

Verhalen uit Veertig Jaar Bestuursbeleid

Behorend bij “Wachten op het Omslagpunt”

(Expeditie bestuursbeleid)

*Verkenning van het governancedenken in het bestuursbeleid
bij het ministerie van Binnenlandse Zaken*

Jan Schrijver

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Universiteit van Amsterdam

Inleiding

Dossiers en projecten

Ten behoeve van mijn onderzoek "Wachten op het Omslagpunt" heb ik 24 nieuwe projecten (uitgewerkt voornemen voor nieuw beleid) beschreven waartoe door de politieke of ambtelijke leiding (op minimaal DG-niveau) van het ministerie wordt besloten. De *Werdegang* van de projecten moest vervolgens een indicatie geven over de dieperliggende voorkeuren van het ministerie. Sommige projecten vallen al na korte tijd plat voor de kast, andere zijn niet weg te krijgen. Deze zijn te rangschikken onder 5 dossiers:

- A. Bestuurlijke Organisatie,
- B. Interbestuurlijke Betrekkingen, Decentralisatie, (en Financiële Verhouding)
- C. Achterstandsgebiedenbeleid (= PCG, Sociale vernieuwing, Grotestedenbeleid)
- D. Interbestuurlijke informatievoorziening
- E. Organisatie Rijksdienst

Hierbinnen zijn in chronologische volgorde de volgende projecten zijn te rangschikken, waarover in dit digitale document de achtergrondverhalen zijn gebundeld.

A. Bestuurlijke Organisatie,

1. *Reorganisatie binnenlands bestuur 1974- 1983*
De eerste pogingen om het zogeheten Regionale Gat te dichten;
2. *Complementair bestuur 1978-1982*
Verkenning van horizontale samenwerking tussen verschillende bestuursorganen;
3. *Bemiddeling, mediation 1984- 1986*
Voorstel om Binnenlandse Zaken bij complexe vraagstukken in te schakelen als bemiddelaar tussen verschillende bestuursorganen;
4. *Stadsprovincies 1992 – 1994*
Tweede poging om het zgn regionale gat te dichten, selectief in stedelijke agglomeraties;
5. *Dualisering gemeentebestuur 1998-2002*
Aanpak van de monistische structuur van het gemeentebestuur;

B. Interbestuurlijke betrekkingen, Decentralisatie,

1. *Coördinerende taak binnenlands bestuur 1975 - 2009*
Poging om financiële sturing (en later overige bestuursrelaties) van vakdepartementen te stroomlijnen t.g.v. gezonde gemeentefinanciën
2. *Offensief decentralisatiebeleid vanuit Binnenlandse Zaken 1980 - heden.*
Overgang van vrijwillige taakoverdracht naar taakstellingen van bovenaf, geregisseerd door Binnenlandse Zaken;
3. *Sanering specifieke uitkeringen, overhevelen naar Gemeentefonds 1978 – heden*
Streven om specifieke uitkeringen systematisch af te schaffen, door bundeling of overheveling naar het Gemeentefonds, impact op inrichting van dat Fonds;
4. *Bestuursakkoorden 1987 - heden.*
Normaliseren van betrekkingen tussen Rijk en Gemeenten door gedragscode, later gevolgd door gezamenlijke inhoudelijke prioriteitsafspraken (Bestuursakkoord-nieuwe stijl, BANS);
5. *Experiment D'gemeenten 1987-1989 (>1993)*
Decentralisatievoorstellen van onderaf, opgezet naar Scandinavisch voorbeeld (Frikommuner), inclusief mogelijkheid om te experimenteren met gedereguleerde arrangementen;
6. *Decentralisatie-impuls, 1991- 1993*
Decentralisatie in ruil voor geld: Onderhandelingen BiZa, Algemene Zaken (AZ) en Financiën (Fin) met VNG en IPO over efficiencykorting bij decentralisatie;
7. *Decentraliseren met beleid 1998- 2001*

- Decentralisatie voortaan met in acht nemen van de context, contingentie van de beleidsontwikkeling en kwaliteiten van de ontvangende bestuurseenheden;
8. *Gedifferentieerde verantwoordelijkheidstoedeling aan gemeenten (1998-) 2006*
Voorstel om financiële relaties en taakverdeling te differentiëren aan de hand van output-afspraken;
- C. Achterstandsproblemenbeleid (Minderhedenbeleid, Sociale vernieuwing, Grotestedenbeleid)
1. *Minderhedenbeleid 1980- 2001*
Coördinerende taak voor de opvang van nieuwkomers bij Binnenlandse Zaken onderbrengen, vanuit de premisse dat gemeenten gesteund moeten worden bij een nieuwe bestuurlijke opdracht, integratie van groep 'gewone' burgers; Eerste aanzet voor beleid gericht op achterstandswijken: Probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG)
 2. *Sociale vernieuwing 1990-93*
Impuls voor samenlevingsopbouw door bewoners in (achterstands)wijken te mobiliseren voor wonen, werk en weten;
 3. *Grotestedenbeleid, Meerjarige Ontwikkelingsplannen 1994-2009*
Langdurig volgehouden gezamenlijke inspanning om stedelijke problematiek te lijf te gaan en kansen voor stedelijke dynamiek uit te bouwen.
 4. *Bedrijfsbetrokkenheid, verantwoord ondernemen 1995*
Inschakelen van lokaal bedrijfsleven bij de versterking van de leefbaarheid in stadswijken, aanjagen vanuit Binnenlandse Zaken;
- D. Interbestuurlijke informatievoorziening
1. *Beleids- en beheersinformatiesysteem (BBI), single audit (1985 – 1990)*
Impuls om gemeentelijke jaarstukken op orde te krijgen, primair ten behoeve van de bruikbaarheid van raadsleden, maar vervolgens als basisinformatie voor gebruikers uit hogere overheden; hogere overheden hebben geen argument om meer detailinformatie te vragen dan de eigen gemeenteraad;
 2. *Basisregistraties, Gemeentelijke BevolkingsAdministratie (GBA) (1986 e.v.);*
Moderne informatietechniek maakt modernisering van bevolkingsadministratie mogelijk tot basisinformatiesysteem persoonsgegevens ten behoeve van alle overheidsgebruikers op verschillende niveaus;
 3. *Kwaliteitsinstrumenten 1992-2009*
Transparante versterking van kwaliteitsaanspraken en van horizontale verantwoording maken dienstverlening klantgerichter/doeltreffender en verticaal toezicht minder nodig;
 4. *Ketenregie 1999-2001*
Binnenlandse Zaken positioneert zich even als kenniscentrum voor bestuursaanpak om de inzet van de betrokken publieke diensten rond een concreet probleemgeval (de keten) optimaal te organiseren.
 5. *ICT doorbreekt bestuurslagen 1998-2002*
Voorstel om het zogenaamde medebewind, waarbij meerdere bestuurslagen delen van eenzelfde taak behartigen, af te schaffen. De (elektronische) beschikbaarheid van alle informatie zou deze bestuursvorm overbodig maken;
- E. Organisatie en werkwijze Rijksdienst
1. *Taakverdeling en coordinatie, Reorganisatie Rijksdienst 1971 – 1985*
Dwarsverbanden tussen sterk verkokerde departementen in hoofdbeleidsgebieden met coördinatie-instrumenten. Centrale poging vanuit Binnenlandse Zaken met zwaargewichten van buiten tot versterken van sturingskracht en beheerskwaliteit van de rijksoverheid.
 2. *Verzelfstandiging en ministeriële verantwoordelijkheid 1993 - heden.*

Scheiding van beleid en uitvoering, aanvankelijk vooral uit oogpunt van efficiënte bedrijfsvoering, wordt vanuit Binnenlandse Zaken gepusht om de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid mogelijk te maken;

3. *Ontwikkeling procesmanagement 1996-98*

Besluitvorming over grote infrastructurele projecten vergt vooral goed procesmanagement, waarbij belanghebbenden vroegtijdig in overleg (onderhandeling) worden betrokken;

A. Dossier Bestuurlijke Organisatie

1. Charles de Menthon Bake e.a, Reorganisatie binnenlands bestuur

Het regionale gat

Sleutelen aan de bestuurlijke organisatie was een bestaande opdracht van Binnenlandse Zaken toen ik daar kwam. Het idee dat het historisch gegroeide Nederlands middenbestuur niet paste op de maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen van de 20^e eeuw was al van voor mijn tijd. Hoe dit idee zelfs leidde tot het vermetele streven om de grenzen van de provincies opnieuw te tekenen, weet ik niet uit eigen waarneming. Over de reorganisatie binnenlands bestuur is overigens wel veel gepubliceerd, (Ringeling 1975, Ruiter 1975, Verkruisen 1975, Ruiter 1976, Breunese & Van der Heijden 1979, Breunese 1982, Breunese 1983, Tops 1985, de Pree 1997)¹, maar niet over het interne besluitvormingsproces. Het dichtst bij komt nog de veelbelovende student Pieter Tops die begin 1982 stage loopt bij Binnenlandse Zaken en deze ervaring mede gebruikt als een van de bronnen voor zijn bekroonde en door de VNG gepubliceerde doctoraalscriptie (Tops 1985: 65-76).

Op zichzelf was het natuurlijk een vernieuwing van de eerste orde sinds Thorbecke dat we de fundamenteën van de bestuurlijke organisatie in Nederland (niet alleen de grenzen, maar ook 'wat is een provincie, een gemeente, eigenlijk?') niet meer als gegeven moesten beschouwen, maar daarentegen als object van beleid en sturing om de prestaties van het bestuur bij de tijd te laten blijven.

