

Openbaar bestuur op expeditie

Verkenningen van bestuurlijke vernieuwingspogingen

Liber Amicorum aangeboden aan

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten

ter gelegenheid van zijn afscheid als
Hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen,
in het bijzonder Bestuurskunde,
aan de Open Universiteit Nederland,
Faculteit managementwetenschappen
op 10 september 2010

Onder redactie van:

A. (Arno) W.W. Eversdijk en J. (Jean) M.L.R. Schutgens

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2010

Afbeelding omslag: een gedeelte van 'Gli effetti del buon governo' ('Effecten van goed bestuur') van Ambrogio Lorenzetti (fresco 1338-40, Palazzo Pubblico, Siena)

© 2010 A.W.W. Eversdijk & J.M.L.R. Schutgens / Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-599-0
NUR 805

www.boomlemma.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	9
<i>Arno Eversdijk en Jean Schutgens</i>	
Hoogleraar Korsten geportretteerd	15
<i>Arno Eversdijk en Jean Schutgens</i>	
Bestuurskrachtmeting inclusief visitatie	18
<i>Klaas Abma</i>	
Natuur, Nuth en Noodzaak	40
<i>Ron Cörvers</i>	
Publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking	52
<i>Arno Eversdijk</i>	
Arnie's Heroes: helden in het werk van Arno Korsten	64
<i>Arend Geul</i>	
Tweede loopbaan voor politieke ambtsdragers	74
<i>Albert Kampermann</i>	
De Limburgisering van de Nederlandse politiek	87
<i>Wim Kuiper</i>	
Veiligheid, openbare orde en de positie van de burgemeester	98
<i>Mark Liedekerken</i>	
Benchmarking	104
<i>Anne Douwe van der Meer</i>	
De gekozen burgemeester als politiek-bestuurlijk issue	113
<i>Aart Resoort</i>	
The Applicability of 'Inspiring Leadership in the High Risk-Society' to Developing Nations	119
<i>Claudia Rokx</i>	

Over vallende bestuurders en vertrekkende professoren	125
<i>Milo Schoenmaker</i>	
‘Het Spraakmakende Bestuur’ revisited	132
<i>Jan Schrijver</i>	
Op weg naar een bestuurskrachtig gemeentebestuur	146
<i>Jean Schutgens</i>	
Nawoord	163
<i>Herman van den Bosch</i>	
Over de auteurs	165

Inleiding

Arno Eversdijk en Jean Schutgens

Met regelmaat grijpt professor Korsten tijdens de communicatie met zijn promovendi terug naar de wijze lessen die hij leerde van zijn promotor, professor Roel in 't Veld: lessen leren en ze weer doorgeven aan anderen. Zonder de wetenschap te willen vermengen met de kerk lijkt hier toch sprake van 'apostelwerk'. Een apostel verkondigde namelijk de boodschap van zijn meester aan hen die geïnteresseerd waren. In ons geval draait het om de 'kneepjes van het promotieonderzoek', die professor Korsten ons overbrengt.

Maar daar blijft het uiteraard niet bij. Tegelijkertijd draagt hij natuurlijk ook bewust het gedachtegoed van de Bestuurskunde aan ons over. Daarmee vormen wij, Korstens promovendi, als het ware de borgers casu quo doorgevers van het wetenschappelijk vakgebied bestuurskunde. Voor wie bestuurskundige onderwerpen wil bestuderen, is dat een zalige gedachte; lang leve de bestuurskunde!

Het is medio 2009 wanneer onze promotor aankondigt dat hij in het laatste kwartaal van 2010 met emeritaat gaat. Leden van 'zijn' promovendikring willen in dit kader 'iets' doen, waarmee zijn hun waardering voor hem willen uiten, dat past bij de gelegenheid en enig wetenschappelijk elan heeft. Het initiatief tot het vormgeven van een Liber Amicorum van 'zijn' promovendi was geboren.

Voor u ligt het Liber Amicorum (Latijn voor 'vriendenboek') dat in eerste instantie bedoeld is voor onze promotor, professor Arno Korsten. Maar, deze bundel dient meerdere doelen en kent een bredere doelgroep. In deze bundel draait alles namelijk om promoveren en visie-ontwikkeling: in lijn met Korstens visie delen zij hun kennis en inzichten over promoveren in het algemeen en hun promotieonderwerp in het bijzonder. De verhalen zijn dus ook boeiend voor degenen die overwegen te promoveren. Maar daar blijft het niet bij. Arno Korsten huldigt namelijk de opvatting dat de bestuurskunde een dienende functie heeft en tegen die achtergrond bevat het boek uiteenlopende visies op actuele vraagstukken en ontwikkelingen.

