



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Internationaal vergelijkende analyse van de inrichting van de centrale overheid

Steen, T.

Citation

Steen, T. (2007). Internationaal vergelijkende analyse van de inrichting van de centrale overheid. *Bestuurskundige Berichten*, 22(1), 29-30. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211573>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211573>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

DE B.I.L. PRESENTEERT: HET ALUMNI-LIDMAATSCHAP



Ik zal mijzelf even aan U voorstellen. Ik ben Nelly Ghaoui, vierdejaars student Bestuurskunde en ik ben sinds september aangesteld als studentassistent voor het alumni-beleid van de B.I.L. en het Departement Bestuurskunde. Wat is het alumni-beleid? Wanneer je bent afgestudeerd bij Bestuurskunde in Leiden kan je contact blijven houden met de studie en je studiegenoten door je bij de B.I.L. aan te melden als alumnuslid. Dit lidmaatschap is niet alleen voorbehouden

aan afgestudeerde doctoraal- of Masterstudenten. Afgestudeerde Bachelorstudenten die geen Masteropleiding in Leiden zijn gaan volgen kunnen zich ook aanmelden als alumnus of alumna. Je hebt per slot van rekening het grootste deel van je studententijd in Leiden doorgebracht! Als alumnuslid van de B.I.L. word je op de hoogte gehouden door o.a. het ontvangen van de Bestuurskundige Berichten. Tevens organiseert de B.I.L. activiteiten voor alumni om elkaar weer te ontmoeten en om bijgepraat te worden over de laatste ontwikkelingen op het vakgebied. Voor de alumni die nog een studentenlidmaatschap hebben is een lidmaatschapswijziging al voldoende. Alumni: knip onderstaande bon uit, meld jullie aan en dan zie ik jullie graag op één van onze activiteiten!

Er was een tijd van komen en er was een tijd van gaan. Maar nu is de tijd om terug te komen!

De B.I.L. zoekt haar alumni!!!!

Ben je zelf een afgestudeerd Bestuurskundige: meld je aan! Ken je nog oudstudiegenoten die nog geen lid zijn: stuur ze naar onze alumni-site: bil-alumni.plexus.leidenuniv.nl

Zo verlies je nooit de B.I.L. en je studievrienden uit het oog.

Lidmaatschapskaart Alumnus

Voornaam Voorletters

Achternaam

Jaar van Aankomst

Werkgever

E-mail

Adres

Postcode..... Woonplaats

Telefoon

Mobiel

Geboortedatum

Giro/Bankrekeningnummer*

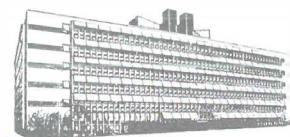
Hierbij machtig ik de Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden de B.I.L.-contributie (€ 13,61) jaarlijks, tot schriftelijke wederopzegging, van bovenstaande rekening af te schrijven. Het Alumnuslidmaatschap van de B.I.L. is een samenwerkingsverband met het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Datum Plaats

Handtekening

* Omcirkelen wat van toepassing is. Vragen? Bel: 071-5273696 of e-mail: bil@bilboard.nl

A.u.b. invullen en opsturen naar Bestuurskundige Interfacultaire vereniging Leiden
Postbus 9555, 2300 RB Leiden (voldoende frankeren)



In de nieuwe rubriek 'Intussen op de 5^e' zal aandacht worden besteed aan onderzoek en projecten die binnen het Departement Bestuurskunde worden uitgevoerd. Waar houden de docenten zich buiten de colleges zoal mee bezig? In deze eerste editie vertelt dr. Trui Steen over een onderzoek dat zij heeft geleid naar hervormingen van nationale overheden. Dr. Frank de Zwart zal verslag doen van een bijzondere samenwerking tussen de Universiteit Leiden en Sana'a University in Jemen, alwaar het Departement helpt bij het opzetten van een heuse Bestuurskunde-opleiding.

INTERNATIONAAL VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE INRICHTING VAN DE CENTRALE OVERHEID

Binnen het Departement Bestuurskunde voeren we zowel fundamenteel wetenschappelijk, als beleidsbericht onderzoek uit. Over zo'n beleidsondersteunend onderzoek wil ik hier graag berichten. Vooraleer in te gaan op de opzet en resultaten van het onderzoek, duid ik eerst de context waarin het onderzoek vorm kreeg.

