

Voorbij Public Administration en *New Public Management*

Zuid-Afrika op zoek naar een nieuwe inrichting van publieke voorzieningen*

Hans Bossert & Martijn van der Steen

Inleiding

Zuid-Afrika is een complex land met een turbulente (recente) historie. Het is ook een land met een lange gemeenschappelijke geschiedenis met Nederland. In hoeverre zijn de ontwikkelingen in de publieke sector van Zuid-Afrika vergelijkbaar met dat wat er in Nederland gebeurt? Zijn er voor het Nederlandse openbaar bestuur lessen te leren? In deze bijdrage kijken we naar opvallende ontwikkelingen in de Zuid-Afrikaanse publieke sector. De publieke sector is overal in ontwikkeling. Meestal wordt geduid op de beweging van de traditionele overheidsorganisatie, via *New Public Management* (NPM) naar Networked Governance (Bossert, Minderman, & Hopstaken, 2016; Koppenjan, 2012; Hartley, 2005; Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Van Gerven, & Kruitwagen, 2014; Van der Steen, Scherpenisse, & Van Twist, 2015). Ook de opkomst van technologie, ICT en sociale media wordt meestal gezien als een drijvende kracht achter de transformatie van de publieke sector. Welke bewegingen in het openbaar bestuur zijn er Zuid-Afrika te zien?

Publieke voorzieningen in Zuid-Afrika: grondwettelijk verankerd, rijk, en in verval?

Zuid-Afrika is een groot land met ruim 55 miljoen inwoners en een relatief jonge bevolking (50 procent van de bevolking is jonger dan 27 jaar). Er zijn grote verschillen tussen rijk en arm, het land kent een Gini-coëfficiënt van rond de 60 procent. Zuid-Afrika heeft een parlementaire democratie met een moderne grondwet, gebaseerd op de trias politica. De Zuid-Afrikaanse grondwet is bedoeld om het welzijn van de bevolking te verbeteren; daarom is hierin expliciet toegang tot allerlei sociale grondrechten opgenomen. Bij de aanvang van de constitutionele democratie in 1994 waren de verwachtingen over dit model hooggespannen. De

* Prof. dr. J. Bossert is hoogleraar Public Leadership aan de School of Public Leadership, Universiteit van Stellenbosch, Zuid-Afrika, tevens Lector Finance & Accountancy aan de Hogeschool Inholland.

Prof. dr. M.A. van der Steen is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en extraordinary professor aan de School of Public Leadership, Universiteit van Stellenbosch, Zuid-Afrika, en is tevens co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

meerderheid van de Zuid-Afrikanen verwachtte dat het land zijn lelijke verleden volledig zou afsluiten en dat de veranderingen een nieuw perspectief zouden bieden.

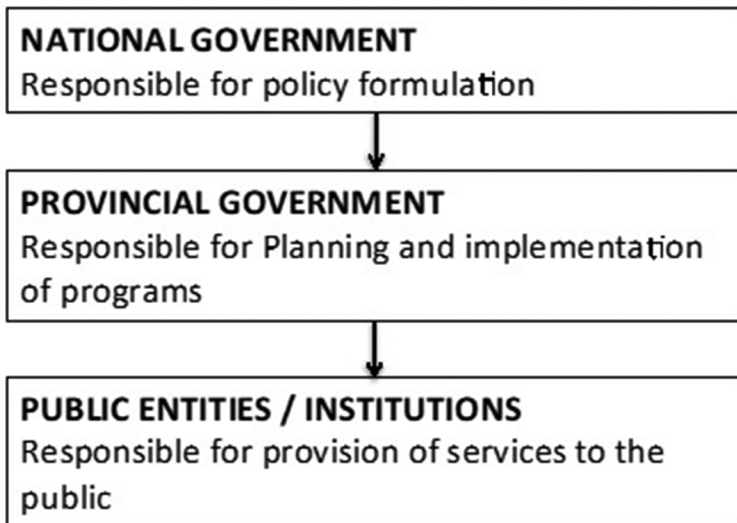
Zo was 1994 niet alleen het einde van de Apartheid, waar de meeste mensen het land van kennen, maar ook een begin van de bouw van een moderne verzorgingsstaat. Zuid-Afrika is weliswaar een Afrikaans land, maar het kan wat betreft het model verzorgingsstaat wedijveren met de modernste Europese modellen. In zekere zin is het zelfs een meer moderne verzorgingsstaat, omdat de rechten er niet alleen zijn bij wet en regeling, maar als grondrecht verankerd liggen in de Grondwet. De grondwettelijke verankering had als bedoeling om de levens van de Zuid-Afrikanen drastisch te verbeteren.