In 1974 was een afdeling Bestuurlijke Organisatie opgericht onder leiding van Hans Adriaansen en daarbinnen een bureau Gewesten binnen de directie Binnenlands Bestuur van Paul Gilissen, met de opdracht te komen tot constructief beleid: het maken van een zodanige bestuurlijke indeling die past op de hedendaagse sociale structuur². De motor achter dit denken was onder meer Charles de Menthon Bake, directeur Binnenlands Bestuur, in goede harmonie met de ruimtelijke ordenaars van de Rijksplanologische Dienst. Secretaris-generaal Pieter van Dijke was ook een sterk figuur, die zich direct met dit onderwerp bemoeide, maar meer een manager dan de persoon die aan de ideeënontwikkeling van dit project gekoppeld kan worden.

Ruimtelijke ordening als motor

De "Tweede Nota Ruimtelijke Ordening" uit 1966 pleitte voor een bestuurlijke organisatie die aan de schaal van de ruimtelijke ordening was aangepast.

In 1969 was onder minister Beernink en staatssecretaris Van Veen een Nota bestuurlijke Organisatie verschenen, waarin hoofdlijnen van een bestuur met gewesten werden voorgesteld. Dit was de start van uitgebreid bestuurskundig onderzoek. Dat onderzoek werd destijds nog goeddeels in eigen huis verricht, met het eigen bureau wetenschappelijk Onderzoek Binnenlands Bestuur in samenwerking met de Rijksplanologische Dienst. Maar het veldwerk was uitbesteed aan een consortium onder leiding van het Instituut voor Bestuurswetenschappen (1972-1975). 1969 is ook het begin van de jaartelling van dit boek. De start van werkelijk sturend bestuursbeleid, gericht op modellering van het systeem van het huis van Thorbecke naar de eisen van de moderne tijd. Hier begon dus een nieuw beleidsterrein, wat in termen van Hogwood en Peters beleidsinnovatie wordt genoemd. Alle vervolg hierop valt in de categorieën aanpassing of uitwerking. Of beleidsbeëindiging misschien?

¹ Voor de literatuurlijst zie boek Wachten op het omslagpunt, Den Haag, 2013

² Interview met Eduard de Wilde, 8 augustus 2007

Kerngedachte

Wat was de innovatie dan? Had die zelfs wellicht paradigmatische allure? Het idee was dat na de beleidsingrepen de schaal en taakopdracht van het bestuur weer bij elkaar zouden passen! De veronderstelling was namelijk dat 80% van de sociale betrekkingen en van de ruimtelijke bestuurstaken zich binnen een bepaalde straal rondom de steden afspelen. De constatering was dat in de twintigste eeuw gemeentelijke taken steeds vaker de bedding van de gemeenten te buiten gingen en schaalvergroting behoeften. Arbeidsvoorziening, ruimtelijke ordening, mobiliteit, politie en brandweer en nog veel meer taken vergden een territoriaal bestuursniveau van gewestelijke schaal. Daarvoor kon intergemeentelijke samenwerking in gemeenschappelijke regelingen of soms de figuur van zelfstandige bestuursorganen een oplossing bieden. Daaraan kleefden echter de risico's dat deze organisatievorm macht kon ontplooiën zonder directe democratische controle en dat ze zo afhankelijk zou worden gemaakt van de ruggespraak met de deelnemende gemeenten dat de slagvaardigheid hierdoor te veel te lijden zou krijgen. Ook ontwikkelden gemeenschappelijke regelingen en zelfstandige bestuursorganen zich per sector, naargelang de toevallige omstandigheden die zich daar voordeden. Dat werd al gauw een lappendeken, met als belangrijk nadeel de onderlinge samenhang en afstemming tussen de verschillende organisaties die elkaar toch op verschillende momenten nodig hadden. Daarom werd gezocht naar een nieuwe democratische bestuursvorm op dit schaalniveau. Daar bevond zich het "regionale gat", een term die gedurende de hele onderzoeksperiode al gangbaar was om de problematiek van gebrekkige coördinatie tussen bestuurseenheden aan te duiden.

Angst voor 'de vierde bestuurslaag'

Er was echter nog één uitkomst van een dergelijk proces die nog erger werd gevonden dan de democratische nadelen van de gemeenschappelijke regelingen, namelijk de Vierde Bestuurslaag. Het handhaven van gemeenten en provincies naast het creëren van een nieuw regionaal bestuur zou daartoe kunnen leiden, omdat er druk zou worden uitgeoefend voor deze nieuwe gewestelijke eenheden democratische verkiezingen in te voeren. Dit zou de toch al niet geringe bestuursdichtheid van ons land verder vergroten. Daarom werd in het eerstvolgende kabinet (den Uyl, 1973-1977) de optie van 44 gewesten kort nadat dit aantal wetenschappelijk onderbouwd was gepresenteerd in de Structuurschets bestuurlijke organisatie snel weer verlaten. Later werd dit denkmodel met opgelegde eenheden van verlengd lokaal bestuur gebruikt bij een andere, bescheidener doelstelling namelijk 'bundeling en integratie' van gemeentelijke samenwerkingsverbanden krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen uit 1984 (WGR). Deze mochten niet uitgroeien tot echte bestuurslaag met een gekozen volksvertegenwoordiging, open huishouding, eigen belastinggebied e tutti quanti.

De doorbraak naar provincies-nieuwe-stijl

Er was maar één uitweg, het ineenschuiven van bovengemeentelijke bestuurstaken in (een groter aantal) provincies, de zogeheten Doe-provincies. Een gelijktijdige verschuiving van grenzen en van taken en bevoegdheden. Voor de oplossing van het schaalprobleem had iedereen zich tot dan toe blindgestaard op de gemeentelijke bestuurslaag, van oudsher inderdaad de belangrijkste vorm van decentraal bestuur. De 44 van hogerhand in te stellen gewesten zouden nog steeds het karakter houden van verlengd lokaal bestuur. Met die gedachte werd nu gebroken door de keuze voor de provincies, die van oudsher democratisch waren gekozen, maar na een rijke geschiedenis tijdens de Republiek, in het Koninkrijk qua bevoegdheden en middelen werden kort gehouden tot plannende en toezichhoudende organen met weinig doe-taken. De taakverschuiving naar de provincies zou zowel van bovenaf (decentralisatie van rijkstaken) als van onderen (negatieve lijst van gemeentelijke taken) moeten plaatsvinden. Door de combinatie van schaalverandering en taakverschuiving konden eindelijk ook passende eenheden worden gecreëerd om decentralisatie van rijkstaken mogelijk te maken, wat steeds maar niet wilde lukken bij gebrek aan krachtige regionale bestuurseenheden. Zo werd het grote project De Reorganisatie van het Binnenlands Bestuur geboren. Dit was de vernieuwing die het eerst is gepresenteerd door de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1975). Binnenlandse Zaken greep deze vondst (let wel: geen beleidsinnovatie, maar een majeure

beleidsaanpassing) aan met grote vanzelfsprekendheid alsof men niet al jaren via een andere boeg bezig was geweest. Binnen Binnenlandse Zaken werd Charles de Menton Bake profeet van deze gedachte. Zijn discipelen waren voornamelijk de medewerkers van de directie Binnenlands bestuur, in het bijzonder de afdeling Bestuurlijke Organisatie/Bureau Gewesten. Dit bureau was in de jaren na 1974 toen er nog maar drie mensen werkten belangrijk uitgebreid en telde in 1976 een tiental jonge, hoog gekwalificeerde ambtenaren. In verband met de ingrijpendheid van de operatie werden ook de directie Financiën Binnenlands bestuur en vooral de zusterafdeling Bestuur en Wetgeving veelvuldig ingeschakeld. Hierbuiten was de Rijksplanologische Dienst een niet onbelangrijke bondgenoot. De toenmalige minister De Gaaij Fortman was spoedig bekeerd, niet gehinderd door het feit dat hij nog maar enkele maanden eerder de Structuurschets bestuurlijke organisatie met het model van de 44 gewesten had omarmd.

Geïnterviewd is Eduard de Wilde, die begint met een anekdote die hijzelf opdiept "om te illustreren hoe knullig het destijds toeging":

"Op 15 juli 1975 werd het concept-wetsvoorstel Reorganisatie Binnenlands bestuur aangeboden: er was niemand op het departement aanwezig! In een persconferentie zou de presentatie van het nieuwe ontwerp worden toegelicht. Ik was nog stagiair. In de Rolzaal zat De Gaaij Fortman, tegenover alle journalisten en ik, zonder enige ervaring, zat ernaast. Het wetsontwerp was tijdens de allerlaatste ministerraad voor de zomer behandeld en intussen waren alle ambtenaren met vakantie gegaan. Charles de Menton Bake, Hans Adriaansen, Paul Gilissen, Louis Berger, Jan de Pree. En dat waren ze allemaal behalve ik, voorzover het beleid betrof."