Door dr. Trui Steen

Omdat het kabinet Balkenende II bijzondere aandacht wilde schenken aan de modernisering van de overheid werd het actieprogramma 'Andere Overheid' in het leven geroepen. Het achterliggend idee was dat de veranderende verhouding tussen overheid en maatschappij een kritische analyse nodig maakte van de overheidstaken, de interne overheidsorganisatie en de beleidsuitvoering. Om een beter inzicht te krijgen in internationale hervormingstrends en hieruit ideeën te kunnen ontwikkelen voor de inrichting van de Nederlandse rijksoverheid, schreven het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Programma Andere Overheid samen een internationaal vergelijkende onderzoeksopdracht uit. Op basis van deze oproep hebben we een onderzoeksvoorstel geschreven en zijn we, nadat het onderzoek ons ook werd toegewezen, aan de slag gegaan. Verschillende mensen hebben aan het onderzoek meegewerkt: Caspar van den Berg en Patrick Overeem werkten de landenstudies uit, ikzelf heb gewerkt aan de vergelijkende analyse en het coördineren van het gehele project, terwijl Frits van der Meer en Theo Toonen zorgden voor de nodige feedback.

Een verscheidenheid aan politiek-bestuurlijke culturen

In het onderzoek zijn hervormingen van de centrale overheid geanalyseerd in tien landen: België, Canada, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Polen, de V.S.A. en het Verenigd Koninkrijk. Ook hebben we de hervormingen in de deelstaat Vlaanderen beschreven. De keuze van deze landen gebeurde in samenspraak met de opdrachtgever. De selectie toont een verscheidenheid naar politiek-bestuurlijke modellen (landen ingericht volgens Anglo-Saksisch model, Napoleontisch model, Continentaal-rechtstaat model of een mengvorm van voorgaande). Door het opnemen van Nieuw-Zeeland, een typisch NPM-voorbeeld, en Canada, dat dan weer afwijkt van andere Anglo-Saksische landen, was de selectie niet beperkt tot Europese landen. Het selecteren van Estland en Polen maakte het mogelijk om de gevolgen te analyseren van het overschakelen van een communistisch bestuur naar een democratisch en

kapitalistisch systeem, en van de toetreding tot de Europese Unie. De West-Europese landen, ten slotte, vormen ook onderling een gediversifieerde groep. Zo is er een scherp contrast tussen de privatiserings- en contractualiseringstrends in het Verenigd Koninkrijk en de managementhervormingen in de Franse overheid, die zich plaatsen binnen beperkingen gesteld door het publieke karakter van het ambtelijk apparaat. Ook bestudeerden we zowel landen die bekend staan als radicale hervormers, bijvoorbeeld Finland, als landen die aangaande modernisering van de overheid vaker het etiket opgekleefd krijgen eerder conservatief te zijn, denk aan Frankrijk. Uit de landenstudies bleek trouwens dat deze etikettering niet steeds gerechtvaardigd is.

Opzet van de landenstudies

Omdat het, als opstap naar de vergelijking, belangrijk is rekening te houden met institutionele factoren, werd eerst een algemeen beeld van de overheid in kwestie geschetst. De aandacht ging ondermeer uit naar de positie van de verschillende bestuursniveaus en de structuur van de centrale overheid. Vervolgens bekeken we de inhoud en resultaten van de hervormingen. Uitgangspunt was dat rekening werd gehouden zowel met de thema's die op de moderniseringsagenda van de Nederlandse rijksoverheid staan, als met de vaststelling dat we internationaal binnen het moderniseringsdebat een aantal aspecten zien terugkeren. De volgende thema's kwamen aan bod: taakscheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering, managementondersteunende functies, politiek-ambtelijke verhoudingen, coördinatie tussen beleidsterreinen en Europeanisering van het beleid.

Een volgende vraagstelling betrof de onderliggende tendensen en krachten die aanleiding hebben gegeven tot deze hervormingen. Wat zijn de doelstellingen achter de beschreven veranderingen? Het is niet enkel belangrijk om recente hervormingsinitiatieven te beschrijven. Een gedegen analyse vereist ook een beter begrip van de achtergrond van deze hervormingen. Op grond hiervan kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor de Nederlandse

■ ■ ■ ■ *Intussen op de 5^e: onderzoek en projecten op het Departement Bestuurskunde*

overheid: heeft deze te maken met een soortgelijke probleemstelling die ten grondslag ligt aan bepaalde hervormingstrends?