Zowel gepromoveerden als promovendi van Arno Korsten openbaren hun belevenissen en ervaringen met hun promotor. Naast persoonlijke anekdotes over deze hoogleraar bevat dit boek ook enkele onthullingen met betrekking tot het promotieproces. Over de worstelingen, hoogte- en dieptepunten, over ervaringen van deze proeve van bekwaamheid die zich over het algemeen spreekwoordelijk voltrekt in geestelijke eenzaamheid. Soms worden tipjes van de sluier opgelicht over wetenschappelijke ontdekkingen, die nog niet eerder zijn gepubliceerd. Naast een persoonlijke teint kent elk hoofdstuk in dit Liber Amicorum dus ook een licht-wetenschappelijk karakter. Elke auteur beschrijft dit tweeluik in zijn of haar hoofdstuk op persoonlijke wijze.

Naast deze bijdragen introduceren we ná deze inleiding hoogleraar Korsten, zodat ook de niet ingewijden in ‘de wereld der bestuurskunde’ een beeld van hem krijgen.

Om de lezer snel en gestructureerd inzicht te bieden in de onderwerpen die hem of haar het meest boeien, volgt hieronder een beknopte samenvatting van elk hoofdstuk.

Bestuurskrachtmeting inclusief visitatie

Vier Zuid-Hollandse gemeenten uit de Rotterdamse regio organiseerden een bestuurskrachtonderzoek met visitatie. Dit onderzoek werd in 2009 uitgevoerd door een onderzoeksteam en een visitatiecommissie onder voorzitterschap van professor Ringeling. Het onderzoek kreeg de titel ‘*bestuurskrachtmeting-nieuwe stijl*’. Klaas Abma gaat na wat het nieuwe is aan deze aanpak. Is het inderdaad een nieuwe aanpak, of blijkt het toch ‘oude wijn in nieuwe zakken’ te zijn?

Natuur, Nuth en Noodzaak

Natuurbeschermingsorganisaties spelen in Nederland een grote rol bij natuurbehoud. Het veiligstellen van natuurgebieden via aankoop en beheer spreekt het grote publiek aan. Ron Cörvers schetst in zijn bijdrage hoe bij een vraagstuk als natuurbehoud vorm en inhoud wordt gegeven aan de relatie tussen overheid en samenleving. Hij schetst vanuit bestuurskundig perspectief een drietal categorieën van kwesties bij het streven naar natuurbehoud: de inhoudelijke kwesties, de procesmatige kwesties en de institutionele kwesties.

Publieke besluitvorming over publiek-private samenwerking

Na een verkenning van het begrip publiek-private samenwerking (kortweg PPS) geeft Arno Eversdijk de lezer inzicht in de geschiedenis en ontwikkeling van PPS in binnen- en buitenland. Overheidsbestuurders in Nederland willen wel meer PPS, maar uitvoering in de bestuurspraktijk blijkt weerbastig. Dit geldt met name bij infrastructurele projecten op Rijksniveau. Hoewel onderzoek naar overheidsbesluitvorming niet nieuw is, constateert Arno dat er nog weinig wetenschappelijk onderzoek is verricht naar publieke besluitvorming over PPS en de PPS-vorm rondom infrastructurele projecten. Publieke argumenten voor inzet van PPS lijken te verschuiven in de loop der tijd. Ten aanzien van het andere onderwerp, het promotieproces, signaleert Arno raakvlakken met het bedrijven van topsport: de gelijkenissen zullen u verbazen.

Arnie's Heroes, over helden in het werk van prof. em. dr. A.F.A. Korsten

In de bijdrage van Arend Geul aan de ‘arnologie’, onderzoekt hij hoe Arno Korsten tegen helden aankijkt, wie het zijn en waarom ze het zijn. Hij gaat nog ’n stapje verder door een beschouwing te houden over de functie van helden, hun psychologie en hun neurologie. Zijn slotvraag: Arno een held?