"Wie er ook wel veel van wisten waren de opstellers van de Structuurschets gewesten van de afdeling wetenschappelijk onderzoek Binnenlands Bestuur, Jeroen Staatsen en Henk Bakkerode, die waren gekomen tot 44 samenhangende gebieden. Dat is het enige echt wetenschappelijke werk geweest in het hele traject. Die gebieden waren echt redelijk gefundeerd op bestaande maatschappelijke samenhangen, die goed waren onderzocht. De Nota Beernink-Van Veen, zo heette die, uit 1969, zat op twee lijnen: gemeentelijke herindeling en ordening in de samenwerking. Maar uitgangspunt was: er mag geen vierde bestuurslaag komen (NB Europa speelde in het geheel geen rol). Daarna ontstond het idee dat die provincies eigenlijk veel te weinig deden. Die konden wel worden opgetuigd met meer taken en zo worden ineengeschoven met die samenwerkingsgebieden. 'Doe-provincies' noemden we die. Er kwamen positieve lijsten van taken die alleen door de provincies gedaan mochten worden, negatieve lijsten die gemeenten niet meer mochten doen; allemaal juridische constructies op basis van twijfelachtige, kunstmatig geconstrueerde criteria; havens met meer dan zoveel schepen of zoveel ton vracht en dergelijke. Allemaal juridisch tekentafelwerk. De uitkomst raakte steeds verder verwijderd van het wetenschappelijke onderzoek van Jeroen Staatsen en Henk Bakkerode, dat was gebaseerd op verkeersstromen, sociografische patronen, zelfs religieuze verbanden. Later kwamen er meer monsterlijke juridische instrumenten waarmee de provincie moest worden groot gemaakt, zoals het Provinciaal Beleidsplan, een idee van Brinkman".³

Hellend vlak

De afbakening van die nieuwe eenheden was dus het resultaat van een typisch Haags technocratisch proces. Typerend is de anekdote over de indeling van de gemeenten Bleiswijk en Bleskensgraaf. Hoorden die nu bij de provincie Rotterdam of bij Den Haag? Nu was er bij de directie Financiën Binnenlands Bestuur een medewerker, Aat Tetteroo genaamd, die toevallig in Bleiswijk woonde. Die werd in de kamer van Hans Adriaansen ontboden, waar een aantal ambtenaren over de kaart van Zuid-Holland gebogen zat. Het antwoord op de vraag waar deze medewerker doorgaans zijn boodschappen placht te doen, Rotterdam of Den Haag, maakte dat in het wetsvoorstel deze gemeenten aan Rijnmond toevielen.

Bovendien bleek al spoedig het ingezette beleid niet houdbaar tegen de vele kritiek, in het bijzonder vanuit de bestaande besturen van gemeenten en provincies, onder aanvoering van de VNG. De Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur begon met 26 provincies, toen werden het er 24. Daarna bleek ook dat niet haalbaar en bij Nota van Wijziging werd overgestapt op 17. Deze aanpassingen vergden een

³ Interview met Eduard de Wilde op 8 augustus 2007 in Den Haag

grote verbale acrobatiek om de redenering overeind te houden. Daarvoor was Hans Bevers binnen het Bureau Gewesten de juiste man. Deze ‘tweedehands-autoverkoper’, zoals hij zichzelf noemde, wist alles onder de uitroep “Tom Poes, verzin een list” met soepele teksten te verpakken. Maar uiteindelijk werd duidelijk dat het tij was gekeerd. De politieke steun begon te tanen. Politieke partijen ontdekten gevoelige nadelen, zoals de dreiging dat nieuwe bestuurseenheden rondom steden van kleur zouden verschieten. De PvdA bleef nog met Piet Stoffelen als woordvoerder en enige echte protagonist over. De VNG organiseerde een ondermijnende PR-actie en het keurige Binnenlandse Zaken stelde daar geen krachtige lobby tegenover. De ambtenaren volstonden ermee onderling vast te stellen dat de campagne van de VNG (onder leiding van tegenspeler Ebel Meijer) “onder de gordel” was. Effectief was zij wel. Collega Eduard de Wilde aan het woord in hetzelfde interview:

“De stukken van Hans Bevers zaten vol met doelredeneringen. Hij kon alles verkopen! Achteraf is het ongelofelijk dat dit het haalde in het kabinet en de Tweede Kamer passeerde met mensen als Hennekam en Piet Stoffelen. Als ik vanuit mijn latere ervaringen bij EZ en Buitenlandse Zaken terugkijk valt op dat wij zo eenzijdig waren georiënteerd op IPO en VNG. En dat waren toch volstrekt conservatieve en weinig inspirerende clubs. Wij zaten maar voortdurend alleen in de Willemshof, terwijl de VNG ons beschouwde als de baarlijkse vijand. We hadden nooit contact met de SER, met het bedrijfsleven of met allerlei organisaties die in de samenleving echt iets wilden. We wisten daar echt niets van! We waren er niet op uit om steun van anderen te mobiliseren, een tegenlobby te starten. Ministeries gaven ook heel weinig support. VRO was een uitzondering. Ik herinner me dat ik een mooi stuk had geschreven over natuurbeheer, Nationale parken en Landschappen; dat vond ik zelf tenminste en ook mijn bazen Adriaansen en De Menthon Bake vonden dat. Dat natuurbeheer kon het beste naar de provincies, had ik met kracht van argumenten beredeneerd. CRM zag daar wel iets in. Die hadden een probleem met dat onderwerp, maar toen kwam ik in interdepartementaal overleg. Moest je ambtenaren van EZ, van V&W horen: ‘Ach die provincies! Daar komt toch niets van terecht’. Dat terwijl dit officieel, ja wettelijk bekrachtigd kabinetsbeleid was.”

Minister de Gaaij Fortman, van huis uit hoogleraar privaatrecht, was misschien niet de beste man om dit dossier tot een goed einde te brengen. Van hem is de profetische uitspraak “Binnenlands Bestuur is zo taai als apenhaar”. Maar ook zijn opvolgers Wiegels en Van Thijn kregen het niet voor elkaar.

“Waarom ging het mis? We stuitten op een opeenstapeling van weerstanden van allerlei groepen met verschillende motieven. De provincies waren tegen, de VNG was faliekant tegen, veel departementen zagen er niets in. Groot probleem was ook dat de politieke samenstelling van regionale eenheden dreigden te veranderen, daardoor werden CDA en VVD kopschuw, omdat de PvdA-stemmers uit de grote steden de politieke kleur van de nieuwe bestuurseenheden gingen bepalen. Daardoor waren Jan Franssen en Piet Hennekam uit de Tweede Kamer er ook nog eens niet blij mee. In plaats van dat je ergens klein begint en het een olievlekwerking laat worden was de aanpak erg juridisch en weinig bestuurlijk. Een grand design vanaf de tekentafel”.⁴

De ontknoping: roemloze ondergang

In 1978 was het door het aannemen van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur al bijna zover gekomen dat de provincies, de pijlers van de zeventiende-eeuwse Republiek, aan mootjes waren gehakt om het legendarische “regionale gat” te dichten. Al tijdens de parlementaire behandeling was duidelijk geworden dat bij de sprong van 26 naar 17 provincies fundamentele zwakten in de redenering achter een zo ingrijpende reorganisatie door de vaardig opgeschreven teksten niet verhuld konden worden (zie Breunese en van der Heijden, 1979). Pas in 1983 moest minister Van Thijn het wetsvoorstel tot invoering van de Reorganisatie binnenlands bestuur intrekken. Zonder invoering geen reorganisatie. De 11 provincies bleven ongemoeid, er kwam alleen een twaalfde provincie, Flevoland, bij. Ironisch genoeg vloekte deze nieuwe bestuurseenheid met alle inzichten over sociale samenhang als basis voor bestuurlijke structuur, waarop zo zwaar was getamboereerd. Immers, de samenhang tussen Almere en Amsterdam of het Gooi is aanmerkelijk sterker dan die met de rest van de polder.

⁴ Interview met Eduard de Wilde, zie vorige voetnoot

2. Johan van de Poel/Elco Brinkman: complementair bestuur

Rationele beleidsvorming, de bestuurlijke organisatie-eenheden voorbij

Ik herinner me goed dat ik me schaamde voor het feit dat ik als pas afgestuurde student bestuurskunde nog nooit had gehoord van het begrip Complementair bestuur, waar de bestuurspraktijk inmiddels druk mee bezig was⁵. Binnen Binnenlandse Zaken was de oud-gemeentesecretaris van Leiden Johan van der Poel als plaatsvervangend directeur Binnenlands bestuur belast met het formuleren van inzichten over dit thema, dat later onder de vlag van bestuursakkoorden en convenanten veel meer gemeengoed zou worden. Bij ministeriële beschikking werd hiertoe op 24 mei 1976 een gemengde werkgroep ingesteld om het verschijnsel te bestuderen. Secretaris was de jonge ambtenaar L.C. Brinkman, destijds hoofd van het bureau SG. Elco's eerste baan was geweest bij het overlegorgaan in de Noordvleugel van de Randstad, het Coördinatiebureau Noordelijk Deel Randstad. Daar had hij persoonlijk ervaren wat ervoor nodig is besturen en maatschappelijke organisaties in overleg tot gemeenschappelijk inzicht en afstemming van handelen te brengen. Als politicoloog/bestuurskundige bracht hij ook de nodige visie mee over de moderne trends van schaalvergroting en losbreken uit afgebakende gemeenschappen die andere instrumenten dan verticale gezagsuitoefening noodzakelijk maakten.