Hoewel de landenstudies volgens een vast stramien waren opgezet, werden voor elk land aparte accenten gelegd. Naargelang bepaalde ontwikkelingen in een land een specifieke eigenheid vertoonden, werd meer uitvoerig op deze aspecten ingegaan. Zo werden bijvoorbeeld de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Deense overheid diepgaander uitgewerkt, omdat politieke aansturing van de rijksdienst een controversieel onderwerp is in Denemarken. Beleidsoverschrijdende coördinatie kreeg dan weer bijzondere aandacht in de studie van Nieuw-Zeeland, daar tijdens het onderzoek bleek dat na verregaande managementhervormingen coördinatie en integratie van de centrale overheid nu als grootste uitdaging gezien worden. Op deze manier was het mogelijk om de meest interessante hervormingstendenzen te bespreken en tegelijkertijd de beknoptheid en overzichtelijkheid van het onderzoek te bewaren. Voor elk land in deze studie hebben we echter minimaal een 'quick scan' uitgevoerd van elk van de hervormingsthema's.

Gegevensverzameling

De gebruikte gegevens zijn secundair materiaal. Het onderzoek was (jammer genoeg) niet zo groot dat we naar de verschillende landen konden reizen om materiaal te verzamelen. We moesten dus op een andere manier aan de slag. Bij de opstart van het onderzoek werd een inventaris gemaakt van de gegevens en de contacten waarover we beschikten. Vervolgens werd bijkomende data verzameld door gebruik te maken van academisch onderzoek, documenten en websites van de betrokken overheden en van internationale instellingen, zoals OESO, de Wereldbank en EIPA.

Vergelijkende analyse

Internationale *benchmarking* van bestuurlijke organisaties is momenteel erg populair. Denk maar aan de rapportages door de OESO, de Wereldbank of Eurostat, of aan academische vergelijkende studies, zoals het boek van Pollitt en Bouckaert over 'public management reform' dat in de colleges O&M II gebruikt wordt. Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of het wel mogelijk is om overheidsdiensten te vergelijken. Het is om te beginnen moeilijk om af te bakenen welke diensten we vergelijken (de definiëring van de overheidssector). Ook moeten we ons bijvoorbeeld afvragen in hoeverre het bestaan van verschillende administratieve tradities een internationale vergelijking in de weg staat.

Landen onderling vergelijken is dus niet eenvoudig. Via een korte typering van de administratieve cultuur van de betrokken landen hebben we geprobeerd om de te beschrijven aspecten internationaal te plaatsen. Op basis van het materiaal verzameld in de individuele landenstudies werden internationale trends in kaart gebracht. We gingen na welke patronen te herkennen zijn, en ook waar de moderniseringsinitiatieven grote diversiteit tonen. Een studie van de Nederlandse overheid behoorde niet tot de opdracht. Op basis van de internationale vergelijking werden wel aanbevelingen geformuleerd, die de rijksdienst kunnen helpen bij verdere hervormingen.

... en het resultaat?

Een dergelijk onderzoek leidt uiteraard tot een overvloed aan gegevens. Het is bijvoorbeeld boeiend te kijken of er vergelijkbare probleemstellingen en stuwende krachten ten grondslag lagen aan

de hervormingen in de verschillende landen.

De economische realiteit speelt een heel belangrijke rol. Een ongunstige economische situatie blijkt paradoxaal genoeg niet alleen een katalysator, maar ook een hindernis voor modernisering. Een economische crisis en overheidsstekorten kunnen aanzetten tot kritiek op de overheidsorganisatie en tot het uitwerken van drastische hervormingsprogramma's, maar vormen vaak ook een obstakel bij het implementeren van hervormingen.

Vooraf politieke actoren blijken een stuwende kracht achter hervormingen, en dus rijst de vraag in hoeverre een politieke machtswissel effect heeft op het hervormingsproces. Een aantal voorbeelden (zoals het Verenigd Koninkrijk) toont dan dat continuïteit van verandering mogelijk is, ongeacht politieke machtswissels. Vaak echter begint een periode van herbezinning over de hervormingen bij een regeringsswissel of stellen opeenvolgende regeringen duidelijk hun eigen prioriteiten.

Het afnemende vertrouwen van de burgers in de overheidsdiensten wordt dikwijls gezien als stuwende kracht achter verandering, maar de rol van de burger als katalysator van verandering binnen de overheid is vaker indirect, dan direct. Hoewel een betere dienstverlening aan de burgers geldt als uiteindelijke doelstelling, kan de bevolking zelf niet gezien worden als een belangrijke stuwende kracht. Wel pakken de media de politici steeds harder aan bij falend beleid, waardoor het creëren van een efficiënte, effectieve én responsieve overheid hoog op de agenda van politici komt.

Een andere belangrijke vraag is of de beoogde resultaten bereikt zijn. Ook al geldt een betere dienstverlening voor de burger als de uiteindelijke doelstelling van reorganisatie, de hervormingen zelf richten zich in de eerste plaats op de institutionele structuur en het intern functioneren van de overheid. Hierdoor merkt de burger slechts indirect iets van de hervormingen.

