

TOEGANG, STRATEGIE EN STURING

Toegang, strategie en sturing, drie boeken die een mooi zicht geven op het functioneren van de collectieve sector. *Toegang tot de collectieve sector* beschrijft de belangrijkste kenmerken van het economisch functioneren van de overheid. *Bestuurscultuur en strategie* is een proefschrift dat de vinger tracht te leggen op het strategisch handelen van topambtenaren. *Sturing van publieke dienstverlening* spitst zich toe op sectoren waar de overheid het traditionele model heeft ingeruild voor sturingsmodellen met markt prikkels.

Jan Donders, Raymond Gradus (2007). *Toegang tot de collectieve sector*. Den Haag: SDU.

Een heel toegankelijk boek dat zijn lezers in vogelvlucht tracht de belangrijkste economische principes in het publieke domein te laten ontdekken. De vlieghoogte is niet overal gelijk, soms details soms erg op hoofdlijnen, en soms zijn de auteurs normatief, meestal vanuit het Rijksperspectief. Dat neemt niet weg dat een heel goed inzicht wordt geboden en de belangrijkste economische wetten en theorema's in het publieke domein uit de doeken worden gedaan.

De opzet is duidelijk die van een leerboek, want elk hoofdstuk wordt afgesloten met een vragenlijst, waarbij de antwoorden en gehanteerde begrippen aan het eind van het boek netjes uit de doeken worden gedaan. Soms worden in een kader kleine uitstapjes gedaan waarbij buiten het theoretisch perspectief wordt getreden en de praktijk wordt belicht.

Het boek opent met een plaatsbepaling en de rol van de overheid, gevolgd door de economie van de publieke besluitvorming en de economische ontwikkeling in zijn consequenties naar het overheidsbeleid. Vervolgens komen de pensioenen aan bod in het licht van de vergrijzing en de belangrijkste kenmerken van de verzorgingsstaat, met name op het vlak van de sociale verzekeringen. Een boeiende verhandeling. Het boek vervolgt met de inkomsten van de collectieve sector en het belang van en inzicht in kosten-batenanalyses bij de overheid. Non-profitorganisaties worden besproken evenals decentrale overheden en de EU met daarbij de belangrijkste instellingen en verdragen. Dat laatste kan voor velen een snel inzicht bieden in de stand van zaken. Het boek sluit af met een hoofdstuk over privatisering en marktwerking.

Het boek is nadrukkelijk georiënteerd op het economisch perspectief. Of het nu over democratie, de invloed van ambtenaren en belangengroepen of lobby gaat steeds wordt een en ander alleen en consequent beschouwd vanuit dat perspectief. De gekozen thema's komen vooral uit de sociaal economische hoek. Vraagstukken op het vlak van b.v. verkeer en vervoerseconomie, defensie en volkshuisvesting en ruimtelijke ordening blijven liggen. Niettemin is het boek zeer de moeite waard voor de student, controller en manager die snel op een prettige manier kennis wil nemen van de belangrijkste principes in dit domein of een naslagwerk zoekt om die snel en handig terug te kunnen vinden.

Bestuurscultuur en strategie, een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren. Den Haag: SDU (2007).

Onder strategie wordt in het boek het volgende verstaan: het geheel aan opvattingen en argumenten dat een topambtenaar hanteert bij de vraag welke koers hij uitzet voor zijn organisatie of adviseert aan het politieke bestuur. Een strategisch perspectief is de wijze waarop een topambtenaar een concreet vraagstuk benadert. Bepalend hierbij zijn de betekenis die hij er aan toekent en een bepaalde overtuiging hoe het vraagstuk het beste kan worden opgelost. Het is een actieperspectief. Typologieën van de meest kenmerkende strategische vraagstukken en perspectieven worden, in dit niet makkelijk toegankelijke boek, beschreven. Deze worden daarna gekoppeld aan bestuursculturele voorkeuren en er wordt een hypothetisch model opgesteld ontleend aan de Culturele Theorie. Vervolgens wordt de aanpak van het empirisch onderzoek uit de doeken gedaan, met vier operationele vragen over de strategische perspectieven van topambtenaren gerelateerd aan achtergrondvariabelen als departement, functieschaal, opleiding of sekse. Breed bouwt voort op (zijn) eerdere publicaties over strategische paradoxen. Er is niet één oplossing. De werkelijkheid is ambigue. Breed beschrijft een typologie van strategische vraagstukken en paradoxen en geeft een caleidoscopisch beeld van de diverse, soms zeer uiteenlopende uitdagingen waarvoor overheidsmanagers worden geplaagd. Het zijn de dimensies van de strategische ruimte waarin de topambtenaar beweegt. Dit deel is het meest boeiend maar al eerder beschreven.