Terugkijkend op die periode stelt hij in een interview⁶ over dit project:

“In de zestiger jaren bestond als het ging om de positionering en slagkracht van de overheid aan de kant van bestuurskundigen een vrij sterke stroming die zei: als je nou maar de procedures inzichtelijker en democratischer maakt en tegelijkertijd het beleidsvoorbereidend onderzoek, aspect voor aspect, beter inricht krijg je automatisch beter resultaat. Tegelijkertijd was er het besef dat er sprake was van schaalvergroting. De burger zag geleidelijker de horizon van zijn levenssfeer vergroten. Je deed niet meer alleen boodschappen in het dorp waar je woonde of bleef werken in de plaats waar je geboren was. Dezelfde notie die later veel sterker is geworden speelde ook bij de structuuradaptaties. Bij het begrip over complementair bestuur stond echter het inzicht voorop dat structurele benadering de problemen niet oplost. De zorg was gericht op de versnippering van besluiten en op het gebrek aan rationele onderbouwing van de besluiten. Daar waar de vakdepartementen allerhande belangen rationeel probeerden te verankeren kwamen er steeds meer rechtsvormen, afwegingskaders en regelingen bij. De verschillende zaken werden aspect voor aspect geregeld. We ervoeren een groot gebrek aan afweging van het algemeen belang op één moment, op één plek. Die plek kon ook best een vergaderkamer met verschillende besturen zijn. Als het beslismoment maar weer kon worden gedefinieerd en de beslissing voor alle partijen eenduidig kon worden vastgelegd. Die zoektocht naar een gezaghebbend moment of plek, waaraan we allemaal gehouden zijn, lag ten grondslag aan complementair bestuur. Voor die coördinatie en integratie moesten competenties niet opnieuw worden toegewezen, maar deze moesten worden overstegen. Dat is vandaag nog steeds niet gelukt, met alle gevolgen voor het presterend vermogen van de overheid en voor het vertrouwen van de burgers van dien.”

Het was in de Ministerstaf ook Elco Brinkman die de aanzet heeft gegeven voor de instelling van de werkgroep, al was het maar om eens te verkennen wat het fenomeen horizontaal of complementair bestuur betekende voor het Huis van Thorbecke.

Voor het sterk staatsrechtelijk georiënteerde Binnenlandse Zaken lag het niet in de rede om in termen van afhankelijkheden en machtsevenwichten te denken. Eind jaren '70 beleefde Binnenlandse Zaken

⁵ Ook minister De Gaay Fortman kende de term niet. Volgens de overlevering zou het begrip door Henk van Ruller in een nota aan de minister zijn voorgelegd, waarop De Gaay hem bij de bespreking ervan vroeg “Wat is dat ook al weer, complementair bestuur?” De term dankt volgens de interimrapportage van de werkgroep zijn ontstaan aan het rapport ‘Bestuurlijke Organisatie’ van de VNG, anno 1969. Anno 2007 schaamt een ervaren afdelingshoofd van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving zich helemaal niet meer nooit van het begrip te hebben gehoord; zo diep is het onder het stof begraven, waar het door zeer oudgediende Roel de Wit weer uit is opgediept. Tijdens een bijeenkomst van bestuurders over de Randstadproblematiek op 8 juni 2007 riep hij het bestaan van een rapport bij Binnenlandse Zaken over Complementair Bestuur in herinnering, dat zijns inziens een sleutel bevatte voor de oplossing van de problemen van daadkrachtige interbestuurlijke samenwerking.

⁶ Interview met Elco Brinkman op 7 september 2007.

de overgang van de legalistische sfeer naar een periode van *Sturm und Drang*. Meer dan de flexibele, open en aimabele voorzitter Johan van de Poel beschouwen we de secretaris Elco Brinkman als de innovatiedrager van de werkgroep, opgevat als de drijvende kracht die het belang van deze ontwikkeling voor het openbaar bestuur inzag en dus ook de waarde ervan voor het bestuursbeleid goed wist in te schatten.

Discussie binnen de werkgroep

De opdracht van de werkgroep was open geformuleerd, maar mondde uit in de vraag of er aanleiding bestaat voor wettelijke regulering van dit nieuwe fenomeen. Het werd een eerste confrontatie tussen de juridische denktrant die binnen Binnenlandse Zaken gangbaar was en een meer bestuurskundige benadering. Deze discussie werd binnen de commissie het meest pregnant verwoord door de Groningse staatsrechtoloog Ruiters enerzijds en de moderne bestuurskundige Roel in 't Veld anderzijds. Ik volg hieronder de weergave van laatstgenoemde⁷. Willem Konijnenbelt, een wetenschappelijk vertegenwoordiger vanuit het bestuursrecht, nam een minder uitgesproken positie in. Op enig moment, na vele vergaderingen langs elkaar heen argumenteren kwam men binnen de commissie onder de beminnelijke leiding van Johan van de Poel zover dat men over en weer de verdiensten van de verschillende benaderingen begon te waarderen. Het lukte echter niet om meteen een ondubbelzinnig en gemeenschappelijk eindrapport op te stellen. De open taakopdracht en de samenstelling van de werkgroep boden een goede gelegenheid om een werkelijk open verkenning uit te voeren. Het werkproces werd na enige tijd, nadat de werkgroep hiertoe toestemming had verkregen van de minister, omgebogen naar een verkenningstocht, waarbij de spraakmakende omgeving werd uitgenodigd inbreng te leveren. Daartoe werd een tussenfase ingelast met het uitbrengen van een interim-rapport, dat nog vele vragen openliet. Niet werd, zoals aanvankelijk gevraagd, het eindrapport medio 1977 gepresenteerd, dat verscheen niet eerder dan september 1980. Eind 1977 werd een interimrapport uitgebracht, dat aan een maatschappelijke commentaarronde werd onderworpen. Hiervan hebben overigens vooral wetenschappelijke auteurs gebruik gemaakt. In de eindfase was Johan van de Poel al om gezondheidsredenen afgetreden. De inmiddels tot DG-benoemde secretaris Brinkman, die het interimrapport grotendeels had geschreven, werd waarnemend voorzitter en John Steegh volgde hem op als secretaris.

De sterk verschillende disciplinaire invalshoeken van Ruiters en In 't Veld ontmoetten elkaar in de tweede fase ergens bij de gemeenschappelijke vertrouwdheid met het begrip bestuursinstrumenten. Belangrijk was het voorwerk van de Delftse staatsrechtoloog Hans Wessel, die bestuursinstrumenten nauwkeuriger had geclassificeerd in termen van sturings- en temperingstechnieken, ex-ante en ex-post etc, waardoor duidelijk werd dat er meer is dan louter de bevoegdheid van bestuursorganen. In de praktijk kunnen allerlei bijkomende vormen van feitelijke beïnvloeding, zoals informatie en overleg wel degelijk materieel effect hebben op de formeel geldende uitkomst, vergelijkbaar met een formele interventiebevoegdheid als nadere regeling of plantoetsing. Dit inzicht droeg ertoe bij procesmatige factoren en omgangsvormen geleidelijk aan te waarderen als bestuurlijk relevante kenmerken naast de 'harde' structurelementen als organisatie, regelgeving en bevoegdheden⁸.

Maatschappelijke ontwikkelingen

De werkgroep kreeg oog voor maatschappelijke ontwikkelingen die al sinds het begin van de jaren '60 merkbaar waren: schaalvergroting, fragmentatie van sectoraal beleid en het gebruik van wisselende samenwerkingsverbanden voor verschillende onderwerpen. De overheid zag deze ontwikkeling als een serieuze bedreiging voor de houdbaarheid van het Huis van Thorbecke. Zoals we zagen was één van de reacties gericht op het creëren van grotere, regionale bestuurseenheden, al zou de meervoudigheid van samenwerkingspatronen hiermee waarschijnlijk niet wezenlijk worden aangepakt. Omgekeerd werd samenwerking en afstemming wel gezien als hulpmiddel dat de noodzaak voor grootscheepse structuurverandering in de bestuurlijke organisatie relativeerde.

⁷ Interview met Roel in 't Veld op 24 augustus 2007

⁸ Beschrijving interne gang van zaken ontleend aan interview met Roel in 't Veld op 24 augustus 2007

Ook elders waren soortgelijke zoektochten als in de werkgroep Complementair bestuur gaande, waarbij de rode draad was dat orde in de chaos moest worden geschapen. Voor zover de oplossing niet gevonden kon of mocht worden in centralisatie of het aanpassen van de bestuurlijke organisatie, was overleg en afstemming de voor de hand liggende remedie. Ook in verticale verhoudingen werd overleg tussen gelijkwaardige partners verondersteld, die de facto wederzijds van elkaar afhankelijk waren. Een prille ontdekking van horizontaal bestuur dus.

Dat riep echter meteen de vraag op of dat zonder nadere regulering wel goed kon gaan. Zonder geformaliseerd stelsel van rechten en plichten zouden overleg en informatie-uitwisseling tot vrijblijvendheid of machtsmisbruik kunnen leiden, die afbreuk doen aan de bedoelingen van de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie. Bovendien zijn afspraken met rechtsgevolg onmisbaar voor het reduceren van onzekerheid, op basis waarvan de verschillende bestuursniveaus afgewogen besluiten kunnen nemen. Versnippering en teloorgang van samenhangende rationele afweging werden diep betreurd. Zo was prof. P. de Haan een niet aflatende ijveraar voor de zogeheten Operationele Gebiedsaanwijzing (OGA), waarbij ruimtelijk relevante beslissingen voor bepaalde ontwikkelingsgebieden zouden worden gebundeld in handen van één gebiedsautoriteit. Ergens zou een baken gevonden moeten worden om de ingewikkelde verwevenheid van besluiten aan te verankeren. Dat zocht men in de procedurele waarborgen van interbestuurlijk overleg: complementair bestuur.

Reflecties op de gevoerde discussies

Uiteindelijk leken beide redeneringen (samenwerking als bedreiging en samenwerking als uitlaatklep) elkaar te neutraliseren, waardoor per saldo niets veranderde, noch in de bestuurlijke organisatie, noch in de regulering van samenwerking.

