

Succes en falen van hervormingen in de publieke sector

Bij Routledge is het boek **Public Administration in Central Europe: Ideas as Causes of Reforms** verschenen onder redactie van Stanislaw Mazur. In dit boek hebben Frits van der Meer en Gerrit Dijkstra een bijdrage geleverd getiteld: **the Background, direction, ideas, triggers and durability of public sector reforms: a conceptual analysis of the EU28 and the Visegrád 4**. Er wordt hier een analysekader gepresenteerd om succes en falen van hervormingen in de publieke sector te kunnen begrijpen. Centraal in het hoofdstuk staat een vergelijking van de praktijk en resultaten van hervormingen in de zogeheten Visegrád 4-landen (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) met die in de overige EU27-lidstaten.

Prof. Dr. Frits M. van der Meer, en Mr. Dr. Gerrit S.A. Dijkstra, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Waarom Visegrád 4?

De keuze voor de Visegrád 4 is gelegen in hun vrij vroege toetreding tot de Europese Unie en een bij aanvang voortvarend hervormingsregime na de val van het communisme. Daarbij komt nog dat grotendeels tot aan 1918 de Visegrád 4-landen onderdeel van het Oostenrijk-Habsburgse rijk met de daarbij behorende bestuurstraditie waren. De blijvende invloed van die bestuurstraditie wordt soms (deels) onterecht verondersteld.

Hervormingen als intrinsiek onderdeel

Een welvarende samenleving is afhankelijk van een publieke sector die presteert, levert, betrouwbaar is en werkt volgens normen voor goed bestuur. Omdat te bereiken zijn hervormingen en reorganisaties intrinsieke onderdelen van het moderne overheidsbestuur. Niettemin, de aandring om te hervormen geeft maar weinig tot geen aanwijzingen over oorsprong, richting, inhoud, aanpak en duurzaamheid van hervormingen en het hervormingsproces. Dit geldt nog meer voor de vraag of deze tot de gewenste veranderingen in de dagelijkse praktijk leiden. Het probleem is ook - en daar wordt verder in het stuk over gesproken - wat dat gewenste inhoudt en wie dat dan bepaalt. Hoewel de transitie na de val van het Oostblok natuurlijk fundamenteel is geweest, wordt er in het geval van de Visegrád 4-landen in rapporten van internationale organisaties, in EU-verband en in bestuurswetenschappelijke beschouwingen, meer en meer aangegeven dat resultaten aanleiding geven tot een zekere mate van teleurstelling.

Weinig vooruitgang

Er is gegeven de verwachtingen betrekkelijk weinig vooruitgang waar te nemen, er worden zelfs in de loop van de tijd veranderingen teruggedraaid. Daarbij gaat het niet alleen om bestuurlijk hervormingen, maar ook om de toestand van de democratische rechtsstaat. Dit laatste wordt dan veelal betoogd in relatie tot de hervormingen in de Visegrád 4-landen. De teleurstelling over de effecten van bestuurlijke hervormingen voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening, de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur en een sterkere betrokkenheid van de samenleving worden ook breder in de EU27 gevoeld. Minder sterk ligt de aandacht op de gevolgen voor de toestand van de Rechtsstaat.

Rationeel versus politiek

Vaak wordt beweerd dat een botsing tussen de rationele (instrumentele) en de politieke (bureaucratische) benaderingen ten grondslag ligt aan het tekortschieten van concrete hervormingsresultaten. Niet alleen gaat het bij die politieke belemmeringen om het (recente) optreden van autocratische leiders en partijen, maar ook om incompetentie en eigen belang van

politiek. Datzelfde zou ook gelden voor gepolitiseerde topambtenaren maar ook wordt bureaucratisch gedrag van lager geplaatste functionarissen genoemd.

Politisering van de top

Die politisering van de top zou dan zo ook een negatieve uitwas van de politieke bestuurders zijn en een inhoudelijk rationele hervormingsaanpak in de weg staan. Dat laatste wordt dan als een voorwaarde voor inhoudelijk succesvolle veranderingen gezien (zie eerdere genoemde rapportages en publicaties). Die bestuurlijke terugval als gevolg van een disfunctioneren van het politieke bestuur in de Oost-Europese lidstaten wordt ook wel als volgt verklaard: na de toetreding is de druk van de EU minder relevant geworden.

Tweedeling te simplistisch

Het onderscheid tussen de politieke en, wat dat betreft, bureaucratische belemmeringen voor de realisering van de goede bedoelingen van rationeel opererende hervormers is te gemakkelijk en helpt niet om de ontwikkelingen in de EU27 of zelfs de Visegrád 4 te begrijpen. Het gebruik van deze tweedeling (politiek versus rationeel) is te simplistisch, omdat het de aandacht afleidt van de gevolgen voor de hervorming van bestaande institutionele regelingen binnen politiek-administratieve systemen. Voor onze analyse gaan we tevens, zie eerder hier, in op de effecten van de heersende politiek-bestuurlijke regelingen, erfenissen en modellen van hervormingen. Bij wijze van waarschuwing, het gebruik van politiek-bestuurlijke modellen en tradities als verklarende mechanismen houdt het risico in dat uiteenlopende historische ervaringen van politiek-bestuurlijk systeemontwerp in landen ondergewaardeerd worden. Er bestaat zelfs het risico dat er een (nationaal gemeenschappelijk) verleden, dat in werkelijkheid niet bestaat, opnieuw wordt uitgevonden en naar de huidige politieke wensen wordt gereconstrueerd.

Duidelijke visie is noodzakelijk

Elke werkzame hervormingsstrategie zowel in de Visegrád 4-landen als de andere EU27-landen vraagt een duidelijke visie op een gewenste toekomst, die een analyse van de huidige situatie en de maatregelen moet bevatten. Dit is noodzakelijk om tot die gewenste situatie te komen. Daarin verschillen de EU27-landen onderling niet van elkaar. De te maken keuzes zijn politiek inhoudelijk van aard omdat het gaat om het maken van bindende keuzes met betrekking tot die gewenste toekomst en de vaststelling en invulling van het veranderingstraject namens, met en voor zowel de samenleving als de overheid. Dit is niet slechts een technische exercitie die door neutrale interne of externe deskundigen moet worden voltooid. Zelfs wanneer de hervorming een rationeel, of negatiever geformuleerd: een apolitiek, pad volgen, bevatten ze impliciete normatieve veronderstellingen die dan het maken van feitelijke politieke keuzes veronderstelt. In het laatste geval zijn het politieke keuzes die door deskundigen worden gemaakt: in een letterlijke zin door technocraten.

Hervormingen en een actieve samenleving

Alleen door middel van politieke en breed gedragen hervormingen die ook kunnen steunen op een actieve samenleving (civil society) kan deze kwestie adequaat worden aangepakt. Een sterk instrumenteel gerichte rationele hervormingsstrategie kan leiden tot hervormingsmoeheid. Op deze manier versterken politieke en maatschappelijke ontevredenheid populistische tendensen en creëren daarmee ruimte voor populistische politiek.