Hier zien we een derde wijziging die zich in 1994 voltrok. In zekere zin was de omwenteling van 1994 voor Zuid-Afrika een aanleiding om het openbaar bestuur te herontwerpen, volgens de meest recente en gangbare inzichten van dat moment. Zo ging het opstellen van de nieuwe grondwet gepaard met het inrichten van een publieke dienst waarin de op dat moment meest recente inzichten uit het *New Public Management* werden doorgevoerd. Het idee was dat naast grondwettelijke verankering van rechten en toegang er een uitstekend systeem van publieke dienstverlening moest zijn. Een sterk progressief stelsel van belastingheffing op de majeure welvaart in het land zou voor financiering van de publieke voorzieningen moeten zorgen. Zo zouden de materiële levensomstandigheden van de bevolking snel moeten verbeteren. Zaken als werkloosheid, tekorten aan energie, water en problemen met huisvesting zouden tot het verleden gaan behoren.

Zo zien we sinds 1994 een in de Grondwet verankerde set sociale grondrechten, voorzien in volgens de principes van *New Public Management* ingerichte publieke diensten. De sociale rechten zijn in de grondwet opgenomen in de *Bill of Rights*, en gelden voor elke Zuid-Afrikaan. De *Bill of Rights* adresseert zaken als gelijkheid, vrijheid en veiligheid, maar dus ook de ongeclausuleerde beschikbaarheid van onderwijs, sociale voorzieningen, zorg en sociale huurwoningen voor elke Zuid-Afrikaan. De rechten hierop zijn vrij precies geregeld, in die zin dat de toegang maximaal geborgd is. De bedoeling van de grondwet was om letterlijk iedereen volledige toegang te geven tot de publieke voorzieningen en de welvaart van het land. Dat was vanuit de tijd en de voorgeschiedenis van het land bezien ook goed te begrijpen. Zo ontstond in Zuid-Afrika in ieder geval in potentie een overtreffende trap van de Noord-Europese verzorgingsstaten; met diep verankerde sociale grondrechten, die een basis legden voor een meer gelijkelijk verdeelde toekomst voor het land.

De grondrechten uit de *Bill of Rights* moeten door een modern ingerichte publieke dienst worden geïmplementeerd. De publieke dienst krijgt de taak toegevoegd om voor de inrichting van de sociale voorzieningen en faciliteiten te zorgen. Om dit te doen zijn omvangrijke 'publieke entiteiten' ingericht, die publieke diensten aan burgers leveren. De publieke entiteiten vallen onder de provinciale

Figuur 1 *Delegatiemodel van publieke entiteiten*



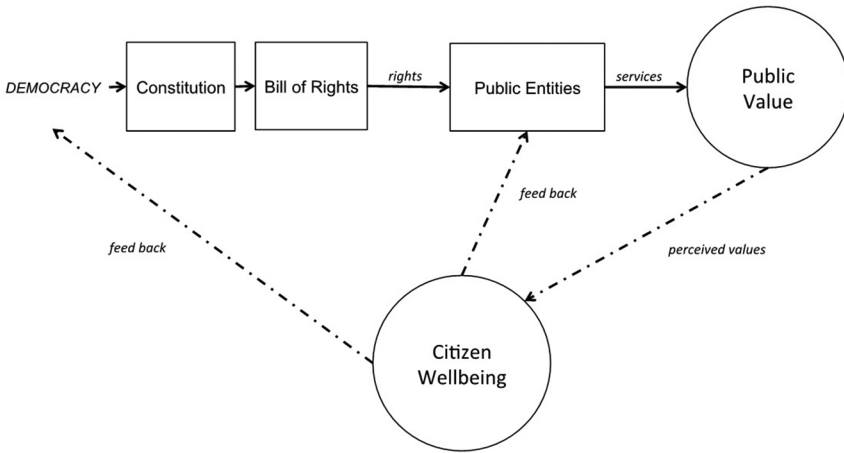
Bron: Buthulezi & Bossert (2015)

overheden, die weer onder regie van de nationale overheden vallen. Publieke entiteiten zijn kenmerkend voor vrijwel alle sectoren in Zuid-Afrika. De publieke entiteiten komen in Zuid-Afrika tot stand middels een wet, waarin is opgenomen hoe diensten effectief en efficiënt geleverd kunnen worden. Het delegatiemodel is weergegeven in figuur 1.

