

## **Innovatiekracht via New Public Governance: het New Public Management voorbij**

*Rik Reussing is politicoloog en redactiesecretaris van Bestuurswetenschappen. Deze bijdrage is een actualisering van een paragraaf uit een eerder verschenen artikel (Boogers e.a., 2010).*

Innovatie in de vorm van *verzakelijking* van het lokaal bestuur heeft zich vanaf 1995 verder voortgezet. Rond 1995 zijn in gemeenten op het gebied van de interne organisatie (Reussing, 1996: 427-430) diverse ontwikkelingen in gang gezet die positief vanuit het perspectief van die innovatie kunnen worden beoordeeld. Voorbeelden zijn de verdere ontwikkeling van het besturingsinstrumentarium naar interne verzelfstandiging van ambtelijke diensten (zelfbeheer en contractmanagement), de snelheid en kwaliteit van de ambtelijke advisering en de kwaliteit van het ambtelijk management. Gemeenten onderkennen problemen op dit gebied en zochten ook naar oplossingen voor deze problemen in de richting van plattere organisaties (minder hiërarchische lagen), kortere communicatielijnen (minder parafen en meer overleg) en een grotere nadruk bij de selectie van directeuren op managementkwaliteiten. Gemeenten waren kortom al bezig met het doorvoeren van de ideeën van het *New Public Management*. Een belangrijke stimulans kwam uit de Verenigde Staten, waar Osborne en Gaebler (1992) hun bestseller 'Reinventing Government' publiceerden. Ook zagen we de eerste stappen in de richting van *wijkgericht werken*. Deventer is hierin een belangrijke voorloper met haar unieke wijkaanpak in het kader van sociale vernieuwing met twee sporen: zelfbeheer door bewoners en wijkgericht werken door de gemeente en andere instanties (Reussing, 1996: 301-302).

Verdere doorvoering van de ideeën het *New Public Management* op het gebied van het meer bedrijfsmatig werken in het openbaar bestuur heeft zeker een heilzame werking gehad, zoals op het terrein van de *prestatiemeting*. Prestatiemeting heeft als (mogelijke) positieve functies dat het leidt tot transparantie en daarmee een prikkel is voor innovatie, het prestaties beloont en bureaucratie voorkomt en bevorderlijk is voor het leren van organisaties (De Bruijn, 2006: 19-22). Prestatiemeting heeft echter ook uitdrukkelijk zijn beperkingen. De producten van de overheid hebben een aantal kenmerken waardoor toepassing van prestatiemeting op zijn minst problematisch is. Het gaat bij de overheid vaak om een variëteit aan meervoudige producten, die in coproductie met andere partijen tot stand komen in een dynamische omgeving en in een organisatie die procesgeoriënteerd is (De Bruijn, 2006: 22-25). Bij de toepassing van deze marktgeoriënteerde beleidsinstrumenten in de publieke sector is daarom grote voorzichtigheid geboden, zeker als de kwaliteit van de producten niet gemakkelijk te definiëren is. Voor een succesvolle introductie zijn drie ontwerpprincipes van doorslaggevend belang: maatwerk in het ontwerp, doordachte invoering en bijsturing op basis van ervaring. We moeten ons goed afvragen in welke situaties en welke voorwaarden dit soort instrumenten zinvol kan worden toegepast (Pestman, 2007: 111-113).

Naast deze praktische beperkingen is het voornaamste bezwaar van *New Public Management* dat het teveel naar binnengericht is op het realiseren van de eigen doeleinden van de overheid. Een meer naar buiten gerichte houding is nodig, om verbindingen te zoeken met de burger. De '*Reinventing Government*' beweging biedt daartoe meer aanknopingspunten, omdat ze niet alleen inzet op een bedrijfsmatig werkende overheid, maar vooral op een meer ondernemende overheid, via principes als 'anticipatory government' en 'community-owned government'. 'Anticipatory government' (anticiperend bestuur) houdt in dat de nadruk in het beleid moet meer liggen op preventie en minder op 'genezing'. De nadruk op preventie betekent dat de aandacht vooral moet worden gericht op het oplossen van maatschappelijke problemen, niet op het verlenen van diensten. Het betekent dat de politiek zich meer op de langere termijn en minder op de kortere termijn dient te richten (Osborne & Gaebler, 1992: 219-249). Daarnaast

is het uitgangspunt van ‘community-owned government’ (bestuur van de gemeenschap) van belang. Dat legt de nadruk op ‘empowering’ in plaats van dienstverlening. Daarmee bedoelen ze dat gemeenschappen die de mogelijkheden krijgen hun eigen problemen op te lossen, beter functioneren dan gemeenschappen die voor de dienstverlening volledig afhankelijk zijn van buitenstaanders (Osborne & Gaebler, 1992: 49-75).

De uitdagingen die de gemeenten in de komende tijd te wachten staan, zijn verwoord in twee recente pleidooien van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). Het eerste pleidooi is dat naast de bestuurskracht van gemeenten de *maatschappelijke veerkracht* centraal moet staan. Dat betekent in de eerste plaats dat ze coalities en allianties moeten aangaan om opgaven te identificeren en minder producerende rollen te spelen. Het betekent in de tweede plaats dat ze het organiserend vermogen in steden moeten versterken, zodat bewoners en bedrijven zelf deelnemer worden. Het betekent in de derde plaats dat ze maatschappelijke initiatieven moeten signaleren en faciliteren (VGS & VB, 2007: 29). Het tweede pleidooi is dat de gemeenten de relatie met de gemeenschappen van burgers en maatschappelijke instellingen dienen te herstellen en hun *vertrouwen* dienen te herwinnen. We moeten daarom binnen de gemeenten ons gezamenlijk leerproces organiseren en tot een nieuw sociaal contract komen tussen burgers, maatschappelijk ondernemingen en overheid. Anders blijft de onvrede onder de bevolking bestaan (VGS & VB, 2008: 41).

