

OVERHEIDSMANAGEMENT: BELGIË-HOLLAND

Bijdrage voor Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement

Steven Van de Walle

vandewalle@fsw.eur.nl

Vakgroep Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Postbus 1738, kamer M7-12

3000 DR Rotterdam

Nederland

SAMENVATTING

Hierbij de samenvatting: Nederland is lang gezien als ‘gidsland’, ook voor overheidsmanagement. In deze bijdrage wordt de achtergrond bij recente hervormingen in het Nederlandse openbare bestuur geschetst en wordt een korte evaluatie van de gevolgen van deze hervormingen gemaakt. Het gaat namelijk niet enkel om puur technische hervormingen, maar ze hebben ook belangrijke, en misschien niet altijd wenselijke, implicaties voor de rol van de overheid in de maatschappij, de verhoudingen tussen politiek en administratie en de verhouding tussen centraal en lokaal bestuur.

OVERHEIDSMANAGEMENT: BELGIË-HOLLAND

In 2005 zonden Noor Huijboom en Jorrit de Jong een schokgolf door bestuurlijk Nederland: Belgen doen het beter. In hun boek toonden ze dat België het op sommige vlakken beter doet dan Nederland, en dat de Belgen op een nuchtere en resultaatgerichte manier met publieke innovatie bezig zijn. Daar waar Nederland goed is in het maken van beleid, daar is België blijkbaar beter in uitvoering en het aanpakken van maatschappelijke problemen. Onlangs nog stelde Melanie Schultz van Haegen, Nederlands minister van Infrastructuur en Milieu dat Nederland wat meer op België mag gaan lijken waar het gaat om ruimtelijke ordening. Een schrikbeeld voor veel Nederlanders, maar tegelijkertijd een welkome verademing in het debat in het overgeorganiseerde Nederland, met zijn saaie huisvesting, en gestandaardiseerde wijken uit de 70er jaren die intussen bijna volledig zijn afgeschreven.

Beide voorbeelden zijn opvallende stemmen in het debat. Nederland is door Belgische en vooral Vlaamse overheidsdiensten lang gezien als het nabijgelegen mekka van het overheidsmanagement. Getuige daarvan een grote stroom ambtenaren richting Nederland om daar kennis te maken met ‘best practices’, en een frequent verwijzen naar Nederlandse voorbeelden in allerlei rapporten (ondermeer ook die van het Instituut voor de Overheid, mijn vorige werkgever). Mijn eigen stad, Rotterdam, wordt overspoeld met bezoekers die iets meer willen leren over de Rotterdamse bestuurlijke aanpak. In deze bijdrage schets ik de achtergronden bij recente hervormingen in het Nederlandse openbare bestuur, en probeer ik een korte evaluatie te maken van de gevolgen van deze hervormingen. De meeste van deze hervormingen hebben betrekking op het coördineren en integreren van beleid en uitvoering, als reactie op reële en vermeende fragmentatie binnen het openbaar bestuur.

De rol van advies, bestuurskunde en overheidsmanagement

Eerst een aantal bestuurskundige feitjes. Bestuurskunde is een populaire opleiding in Nederland. Op alle Nederlandse universiteiten staan volgens het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs in totaal meer dan 5000 studenten ingeschreven in een wetenschappelijk bachelor- of masterprogramma bestuurskunde (inclusief juridische en technische bestuurskunde). Daar komen de uiterst populaire hogeschoolopleidingen nog bovenop. Ambtenaar worden, of beter nog, bestuurder, heeft een zeker sociaal aanzien, en wordt stevig verloond. In België is bestuurskunde maar matig populair bij de jonge student, hoewel de weinige bestaande opleidingen aardig bevolkt lijken. Pas na een aantal jaren ervaring schuiven jonge Belgische ambtenaren opnieuw aan voor een voortgezette opleiding.

Rond de overheid in Nederland heeft zich een grote bestuurlijke adviesindustrie ontwikkeld met een reeks grote consultingbedrijven die zich deels of volledig op de overheid richten, Zowel voor klassieke adviesopdrachten, als voor uitgebreide onderzoeksopdrachten of interim management. Naast de ook in België bekende klassieke grootgrutters als PwC, E&Y, of Deloitte, zijn ook andere, meer nationale bedrijven actief, zoals Berenschot, BMC, Research voor Beleid of Twynstra Gudde. Hier bovenop komen nog een reeks organisaties op het snijvlak van de private sector, overheid en hoger onderwijs. Binnen universiteiten wordt een brede waaier aan permanente en ad-hoc opleidingen bestuurskunde en overheidsmanagement aangeboden.

