijdragen in dit themanummer deze initiële interpretaties op losse schroeven. Het blijkt dat waar we aanvankelijk overeenkomsten zien, het vaak meer om schijnbare gelijkvormigheid gaat. Dat de bestuurlijke bewegingen in nabije buurlanden als Denemarken en België van een heel andere orde zijn dan die bij ons. En dat uit ontwikkelingen in landen als Mexico, Zuid-Afrika en Singapore uitermate relevante en urgente lessen voor bestuurlijk Nederland zijn af te leiden. Met in de bijdrage over Singapore de oproep: 'Please, do try this at home!'

De bijdragen werpen tevens nieuw licht op het verhaal over de lineaire ontwikkeling van traditioneel bestuur via NPM naar NPG, waarmee we in Nederland bestuurlijke ontwikkelingen duiden.

En uiteindelijk is er dan nog de vraag of de internationale perspectieven ons helpen ons beeld over de bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland te verhelderen.

#### *Welke bestuurlijke verbouwingen en bewegingen treffen we in andere landen aan?*

De bijdragen in dit themanummer schetsen een veelheid aan bestuurlijke ontwikkelingen. Deze verschillen qua inhoud, maar ook qua verloop en mate van succes. In Mexico volgen initiatieven om het ambtenarenkorps te professionaliseren en goed bestuur en management te versterken elkaar in hoog tempo op, maar deze ontwikkelingen blijven steken in 'het eeuwige begin'. In Zuid-Afrika resulteerde het einde van het apartheidsregime in de jaren negentig in een radicale verbouwing van de staat, waarbij toegang tot publieke diensten constitutioneel werd veiliggesteld. Maar deze verbouwing loopt nu vast op beperkte lange-termijn-investeringen en problemen rondom het garanderen van gelijke toegang. In Denemarken worden vergaande verbouwingen snel uitgevoerd, zonder zicht op effectiviteit, en de hervormingen worden weer even snel door nieuwe opgevolgd. In Vlaanderen tracht de overheid de achterstand ten opzichte van omringende landen in te lopen door sterk NPM-geïnspireerde vernieuwingen aan lokale besturen op te leggen. Daarbij is nog maar de vraag wat die in de praktijk op gaan leveren. In Singapore gaat men voluit voor prestatiebeloning en concurrentie in de publieke sector. De leidende gedachte is hierbij dat niet alleen regels en structuur belangrijk zijn, maar vooral ook de kwaliteit en motivatie van mensen die in de publieke sector werken.

De artikelen laten zien dat er volop bestuurlijke bewegingen en verbouwingen gaande zijn, met verschillende tempi en uiteenlopende mate van succes. De bijdragen leveren daarmee – nog los van de specifieke inhoud van de bestuurlijke ontwikkelingen – een interessante en soms verrassende kenschets van het bestuur in de betrokken landen op.

Als er één gemeenschappelijk verschil is met de Nederlandse hervormingen, dan is het dat de besproken buitenlandse veranderingen niet worden gekenmerkt



door de stroperige besluitvorming die we aan het Nederlandse poldermodel toeschrijven.

### *Landen en het verhaal over de drie grote bestuurlijke ontwikkelingen*

Wat vertellen de bijdragen in dit themanummer ons over de mate waarin ontwikkelingen in het buitenland te duiden zijn met de drieslag traditioneel bestuur, *New Public Management* en *New Public Governance*? En wat leert dat ons over dit verhaal over grote bestuurlijke ontwikkelingen?

We zien dat veel van de buitenlandse hervormingen principes van *good governance* beogen te introduceren: het versterken van de traditionele, rationale bureaucratie en de daaraan gekoppelde rechtsstaat; en het versterken van de bestuurskracht en de professionaliteit van het ambtelijke apparaat. Tegelijkertijd zien we in vrijwel alle landen een nadruk op efficiency, het leidend principe van *New Public Management*.

Als we de landen langs de ontwikkelingslijn traditioneel bestuur, NPM en NPG zouden leggen, zouden we kunnen zeggen dat Nederland en Denemarken voorop liggen; België probeert aan te klampen; en Zuid-Afrika en Mexico worstelen met een zwakke *state capacity*, en nog deels in de pre-Weberiaanse fase zitten.

Maar de bijdragen laten tevens zien dat het bestuurlijke verhaal over de ontwikkelingslijn ons niet alleen bij de hand, maar ook de neus kan nemen. Zoals we hierboven beschreven, kan het idee van een volgtijdelijke ontwikkeling van traditioneel bestuur, NPM en NPG in twijfel worden getrokken.

