



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Leidse Bestuurskunde Gejeminiseerd: enkele feiten en gedachten rond een bijzonder project in "international and development administration"

Zwart, F. de

Citation

Zwart, F. de. (2007). Leidse Bestuurskunde Gejeminiseerd: enkele feiten en gedachten rond een bijzonder project in "international and development administration". *Bestuurskundige Berichten*, 22(1), 31-33. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211575>

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/1887/3211575>

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

■ ■ ■ ■ *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 regeringswissel 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

is in strijd met de wijze waarop dit soort projecten worden opgezet en uitgevoerd. Je kunt, zo is een algemeen uitgangspunt in ontwikkelingssamenwerking, niet meer aankomen met een al te prescriptieve benadering. Dat riekt naar neokolonialisme en is *not done*. Voor zover het Departement Bestuurskunde dat nog niet wist werd ons dat bij aanvang van het project nog te verstaan gegeven door een journalist van de Mare die Leiden neokolonialisme verweet vanwege onze betrokkenheid bij dit project. Wat deze journalist misschien niet wist is dat deze standaard relativistische houding in Nederland zodanig *bon ton* is dat niemand anders dit zou durven suggereren. Ons project in Jemen, gefinancierd door Nuffic (Netherlands Organization for International Cooperation in Higher Education, red.), is dan ook van het begin af aan geheel *bottom-up* ontworpen. Onze rol is slechts die van assistentie bij het verwezenlijken van plannen en wensen die lokaal leven. Het opleggen van waarden (in dit geval heel concreet in het 'voorschrijven' van een bepaald curriculum is niet de bedoeling. In het kader van een *bottom-up* aanpak zijn we het project dan ook begonnen met een grote conferentie (5 dagen achtereenvolgend) waarbij alle *stakeholders*-politici, ambtenaren, studenten, docenten, pers, etc. hun inbreng hadden, en die bedoeld was om te inventariseren wat men in Jemen eigenlijk wil met deze opleiding. Wat

ethocentrisch uit te drukken, samen neerkomen op Max Weber's ideaaltipe. Ons programma met al zijn waarden was dus niet ongewenst. Er zijn ook andere onderdelen in dit project: het overbrengen van 'moderne didactische methoden', bijvoorbeeld. Professoren en stafleden in Jemen hadden daarover aanvankelijk hoge verwachtingen. Een sleutelbegrip in de manier waarop het project in Sana'a werd beschouwd was "skills", zo ontdekten wij al snel. Onze "counterpart", zoals dat in ontwikkelingsjargon heet, ging er van uit dat wij allerlei "skills" bezaten die wij in het kader van dit project zouden overbrengen. "Our main problem is

Niqaab

Een wat afgetrapte hoorcollegezaal, zoiets als sommige lokaaltjes in ons souterrain, maar dan een stuk groter. 200 studenten die langzaam, zo'n beetje rond het officiële begintijdstip binnen kwamen druppelen, ik begon mij al aardig thuis te voelen. Ongeveer een derde waren vrouwen. Zij zaten apart, rechts vooraan, allemaal volledig gehuld in een zwarte niqaab. Heel af en toe een gezicht; meestal alleen ogen. Dat was even wennen, maar ogen zijn sprekend en van onder een niqaab hoeft je ze ook niet snel neer te slaan dus communicatie is er wel. De docent beklom het podium, schreef

"Wat Jemen nodig heeft is een ouderwetse betrouwbare Weberiaanse bureaucratie, en de Bestuurskunde is natuurlijk goed uitgerust om de principes daarvan te doceren"

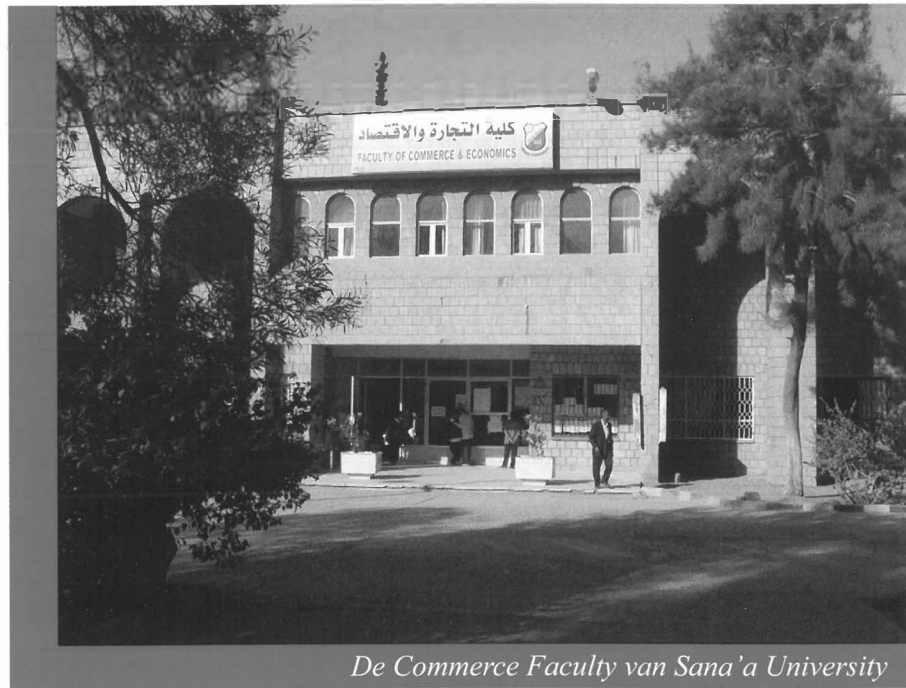
daar uitkwam helpt het relativisme te relativiseren.