Deze grote rol voor externe adviseurs en consultants heeft geregeld geleid tot bezorgdheid over kennisafhankelijkheid en expertiseontwikkeling binnen de overheid. Een beperking van de totale externe inhuur is dan ook geregeld een thema van debat, en binnen de Rijksoverheid wordt 13% van de totale personeelskosten voor externe inhuur als richtinggevend maar niet dwingend maximum aangehouden. De ergste excessen in de vorm van zogenaamde draaideurconstructies, waarbij een (leidend) ambtenaar afscheid neemt van een organisatie om vervolgens zijn diensten opnieuw te verhuren aan zijn voormalige organisatie lijken intussen wel tot het verleden te behoren. Uiteraard leidt ook de kostprijs van dergelijke externe inhuur tot discussie. In vergelijking met België zijn niet enkel meer adviseurs actief op de markt, ze vragen ook dagtarieven waarvoor de gemiddelde Belgische overheidsorganisatie toch even zal moeten slikken. Vooral lonen voor interim-managers of projectleiders boven de zgn. Balkenende norm roepen vragen op. Tussen haakjes, de Balkenende-norm stelt dat een overheidsambtenaar niet meer zou mogen verdienen dan 130 % van een ministerwedde.

Het aantal ambtenaren is sinds de jaren 80 sterk gedaald, ondermeer door privatiseringen, verzelfstandiging, en de groei van tijdelijke externe inhuur. Tegelijkertijd is er ook groei geweest, vooral in de sectoren onderwijs, academische ziekenhuizen en orde en veiligheid (CAOP, 2011). Ook is de mate van outsourcing in Nederland erg hoog in vergelijking tot veel andere landen (Alonso et al., 2011). In vergelijking met andere landen is de proportie ambtenaren die op het centrale niveau werken relatief groter. Dit heeft te maken met een vrij grote mate van centralisatie: 42% van de tewerkstelling binnen de sector 'general government' bevindt zich op centraal niveau (OECD, 2009), en hierbinnen is de rol van kernministeries relatief belangrijk. Wat hierbij opvalt, is de positie die het fenomeen 'beleidsambtenaar' in deze tewerkstelling inneemt. Nederland is een land dat wordt gekenmerkt door een groot aantal beleidsambtenaren, zowel op centraal als op lokaal vlak. Deze groep ambtenaren is niet actief in eigenlijke dienstverlening, maar houdt zich bezig met het voorbereiden en evalueren van beleid. De constante stroom aan nota's en rapporten is dan ook kenmerkend voor de Nederlandse overheid. We kunnen hieraan een groot aantal Planbureaus en adviesorganen toevoegen die zich richten op bestuurlijke thema's, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Raad voor de Financiële Verhoudingen, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, het Planbureau voor de Leefomgeving edm. 'Bestuurders' besturen Nederland, waarbij het nooit volledig duidelijk is of deze bestuurder nu een ambtenaar of een politicus is.

Deze grote aandacht voor beleidsondersteuning, informatievoorziening en onderzoek reflecteert het grote maakbaarheids- en vooruitgangsgeloof eigen aan de Nederlandse overheid en ambtenaar. Verrommeling is een scheldwoord, en de inspanningen dit tegen te gaan leiden tot een sterke standaardisering van beleid en het landschap. Het maakbaarheidsgeloof uit zich in een tomeloze dadendrang, die voor niet-Nederlanders beklemmend over kan komen. Hieraan kleven niet enkel voordelen: deze dadendrang en dit vooruitgangsgeloof leiden niet enkel tot succesvolle projecten, maar ook tot omvangrijke en ingrijpende mislukkingen die het besef hebben doen groeien dat een meer incrementele benadering wellicht ook voordelen heeft. Door de actiegerichtheid is het Nederlandse openbaar bestuur erg gevoelig voor modetrends en hypes, en worden veranderingen maar al te vaak ingevoerd omdat ze passen in de waan van dag, zonder dat ideeën tijd hebben gekregen om te rijpen, of desgewenst te sterven. Daarnaast groeit het besef dat grootschalig overheidsinitiatief het zelforganiserend en improviserend vermogen van burgers en overheden aantast. Sprekende voorbeelden zijn het verdwijnen van lokale netwerken door grootschalige stadsvernieuwingsprojecten, en gigantische nieuwbouwwijken die minder bestand lijken te zijn tegen een onvoorspelbare en complexe samenlevingsrealiteit (het sociaal verval in

Lelystad is een oud voorbeeld - de recentere problemen in neo-vinexwijken als Leidsche Rijn lijken zich op verschillende plaatsen voor te doen).