Er bestaan twee soorten publieke entiteiten in Zuid-Afrika, namelijk constitutionele of ‘Chapter 9’-entiteiten en de algemene of openbare entiteiten. Ongeacht hun vorm en inhoud vallen beide typen onder de bepalingen van de grondwet. ‘Chapter 9’-entiteiten zijn opgericht om ervoor te zorgen dat er een vorm van nationale democratische controle plaatsvindt en vallen direct onder de centrale overheid. Algemene publieke entiteiten zijn opgericht door een nationale wetgeving, provinciale wetgeving of gemeentelijke verordening. De wet op het beheer van de overheidsfinanciën regelt de financiële en fiduciaire zaken van beide typen. Deze publieke entiteiten zijn op efficiënte uitvoering gerichte overheidsonderdelen, geheel in de traditie van *New Public Management*.

Het geheel overziend kan men stellen dat met het instellen van de constitutionele democratie in 1994 er een raamwerk is gecreëerd, dat uitgaat van democratische controle, gegarandeerd door een grondwet met rechten voor eenieder. De grondwet specificeert door middel van de Bill of Rights de specifieke publieke dienstverlening. Deze dienstverlening wordt door publieke entiteiten geleverd aan de bur-

Figuur 2 Van beleid naar uitvoering in het Zuid-Afrikaanse model



Bron: Buthulezi & Bossert (2015)

ger. De burger heeft de mogelijkheid om direct via de entiteiten terugkoppeling te geven over de dienstverlening of als alternatief via de democratische weg. Deze relaties zijn weergegeven in het volgende schema.

De verwachtingen waren in 1994 hooggespannen. Tegenwoordig zijn er vooral veel protesten vanwege de gebrekkige levering van publieke diensten: er is uitval van elektriciteit, er zijn watertekorten, het onderwijs is kwalitatief zwak, de infrastructuur kraakt, er zijn ondanks enorme bouwprogramma's nog steeds woningtekorten en sloppenwijken, er is een gebrek aan goede gezondheidszorg, et cetera. Op veel fronten is toegang tot publieke dienstverlening een probleem, of is de vraag zo overweldigend dat het aanbod en de kwaliteit niet meer te organiseren zijn. Veel 'Chapter 9'-entiteiten blijken niet goed te werken. De betaalbaarheid van het systeem bereikt zijn grenzen en de financiële verantwoording is beperkt. De belastingtarieven op welvaart zijn hoog en het vergroten van de inkomsten is nauwelijks meer een optie om de problemen te adresseren. Rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen zijn vaak niet goed vast te stellen door de Auditor-General. Daar komt de wijdverspreide corruptie nog bij, die zorgt voor een enorme afroming van de in Zuid-Afrika ruim aanwezige financiële middelen. Zo is Zuid-Afrika gevangen geraakt in een systeem dat aan de ene kant via constitutionele rechten een enorme hoeveelheid voorzieningen belooft, en dat er aan de andere kant maar niet in slaagt om die voorzieningen adequaat, in voldoende hoeveelheid en kwaliteit te leveren. Zuid-Afrika verandert zo langzaam in een land waar mensen veel rechten hebben, maar ze slechts beperkt 'krijgen' waar ze recht op hebben. Het is in de regio dan weliswaar met afstand het meest ontwikkelde en meest welvarende land, het is tegelijkertijd een land waarin de publieke voorzieningen onder grote druk staan.

In deze bijdrage onderzoeken we hoe het komt dat publieke voorzieningen in Zuid-Afrika zo lastig te realiseren zijn, ondanks relatief ruime middelen en verankering in de Grondwet en andere wettelijke bepalingen. We kijken daarbij in het bijzonder naar de bestuurskundige inrichting van het model waarin voorzieningen tot stand komen. We doen dat door te kijken naar een bijzonder type publieke entiteit: de Water Boards in Zuid-Afrika (Buthulezi & Bossert, 2015). Vanuit onze bespreking van de Water Boards doen we een aantal meer algemene uitspraken over Zuid-Afrika en bespreken we enkele mogelijke lessen voor het openbaar bestuur in Nederland.