Zo wordt bestuur via netwerken en vertrouwen wel als een kenmerk van *new public governance* gezien. De bijdrage over Mexico laat echter zien dat ook in die bestuurlijke context netwerken cruciaal zijn, maar op een heel andere manier. Het is een *alternatief* voor een falende overheid. Persoonlijke contacten en netwerken zijn een noodzakelijk copingmechanisme om bureaucratie te omzeilen en toegang tot publieke diensten te krijgen, met corruptie en nepotisme als onvermijdelijke neveneffecten. Netwerken komen dus niet alleen aan het einde van de ontwikkelingslijn voor, bij *New Public Governance*. Tegelijkertijd wordt duidelijk uit de bijdrage over Mexico dat bestuur via netwerken alleen goed kan aflopen als deze geschraagd wordt door een sterke rechtsstaat en een goed functionerende bureaucratie.

Kortom: de bestuursmodellen volgen elkaar niet op, maar ze zijn op uiteenlopende wijze met elkaar verbonden. Ze bestaan vaak naast elkaar, met concurrerende waardesystemen. Ze kunnen elkaar op die manier aanvullen en versterken, maar net zo goed kunnen ze elkaar tegenwerken.

Dat leidt tot een ander verhaal, namelijk een verhaal over hybriditeit van de bestuurlijke werkelijkheid en de vraag hoe daarmee om te gaan (Van der Steen et al., 2015; Christensen & Lægreid, 2010; Karré, 2012).

Onze Belgische correspondent wijst daar op een andere manier ook op: de bestuurlijke hervormingen in Vlaanderen zijn ingegeven door het streven naar meer bestuurskracht en efficiency. Ze lijken voorbeelden van traditioneel bestuur en NPM, maar dat ligt er ook in sterke mate aan hoe ze worden toegepast. Met aandacht voor strategisch denken, overleg en leren kunnen deze ontwikkelingen goed in NPG-vaarwater terechtkomen. Het duiden van bestuurlijke verbouwingen



is zeer afhankelijk van de context waarin deze verandering plaatsvindt en ze kunnen transformeren van de ene categorie in de andere.

De bijdrage over Denemarken laat zien dat verhalen over bestuursmodellen ook ronduit misleidend kunnen zijn. Het lijkt er op het eerste gezicht op dat in Denemarken sprake is van decentralisatie en van het versterken van het lokale bestuur en van op afstand geplaatste instellingen. Maar de correspondent bericht dat er in werkelijkheid sprake is van een sterke centralisatie. Bestuurlijke ontwikkelingen blijken niet op *face value* te kunnen worden geduid: de verhalen over decentralisatie zijn misleidend. Ook de bijdrage over Singapore laat zien dat hervormingen niet altijd binnen de strakke driedeling passen. In Singapore richt men zich vooral op het versterken van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, waarbij recrutering, opleiding, selectie en hoge beloningen een belangrijke rol spelen. Het systeem kent zeker elementen van NPM, door elementen als concurrentie en prestatiebeloning. Maar de achterliggende filosofie over de waarde van de publieke sector is zo uniek dat het een model op zichzelf is.

We moeten dus constateren dat de verhalen en verklaringen waarmee we in Nederland bestuurlijke ontwikkelingen proberen te duiden, met de nodige voorzichtigheid hanteren.

#### *Wat kunnen we leren van de bestuurlijke verbouwingen en bewegingen in andere landen?*

Bestuurlijke modellen krijgen in een andere context een andere, eigen betekenis en resulteren in andere, vaak onverwachte gevolgen. We geven drie voorbeelden. De beperkte hulpbronnen en *state capacity* in Zuid-Afrika leiden ertoe dat een constitutioneel recht op toegang tot publieke diensten geen garantie biedt op het daadwerkelijk verkrijgen van die diensten. Waar in een situatie met voldoende publieke middelen toegang juridisch afdwingbaar kan zijn, is het de vraag of dat in Zuid-Afrika zonder lange-termijn-investeringen ook het geval kan zijn. Een ander voorbeeld biedt Singapore. De hoge beloningen voor publieke dienstverleners veronderstellen een economie die zich dat kan veroorloven en tevens een politiek en maatschappelijk klimaat waarin een dergelijk beleid als legitiem wordt ervaren. Een derde voorbeeld dat het belang van de context van een hervorming laat zien, is Denemarken. Nederland ziet dit land vaak als gidsland. De bijdrage in dit tijdschrift laat zien dat het land echter op wezenlijke punten verschilt van Nederland en dat de hervormingen minder eenduidig positief te interpreteren zijn dan doorgaans wordt gedaan. De auteur is zelfs van mening dat als je eenmaal de context echt begrijpt, het volgen van het Deense model ten stelligste moet worden afgeraden!