Hervormingen in het Nederlandse openbaar bestuur

Op verschillende niveaus in het Nederlandse Openbaar Bestuur hebben we omvangrijke hervormingen gezien. Sommige hervormingen kunnen worden beschouwd als 'hervormingen voor de hervormingen', andere zijn succesvoller, of hebben nog niet de kans gehad zich te bewijzen. Een groot aantal van deze hervormingen hebben betrekking op thema's die beleidsmakers in België bekend in de oren klinken: fusies van gemeenten en politiediensten onder het mom van bestuurskracht, beter gebouwenbeheer, interne dienstverlening door middel van Shared Service Centres, versterken van coördinatie en samenhang, enz. Andere thema's lijken dan weer veel prominenter te zijn in Nederland.

Op het niveau van het Rijk is een opmerkelijke transformatie gaande die erg sterk aansluit bij internationale tendensen. De meeste van deze hervormingen bouwen verder op het programma vernieuwing Rijksdienst dat in april 2007 werd opgestart, en in 2011 werd beëindigd (<http://www.vernieuwingrijksdienst.nl>; cf. Van der Steen & Karré (2010)). De focus in de hervormingen lijkt, ondanks de aandacht in het publieke debat voor nieuwe vormen van werken en ondernemende ambtenaren, toch vooral op structurele hervormingen te liggen. Deze structurele hervormingen richten zich in de eerste plaats op het opnieuw samenbrengen van een verkokerde en gefragmenteerde overheid. Als gevolg van eerdere hervormingen geïnspireerd door het New Public Management was een grote versplintering ontstaan in bedrijfsvoering, uitvoering en beleid. De meeste initiatieven proberen dan ook versplintering terug te draaien. Dit streven ligt aan de basis van de meeste recente hervormingen in publieke sectoren in Westerse landen (Groeneveld & Van de Walle, 2011). Vroege initiatieven waren zogenaamde Programmaministeries - tijdelijke eenheden met een vooral coördinerende taak in een specifiek domein, zoals Wonen, Wijken en Integratie, of Jeugd en Gezin (Karré et al., 2010). Deze programmaministeries bestaan niet langer onder het kabinet Rutte, maar in plaats hiervan werd een grootschalige herschikking en fusie van ministeries doorgevoerd die erop was gericht beleidscoördinatie te versterken. Eerder al was beslist één logo en huisstijl voor de Rijksdienst in te voeren om die de wildgroei aan stijlen uit een vorige periode – toen dat net werd aangemoedigd – terug te draaien.

Op het operationele vlak is deze wens tot ontkokering bijvoorbeeld zichtbaar onder andere in het invoeren van een uniforme toegangspas voor rijksambtenaren, het bouwen van een standaard digitale werkomgeving, gemeenschappelijk beheer van ICT diensten of een gedeeld archiefbeheer. Daarnaast werd opnieuw meer aandacht besteed aan het binnenshuis

ontwikkelen van expertise en het verbeteren van de interne dienstverlening en het beheer van het Rijk. Dit zien we bijvoorbeeld in de oprichting van een kennisinstituut, of in een concernvisie huisvesting. Arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren werden geharmoniseerd, en er wordt gewerkt aan minder en beter geïntegreerde functieprofielen. Hiermee worden een reeks ontwikkelingen die tot fragmentatie hadden geleid teruggedraaid, en zien we dat de Rijksoverheid als het ware opnieuw een structuur is gaan aannemen die verdacht veel lijkt op die van een klassieke overheid uit de jaren 70, met sterk gestandaardiseerde en gecentraliseerde diensten. Het is vreemd te moeten vaststellen dat instellingen en praktijken die in het verleden zijn afgebouwd nu opnieuw worden versterkt.

Ook op lagere niveaus zijn structurele herschikkingen het ordewoord. De beleidsagenda is dan ook overladen met plannen tot fusie van gemeenten, politieregio's en zelfs volledige provincies. Deze hervormingen en hervormingsplannen worden ingegeven door een vermeend gebrek aan bestuurskracht door een te kleine schaal, en een steeds weerkerend argument over toegenomen complexiteit die meer coördinatie zou behoeven. Ook de decentralisering van een reeks taken met betrekking tot welzijn en werk naar gemeenten is ingegeven door de wens welzijns- en werkgerelateerde materies beter te coördineren door ze onder te brengen op één enkel beleidsniveau. Bestuurlijke drukte lijkt een leidinggevend argument te zijn in de wens tot een vereenvoudiging te komen.