Het theoretisch model waar hij zich vervolgens op baseert komt van Douglas en komt tot vier oriëntaties (Culturele Theorie): de hiërarchie (hoge groep en regeldruk), het individualisme (lage groep en regeldruk), het egalitarisme (hoge groepsdruk en lage regeldruk) en het fatalisme (hoge regeldruk en lage groepsdruk). De auteur behandelt de kritische noten die te maken zijn op dit model. Hij komt tot de conclusie dat de geconstrueerde typologie in de praktijk weinig betekenis heeft. De geconstateerde dominantie van het egalitaire wereldbeeld maakt dat het totaal beeld homogeniteit en een gemeenschappelijke esprit de corps uit straalt. Wel constateert hij dat de hoogste leiding meer hecht aan een sturende leiderschapsbenadering, strategische planning en rationeel denken. Het middenkader hecht meer aan organisch leiderschap, incrementalisme en generatief denken. Ook constateert hij dat de bureaucratische ethos uit de tijd van Weber niet meer past bij de egalitaire netwerksamenleving waar we nu mee te maken hebben. Een heroriëntatie is op zijn plaats. Het boek besluit behalve met een literatuurlijst en feitelijk onderzoeksmateriaal, met een aantal aanbevelingen waar het aangaan van de dialoog over de rolverdeling tussen politieke bestuurders en ambtelijke top weer aan de orde wordt gesteld. Voor de controller is dit een weinig belangwekkend boek. Voor de manager die interesse heeft om te zien waar hij staat in vergelijking met anderen kan het de moeite lonen.

Maarten Veraart (2007). *Sturing van publieke dienstverlening, privatiseringsprocessen doorgelicht.* Assen: van Gorcum.

Het boek gaat over ingrijpende veranderingen bij de overheidsbedrijven in de publieke dienstverlening en met name de hervormingen van de netwerksectoren. Er wordt een typologie van veranderingen bij privatisering geboden naar uitgangspositie van de bedrijven, type veranderingsproces en opgave van de beleidsmakers in de transitie. Het boek kent drie delen; eerst de theorie met beoordelingskaders en vervolgens een behandeling van de sectoren, het spoor en daarna de energiesector. Vervolgens komt de vergelijkende analyse, een beleidskader en een aantal conclusies en een epiloog. Het aangeboden beleidskader wordt getoetst in de casus Schiphol en de drinkwatersector.

Het theoretische kader biedt inzicht in het gehanteerde beoordelingskader bij de ordening van de netwerksectoren, de te maken keuzes en de te hanteren dilemma's. Veraart identificeert daarbij 4 interventielijnen n.l. die rond het concurrentiemodel, het toegangsmodel, het reguleringsmodel en het eigendomsmodel. In het concurrentiemodel gaat het om de spanning tussen het kunnen toepassen van sterke concurrentieprikkels en de beperking van concurrentie. Bij het toegangsmodel gaat het om

de voordelen van synergie van integratie versus die van transparantie. Bij het reguleringsmodel gaat het om de spanning tussen prestatieprikkels versus de risico's van kwaliteitsverlies door incomplete contracten. Bij het eigendomsmodel tenslotte gaat het om de mogelijke meerwaarde versus de risico's van privatisering. Jammer dat de auteur geen relaties legt met de public choice theorie. De analyse besluit met conclusies over de welvaartseffecten van de privatisering van netwerkbedrijven. Conclusies die het verleden beoordelen en toekomstige mogelijkheden benoemen. Privatisering van het eigendom is voor overheidsbestuurders niet het hart bij de herordering en paradoxaal genoeg biedt het voor het management van de te privatiseren bedrijf niet de strategische ruimte die ze ervan verwachten, maar vermindert die eerder. Een niet eenvoudig leesbaar boek voor controllers en managers die geïnteresseerd zijn in transitie processen bij privatisering en de ontwikkelingen in netwerkbedrijven willen begrijpen, waarbij ik mij afvraag of de internationale literatuur over dit onderwerp geen rijkere analyse biedt.