Intussen wordt een aantal onbedoelde effecten van de NPM-modernisering duidelijk. Zo is in het Verenigd Koninkrijk, na de functionele decentralisatie in het kader van het *Next Steps Programme*, een tegengestelde beweging merkbaar. Meest opmerkelijk hierbij is dat de recentralisatie met dezelfde argumenten wordt gemotiveerd als destijds het opstarten van quasi-autonome organisaties, waaruit op te maken is dat de structuren niet voldaan hebben aan de verwachtingen. Ook in Nieuw-Zeeland is een belangrijke reactie tegen de NPM-hervormingen ontstaan, nadat een reeks ernstige incidenten zorgde voor grote maatschappelijke en politieke kritiek op het verlies aan 'public service ethos' en de fragmentatie en beleidsverkokering in de publieke sector.

Als eindresultaat van de opdracht schreven we een rapport dat bestaat uit de landenrapportages en de vergelijkende analyse. Het rapport is beschikbaar op de website van de opdrachtgever (via de website www.andereoverheid.nl kan je ons rapport opzoeken). Ook is het heel typisch dat aan het eind van een beleidsgerichte opdracht de onderzoekers over hun bevindingen in debat gaan met de opdrachtgevers. Dit is bijvoorbeeld gebeurd tijdens seminars waar ambtenaren uit verschillende ministeries en medewerkers van het Programma Andere Overheid konden luisteren naar onze bevindingen en discussieerden over de vraag wat de Nederlandse rijksoverheid hieruit kan leren. Het onderzoeksrapport is al een tijdje terug neergelegd, maar op het departement willen we hier wel nog verder mee aan de slag, door het te bewerken tot nieuwe publicaties, zoals een Nederlandstalig leerboek over hervormingen in de publieke sector en (internationale) wetenschappelijke artikelen.

Dr. Trui Steen is als docent verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Leidse Bestuurskunde *Gejeminiseerd:*

Enkele feiten en gedachten rond een bijzonder project in "international and development administration"

Door dr. Frank de Zwart

De Leidse opleiding Bestuurskunde is gekloond in het Midden-Oosten! Aan de Universiteit van Sana'a, de hoofdstad van Jemen, bestaat sinds kort een *Executive Master of Public Administration*, een tweejarige deeltijdopleiding speciaal voor topambtenaren die zich met een MA verder willen kwalificeren. Er zijn inmiddels 42 studenten die zich verdiepen in thema's als organisatie en management, beleid, *administrative reform*, strategisch management, en local government. De gelijkenis met onze eigen opleiding, om nog even in de biologische metafoor te blijven, is natuurlijk vooral een kwestie van genotype; het fenotype ziet er gelukkig heel anders uit omdat docenten uit Sana'a ons programma hebben "*Yemenised*". Deze Masteropleiding is de vrucht van een samenwerkingsproject tussen de Commerce Faculty van Sana'a University, het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, en het Rijksopleidingsinstituut in Den Haag. Het project loopt al bijna twee jaar en omdat het in betrekkelijke stilte is uitgevoerd is het misschien interessant om hier te verhalen over een aantal ervaringen en bevindingen uit dit project.

Het is voor ons Leidse Departement Bestuurskunde, dat institutionalisme en institutionalisering als centrale thema's in het onderwijs en onderzoeksprogramma heeft, natuurlijk een interessante uitdaging om zelf betrokken te zijn bij het ontwerpen en 'installeren' van een institutie. De blauwdrukken waren in dit geval ruim voorhanden, maar een kloon is nog geen institutie. Dat wil zeggen, de organisatie die er nu is, en die ook werkt, is nog niet

"*infused with value*", zoals Selznick institutionalisering zo mooi omschrijft. Of dat ook gaat gebeuren kan pas over een tijd worden vastgesteld. "Waarden" zijn wel een van de interessante aspecten van dit project: het 'overbrengen' van ons studieprogramma naar een niet-westerse context maakt je een beetje meer van bewust hoezeer onze opleiding is *infused with values* ontleend aan Max Weber's ideaaltype. En het maakt je ook bewust hoezeer wij geneigd om, wanneer het andere culturen betreft,

daarover een relativistische houding aan te nemen. Jemen is arm, er is grote ongelijkheid, het openbaar bestuur functioneert slecht, er wordt alom geklaagd over nepotisme en corruptie, en de overheid is maar net in staat om burgers voldoende veiligheid te garanderen. Wat Jemen nodig heeft, zo lijkt het kortom, is een ouderwetse betrouwbare Weberiaanse bureaucratie, en de bestuurskunde is natuurlijk goed uitgerust om de principes daarvan te doceren. Maar bovenstaande gedachte