Ik wil de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep verder terzijde laten. Geconstateerd mag worden dat de beraadslagingen ongetwijfeld boeiend en leerzaam zijn geweest, maar tot niets hebben geleid. Ook als dertig jaar na dato aan deelnemers van de werkgroep wordt gevraagd waar het in feite om te doen was, krijgt men nog vergelijkbare antwoorden. Elco Brinkman zelf legt tijdens zijn vraaggesprek nadruk op de verwachting in die periode (juist bij een belangrijke stroming in de prille bestuurskunde) dat rationalisering van beleidsprocessen en procedures zou kunnen leiden tot effectiever bestuur en meer slagkracht. Als uitkomst van bestuurskundig onderzoek zouden procedures van samenwerking, overleg en afspraken gestroomlijnd en aan spelregels gebonden moeten worden met oog op het bereiken van operationele prestatieafspraken. In 't Veld benadrukt een soortgelijk inzicht uit de bestuurskunde, de destijds door hemzelf aangehangen Public Choice-benadering, waarin processen, incentives en informele omgangsvormen voorwaarden scheppen voor productieve samenwerking. Zolang men zich blijft fixeren op bestaande formele competenties, waarbij bestuursorganisaties overleg nodig hebben om te voorkomen dat men al te pijnlijk op de tenen van een ander gaat staan, is men nog niet bezig om de kwaliteiten van elke organisatie naast elkaar te leggen om maatschappelijke problemen beter aan te kunnen pakken.

Anderen zagen de spelregels die werden geformuleerd in het leerstuk van het complementair bestuur veeleer als noodzakelijke voorwaarden om ondermijning van de bestaande competenties en van rechtstatelijke eisen te voorkomen. Coproductie, zoals in toenemende mate gebruikelijk in het bedrijfsleven en in de netwerkmaatschappij is nog iets heel anders dan damage-control vanuit organisatiebelangen. Een begin in de richting van die denkomslag is gemaakt, maar men is er niet zover mee gekomen en, blijkens de terugblik van Brinkman anno 2007, is de overheid nog steeds zover niet.

“Uiteindelijk staat niemand te springen om competenties in te leveren. Macht of vermeende macht spelen ook in dit goede vaderland een bepalende rol; Ik maak dat vandaag de dag dagelijks mee in discussies tussen VROM en V&W. Daarachter spelen natuurlijk honorabele belangen van groene ruimte of mobiliteit, maar de discussie gaat steeds over de vraag wie het laatste woord heeft, wie de vergunning al dan niet mag verlenen. Uiteindelijk is dan het eind van het liedje dat er helemaal niet over wordt beslist”.

Gebrek aan aantrekkingskracht

Ik voer Elco Brinkman op als innovatiedrager, maar wat ontbrak is een team, een voorhoede van 'complementaristen' binnen het ministerie. Het discours speelde zich hoofdzakelijk af binnen de werkgroep en in de wetenschap. De verankering binnen het ministerie was, wellicht met uitzondering van enkele medewerkers binnen de directie Binnenlands Bestuur, nauwelijks aanwezig. Door de introductie van bestuurskundig denken lag er met dit dossier in beginsel een kans voor Binnenlandse Zaken om zijn missie te verbreden van structuuringrepen in het bestuur naar sturing op condities voor samenwerking en beïnvloeding door interactie, zo maak ik op uit de reflectie van In 't Veld en ook van Brinkman, hoewel de laatste zich veel meer met de gemaakte keuzen identificeert.

In de eerste plaats stel ik vast dat die kans om een nieuw terrein te verkennen ruimschoots is geboden, gelet op de extra tijd die is genomen en de vele conferenties en publicaties die aan het onderwerp zijn gewijd. De bal lag door de open opdracht ("nader onderzoek in te stellen naar de verschillende verschijningsvormen van complementair bestuur...") voor open doel om het bestuur dichterbij de werkelijkheid van de werkvloer te brengen.

Tegelijkertijd valt op dat de verkenning erg theoretisch en abstract is gebleven. De werkelijkheid blijkt meteen wel weer afschrikwekkend ingewikkeld, zeker als die op een manier wordt gepresenteerd als bijvoorbeeld in het duizelingwekkende hoofdstuk 7 van het Eindrapport van de Werkgroep Complementair bestuur dat over planning gaat. Daar worden 153 mogelijke varianten van interbestuurlijke planningsrelaties onderscheiden die nog weer vermenigvuldigd kunnen worden met 20 verschillende financieringsvormen. Ergens in deze reuzenmatrix met circa 4000 hokjes, elk een type bestuursnetwerk bevattend, treedt een kanteling op van verticaal, hiërarchisch naar horizontaal bestuur. De praktisch ingestelde bestuurder is bij dit etaleren van geleerdheid allang afgehaakt. Bovendien kwam men niet echt los van het juridische structuurdenken. Immers de werkgroep is er voortdurend op uit om binnen de baaiert van bestuursrelaties onderscheid te maken tussen geoorloofde en niet toelaatbare vormen van complementair bestuur. De zelfgekozen opgave van de werkgroep bleek al gauw een zoektocht naar de kwadratuur van de cirkel. Er is sprake van existentiële en toenemende wederzijdse afhankelijkheid van bestuursorganen in hun beleidsbepaling. Om de handelingscompetentie (autonomie) van de verschillende bestuursorganen te waarborgen, is overleg, voortdurend overleg, onvermijdelijk. Besturen die in samenwerking met andere besturen zich zouden willen vastleggen op beleidsafspraken, omdat de aard en schaal van de materie erom vraagt, doorkruisen hiermee het democratisch bestel. Immers, men geeft daarmee stukjes autonomie prijs, bindt democratisch gekozen volksvertegenwoordigingen aan arrangementen met de burens en bovenburens. Iets wat enerzijds waarborg biedt, is tegelijkertijd bedreiging. Hoe kom je daaruit? Niet zo, blijkt uit deze casusbeschrijving.

Er is niet op kleine schaal geëxperimenteerd met nieuwe werkvormen, er zijn geen pogingen gedaan de opgedane inzichten in brede kring te verspreiden aan de hand van herkenbare en aansprekende casuïstiek. Ook nu nog leest het rapport als een academisch verhaal uit een andere wereld. Er zijn sindsdien duizenden spannender verhalen gepubliceerd over de horizontalisering van bestuursverhoudingen en over informele doorsteekjes tussen formele competenties om problemen op te lossen.

Wat als...

Indien complementair bestuur, of netwerkbestuur werkelijk als de passende typering van de hedendaagse bestuurlijke werkelijkheid was geduid, indien de mening was ingedaald dat 'openbaar bestuur complementair zal zijn of niet zal zijn', om Noordegraaf (1999:310) te parafraseren, dan zou men logischerwijs naar de kenmerken van het klassieke bestuur zijn gaan kijken met de vraag wat daaraan aangepast moest worden. Bijvoorbeeld minder strakke regelgeving en planning om ruimte te laten voor overleg en afstemming. Zo ingrijpend was de notie van complementair bestuur in potentie.

Anders dan een nieuw perspectief op een toekomstige rol van Binnenlandse Zaken werd de hybride ontwikkeling die achter het vage begrip Complementair bestuur (publiek, privaat?) schuilging uiteindelijk gezien als een bedreiging voor een ordelijke gang van zaken binnen het Huis van Thorbecke.

De werkgroep kwam in zijn Eindrapport (Werkgroep, 1980: 9) tot de conclusie, dat complementair bestuur (gedeelde verantwoordelijkheid, samenwerking tussen gemeenten en rijk) in de gegeven omstandigheden zelfs gevaarlijk zou kunnen zijn. Immers binnen de geconstateerde afhankelijkheidsrelaties en onevenwichtige machtsverhoudingen zou dit onwillekeurig leiden tot verdere kneveling van gemeenten door de vakministeries (vergelijk wurgcontracten uit de private sfeer)⁹. De werkgroep herhaalt deze waarschuwing ten overvloede nog eens:

“Het kan niet genoeg beklemtoond worden: complementair bestuur is geen alternatief voor decentralisatie, maar vergt decentralisatie en is zonder decentralisatie riskant”.

Na ontvangst van het rapport verdween het al gauw in een diepe la. Liever ging men door op de alternatieve sporen om het bestuur meer structureel aan de nodige voorwaarden te laten voldoen. Als beleidslijn prevaleerde dat eerst aanmerkelijke vordering van decentralisatie moest plaatsvinden alvorens met dit nieuwe instrument verder te gaan. Ongetwijfeld zullen er ook lieden zijn geweest die er voorkeur aan gaven de machtsverhoudingen te blijven bezien overeenkomstig formele competenties in plaats van deze te verbinden aan onvoorspelbare afspraken vanuit veronderstelde feitelijke afhankelijkheden.

Ontbreken van maatschappelijke werkelijkheid

Waarom is het nu niet gelukt? In 't Veld memoreert terecht dat zijn verwachting destijds hooggespannen was toen Brinkman halverwege het proces werd benoemd tot directeur-generaal. Daarmee kwam hij immers in een ideale positie om zijn ideeën te verwezenlijken. Brinkman zelf verontschuldigt zich echter door te stellen dat de krachten die verbonden waren aan bestaande competenties te sterk waren, zelfs zo dat die 20 jaar later nog niet zijn doorbroken. Liever keerden de smaakmakende bestuurders terug in de andere denkgroef, die van de structuurmaatregelen en bestuurlijke reorganisatie, maar per saldo leverde hetzelfde competentiedenken daar ook blokkades op voor succes, al zagen we dat die minder aan de bestuurders dan aan politici waren toe te schrijven. Zo houdt het hele stelsel zichzelf in een verlamdende greep. Is dat nu niet te doorbreken en heeft Binnenlandse Zaken daarbij geen sleutelrol te vervullen?, zo vraagt Brinkman zich af. Zoals ook al werd gesignaleerd bij het dossier van de bestuurlijke reorganisatie is communicatie en bewustwording een cruciale factor. Vastgesteld kan worden dat in het geval van complementair bestuur nauwelijks gewerkt is aan marketing. Ik citeer De Wilde¹⁰:

“We hadden de vakdepartementen moeten uitdagen zich met de ideeën achter complementair bestuur te verbinden”

“Complementair bestuur bleef gezien worden als een smoezelig begrip, nauwelijks oirbare vorm van handjeklap, in plaats van een normale praktijk die effectief en slagvaardig bestuur mogelijk maakte”.