Tweede loopbaan voor politieke ambtsdragers

Als gevolg van demografische ontwikkelingen ontstaat er financiële druk op het bestaande arbeidsbestel. Zo zal de pensioengerechtigde leeftijd naar 67 jaar gaan, er zal niet alleen langer doorgewerkt moeten worden, maar ook beter. De kwalitatieve arbeidsparticipatie staat dus nadrukkelijk in de schijnwerpers. Albert Kampermann schetst een concreet beeld van de bijdrage van de Open Universiteit aan de voorkant van het leren, daar waar de opleidingsvraag geïnitieerd wordt door het individu in het kader van zijn eigen loopbaan. Hij werkt dit concreet uit voor een politieke ambtsdrager, de wethouder. De aanpak kan ook bij andere doelgroepen worden toegepast.

De Limburgisering van de Nederlandse politiek

De specifieke Limburgse situatie wordt beschreven aan de hand van drie periodes; de stabiele fase tot 1970, de periode van grote verandering tussen 1970-1990 en de ontwikkeling van de laatste twee decennia. Wim Kuiper analyseert dat de Limburgse lokale politieke cultuur met zijn nadruk op personen en dienstbetoon zich ook doorzet in het Nederlandse politieke landschap.

Veiligheid, openbare orde en de positie van de burgemeester

De betekenis van veiligheid is de afgelopen jaren enorm veel groter geworden. In samenhang hiermee is er veel beweging in landelijke, regionale en lokale organisatiestructuren. Als voorbeeld de Wet op de Veiligheidsregio's, die een verplichte samenwerking op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding tussen politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en gemeenten voorschrijft. Mark Liedekerken zoomt in op de regierol van het lokale veiligheidsbeleid en de positie van de burgemeester hierin.

Benchmarking

Bij benchmarking vergelijken individuele instellingen zich op alle onderdelen van het productieproces. Anne Douwe van der Meer beschouwt benchmarking in gemeenten: de toepassing, de kwaliteit en de benutting van de uitkomsten in het gemeentebestuur. Hij diept het thema uit en formuleert veronderstellingen over de benutting van benchmarkrapporten, die hij gaat onderzoeken. Anne presenteert voorkomende varianten van vergelijkingen en enkele uitkomsten.

De gekozen burgemeester als politiek-bestuurlijk issue

In deze beschouwing laat Aart Resoort de selectie- en benoemingsprocedure zien voor een burgemeester, zoals die vanaf ongeveer de vorige eeuwwisseling gangbaar is. Elementen die naar voren komen, zijn de verdeling van de burgemeestersfunctie, de functie van herkomst wanneer iemand burgemeester wil worden en de betekenis van de functie-eis 'bestuurlijke ervaring'. Op basis van een persoonlijke analyse beschouwt Aart Resoort de toekomst van de gekozen burgemeester.

The Applicability of 'Inspiring Leadership in the High Risk-Society' to Developing Nations

Claudia Rokx bestudeerde het boek van Arno Korsten en Gerd Leers over Inspirerend Leiderschap in de Risicomaatschappij. Zij acht de betekenis van dit boek niet alleen voor Nederland relevant, maar ook voor het buitenland. Zij projecteert het boek in de context van Indonesië.

Over vallende bestuurders en vertrekkende professoren

De beschouwing van Milo Schoenmaker gaat over de moeilijke gemeenten ofwel de bestuurlijke risicogemeenten; gemeenten waar veel meer dan in andere gemeenten sprake is van het gedwongen vertrek van burgemeesters, wethouders of hele colleges. Hij schetst de aanpak van zijn onderzoek volgens het concept van 'good governance' en de ontwikkeling daarvan al werkende weg naar een meer praktische aanpak, die uitmondt in enkele factoren die er toe doen.

'Het Spraakmakende Bestuur' revisited

De bijdrage van Jan Schrijver gaat over paradigmaverandering. De centrale vraag in zijn artikel is of het paradigma dat ten tijde van de promotie van Arno Korsten bestond over de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie sindsdien wezenlijk veranderd is. Zo ja, wanneer, waardoor en op welke punten en zo nee, waarom niet?

Op weg naar een bestuurskrachtig gemeentebestuur

Wat moet een gemeente doen om de bestuurskracht te verbeteren? Er is al genoeg geschreven over wat bestuurskrachtmetingen meten of wegen, hoe gemeenten scoren in vergelijking met buurgemeenten en wat bestuurskracht inhoudt. In deze beschouwing neemt Jean Schutgens ons mee naar een gemeente, die al twee keer aan een bestuurskrachtmeting heeft meegedaan en die er in de tweede meting veel beter uitkwam. Hij laat ons zien wat er in die gemeente in de tussenliggende periode is gedaan op thema's als strategie-ontwikkeling, besturingsmodel en planning & control.