De case van de Water Boards

Begin 2018 is er een acute crisis in de watervoorziening in de Western-Cape-provincie, hier het meest bekend vanwege de hoofdstad Kaapstad en de omliggende regio met rijke wijngebieden. *NRC Handelsblad* (Vermeulen, 2018) bericht als volgt:

‘Angst voor de laatste druppel in Kaapstad

Watercrisis Het Zuid-Afrikaanse Kaapstad dreigt droog te komen staan. Nu al is het leidingwater op rantsoen. Over honderd dagen komt er helemaal geen water meer uit de kraan.’

De watercrisis was op enig moment zo acuut dat het land enkele weken van ‘Day Zero’ verwijderd was: het moment waarop de kraan letterlijk droog zou komen te staan. De stad Kaapstad, waar rond de vijf miljoen mensen legaal en illegaal wonen, was al bezig met een noodplan, waarin bij door militairen bewaakte waterpunten mensen een dagelijks rantsoen zouden kunnen ophalen. De crisis lijkt logisch – droogte kan nu eenmaal gebeuren, helemaal in tijden van klimaatverandering – en een geval van overmacht. Maar dat valt bij nader inzien tegen. De watervoorraden zijn goed te berekenen en ze zijn jaren vooruit vrij goed voorspelbaar. De stad Kaapstad heeft mede door zijn goed ontwikkelde systeem van watervoorziening heel precies in beeld waar welke hoeveelheden verbruikt worden, waar welke hoeveelheden water beschikbaar zijn en hoe vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden. De droogte was bovendien niet nieuw; het was het derde opeenvolgende jaar met relatief weinig regen, veel verbruik en als gevolg daarvan steeds verder slinkende voorraden. Dat roept de vraag op hoe het mogelijk was dat de Water Boards een dergelijke crisissituatie konden laten ontstaan. Al even opmerkelijk is de rol van de nabijgelegen gebieden voor de wijnbouw. De wijnbouw is een zeer water-intensieve sector, die echter tot heel laat in 2018, tot vlak voor ‘Day Zero’ nagenoeg ongestoord heeft door-geproduceerd, zonder rantsoenering. Deze sector heeft amper geleden onder de watertekorten. Terwijl het gebied op een crisis afstevende, werd er eigenlijk amper gekeken naar de verdeling van water, ook niet in de daarvoor aangewezen Water Boards. Wat zegt dat over het sturingsmodel van de Water Boards?

De Water Boards zijn ingesteld bij wet en zijn verantwoording schuldig aan de 'Minister of Water and Sanitation'. Het ministerie van 'Water and Sanitation' beheert en reguleert de gehele watersector. Het ministerie stuurt door beleidsontwikkeling en strategievorming en biedt ondersteuning aan de sector. De watersector in Zuid-Afrika wordt primair gereguleerd door de grondwet en twee waterwetten: de National Water Act (1998) en de Water Service Act (1997). Volgens het Departement of Water and Sanitation (DWS) bieden nationale strategische doelstellingen, governance en bestuurlijke kaders de randvoorwaarden voor effectief watergebruik en waterbeheer.

De Water Service Act 1997 creëert twee verschillende soorten juridische entiteiten, te weten de waterautoriteiten en de waterleveranciers. Het is belangrijk om de rollen en verantwoordelijkheden van deze entiteiten te begrijpen binnen het constitutionele kader. De eerste soort entiteit heeft tot taak om voor alle watergebruikers efficiënte, betaalbare, economische en duurzame toegang tot waterdiensten te verzekeren. De tweede soort entiteit, die onder de supervisie van de waterautoriteit werkt, levert rechtstreeks waterdiensten aan de consument. Deze waterdiensten bestaan uit drinkbare drinkwatervoorzieningen en sanitaire voorzieningen, zoals afvalwaterzuiveringsinstallaties. De waterautoriteiten heten thans Water Boards. Het mandaat van de Water Boards betreft naast het toezicht ook het beheren van de watervoorraden. Er is een directe relatie tussen waterleverantie en watervoorraden. De Water Boards beheren de voorraden en leveren daaruit aan gemeenten op basis van kostprijs. In sommige gevallen kunnen er ook andere afnemers zijn, bijvoorbeeld boeren voor levering van drinkwater.