“Wat ontbrak was het aan tafel uitnodigen van maatschappelijke organisaties om bewijsmateriaal aan te dragen dat het anders moest en kon. Maar voor Binnenlandse Zaken waren maatschappelijke organisaties nonexistent, althans geen gesprekspartners.”

Eenzijdige overheidsoriëntatie

Dit laatste citaat brengt me op een kanttekening die evenzeer samenhangt met de begrenzing van de missie van Binnenlandse Zaken als bestuursdepartement. Het bestuur houdt in de beleidstheorie van Binnenlandse Zaken op bij de overheidsorganen.

Bij herlezing van de nota Complementair bestuur van 1980 in 2007 valt ook op dat het alleen gaat over relaties tussen overheden. De definitie van complementair bestuur lijkt nadrukkelijk beperkt tot overleg tussen besturen van openbare lichamen van verschillende bestuursniveaus. Zowel Brinkman als In 't Veld wijten deze beperking aan de opdrachtformulering. In die opdracht is de beperking echter niet te vinden. Dat begint pas bij de interpretatie die de werkgroep zelf aan die opdracht verbindt:

“De eerste vraag is: in hoeverre is er in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat op grond van in de bestuurspraktijk ervaren knelpunten aanleiding om nieuwe, zogenaamde ‘complementaire’

⁹ Eindrapport van de Werkgroep Complementair Bestuur, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980

¹⁰ Desgevraagd bevestigd in het interview met Roel in 't Veld op 24 augustus en met Elco Brinkman op 7 september 2007

vormen van samenwerking *tussen de bestuurslagen* te introduceren.” (cursivering JSF). Met geen woord wordt gerept over bestuursrelaties met andere organisaties, bedrijven, maatschappelijke organisaties, die in de jaren negentig volop in de schijnwerper zouden komen met begrippen als netwerkbestuur, coproductie en publiek-private samenwerking¹¹. Zelfs al was die zelfbeperking te wijten aan de beperkte formele opdracht aan de commissie, dan nog geldt dat maar weinig commissies zich door dat soort beperkingen laten ringeloren. In deze tijd zou het ondenkbaar zijn dat een begrip als complementair bestuur zo beperkt zou worden uitgelegd binnen de bestuurskolom. Vergeet niet dat de werkgroep Complementair bestuur breed was samengesteld met bestuurskundigen als S.O. van Poelje en R.J. in 't Veld, waarvan de laatstgenoemde als exponent mag worden beschouwd van het moderne denken over besturing in maatschappelijke context en over hybride organisaties met vertakkingen in publieke en private sfeer.

Ook is het niet zo dat de ontwikkeling van netwerkbestuur over de grenzen van publiek en privaat heen zo plotseling zou zijn opgekomen dat die nog niet echt relevant was aan het begin van de jaren '80. Ik verwijs alleen naar de rol van projectontwikkelaars, grote woningbouwcorporaties en een vereniging als de ANWB (die al in 1927 een hoofdrol speelde bij de totstandkoming van het eerste Rijkswegenplan), de adviserende hoofdrol van ingenieursbureaus in de ruimtelijke ordening. Vergelijk ook de invloedrijke rol van welzijnsorganisaties en milieuorganisaties in de jaren '60 en '70.

Aannemelijk lijkt dat de werkelijkheid van netwerkrelaties wel bestond, maar dat deze (semi)private actoren in het dominante overheidscentrisch denkmodel van het openbaar bestuur niet passen in de probleemstelling van wederzijdse afhankelijkheden en in de ordening van het stelsel van het openbaar bestuur. De rapporten van de Werkgroep Complementair Bestuur vormen hiervan een helder bewijs. Pas in de jaren '90 (Castells 1996, March & Olsen 1995) werd deze werkelijkheid tot het bestuurlijke discours in Nederland toegelaten, wat ook naar voren kwam in het overzicht van de Nederlandse bestuurswetenschap in het boekje *Wachten op het Omslagpunt*.

Kortom, de uitvinding en uitgebreide bestudering van horizontaal bestuur was geen handvat voor een nieuwe verbindende rol van Binnenlandse Zaken, zoals heel goed had gekund (vergelijk de veel latere ontwikkeling van kenniscentrum PPS bij Financiën) noch ook van een moderne sturingsfilosofie, die later brede aanhang verwierf, in het bijzonder in de wetenschappelijke wereld. Hieronder zullen nog veel voorbeelden in dezelfde sfeer volgen die evenmin beklifden. Bij wijze van intermezzo beschrijf ik hieronder één typerend voorbeeld van de blinde vlek die Binnenlandse Zaken toch uiteindelijk toonde ten opzichte van andere, meer horizontale manieren van denken en werken, die werden geïntroduceerd door mensen als Henk van Ruller en Johan Hoff.

Bemiddeling als bestuursinstrument

De oudste optekening van de open stakeholderbenadering binnen BZK dateert van Johan Hoff, hoofd van het Bureau Bijzondere Adviezen¹². We schrijven omstreeks 1975. Het bureau was al omstreeks 1971 door minister Beernink opgericht om de problemen van de grote steden te tackelen, niet zo structureel als tegenwoordig, maar één voor één. De eerste opdracht die Hoff kreeg betrof de sluis in het Amsterdam-Rijnkanaal, die op instorten stond. Het was een rijksmonument, maar vanwege de functie voor de scheepvaart was Rijkswaterstaat belanghebbende. De gemeente Utrecht was vanuit de stedelijke economie belanghebbende en had zich tot Binnenlandse Zaken gewend, maar de gemeente Nieuwegein en de provincie waren mede-eigenaar, het object was gelegen in de gemeente Vreeswijk (thans Nieuwegein). Door een ingeving, geholpen door zijn eigen open natuur, besloot hij tot de ongebruikelijke actie om alle betrokkenen bij elkaar te brengen en zo in een open gedachtewisseling het probleem helder te maken. Dat waren meer dan 20 personen uit 7 instanties. Neveneffect was

¹¹ De Raad voor territoriale decentralisatie vraagt in zijn Kanttekeningen bij het interimrapport "Complementair Bestuur verkend", mei 1978, of de definitie van complementair bestuur wel de contracten tussen overheid en (pseudo)particulieren kan omvatten.

¹² Welke ambtenaar wil niet in zo'n bureau werken?

dat iedereen voor een stuk probleemeigenaar werd. Toen de druk hoger werd, kwam dit de snelle oplossing ten goede¹³. Later werd dit de standaardaanpak van Johan Hoff. Aan het begin van de jaren '80 reisde de oervader van het bestuursbeleid Henk van Ruller regelmatig naar de Verenigde Staten om zich te oriënteren op de nieuwste ontwikkelingen. Hij kwam daar onder meer in contact met de Kettering Foundation in Chicago en met het Brookings Institute in Washington. Dat was de tijd waarin ministeries nog meenden dat ze hun eigen research en development moesten onderhouden. In die instituten trof hem de werkwijze die in Amerika inmiddels gemeengoed was geworden onder de naam Negotiated Investment Strategy. Dat is wat we nu in Nederland aanduiden met de term beleidsbemiddeling (Laws e.a., 2012). Al enige jaren is er een ontluikende beroepspraktijk van beleidsbemiddelaars in Nederland, maar het is nog allerminst wijd verbreid. Veel minder dan mediation, conflictbemiddeling buiten de rechtzaal, wat sterk in opkomst is. In de Verenigde Staten is conflictbemiddeling ook standaardpraktijk bij de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe regels, overal waar tegengestelde belangen in het spel zijn. De meest belanghebbende partij, niet zelden grote bedrijven, doen er verstandig aan zich in een vroeg stadium te verstaan met stakeholders om gerechtelijke procedures of ingrijpen van de overheid te voorkomen. Overheden zijn dan niet zelden als een van de belanghebbenden van de partij, maar niet perse als regievoerende instantie zoals in Nederland doorgaans het geval is bij nieuw beleid in het publieke domein. De mediators zijn meestal doorknede onderhandelaars of ex-rechters die als onafhankelijke bemiddelaars hun sporen hebben verdiend. Overheden en politici zullen zelden zich dat aureool van onafhankelijkheid kunnen aanmeten.

Naar aanleiding van deze bezoeken werd in de directieraad van het directoraat-generaal binnenlands bestuur besloten een verkenning uit te voeren naar de toepasbaarheid van het instrument Bemiddeling in het Nederlands openbaar bestuur. Johan Hoff en Mieke Teeuwen, een van de leerlingen van Henk van Ruller, en anderen vormden een taakgroep, die in 1986 als volgt rapporteerde: "Bemiddeling als probleemgerichte aanpak van bestuurlijke vraagstukken kan een zinvol (nieuw) instrument zijn in de gereedschapskist van het binnenlands bestuur. De introductie zal zeer zorgvuldig moeten geschieden, zeker als het DGBB daarbij het voortouw neemt." Daarna volgen nog een paar maningen tot grote voorzichtigheid en wordt de vreemdheid van het instrument beklemtoond, meer dan positieve kansen die ook elders uit het rapport spreken. Het hoogste ambtelijke orgaan van het directoraat-generaal nam deze aanbevelingen onverkort over. Maar dat was niet van harte, want wat ermee gebeurde is uiteindelijk niets. Een illustratief voorbeeld van waar het hart echt lag als het gaat om de keuze tussen plannen maken voor nieuwe structuren of probleemgerichte samenwerking.

