

Onze beheerpraktijk

Internationaal
wetenschappelijk
perspectief geeft
helderheid en richting

Er komt nieuw, maar ook veel werk aan in de openbare ruimte. Dat vergroot de behoefte om het beheer ervan nog effectiever te maken. Mozafar Said, promovendus bij het programma Managing Public Space, en copromotor Barbara Tempels brengen kansen hiervoor in kaart door de Nederlandse praktijk te ontleden met gebruik van internationale wetenschappelijke inzichten en literatuur.

Het voelt wat ongemakkelijk om 'van jezelf' te zeggen, maar: de Nederlandse openbare ruimte is internationaal gezien van uitstekende kwaliteit. Daarom zijn waarschijnlijk ook de professionele standaarden in het beheer hier hoog. Maar dat neemt geenszins weg dat bepaalde praktijken suboptimale of zelfs contraproductieve resultaten opleveren. Vooral bij routineuze praktijken en rollen, op cultuurniveau, sluipt dat er al gauw in.

Wat pakt negatief uit en zijn er ook betere oplossingen?

Precies dat punt onderzoeken promovendus Mozafar Said en copromotor Barbara Tempels: welke praktijken kent de Nederlandse beheer- en bestuurstraditie zoal, welke dilemma's treden daarbij op, wat pakt negatief uit en zijn er ook betere oplossingen?

Vier belemmerende kenmerken

Allereerst het theoretisch kader en de verantwoording. Said en Tempels hebben uitgebreid internationaal literatuuronderzoek gedaan om de Nederlandse beheerpraktijk te duiden. Daarnaast hebben ze zeventien experts en ervaringsdeskundigen geïnterviewd. De verkregen antwoorden zijn gecodeerd en leverden aldus een clustering van 'kwesties' op die werden aangekaart, resulterend in vier 'kenmerken' van de Nederlandse beheerpraktijk, die we hierna uitwerken:

1. De sectorale scheiding tussen ontwerp en beheer

2. De conflict- en actiebenadering ('reageren op incidenten')
3. Een asset-based focus (beheercapaciteit en -expertise is georganiseerd rond specifieke (groepen) assets zoals wegen, parken, groen en riolering)
4. De lineaire benadering (beheer opgevat als afzonderlijke eindfase in een lineair proces)

Scheiding tussen ontwerp en beheer

De kenmerken of opvattingen van beheer staan met name langetermijndoelstellingen in de weg volgens de auteurs. Zo zorgt de scheiding tussen ontwerp en beheer (punt 1) ervoor dat bestuurders hun aandacht voor een project verliezen zodra het is bedacht en geïmplementeerd - beheer en onderhoud wordt als een routine gezien en is een apart proces. Het gevolg: onvoldragen beheerplannen en bij budgetproblemen wordt het beheer vaak onevenredig getroffen. Een plek kan daardoor soms niet goed functioneren, terwijl er veel tijd en geld is gestoken in de aanleg. Bovendien wordt samenwerking tussen disciplines door deze scheiding bemoeilijkt. Samenwerking die, gezien grote en nieuwe opgaven als energietransitie en klimaatadaptatie, extra belangrijk is geworden.

Conflict- en actiebenadering

Als het handelen en prioriteren voornamelijk wordt bepaald door incidenten die om een oplossing vragen (punt 2), komen strategische afwegingen voor de langere termijn onvermijdelijk in het gedrang. Simpelweg omdat de kennis en focus van de verantwoordelijk manager er niet op gericht is - oplossen van storingen en dergelijke is het voornaamste waar hij of zij mee bezig is, vaak om redenen van efficiëntie. Hier zit een paradox in de Nederlandse beheerpraktijk: professioneel beheer is bedoeld om het incidentele te ontstijgen, maar de professionals die hier



voor verantwoordelijk zijn, zijn vaak juist gericht op incidenten.

Asset-based focus

Efficiëntie is niet alleen een onderliggend motief voor de conflict- en actiebenadering, het zorgt er ook voor dat beheer vaak is georganiseerd rond specifieke assets of functioneel samenhangende groepen van assets (punt 3). En ook dat zorgt ervoor dat we kansen missen. Ook hier weer: juist de uitdagingen die op ons afkomen vragen om samenwerking en een integrale blik. Al was het alleen maar door het toegenomen ruimtebeslag: we moeten meer onderling afstemmen om alle functies en 'spullen' kwijt te kunnen. Rioleringsexperts en bomenexperts moeten van elkaar weten wat ze doen, hoe ze ruimtelijke conflicten kunnen vermijden, hoe ze de krachten slim kunnen bundelen. Dat lukt niet goed als iedereen op zijn eigen 'asset-eilandje' zit.