Ook op het lokale niveau hebben we massaal veel nieuwe initiatieven zien ontstaan gericht op het coördineren en integreren van beleid. Deze integratie vindt plaats door middel van nieuwe organisatorische concepten en door het aanstellen van personen met een coördinatiebevoegdheid. Zo brengen brede scholen voorzieningen voor kinderen, ouders en buurten samen – vaak zelfs in hetzelfde gebouw, en zorgen veiligheidshuizen voor de regionale samenwerking en informatiedeling tussen ketenpartners in de veiligheidsketen (Tops et al., 2010). Personen als stadsmariniers worden aangesteld als boundary spanners om gevarieerde problemen in wijken aan te maken (Noordegraaf & Vermeulen, 2010), en de functie van projectmanager lijkt ook een grote groei te kennen.

Het spreekt voor zich dat deze nieuwe arrangementen geen wondermiddelen zijn. Toch worden ze enthousiast aangewend en naar voor geschoven als potentiële oplossing voor de meeste problemen waarmee overheden te kampen hebben. De beleidsretoriek wordt dan ook beheerst door termen als ketensamenwerking en integraal beleid.

Machtscentralisatie en rechtsstatelijkheid

Met deze hervormingen komt een sterke centralisering van macht en zeggenschap, en dit op verschillende niveaus. De Rijksoverheid probeert, ondanks een overdracht van taken aan gemeenten, sterker centraal aan te sturen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het sociale en tewerkstellingsbeleid waar de uitvoering weliswaar verder is gedecentraliseerd, maar de sturing net sterker lijkt te zijn geworden, en tolerantie tegenover lokale verschillen afgenomen. Ook op het vlak van veiligheid lijkt de positie van het Rijk te zijn versterkt. De poging tot schaalvergroting bij de politie is maar een voorbeeld, en ook de fusie van het Ministerie van Justitie met het Directoraat-generaal Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2010 illustreert deze tendens. Een soortgelijke fusieoperatie vond plaats tussen het Ministerie van Economische Zaken en dat van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; en tussen de onderdelen Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van VROM met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in lijn met de nieuwe ideologische richting van het kabinet.

Op gemeentelijk vlak is de rol van de (benoemde) burgemeester toegenomen tegenover die van de (verkozen) raad. Door een herdefiniëring van een reeks sociale problemen als schoolverzuim, wijkontwikkeling, migratie, of jeugdwerkloosheid tot veiligheidsproblemen ontstaat de mogelijkheid het nemen van beleids- en uitvoeringsinitiatief te onttrekken aan de democratische controle van de gemeenteraad en deze toe te voegen aan de bevoegdheid van de burgemeester (Prins & Cachet, 2011). Daarnaast professionaliseert de positie van de wethouder steeds meer en evolueert ze steeds verder weg van een verkozen politieke functie naar die van een bestuurlijk-ambtelijke managementfunctie.

Vooraf op gemeentelijk vlak wordt volop geëxperimenteerd met beleidsinstrumenten op de rand of voorbij de rand van het wettelijke, met een groot verlies aan verweermogelijkheden en privacy tot gevolg. Voorbeelden zijn het steeds verder uitbreiden van preventief fouilleren door de politie, een frequent gebruik van geïntegreerde controleacties door middel van fuiken op toegangswegen, camera's met gezichtsherkenning op het openbaar vervoer, hinderlijk volgen van verdachten door de politie, het 'achter de voordeur kijken', of het tegen de databeschermingsregels permanent bewaren van kentekengegevens van passerend autoverkeer. Ook het beleidsdiscours doet beroep op termen die urgentie en een maatschappelijke oorlogssituatie suggereren en noodmaatregelen moeten legitimeren. Voorbeelden uit mijn eigen stad zeggen voldoende: Superambtenaar, Bureau Frontlijn, stadsmarinier, interventieteam. Wellicht is het net het grenzeloze vertrouwen van de Nederlandse burger in de overheid en ambtenaren die de innovaties mogelijk maakt.