Elk van de Water Boards beheert de watervoorraden in een aangewezen waterbeheergebied (stroomgebied). Zuid-Afrika is momenteel verdeeld in negen gebieden voor waterbeheer op basis van de geografische indeling van watersystemen. Een dergelijke aanpak is belangrijk om te reageren op kwesties zoals effecten als leveringsbetrouwbaarheid, waterkwaliteit of klimaatverandering. Opmerkelijk is dat de invloed van de Water Boards zich niet noodzakelijkerwijs beperkt tot het eigen waterbeheergebied. Bovendien werken niet alle Zuid-Afrikaanse gemeenten samen binnen een afgebakend gebied voor waterbeheer. De Water Boards worden bestuurd door besturen, die door de minister periodiek worden benoemd. Het zijn politieke benoemingen, maar ze zijn technisch bedoeld: de Water Boards moeten het waterbeheer verzorgen, ze zijn geen verantwoording schuldig aan een lokaal electoraat.

De watersector is sinds de wijziging van de grondwet en de oprichting van de Water Boards in 1994 sterk in beweging. Door de invoering van de Water Boards als toezichthouder en voorraadbeheerder in samenwerking met de bedrijfsmatige waterleveranciers ontstaat er een industrie die iedere burger in principe toegang tot een watervoorziening geeft. Water is een grondrecht geworden, dat door de Water Boards adequaat en in principe ongelimiteerd geleverd moet worden. Het systeem is zo ingericht dat *toegang* tot water voor alle burgers het belangrijkste doel is geworden. Het beleid en de strategie van de Water Boards zijn hier op gericht: mensen moeten het water kunnen afnemen dat ze willen.

De Water Boards managen water als een product dat geleverd moet worden. Daaromheen is een managementsysteem gebouwd, dat zich richt op outputsturing, conform de principes van NPM. De waterbedrijven leveren water, de Water Boards rekenen af. Dat werkt goed als er een ongelimiteerde voorraad water beschikbaar is en de financiering van de dienstverlening via een systeem van afrekening en collectieve middelen plaatsvindt. Dan gaat het om *watermanagement*. Maar wat gebeurt er als de watervoorraad beperkt is en als het niet alleen gaat om levering, maar ook om verdeling? Of, een stap daarvoor, als het niet alleen gaat om het leveren van de hoeveelheid output, maar ook om het bijvoorbeeld meer efficiënt en stabiel maken van de throughput; en er daarvoor bijvoorbeeld investeringen in lange termijn infrastructuur en innovatie nodig zijn. De aanhoudende droogte van de opeenvolgende jaren 2016-2018, die culmineerde in de droogte van 2018, legt die kwetsbaarheid van het systeem bloot.

De crisis laat zien dat de Water Boards nog een tweede probleem hebben: ze moeten in tijden van schaarste ook *verdelen*. Daarmee krijgen de Water Boards een inherent politieke dimensie, namelijk letterlijk in de beantwoording van de politieke vraag: wie krijgt wat? Wie krijgt welke hoeveelheid water en waarom? Die vraag is niet belangrijk zolang het water er in voldoende of zelfs overdadige mate is en er geen keuzes gemaakt hoeven te worden. Iedereen krijgt wat hij wel en bedrijven betalen daarvoor het gestelde tarief. En voor burgers is het gratis, want zij hebben via de grondwet ongelimiteerde toegang tot water, als sociaal grondrecht. Dat deel loopt via collectieve financiering uit algemene middelen. De droogte laat zien dat niet alleen watermanagement, maar ook water *governance* nodig is.

De weerstand tegen de Water Boards is de afgelopen jaren sterk gegroeid. De grondwet van 1994 is inmiddels meer dan twintig jaar oud, maar er is een groeiend gevoel dat de overheid via zijn waterentiteiten niet in staat is om beleidsdoelen te realiseren. Of beter gezegd, de Water Boards realiseren maar een deel van de doelen; ze zorgen dat er water uit de kraan komt, maar ze dragen veel minder zorg voor goed beheer, langetermijnplanning en het voorkomen van toekomstige problemen. Zolang water er vanzelfsprekend in voldoende mate is, leveren ze het water 'effectief' af bij de gebruikers, maar ze ondernemen amper inspanningen om de voorziening duurzaam te beheren. De watercrisis van 2018 bracht dat pijnlijk aan het licht. In het debat over klimaatverandering is de crisis veelvuldig geframed als een signaal van veranderend klimaat. Dat is het deels ook, maar het is ook vooral een signaal van tekortkomingen in het systeem van management en sturing van water.