3. Pien Zaaijer, Gerard Houterman: Bestuur op Niveau, Stadsprovincies

Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie, Bestuur op Niveau

Bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur betrof het voorstel alle provincies. Bij het volgende offensief vanuit dezelfde gedachtegang in 1992, was de les geleerd dat dit teveel vijanden op een hoop dreef. Dat project heette 'Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie' (VBO, ook wel met de subtitel "Bestuur op Niveau", BON aangeduid) en dat ging om de vorming van stadsprovincies.

Aanleiding om weer te beginnen was de problematiek van de grote steden. De commissie Montijn (1989) had deze in verband gebracht met de besluitvormingsstructuur in het ommeland. In bestuurlijk Nederland waren er veel aanhangers te vinden van de stelling dat een opschaling van de bestuurlijke organisatie aan het oplossingsvermogen voor talrijke maatschappelijke problemen zou bijdragen. Maatschappelijke problemen die vooral tot uiting kwamen in de grote steden. De grootste protagonisten van Bestuur op Niveau waren dan ook de burgemeesters van de grote steden, Peper en Patijn. In de politiek was wederom de PvdA de grootste aanhanger van operatief ingrijpen. Van Heemst was in de Tweede kamer de woordvoerder van deze fractie.

¹³ Interview met Johan Hoff, 24 juli 2007 te Den Haag

Het rapport van de commissie-Montijn (zie ook dossier C.3) verscheen aan het eind van de kabinetsperiode in 1989, tijdens de kabinetsformatie was er dus gelegenheid om grootse daden aan te kondigen. Daar kwamen weinig ambtenaren aan te pas.

Al eind 1986 was de Rijksplanologische Dienst gevorderd tot de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening met omvangrijke bouwopgaven in groeikernen buiten de grote steden. Vanuit de Vinex-nota (Vierde Nota Extra) is toen de roep om "Bestuur op Niveau" ontstaan en al in 1988/89 heeft Binnenlandse Zaken een projectgroep opgericht om een nota over bestuurlijke organisatie voor te bereiden.

Voor de bij Vinex behorende verkeersvoorzieningen werden in korte tijd Vervoerregio's ingericht, wat volgens Gerard Houterman¹⁴ bij Binnenlandse Zaken de verzuchting deed slaken:

"Zie je, het kan wèl! (maar zò, sectorsgewijs, moet het niet)".

Gedifferentieerde, stapsgewijze aanpak

De verandering ten opzichte van de operatie in de jaren '70 was dat niet meer openlijk gestreefd werd naar een landsdekkend model. Dit had men mooi geleerd van de vorige keer. Daarnaast was de aanpak eerder van onderop, opschaling van het grootstedelijk gemeentebestuur, dan aanpassing van de provincies, al waren de gevolgen voor de resterende provincies niet minder ingrijpend en pijnlijk. Maar in ieder geval kreeg Binnenlandse Zaken niet meer alle gemeenten tegen. Bovendien werd behoedzaam begonnen in die gebieden waar de problemen het ernstigst werden ervaren en de animo voor een alternatief bestuursorgaan relatief het grootst was (daarom naast de vier grote steden regio Eindhoven, Twente wel; West Brabant, de Stedendriehoek en Zuid-Limburg niet). Maar het bleek nog lang niet behoedzaam genoeg. Bovendien was een gefaseerde aanpak op zichzelf niet echt nieuw. Al tijdens de neergaande spiraal van de reorganisatie binnenlands bestuur omstreeks 1980 viel minister Wiegel terug op een geleidelijke invoeringsstrategie. "Met de provinciale herindeling zal worden begonnen in die gebieden waar zulks urgent is en de omstandigheden daartoe aanleiding geven"(Memorie van Antwoord, wetsvoorstel 14322, 1980, blz. 11).

Behoedzaam? Het project was toch vooral gebaseerd op een overrompelingstactiek om de weerstand te breken. Dat was de tweede uiting van het feit dat was geleerd uit de ervaringen van de Reorganisatie binnenlands bestuur, die in de modder was vastgelopen. Projectleider Pien Zaaijer omschrijft het zo¹⁵:

"Je moet met een dergelijke operatie die rammelt aan de machtsrelaties haast maken. Dit keer hadden we twee troeven: een krachtige congres van gemotiveerde bestuurders en de overval die werd gecreëerd tijdens de kabinetsformatie van 1989. Vooral de tegenmacht van de provincies, van het IPO moest hiermee worden doorbroken en dat is goeddeels gelukt."

De periode waarin de weerstand tegen bestuurlijke reorganisatie bij grote uitzondering leek te kunnen worden doorbroken (in het bijzonder Regio Rotterdam 1992-1994) was misschien toch nog te kort om een zo ingrijpende verandering inclusief wetswijziging te realiseren, hoe voortvarend de unieke combinatie van ambtenaren en bestuurders uit Rijk en regio ook werkten.

Projectorganisatie

De secretaris-generaal Jozias van Aartsen zag in dit project voor zijn departement een kans geschiedenis te schrijven. Hij stond erom bekend graag rechtstreeks te werken met een aantal jonge vertrouwelingen overal in het ministerie. Persoonlijke kwaliteiten wogen bij hem zwaarder dan sterren en strepen. Eén van die ambtenaren was Pien Zaaijer, die al eerder met speciale opdrachten was belast, zoals lid van de Interdepartementale Werkgroep Privatisering (IWP, zie dossier E.1) en co-secretaris van de Commissie Wiegel over departementale herindeling.

Pien Zaaijer werd projectleider en innovatiedrager van VBO. Zij werd meteen in een directeursschaal aangesteld. Kort daarna werden aan haar VBO-team hoog ingeschaalde deelprojectleiders toegevoegd. In de eerste plaats Wandí van Leeuwen, die van Financiën overkwam. Ruby Hoogerboord en Gerard Houterman bleven formeel medewerkers van hun afdeling (Coördinatie Bestuursbeleid),

¹⁴ Interview met Gerard Houterman 2 augustus 2007 te Utrecht

¹⁵ Interview met Pien Zaaijer, op 19-7-2007 in het Paleis Noordeinde te Den Haag

maar waren de facto volledig met VBO bezig. Wederom werd dit project een paradepaardje van Binnenlandse Zaken. Aan fraai drukwerk en prestigieuze lezingen geen gebrek. Het team werkte voorbeeldig samen en ook met andere afdelingen binnen en buiten het ministerie en met bestuurders en ambtenaren uit de betrokken gebieden was er dit maal intensief en productief overleg. Men was het gauw eens. Wetgeving werd in no time geformuleerd voor de inrichting van stadsprovincies. Bestuurders en ambtenaren uit de stedelijke gebieden hadden een werkzaam aandeel en konden vrijwel als actieve leden van het VBO-team worden beschouwd. Ik noem in het bijzonder Anne Flierman, secretaris van regiobestuur Rijnmond en burgemeester Peper in Rotterdam, maar ook in de andere regio's waren er krachtige buitenboordmotoren. En toch is het niet gelukt. Enerzijds is dus de samenwerking binnen de bestuurskolom krachtig ontwikkeld, aan de andere kant valt op dat daarbuiten nauwelijks contact wordt gelegd met het maatschappelijk middenveld, terwijl maatschappelijk ondernemend bedrijfsleven, Arbeidsvoorziening, Woningcorporaties, Zorgsector en Onderwijs steeds belangrijker worden in dat domein.

Pien Zaaijer hierover:

“Contacten met instellingen, bedrijven en burgers? Niet echt. Met de Kamers van Koophandel en dergelijke hadden we wel contact. De Kamer van Koophandel in Utrecht was bijvoorbeeld heel actief, een groot voorstander van de stadsprovincie, maar veel verder gingen we niet. Burgers ontmoetten we wel als ze in actie kwamen. In Amsterdam spraken we bijvoorbeeld met die D66-er die zich tegen de stadsprovincie keerde, Hans P. Frankfurter”.

Ondanks uitgebreide contacten met het veld dan ten tijde van de reorganisatie binnenlands bestuur, werd nog veel van de tekentafel gewerkt.¹⁶

Ambities

Tijdens het project was iedereen ervan overtuigd dat het nu eindelijk zou lukken. Tegelijkertijd zuchtten de medewerkers onder de complexiteit van de aanpak. Alles moest worden gekoppeld, iedereen moest meepraten, ter wille van de heilige integraliteit en de samenhang. Achteraf zijn de inschattingen over de stuurbaarheid en wenselijkheid van een dergelijk ambitieus project verschillend. Pien meent nog steeds dat men gewoon had moeten doorzetten:

“Het is doodzonde dat de politiek het hoofd heeft gebogen voor die voor de wetgever tot niets verplichtende referenda. Het had best gekund. De provincies bleven weliswaar ongelofelijk kritiek leveren vanuit eng positiedenken. Dat is me wel tegengevallen van het IPO, dat zij nooit in staat waren over hun schaduw heen te springen ter wille van de grote belangen die op het spel stonden, maar gelukkig deden zij dat nogal doorzichtig, zodat de politiek hen uiteindelijk wel had afgestraft.”

Volgens sommige geïnterviewde projectmedewerkers was het misschien beter geweest om eerst alleen in de regio Rotterdam en desnoods Amsterdam, voorzichtig te gaan experimenteren met veel specifiek plaatselijke elementen. Dan was de voortgang van het project zonder de ballast van andere gebieden misschien nog voortvarender geweest, en vooral hadden meer herkenbare elementen van elk gebied opgenomen kunnen worden. Deelprojectleider Gerard Houterman, politicoloog van opleiding, meent achteraf anders dan Pien Zaaijer dat het project vanaf het begin de hand overspeelde. De ingreep in de politieke machtsverhoudingen waren volgens hem gewoon te groot om die zonder revolutie of staatsgreep te laten gebeuren.