Dat zijn mooie woorden, maar hoe ziet dat eruit in de gemeentelijke *praktijk*? Net als bij het wijkgericht werken aan het begin van de jaren negentig is opnieuw de gemeente Deventer één van de voortrekkers (Boogers e.a., 2010: 17-20). In de Rivierenwijk draaide in 2004 en 2005 het project Kolonisten van de Wijk. Wijkbewoners werden in dat project van de gemeente, de woningcorporatie Rentré en het opbouwwerk uitgedaagd zelf een herstructureringsplan voor hun wijk te maken via innovatieve instrumenten, zoals terreinverkenningen, proefboringen, keukentafelgesprekken en kampvuren (Hofman & Van Straaten, 2006). Een evaluatie wees uit dat het project heeft geleid tot een versterking van de *externe oriëntatie* van de gemeente en de corporatie. Het project maakte het de gemeente mogelijk zich op een met de wijkaanpak vergelijkbare ‘van binnen naar buiten-achtige’ manier van werken te verbinden met de vernieuwing van wijken. Ook heeft het de blik naar buiten van de woningcorporatie versterkt (Weterings e.a., 2006: 33-34). Het vervolgproject Laboratorium van de Alledaagse Kansen was nog ambitieuzer. Dat project richt zich op de *sociale positieverbetering* van de huidige wijkbewoners: de wijk, het leven van de bewoners, de werkwijze van de instellingen en de regelgeving van de overheid gaan daarin radicaal op de kop. Het Project Alledaagse Kansen leverde een eigen PAK-methodiek op, die is opgenomen in het nieuwe project Sterrenvinder, dat zich vooral richt op de *economische activering* van de wijkbewoners (Abels, 2009).

Niet alleen voor de gemeentelijke praktijk, maar ook voor de *theorie* binnen de bestuurskunde heeft dat gevolgen. Er is een accentverschuiving nodig van het New Public Management (ook ‘Reinventing Government’ benadering is te eenzijdig gericht op de markt) naar *New Public Governance* (Osborne, 2010: 1-16). Dat betekent dat we de staat als een pluralistisch geheel moeten zien, dat we de focus meer moet leggen op de organisatie in zijn omgeving, de nadruk moet liggen op onderhandelingen over waarden en relaties (waarbij de verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meerdere partijen), dat we hulpbronnen moeten toedelen via netwerken en contracten tussen partijen en dat de kwaliteit van de (publieke) dienstverlening afhankelijk is van deze relaties. In zijn oratie heeft de Rotterdamse bestuurskundige Koppenjan (2012) die benadering toegepast op het spoorvervoer in Nederland. Het Nieuwe Spoorplan voorziet, in de geest van het New Public Management, in het opknippen van het spoor in vijf regionetten (naast het intercitynet en naast de HSL-concessie). Daarbij wil de minister het knipwerk van

regionale spoorconcessies op grotere schaal herhalen. Deze knippen kunnen echter wel ten koste gaan van de samenhang en van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarom moet er ook geplakt worden: er is behoefte aan coördinatie van de nieuwe afstemmingsrelaties die zullen ontstaan door de introductie van regionetten. De vorm van coördinatie die daarvoor het meest geschikt is volgens Koppenjan is *network governance*, omdat het partijen tot samenwerking aanzet en hen daarbij motiveert, faciliteert en de mogelijkheden verschaft. Het welslagen van deze operatie (het betere knip- en plakwerk) is een belangrijk testcase voor de *innovatiekracht* (bestuurskracht 3.0) van het openbaar bestuur (Denters & Toonen, 2010: 229-231).

## Literatuur

Abels, P., *PAK van mijn hart! Werken aan alledaagse kansen in de Rivierenwijk te Deventer*, Raster Welzijn, Deventer, 2009.

Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters & G.H. Reussing, Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010/3, p. 6-28.

Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, tweede druk, Den Haag, 2006.

S.A.H. Denters & Th.A.J. Toonen, Bestuurskrachtmeting 3.0, in: H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer & P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten, Den Haag, 2010, p. 223-231.

Hofman, J. & A. van Straaten, *Kolonisten van de wijk. Een methodiek*, Raster Groep, Deventer, 2006.

Koppenjan, J.F.M., *The New Public Governance in public service delivery. Reconciling efficiency and quality (Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening)*, oratie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012.

Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, 1992.

Osborne, S.P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londen/ New York, 2010.

Pestman, P, NPM-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing, in: *Bestuurskunde*, 2007, jaargang 16, nr. 3, p. 104-114.

Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede, 1996.

Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, Den Haag, mei 2007.

Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Veerkracht en democratie*, Den Haag, mei 2008.

Weterings, R., B. Staffhorst & P.W. Tops, *Kolonisten van de wijk. Nieuwe ontmoetingsplaats in Deventer*, Raster Groep, Deventer, 2006.