De nadruk op *New Public Management* in de inrichting van de Water Boards leidt tot overmatige aandacht voor de levering op korte termijn, zonder oog voor investeringen en maatregelen die de duurzaamheid en robuustheid van het systeem kunnen vergroten. Investeringen in het systeem vinden amper plaats en dat leidt er inmiddels ook toe dat de dagelijkse levering problemen vertoont. En voor wat betreft de verdeling komen allerlei vraagtekens op: waar vindt het besluit plaats wie op welk moment wat krijgt? Waarom heeft de wijnbouw pas in zo'n laat

stadium zijn bijdrage geleverd aan het terugdringen van de tekorten? En hoe is eigenlijk de verhouding tussen de ongelimiteerde toegang voor burgers en de economische belangen van bijvoorbeeld de wijnbouw? Nu kon een watercrisis worden afgewend door uiteindelijk in de wijnbouw aan de noodrem te trekken, maar tegelijkertijd is de wijnbouw een enorme economische motor van de regio. Ongelimiteerd gebruik door burgers kan die economische motor beschadigen, althans wel in tijden van schaarste. Hoe verhoudt het grondwettelijk verankerde recht op toegang tot water zich tot economische belangen die uiteindelijk ook voor burgers van belang zijn én die zorgen voor collectieve middelen waar het grondrecht uit gefinancierd wordt? Dat zijn strategische vragen en bovenal ook verdelingsvragen die in de nadruk op kortetermijnproductie totaal ondergesneeuwd raken. Dit maakt de watercrisis tot meer dan alleen een gevolg van een ongelukkig klimatologisch fenomeen. Het is deels ook een gevolg van de wijze van sturing van het collectieve goed water.

De watercrisis legt een strategisch probleem bloot in de inrichting van de watersector en het waterbeleid. In het delegatiemodel van de publieke sector in Zuid-Afrika ligt beleidsontwikkeling bij de nationale overheid. De provinciale overheid heeft vervolgens de taak om dit beleid te agenderen, te programmeren en te monitoren. Implementatie komt terecht bij de publieke entiteiten, die moeten zorgen voor efficiënte en effectieve uitvoering. Maar dat kan alleen goed werken als er voldoende interactie is tussen het niveau waarop beleidsontwikkeling en programmering plaatsvinden en de niveaus waarop uitvoering en implementatie plaatsvinden. De droogte laat zien dat die keuzes nu niet of nauwelijks zijn gemaakt en dat de aansturing en inrichting door de Water Boards leiden tot alleen maar 'platte productie en levering', zonder oog voor het meer gelaagde beheer van een fragiel collectief goed. Daarbij is het natuurlijk de vraag of de meer politieke vragen over toedeling van water aan verschillende partijen, en het matigen van gebruik, op het huidige beleidsniveau te organiseren zijn. De nationale overheid bevindt zich daarvoor wel erg op afstand en de provinciale overheid beweegt zich binnen een krap kader. De Water Boards zelf hebben weinig bevoegdheden om dit soort afwegingen te maken. En steeds geldt de onderliggende grondwettelijke bepaling van ongelimiteerde toegang tot water als kader waarbinnen alles moet gebeuren.

Learning governance als antwoord?

De case van de Water Boards brengt vier aandachtspunten in beeld, die meer algemeen aan de orde zijn in de publieke sector in Zuid-Afrika.

Ten eerste is er de tegenstrijdigheid van een model dat zegt te sturen op maatschappelijke meerwaarde ('outcome'), maar dat feitelijk is ingericht op het leveren van eenheden product ('output'). Daarmee worden op papier weliswaar allerlei beleidsdoelen gerealiseerd, maar de achterliggende maatschappelijke bedoeling blijft buiten beeld. Dat is niet eens zozeer een kwestie van 'onder-produceren', er wordt genoeg 'geleverd', het is veeleer een probleem van een gat tussen de

beleidsdoelen en maatschappelijke bedoeling. Dat leidt ertoe dat er in Zuid-Afrika weliswaar volledige toegang is tot allerlei voorzieningen, maar dat die voorzieningen er vervolgens niet in voldoende mate, of van onvoldoende kwaliteit zijn. Zuid-Afrikanen krijgen wel heel veel geleverd, maar het is de vraag of de maatschappelijke kwaliteit daar daadwerkelijk van toeneemt. Er is veel productie, maar relatief weinig publieke meerwaarde van alle voorzieningen.