De vaststelling dat voorbeelden uit andere landen niet klakkeloos overgenomen kunnen worden, staat reflectie op de bestuurlijke ontwikkelingen en hervormingen in Nederland niet in de weg. Zelfs (of misschien wel juist) de exotische bestuurlijke ontwikkelingen zoals in Mexico en Singapore houden ons een spiegel voor, en stellen ons in staat om lessen te trekken voor de Nederlandse situatie.

We bespreken hier de in onze ogen opmerkelijkste verschillen tussen bestuurlijke veranderingen in Nederland en het buitenland, die helpen om blinde vlekken in de manier waarop we naar bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland kijken op



het spoor te komen, en die lessen aandragen op basis van mislukkingen en successen in het buitenland.

- *Balkenende-norm (NL) versus topsalaris en competitie voor ambtenaren (Singapore)*

In Nederland is de Balkenende-norm heilig. We zijn er zelfs trots op, en die fierheid kan zowel calvinistisch als socialistisch geduid worden. Singapore laat ons een heel andere waardering zien van de publieke sector: topsalarissen voor de beste ambtenaren en een uitgekiend selectie- en competitiesysteem. Dit land houdt ons de spiegel voor: is er in Nederland sprake van verstandige zuinigheid en zakelijkheid, of is er sprake van onderwaardering van de publieke sector, waarvan het salaris een belangrijke graadmeter is? In Singapore redeneert men dat men de allerbeste mensen wil hebben voor de publieke zaak en dat salaris geen reden mag zijn voor de getalenteerden om voor het bedrijfsleven te kiezen. In Nederland hebben we een andere invulling van de Public Sector Motivation: wij menen dat mensen intrinsiek gemotiveerd (moeten) zijn om voor de publieke zaak te werken, en dat salaris hier geen bepalende factor is of mag zijn.

Als het zo is dat Singapore gelijk heeft dat het een halszaak is om de beste mensen naar de publieke sector te halen en dat salaris daar wel degelijk een belangrijke rol in speelt, dan is er in Nederland sprake van een systematische onderwaardering van de publieke sector, die een verklaring kan vormen voor veel van de problemen waar deze sector mee kampt. Ook het belang van sterke instituties en vertrouwen in de overheid, zoals dat naar voren komt uit de analyse van de problemen van het openbaar bestuur in Mexico, wijst in die richting. In Nederland gaan we te nonchalant om met onze instituties en publieke dienstverleners. De lessen van Mexico en Singapore suggereren dat er aanleiding is tot een veel gearticuleerder en assertievere branding van de publieke dienst, die ook gematerialiseerd moet worden in ruimhartiger investeringen in de publieke sector. Deze zorgen over de reputatie van de overheid zijn overigens niet nieuw (zie Ringeling, 1992).

- *Polderen (NL) versus slagkracht (Denemarken)*

Over Nederland bestaat het beeld dat iedereen mag meepraten over veranderingen in het publieke domein, dat de trajecten eindeloos duren, en dat uiteindelijk een homeopathisch verdund compromis wordt ingevoerd. De bijdrage over Denemarken laat zien dat het anders kan: dankzij een sterke centralisatie en heldere blauwdrukken kunnen ingewikkelde hervormingen in korte tijd worden geïmplementeerd. De Nederlandse klimaattafels en obesitastafels, en welke tafels ook, kunnen alleen maar jaloers worden van zoveel implementatiekracht. Maar als de casus van Denemarken iets laat zien, is dat dit blauwdruk-denken grote risico's kent. De kennis uit de sector wordt niet of nauwelijks meegewogen en tussentijdse bijsturing is niet mogelijk. Het spierballenvertoon leidt tot oplossingen die snel zijn bereikt, maar die het probleem niet oplossen.

De les voor Nederland is niet alleen dat meer waardering voor het polderen, ook in termen van efficiency en effectiviteit, op zijn plaats is. Het Deense voorbeeld vraagt ook om expliciete aandacht voor *checks and balances* in het



hervormingsproces. De Deense casus benadrukt verder het belang van een onafhankelijk en weerbaar ambtelijk apparaat, dat niet onkritisch uitvoert, maar tegenspel biedt.