Bundeling van de bijdragen

De door de auteurs gekozen thema's laten een indrukwekkende diversiteit zien van aspecten binnen het openbaar bestuur. Deze aspecten worden vanuit bestuurskundig perspectief beschouwd. Het is immers het wetenschappelijke vakgebied Bestuurskunde dat de ontwikkelingen in de bestuurspraktijk en de gedragingen van bestuurders in het openbaar bestuur bestudeert. Met de bijdragen verkennen we het terrein van het openbaar bestuur en zijn we op expeditie naar verklaringen, verbeteringen of optimalisaties in het openbaar bestuur. Ook het promotieproces van een promovendus geldt natuurlijk als een ontdekkingsstocht, waarin zij het vooraf onbekende proberen te onthullen, te begrijpen en te verklaren.

Alle bijdragen in deze bundel kunnen we onderbrengen in de grondleggende begrippen van het openbaar bestuur, namelijk publiek, staat en bestuur. Deze sleutelbegrippen kunnen in het algemeen begrepen worden als tegendelen van respectievelijk *privaat*, *samenleving* en *politiek*. Op deze manier zien we dat de bijdragen het gehele betekenisveld van het openbaar bestuur in de praktijk betreffen.

Kenmerkend voor wetenschappers binnen de Bestuurskunde is dat deze een brug proberen te slaan tussen de praktijk en de theorie. De dertien bijdragen kunnen we indelen naar vier theoretische bestuurskundige invalshoeken, namelijk ‘meten is weten’, ‘sturing’, ‘HRM en leiderschap’ en ‘bestuur en burger’. Deze invalshoeken van de dimensie ‘theorie’ en de sleutelbegrippen uit de dimensie ‘praktijk’ hebben we met elkaar gecombineerd. Hierdoor ontstaan twaalf mogelijke raakvlakken tussen theorie en praktijk. Deze raakvlakken zijn opgenomen in een overzichtelijke matrix, waarbij de twee eerdergenoemde dimensies de assen vormen. Wanneer we de bijdragen op de verschillende raakvlakken plaatsen, dan ontstaat het volgende overzicht dat als het ware de brug tussen theorie en praktijk symboliseert.

Brug tussen theorie en praktijk

Praktijk	Publiek/privaat	Staat/samenleving	Bestuur/politiek
Theorie			
Metten is weten	Benchmarking	Op weg naar een bestuurskrachtig gemeentebestuur	Bestuurskrachtmeting inclusief visitatie
Sturing	Publieke besluitvorming over PPS	Natuur, Nuth en Noodzaak	Over vallende bestuurders en vertrekkende professoren
HRM en leiderschap	Arnie’s Heroes, over helden in het werk van Arno Korsten	‘Inspiring Leadership in the High Risk-Society’ to Developing Nations	Tweede loopbaan voor politieke ambtsdragers
Bestuur en burger	Veiligheid, openbare orde en de positie van de burgemeester	‘Het Spraakmakende Bestuur’ revisited	De gekozen burgemeester als politiek-bestuurlijk issue De Limburgisering van de Nederlandse politiek

We constateren dat alle dertien bijdragen ingaan op aanzetten tot vernieuwingen in het openbaar bestuur. We lichten dit toe aan de hand van enkele bijdragen. In het hoofdstuk 'Bestuurskrachtmeting inclusief visitatie' wordt nagegaan wat het nieuwe is van deze aanpak. De bijdrage 'Op weg naar een bestuurskrachtig gemeentebestuur' laat zien hoe een gemeentebestuur beter functioneert in een tweede bestuurskrachtmeting en bij 'Benchmarking' wordt de benutting van benchmarkrapporten opgespoord in termen van succes- en faalfactoren.

Voordat we starten met de persoonlijke bijdrage van elke gepromoveerde of promovendus vindt in het volgende hoofdstuk eerst de introductie plaats van professor Korsten, zodat de lezer een beeld krijgt van deze hoogleraar.

Wij bedanken de uitgever, de Open Universiteit Nederland en Landrom B.V. die de uitgave van dit boek mogelijk hebben gemaakt.