Skills

De deelnemers aan deze conferentie waren het er roerend over eens dat de problemen van Jemen's openbaar bestuur vooral een kwestie waren van nepotisme, corruptie, inefficiëntie en daarom, inadequate *service delivery*. Een opleiding *public administration* zou moeten bijdragen aan het verbeteren van deze situatie, door principes en procedures te doceren die, om het korten

lack of skills", zo werd ons regelmatig in alle bescheidenheid verteld, en dan vooral bij didactische methoden. De boodschap, kortom, was: "kom maar op met die *skills*." Om wat meer zicht te krijgen op wat er dan zoal ontbrak aan didactische *skills* in Sana'a heb ik een hoorcollege politicologie gevolgd. De *public administration*-staf in Sana'a is onderdeel van het departement politicologie, dus dit zou een aardige indruk moeten geven. En dat deed het ook.

wat termen met krijgt op het bord, en stak van wal. Het college ging over politiek-ambtelijke verhoudingen in Jemen en was vanaf het begin levendig, interactief, grappig en, zo te zien aan de studenten (ik spreek geen Arabisch), interessant. Ik zou het zelf niet beter hebben gekund; de docent, mijn vriend dr. Abdullah, is duidelijk een talent. Aan zijn *skills* heeft Leiden weinig toe te voegen. Andere docenten hebben misschien minder skills, maar dat probleem hebben wij hier ook. De aloude vorm "hoorcollege" ziet er in Jemen net zo uit als bij ons. En



De Commerce Faculty van Sana'a University

later bleek mij dat voor werkgroepen -waarvan Jemen er (nog) veel minder heeft dan wij- hetzelfde geldt.

Wat moesten wij hier dan eigenlijk? Het echte probleem -want dat is er wel- ligt vooral op het terrein van organisatie. Sana'a University is een enorme bureaucratie waarin, en dat is anders dan in onze eigen bureaucratie, de reële machts- en gezags verhoudingen maar

"Sana'a University is een enorme bureaucratie waarin de reële machts- en gezags verhoudingen maar gedeeltelijk samenvallen met de rangen en standen in de formele organisatie"

gedeeltelijk samenvallen met de rangen en standen in de formele organisatie. De sociale structuur in Jemen kent andere belangrijke hiërarchieën en die doorkruisen het openbaar bestuur op allerlei manieren en momenten. Eén van de gevolgen daarvan is dat je, bijvoorbeeld, wel met de decaan van de faculteit kunt afspreken om een nieuwe opleiding te vestigen, maar dat betekent niet dat je daarmee ook stafleden krijgt toegewezen, of dat de managers van zo'n project (die een goed salaris krijgen) enigszins capabel zijn, of dat bibliotheek dan meewerkt, of stafleden en profesoren. Organiseren in Jemen is een moeizaam en tijdrovend proces, en dat geldt voor Jemenieten evenzeer als voor ons.

Eén van de concrete problemen waarmee de faculteit voor Sociale Wetenschappen in Jemen kampt, en dat voor een belangrijk deel is terug te voeren op organisatieproblemen, is dat de bibliotheek nauwelijks boeken of tijdschriften heeft, en dat er geen online literatuur voorzieningen zijn. Zo is het natuurlijk moeilijk voor stafleden om hun vak enigszins bij te houden, en dat laatste is wel een cruciale 'skill' bij het maken en doceren van een studieprogramma. Goede momenten in het project waren steeds wanneer aantal professoren uit Jemen hier in Leiden kwamen om door ons gemaakte cursussen te 'jemiseren'. Dan zag je het effect van voorzieningen:

in korte tijd werden hier in Leiden cursussen door onze gasten aangevuld met cruciale literatuur die relevant is voor de Midden-Oosten regio. Het programma verbeterde zienderogen. Onze bibliotheek en ICT voorzieningen deden de Jemenieten geheel opleven. Het helpen inrichten en uitrusten, aan Sana'a University, van een speciaal op bestuurskunde gerichte bibliotheek is gelukkig ook een belangrijk onderdeel van dit project. Specialisten van onze eigen faculteitsbibliotheek zijn dan in het project betrokken.

Een ander belangrijk onderdeel is een uitwisseling van studenten en eventueel promovendi. Zo beginnen er in februari bijvoorbeeld twee studenten uit Jemen aan onze Master (in het profiel crisis management). Zij zijn al enige jaren *teaching assistant* in Sana'a, en in het kader van hun voortgaande opleiding is een Leidse Master voor hen interessant. Ook is een Leidse student naar Sana'a gegaan. Pieter Looijestijn heeft gedurende bijna een half jaar onderzoek gedaan naar decentralisatie en *local government* in Jemen. In de volgende editie van Bestuurskundige Berichten doet hij verslag, met betrekking tot zijn doctoraalscriptie die binnenkort uitkomt.

Het project loopt nog anderhalf jaar. In die tijd zullen we proberen uitwisselingen van studenten en misschien staf voort te zetten, onderzoek in Jemen door Leidse doctoraal studenten te stimuleren en de bibliotheekinrichting



afmaken. Wie belangstelling heeft voor het project, of onderdelen ervan, is welkom om aan te kloppen.

Dr. Frank de Zwart is als docent verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden en is projectleider van het project "Establishing an executive MBA degree programme at Sana'a University", om te helpen een Bestuurskunde-master op te zetten in Jemen.