Veel van deze voorbeelden worden gretig opgepikt in Vlaanderen, deels gedreven door een uitgekiende Nederlandse beleidsmarketing, zonder dat men zich voldoende de fundamentele verschuiving in de rol van de overheid en het potentieel tot misbruik realiseert. Net als in België zien we een verdringing van strafrechterlijke maatregelen door bestuurlijke maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van overlastboetes, en een ware wildgroei aan allerlei toezichthouders. In grote steden beginnen toezichthouders en stadwachten zich stilaan te manifesteren als lokale politiediensten. Tegelijk is het aanvechten van overheidsbeslissingen moeilijker geworden, deels door het ontbreken van een duidelijke juridische basis van veel administratieve straffen en voornemens een gang naar de rechter duurder te maken door het heffen van kostendekkende griffiekosten. Bovendien scoort Nederland erg slecht op het gebied van openbaarheid van bestuur en de behandeling van klokkenluiders. Vanuit een dadendrang en een wens tot aanpakken van reële of vermeende maatschappelijk problemen is de macht van bepaalde individuele ambtenaren dus sterk toegenomen. In combinatie met een verzwakking van rechtspositie van de ambtenaar en een sterkere politisering moet dit tot argwaan aanzetten.

De score

Uit mijn eigen ervaring met het Nederlandse systeem komt een ietwat genuanceerd beeld over gelijkenissen en verschillen naar voor. Operationele efficiëntie in standaardprocessen lijkt in Nederland goed geregeld te zijn, en ambtenaren hebben duidelijk allemaal een reeks cursussen ‘klantvriendelijkheid’ gevolgd. Tegelijk lijkt het systeem moeilijk om te kunnen gaan met uitzonderingen en onverwachte wendingen, en is de ‘Regel is regel’ mentaliteit zo mogelijk nog sterker dan in de Duitse bureaucratie. Het vertrouwen van de Nederlander in zijn of haar bestuurders quasi-grenzeloos, alle debatten over afnemend vertrouwen ten spijt. Een groot contrast met de Belgische situatie.

Vlaamse en Belgische beleidsmakers die Nederlandse initiatieven bestuderen, bewonderen, of kopiëren moeten dus voorbij de technische kenmerken van deze ambtelijke of bestuurlijke innovaties kijken. Het is van belang de context waarbinnen deze innovaties worden ontwikkeld en geïmplementeerd te bestuderen alvorens beslissingen te nemen. Bestuurders en overheidsdiensten zullen uiteraard hun nieuwe initiatieven willen verkopen. Bezoekende beleidsmakers moeten dus niet enkel de vraag et stellen: ‘werkt het’, maar ook: ‘volgens wie werkt dit’, en ‘wat vinden we van de randvoorwaarden om dit te laten werken’. In deze bijdrage heb ik geprobeerd aan te tonen dat de huidige hervormingen in het Nederlandse overheidsmanagement meer zijn dan pure technische hervormingen, maar ook belangrijke implicaties met zich meebrengen voor de rol van de overheid in de maatschappij, de

verhoudingen tussen politiek en administratie, en de verhouding tussen centraal en lokaal bestuur.

Referenties

Alonso, J.M., Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. (2011). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. COCOPS Working Paper 4, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

CAOP (2011) Staat van de ambtelijke dienst. Hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor. Den Haag: CAOP.

Groeneveld, S. & Van de Walle, S. (eds)(2011). New steering concepts in public management. Research in Public Policy Analysis and Management series, Vol. 21. Bingley: Emerald

Huijboom, N. & de Jong, J. (2005). Belgen doen het beter: Zes redenen om morgen te emigreren Amsterdam: Meulenhoff

Karré, P., van Twist, M.J.W. & van der Steen, M.A (2010). Programme ministries, Nederlandse casestudies voor het internationale onderzoeksprogramma 'A New Synthesis of Public Administration. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 15 pp.

Noordegraaf, M. & Vermeulen, J. (2010). Culture in action: The 'Rotterdam approach' as modernization through tradition. Public Administration, 88(2): 513-527

OECD Public Governance and Territorial Development Directorate (2009). OECD efficiency study. Paris: OECD

Prins, R.S. & Cachet, A. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. Tijdschrift voor Veiligheid, 10(1): 43-58

Tops, P.W., van Duin, M., van Os, P. & Zouridis, S. (2010). Sleuren of sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Den Haag: VNG.

Van der Steen, M. & Karré, P.M. (2010). Verantwoorde vernieuwing: Een analyse van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. *Bestuurskunde*, 19(3): 77-87