- *Een onafhankelijk en professioneel ambtelijk apparaat **versus** een sterk gepolitiseerde of uitvoeringsgerichte ambtenarij (Mexico en Denemarken)*

In de hervormingen die in dit themanummer worden besproken, speelt het ambtelijk apparaat een belangrijke rol of zelfs een hoofdrol, en daarmee komen wij op een belangrijk verschil tussen Nederland en andere landen. In Mexico is de ambtenarij sterk gepolitiseerd, met corruptie en vriendjespolitiek als gevolg. Bovendien is er een grote afstand tussen de gepolitiseerde en generalistische topambtenaren enerzijds en de werkvloer anderzijds. De beschrijving uit Mexico laat zien dat de ambtenaren op de werkvloer noodgedwongen veel bezig moeten zijn met hun arbeidsomstandigheden, waardoor de dienstverlening in het gedrang komt. Waar Mexico aan implementatiekracht te kort komt, laat het artikel over Denemarken het omgekeerde zien: het ambtelijke apparaat is daar een sterke implementatiemachine. Het ambtelijk apparaat is gericht op de uitvoering, maar biedt weinig tegenspel tegen de ongebreidelde hervormingslust van politici.

Nederland daarentegen kent een veel minder gepolitiseerde ambtenarij. En ondanks de berichten over het weglekken van kennis als gevolg van NPM-maatregelen beschikt het ambtelijk apparaat kennelijk nog steeds over voldoende inhoudelijke kennis om tegengas te geven bij slecht doordachte hervormingen.

De beschrijvingen van de hervormingen in Mexico en Denemarken laten eens te meer zien dat een ambtelijk apparaat dat beschikt over inhoudelijke expertise en professionaliteit het koesteren waard is. En ze tonen het belang van hoogwaardig management dat politieke willekeur inperkt en de verbinding tussen top en werkvloer tot stand brengt, en aldus bijdraagt aan goed gekwalificeerde en gemotiveerde publieke dienstverleners.

- *Een faciliterende, netwerkende overheid **versus** een ambitieuze, presterende overheid (Singapore)*

Het beeld bestaat dat de overheid zich in Nederland vooral als een polderende en faciliterende overheid opstelt (Schillemans & Frissen, 2014). Een lege staat die maatschappelijke processen faciliteert. Een rijksoverheid die zich vooral als systeemverantwoordelijke opstelt, en werk aan lagere overheden, markt en maatschappij uitbesteedt. Een staat die geen structurele maatregelen meer neemt, maar vliegende brigades het land in stuurt om bij stagnerende samenwerking tussen partijen te bemiddelen. Gemeenten en provincies die zich vooral als netwerkorganisaties en regisseurs opstellen (Rob, 2016; Van der Steen et al., 2015). Dit beeld gaat voorbij aan de hardnekkige aanwezigheid van centralistische tendensen en het onverminderde marktdenken, dat evenzeer de koers van de Nederlandse publieke sector bepaalt. Maar desalniettemin contrasteert de Nederlands bestuursstijl sterk met de ambitieuze, assertieve en ook autoritaire rol van bijvoorbeeld de overheid in Singapore. Dat vestigt meteen ook de aandacht op de minder fraaie kanten en negatieve effecten van de bestuurlijke ontwikkelingen in Singapore. Maar



afgezien daarvan is er aanleiding om het pleidooi voor een meer ambitieuze, assertieve overheid niet op voorhand als exotisch af te wijzen. Er zijn meer argumenten voor herbezinning op de rol van de overheid (Mazzucato, 2014; Barber 2014). De maatschappelijke uitdagingen die om een meer ambitieuze, assertievere overheid vragen, zijn legio. Denk maar aan vraagstukken zoals klimaat, pensioenen, migratie, criminaliteit, onderwijs en zorg. Tegelijkertijd onderstreept een dergelijke ambitie eens te meer het belang van een professioneel onafhankelijk ambtelijk apparaat en de zorg voor voldoende *checks and balances*. Het Deense model laat immers de keerzijde zien van snelle implementatie van ambitieuze doelen.