Ten tweede is het systeem relatief statisch gebleken. Het model is in 1994 ontworpen voor de toenmalige samenleving. Maar sturing moet kunnen meebewegen met ontwikkelingen in de maatschappij. Nu lijkt er onvoldoende interactie te zijn tussen het niveau van de uitvoering en het strategische niveau van beleid, langetermijnplanning en innovatie. Zo is er over een langere periode weinig aandacht geweest voor het mee laten veranderen van het systeem met de maatschappelijke beweging en heeft het systeem onvoldoende oog gehad voor leerprocessen. Een voorbeeld daarvan is het onderwijs. In Zuid-Afrika komen veel kinderen van school met een diploma, wat niet geheel toevallig ook de bekostigde 'eenheid product' is. Tegelijkertijd is er over de inhoudelijke kwaliteit van die diploma's veel discussie. Dat heeft echter nog niet geleid tot verandering in het systeem. Zo blijft het systeem hangen in een pad-afhankelijke manier van produceren, waar maatschappelijke veranderingen datzelfde systeem uithollen.

Ten derde is onduidelijk wat de legitimatie van organisaties als de Water Boards nu precies is. Het zijn niet voor niets 'Boards', dat suggereert meer dan een technische ambtelijke uitvoeringsdienst. Een Water Board is in beginsel een maatschappelijk gelegitimeerde organisatie, die voldoende moet worden gedragen door een achterban en duidelijke doelstellingen heeft. Een Water Board moet in zichzelf een systeem bevatten dat draagvlak van de achterban mobiliseert voor besluitvorming en beleid. En andersom, dat ook in staat is om verdelingsvraagstukken op te pakken en met de achterban op transparante wijze te bespreken. In het geval van de Water Boards is het bijvoorbeeld vreemd dat de agrarische sector zo lang buiten beeld is gebleven als mogelijke oplossing voor de gevolgen van de droogte. Let wel, dat is geen oproep om de agrarische sector meteen quota op te leggen, maar het is een signaal dat er ondoorzichtige besluitvorming over verdelingsvragen plaatsvindt. Dat is vanuit de inrichting van de Water Boards ook niet vreemd, want ze zijn amper als 'verdelingsorganisaties' met een eigen strategische agenda ingericht; ze werken nu vooral als implementatie-organen van elders bedacht beleid. Dat kan, maar alleen als die strategische kern elders wel nadrukkelijk oog heeft voor strategische thema's, voor belangen en verdelingsvraagstukken. Dat ontbreekt nu, waardoor het systeem stationair lijkt te draaien: er wordt hard gewerkt, veel geleverd, ook veel afgerekend en bekostigd, maar er gebeurt uiteindelijk weinig dat ook op langere termijn rendeert. Sterker nog, de droogte heeft de betrokkenen met de neus op de feiten gedrukt dat water geen oneindig beschikbaar consumptiegoed is, maar dat het een fragiel en te beschermen collectief goed is. Dat laatste is misschien wel metaforisch voor Zuid-Afrika als geheel. Het land heeft zich door de grote welvaart waarover het beschikt, lange tijd uitbundige besteding aan beperkt nuttige diensten en voorzieningen kunnen veroorloven. Maar nu de grenzen van betaalbaarheid in beeld komen, lijkt het systeem

van de eenvoudige productie van vooraf bepaalde eenheden product niet goed meer houdbaar.

Wat betekent dit alles voor de ontwikkeling van de publieke sector in Zuid-Afrika? Het huidige systeem is te duiden als een combinatie van traditioneel 'Public Administration', met een nadruk op grondwettelijke en rechtsstatelijke verankering van voorzieningen. In 1994 kon Zuid-Afrika met trots en met recht stellen dat het de meest moderne Grondwet ter wereld had. Die moderne grondwet werd bovendien geflankeerd door een op de toen meest recente inzichten van *New Public Management* ingericht systeem van productie, prestatiebesturing en bekostiging: sturing op output, op concrete meetbare resultaten en met nadruk op efficiency in de productie. En met een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering, zoals ook in de westerse wereld en ook in Nederland in die periode driftig werd 'geknipt' in de lijn van beleid en uitvoering. Op dat pad is men vervolgens verder gegaan, ondersteund door economische groei en met door een stevig belastingstelsel relatief ruim voorradige financiële middelen.