Lineaire processtappen

Het denken in en organiseren van volgtijdelijke, lineaire processtappen die een begin en een eind kennen (punt 4), maakt de beheerpraktijk minder flexibel en minder doelmatig. We hebben minder opties en kunnen ook minder snel bijsturen als dingen anders lopen dan verwacht. En vooral bij toekomstbestendige en klimaatadaptieve (her)inrichting van de ruimte worden kansen gemist omdat de meest relevante keuzes daarvoor worden gemaakt in de ontwerpfase, als de beheerder buiten beeld is. Het gevolg: de beheerder doet naar beste vermogen wat ad hoc-ingrepen in de beheerfase, vaak met een suboptimaal resultaat en tegen hogere kosten; kosten die op het beheerbudget drukken.

Oplossingen in de sfeer van governance

Zoals gezegd stellen de auteurs dat deze vier kenmerken van de Nederlandse beheerpraktijk betere resultaten in de weg

De krachten slim bundelen lukt niet goed als iedereen op zijn eigen 'asset-eilandje' zit





staan, vooral doordat het langetermijnperspectief en het totaalplaatje in het gedrang komen. Zij dragen ook een oplossing aan om het beter te krijgen, te weten een ander besturingsmodel. Hoewel besturingsmodellen op zich genomen vrij abstract zijn als oplossing, zijn de auteurs glashelder in hun keuze: het Post-NPM-model kan ons verder helpen.

NPM staat voor New Public Management, ook wel bekend als het sectormodel. Dit model was een reactie op het ouderwetse hiërarchische en bureaucratische ‘secretarissemodel’. Het sectormodel is nog steeds het gangbare model in de meeste Nederlandse gemeenten. Nadeel is dus fragmentatie en post-NPM is daar weer een reactie op. Het is gericht op meer coördinatie tussen disciplines, afdelingen en dergelijke. Dit op basis van een holistische managementstijl, grensoverstijgende vaardigheden en samengevoegde doelen om complexe problemen en uitdagingen aan te pakken.¹

Tenslotte: hard nodig

Het is heel verhelderend om eens boven de beheerpraktijk uit te stijgen, de kenmerken ervan te zien en daarmee ook de zwaktes die toekomstgericht beheer in de weg staan. Maar behalve dat geeft het ook gewoon een mooi overzicht van hoe wij in dit land het beheer ‘doen’. En natuurlijk, door te sleutelen aan sturingsmodellen zal niet als bij toverslag alles beter worden. Psychologische aspecten rond ‘goede samenwerking’ en ook bijvoorbeeld verwachtingsmanagement zijn evengoed knoppen waar je op dit denkniveau aan kunt draaien. Maar dat gezegd hebbende: het is een prachtige bijdrage voor een beheerpraktijk die optimaal is toegerust op het beheer van de toekomst. Dat zullen we nog hard nodig hebben. 

Dit artikel is een bespreking van de paper ‘Uitdagingen bij het beheer van de openbare ruimte: inzichten uit de praktijk van het beheer van de openbare ruimte’ van Mozafar Said & Barbara Tempels. Zij schreven het in

het kader van de promotietraject van het programma Managing Public Space dat Said volgt, naast zijn reguliere werk bij de gemeente Rotterdam. De oorspronkelijke Engelstalige titel van de paper luidt: Challenges in managing public space: insights from public space management practice, Journal of Environmental Planning and Management, DOI: 10.1080/09640568.2023.2263635. De Engelstalige versie is via internet te raadplegen. Deze paper draagt bij aan de verwetenschappelijking van beheer, iets wat op dit moment nog in de kinderschoenen staat.

Noot

1. Gruening, Gernod. 2001. ‘Oorsprong en theoretische basis van nieuw publiek management.’ *International Public Management Journal* 4 (1): 1–25. DOI:10.1016/S1096-7494(01)00041-1; en: Hermans, Marleen, Hanneke Veldhuis, Denise Huizing en Simone Rots. 2019. ‘De inbedding van de rol van bouwklant in Nederlandse gemeenten en de effecten daarvan op professionaliteit en organisatieleren.’ *Beheer* 720: 729.