### **Conclusie: wat wij zien dankzij onze buitenlandse correspondenten**

We begonnen deze inleiding en het themanummer met de veronderstelling dat zicht op bestuurlijke ontwikkelingen in andere landen ons zou helpen de talrijke en veelvormige bestuurlijke verbouwingen en veranderingen in Nederland te begrijpen. Tevens zou de internationale vergelijking duidelijk zou maken in hoeverre het verhaal over de ontwikkelingslijn van traditioneel bestuur, via *New Public Management* naar *New Public Governance* daarbij een rol zou kunnen spelen. De bijdragen in dit themanummer laten zien dat het verhaal over de bestuurlijke modellen behulpzaam kan zijn bij het duiden van wat er gaande is. Maar ook dat de bestuurlijke werkelijkheid complexer is, en aanleiding geeft tot verfijningen en aanvullende en soms contraire verhaallijnen. Maar uiteindelijk komen we aan het eind van deze inleiding, bij wijze van vooruitblik en leeswijzer, tot de suggestie dat de internationale vergelijking wat Nederland betreft misschien ook inspireert tot een ander verhaal. Dit andere verhaal is niet dwingend, weerspiegelt de lezing van de redacteurs en dekt ongetwijfeld ook niet de volle rijkheid van de bijdragen. Er zijn meer verhalen en interpretaties mogelijk. Maar dit is het verhaal dat wij erin lezen en dat we als mogelijke verhaallijn aan de lezer willen meegeven. Het begint met een oud Nederlands spreekwoord: 'Wie zich aan een ander spiegelt, spiegelt zich zacht.' Het spreekwoord betekent dat je kunt leren van de fouten van anderen, zonder dat je zelf averij oploopt. Misschien kun je er ook in lezen dat een vergelijking met bestuurlijke verbouwingen en ontwikkelingen in andere landen tot de verzuchting leidt dat het in Nederland zo slecht nog niet is. Maar de lezing van de artikelen in dit themanummer mag niet tot zelfgenoegzaamheid leiden. Veeleer geven ze aan wat we in ons bestuurlijke bestel moeten koesteren en welke zaken we moeten veiligstellen en versterken. Bestuurlijke hervormingen kunnen daaraan bijdragen. Maar niet noodzakelijkerwijs, zoals het Deense voorbeeld ons voorhoudt. De bijdragen laten ook de kwetsbaarheid zien van ons huidige bestuurlijke stelsel en de noodzaak om zorgvuldig om te gaan met instituties, het ambtelijk apparaat en publieke dienstverleners. De buitenlandse analyses maken ons bovenal bewust van de noodzaak tot strategisch langetermijndenken, investeringen in een onafhankelijk en professioneel ambtelijk apparaat, de zorg voor een verbindend en motiverend management tussen top en



Joop Koppenjan & Willemijn Dicke

werkvloer, het koesteren van *checks and balances* en het versterken van het vertrouwen in en het imago van de overheid.

## Literatuur

- Barber, B. (2014). *Als burgemeesters zouden regeren: Haperende staten, opkomende steden*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Blank, J. (2015). *Illusies over fusies*. Den Haag: CAOP
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J., & Oude Vrielink, M. (2015). Burgercoöperaties: Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. *Bestuurskunde*, 24(2), 3-16.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2018). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie, Enschede: Universiteit Twente
- Bovens, M., Hart, P. 't, & Twist, M. (2011). *Openbaar bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brouwer, J., & Peters, J. (2011). Nieuw Europees Organiseren. *Organiseren op basis van vakmanschap*, Culemborg: Van Buuren Management.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Complexity and hybrid public administration: Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11, 407-423. doi:10.1007/s11115-010-0141-4
- Hughes, O.E. (2012). *Public management and administration: An introduction*. Londen: Macmillan International Higher Education.
- Dicke, W.M. (2001). *Bridges and watersheds: Public private divide in watermanagement*. Amsterdam: Aksant.
- Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie: Omgaan met ambivalentie in publiek management*. Oratie Rijksuniversiteit Leiden.
- Karré, P.M. (2012). Innovatieve organisatievormen in de publieke dienstverlening: Van compact en klein naar meervoudig en hybride. *Bestuurskunde*, 21(2), 71-76.
- Karré, P.M., & Paardekoper, C.M.M. (2014). De grote verbouwing. Themanummer *Bestuurskunde*, 23(1).
- Kickert, W. J. (2003). Beyond public management: shifting frames of reference in administrative reforms in The Netherlands. *Public Management Review*, 5(3), 377-399.
- Kickert, W. (2011). Introduction: Administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Administration*, 89(3), 721-722.
- Kickert, W. J., & Van der Meer, F. B. (2011). Small, slow, and gradual reform: What can historical institutionalism teach us?. *International journal of public administration*, 34(8), 475-485.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknijpte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Korsten, A. (z.j.). *New Public Management*. Verkregen van <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>
- Mazzucato, M. (2014). *De ondernemende staat*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Osborne, S.P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Oxon: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2012). *Loslaten en vertrouwen*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.



- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2016). *Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Den Haag: Rob.
- Ringeling, A. (1992). *Het imago van de overheid*. Den Haag: VUGA.
- Schillemans, T., & Frissen, P. (2014). Het organiseren van de terugtocht. Themanummer *Bestuurskunde*, 23(3).
- Steen, M. van der, J.A. de Bruijn, T. Schillemans, De grote samenleving, *Bestuurskunde* (1) 2013.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *Beleid en Maatschappij*, 36(2), 104-116.
- Waal, S. de. (2019). *Civil leadership as the future of leadership*. Amsterdam: Warden Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.