Daar lijkt de ontwikkeling echter te zijn gestopt. Het antwoord op de problemen van vandaag wordt nog steeds vaak gezocht in hetzelfde pad: herbevestiging of zelfs versterking van de grondwettelijke positie en het streven naar meer efficiënte productie in de uitvoerende diensten. Daarmee werkt men volgens de bestaande principes verder, zonder bijvoorbeeld al te veel oog voor andere bestuurskundige principes zoals Network Governance en Public Value. Zo had een veel meer interactieve en regionale benadering van het aankomende watertekort in Kaapstad kunnen leiden tot in een veel vroegtijdiger stadium bijstellen van het gebruik van verschillende partijen (Van der Steen, Burger, & Burger, 2018). Schwella (2014) stelt voor dat Zuid-Afrika zich, ook vanwege de grote politieke, maatschappelijke en ecologische onzekerheid, veel meer zou moeten richten op een adaptieve vorm van sturing en inrichting van publieke diensten. Hij benoemt dat als 'learning governance'; sturing moet daarin continu een bijdrage leveren aan de opbouw van institutionele competenties om met verandering om te gaan. Voor Schwella gaat het er vooral om dat publieke organisaties komen tot goed gecontextualiseerde en passende relevante leerprocessen, die zorgen voor de productie van maatschappelijke meerwaarde. Dat betekent wel dat wat er precies geleverd wordt, en hoe en met wie dat gebeurt, veel meer situationeel is dan nu. Dat gaat onvermijdelijk botsen met de grondwettelijke positie die voorzieningen nu hebben en met de nu geldende normen voor meetbare productie. De wereld van leren bewegen botst met die van gestolde rechten en afgebakende, uniforme meetbare eenheden. Toch lijkt deze route voor Zuid-Afrika interessant en begaanbaar. De grote ontevredenheid over de huidige prestaties, en de onhoudbaarheid van het bestaande systeem, lijken het pad vrij te maken voor een meer lerende en interactieve vorm van sturing en publieke dienstverlening. Daarmee biedt Zuid-Afrika ook een les voor de Nederlandse praktijk. Wij zijn vaak kritisch op het 'gepolder' en het via akkoorden en interactieve vormen van sturing tot stand gekomen beleid, dat nooit 'echt scherp is', en waarbij ook nooit helemaal helder is wie wel en wie niet aan tafel zit. In Zuid-Afrika is het systeem ingericht volgens

een sterk juridische benadering – door het benoemen van rechten en plichten – in combinatie met een systeem van op NPM gebaseerde prestatiebesturing en scheiding van beleid en uitvoering. Dat is deels het alternatief voor het werken in netwerken, maar de ervaringen in Zuid-Afrika laten ook zien dat een dergelijk systeem moeilijk pas kan houden met grote maatschappelijke dynamiek en turbulentie.

Zuid-Afrika heeft de afgelopen decennia een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Er is bij veel mensen teleurstelling over de huidige stand van het land, maar het is onmogelijk om te ontkennen dat er grote vooruitgang is geboekt. De teleurstelling is vooral gebaseerd op het idee dat het land op de huidige voet niet verder komt en er inmiddels iets anders nodig is. Dat ‘andere’ heeft betrekking op een politieke koers en een campagne tegen de wijdverspreide corruptie, maar het gaat dus ook om de inrichting van het bestuur. Politiek en corruptie gaan over het gebruik van het instrumentarium van de publieke dienst, maar ook aan de inrichting van die publieke dienst zelf is veel te verbeteren. Een meer lerende inrichting van het openbaar bestuur zou daarvoor uitkomst kunnen bieden.

Literatuur

- Bossert, J., Minderman, G.M., & Hopstaken, J. (2016). Herken ik mijn werkveld nog wel? *TPC tijdschrift voor public governance audit & control*, december.
- Buthelezi, P., & Bossert, J. (2015). *The performance of South African public entities is a barometer for constitutional democracy*. Conference Constitutional Democracy: The role of provincial and local government in making governance more effective, accountable and innovative. Stellenbosch: SUN.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management*, January, 27-35.
- Koppejan, J. (2012). *The New Public Governance in public service delivery: Reconciling efficiency and quality*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vermeulen, B. (2018, 16 januari). Angst voor de laatste druppel in Kaapstad. *NRC Handelsblad*. Verkregen van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/01/16/kaapstad-telt-nerveus-af-tot-de-grote-droogte-a1588521>
- Schwella, E. (2014). Knowledge based governance, governance as learning: The leadership implications. *International Journal of Leadership in Public Services*, 10(2), 84-90.
- Steen, M. van der, Burger, J., & Burger, W. (2018). *The governance of transitions: The transitions of governance: Cases from Southern Africa*. Stellenbosch: SUN Press.
- Steen, M. van der, Hajer, M., Scherpenisse, J., Gerven, O.J. van, & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Twist, M. van. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systemen brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.