Hij mijmert nu tijdens het interview:

“Ik droomde wel eens, en nu nog wel, van een andere aanpak in het openbaar bestuur: houd het simpel. Probleem voor probleem, met maatwerk. Als een bepaald groot maatschappelijk probleem wordt gesignaleerd, waarom geef je dan niet aan een tijdelijke projectorganisatie met de opdracht alle betrokkenen te verzamelen en dan net zo lang te werken tot het is opgelost. Nee, maar je moet nu alles en nog wat erbij slepen ter wille van gelijkheidsbeginselen, integraliteit etcetera. Typisch is

¹⁶ Een soortgelijke ervaring als in de anekdote rond Aat Tetteroo uit dossier A1 is de volgende waarneming van de aanwezige ambtenaar Arie Jan Vos (interview 20-8-2007): aan de tafel van DG Geert Jansen zitten de betrokken ambtenaren van Binnenlandse Zaken over de stadskaart van Amsterdam gebogen en tekenen lijntjes voor de grenzen van mogelijke deelgemeenten. Niet gehinderd door veel sociale kennis van Amsterdam gebruiken zij kanalen en andere natuurlijke barrières hiervoor als aannemelijke bakens.

ook het grotestedenbeleid zo aangepakt. Ik heb bijvoorbeeld nooit begrepen waarom de provincies zo nodig bij het grotestedenbeleid aan tafel zaten, wat die ermee te maken hadden. Projecten worden bij Binnenlandse Zaken altijd onnodig groot opgeblazen en zijn dan niet meer beheersbaar. Ook in het VBO was het veel beter geweest als we op kleine schaal, in Amsterdam en in Rotterdam bijvoorbeeld met uitzonderingsbepalingen hadden kunnen experimenteren op bepaalde terreinen, dat laat onze wetgeving en onze gelijkheidsdoctrine niet toe.”

Voortgang, denklijn met draagvlak

Het proces van wetgeving verliep uiterst voortvarend. Dit was nu zo'n voorbeeld waar de ambtelijke machinerie gesmeerd liep. Er zat bepaald flow in het project, Binnenlandse Zaken haalde alles uit de kast en wist de bestuurlijke omgeving optimaal te mobiliseren en te regisseren. De beleidsredenering¹⁷ was samenvattend gebaseerd op drie pijlers:

- door een toespitsing van de vorming van nieuw agglomeratiebestuur op die gebieden waar de problemen van stad en ommeland het sterkst werden ervaren en de animo voor reorganisatie ook het sterkst was, kwam de reorganisatie tegemoet aan reëel ervaren problemen van bestuurlijke stagnatie en drukte.
- De toekenning van provinciestatus aan stedelijke regio's voorkwam de vorming van een vierde bestuurslaag en ook de noodzaak om de Grondwet te wijzigen, die slechts voorziet in gemeenten en provincies. De attributie van de meeste ordenende taken aan de stadsprovincie zorgde voor slagvaardig en daadkrachtig bestuur op het juiste niveau, dat bovendien van democratische legitimatie was voorzien.
- De gelijktijdige vorming van (deel) gemeenten waarborgde de inrichting van stevige, levensvatbare en gelijkwaardige eenheden van lokaal bestuur voor de bestuurstaken dichtbij de burgers, waarbij de scheve machtsverhouding tussen het bestuur van de grootste gemeente en de randgemeenten in de regiobesturen werd doorbroken.

Binnen de grote steden was er echter ook weerstand, vooral tegen het onvermijdelijke laatste onderdeel van het pakket, namelijk dat stadsprovincie gepaard moest gaan met opsplitsing van de grootstedelijke gemeente in deelgemeenten op de schaal van Amstelveen en Hoogvliet. In Rotterdam manifesteerde zich de tegenstand in een lokale Stadspartij van Manuel Kneepkens, die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 flink aanhang won.

Stagnatie

Er waren, het verdere verloop overziende, drie punten waar de beleidsredenering op strandde:

- de veronderstelling dat er territoriaal schaalniveau als een gemeenschappelijke noemer gevonden zou kunnen worden die de bovengemeentelijke problemen ongeveer dekken (een gebied met een bepaalde straal rondom de centrumstad); deze gedachte bleek uiteindelijk onvoldoende onaantastbaar om iedereen te overtuigen van de noodzaak van de ingreep¹⁸;
- de veronderstelde centripetale kracht uit de grote steden die voldoende zou zijn om de centrifugale krachten vanuit de provincies en ook een aantal argwanende randgemeenten te overwinnen;
- de veronderstelde onverschilligheid van de burgers ten aanzien van de inrichting van bestuurlijke entiteiten;

Dat laatste gaf uiteindelijk de nekslag na het idee van de twijfelende nieuwgekozen Rotterdamse gemeenteraad om de stadsprovincie in een referendum aan de burgerij voor te leggen. Die beslissing weerspiegelt overigens op zichzelf ook weer scheuren in de hechte coalities achter de schermen, de Rotterdamse voorhoede van gelovigen met hun achterbannen in stad en regio. En tussen de

¹⁷ Gebaseerd op Memorie van Toelichting op de Kaderwet Bestuur in Verandering, TK 1992-1993, 23048, nr. 3

¹⁸ De feiten maken deze constatering verklaarbaar. Het mobiliteitspatroon van de bevolking is grilliger en verder voortgeschreden dan de kaartjes van gewesten en stadsprovincies wilden doen geloven. Eigenlijk was dat al veel eerder gebeurd. Zo wordt bijvoorbeeld al sinds het begin van de 20^e eeuw de recreatiebehoefte van de Amsterdammers voldaan in de Loosdrechtse plassen en in Zandvoort, verder halen zij hun werkgelegenheid in IJmuiden (Hoogovens en haven) gingen ze wonen het Gooi en later Almere, allemaal buiten het Regionaal samenwerkingsgebied Amsterdam gelegen. Aan het eind van de 20^e eeuw waren de netwerkrelaties nog veel verder uitgedijd waardoor het vangen van de belangen van de burgers in bestuurlijke grenzen nauwelijks nog doenlijk was geworden.

Rotterdamse behoefte om een eigen weg te volgen met het landelijke project Bestuur op Niveau bestonden ook spanningen, die na de kabinetswisseling waarbij Staatssecretaris De Graaff-Nauta werd opgevolgd door Tonny van de Vondervoort, duidelijker aan het licht traden (Koppenjan en Zaaijer 1997: 218).

Afhechting

Een ander niet echt opgelost probleem, namelijk wat er moest gebeuren met de weinig samenhangende brokstukken van de resterende provincies Noord- en Zuid-Holland, is nooit bevredigend opgelost. Daar kwam het VBO-project gewoon niet meer aan toe. Op 17 mei (referendum Amsterdam) en na 7 juni 1995 (referendum Rotterdam) kwam de wagen met korte schokken tot stilstand.

Na de schok van het referendum is er nog even geprobeerd de motor weer aan de gang te krijgen. Er werd in 1996 een zware commissie onder leiding van de oud-Eurocommissaris Frans Andriessen ingesteld met de opdracht om de regio Rotterdam voor de tweede keer te proberen vlot te trekken. Gerard Houterman, die als secretaris mocht optreden, blikt met genoegen hierop terug:

“Ik dacht dat wordt een gebed zonder eind: vijf bedaagde mannen. Maar het ging als een mes door de boter. Ze wilden maar vijf of zes keer vergaderen, ze waren akkoord met mijn planning, ik vertelde wat er speelde, ze vroegen: zoek dat nog eens uit. Helemaal geen gezeur. Die mensen hadden ook zoveel ervaring; ik vond dat schitterend. Wat ik niet verwacht had is dat die stadsprovincie Rotterdam zo gauw weer in beeld kwam. Een hele hoop mensen die wij spraken zeiden: het is toch zonde, we waren zo dichtbij en er is zoveel in geïnvesteerd. Toen zei Andriessen: wat zouden we toch moeilijk doen, laten we er één gemeente van maken. Toen hebben we hem ervan kunnen overtuigen: als je dat doet is het einde oefening, dat wordt door niemand gepikt. Nou toen kwamen we met een nieuwe stadsprovincie bovenop de bestaande gemeenten, met een groter gebied en wat andere bevoegdheden. De Eerste Kamer heeft daar een stokje voor gestoken en toen was het schluss.”

4. Helen Bader: Project Middenbestuur

Nog een derde poging, dit keer schaalvergroting van provincies

Het geloof bij Binnenlandse Zaken in de inhoudelijke wenselijkheid en mogelijkheid van een bestuurlijke reorganisatie in het middenbestuur is anno 2007 nauwelijks aangetast, zo blijkt uit gesprekken met betrokken ambtenaren¹⁹. Voor de meest betrokken ambtenaren ligt de dominante verklaring van het mislukken van structuurhervormingen niet bij hun analyse en toch ook niet bij de burgers. Zij zijn ervan overtuigd dat stiekem partijpolitieke belangen het opgeven van baantjes en posities in de bestaande bestuursorganen in de weg staan en ontlenen die mening onder meer aan de gang van zaken na het referendum. De eerder genoemde commissie-Andriessen met gezaghebbende bestuurders was het al snel eens over de wenselijke doorstart van de Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie. De stadsprovincies zouden in aangepaste vorm alsnog zo spoedig mogelijk gerealiseerd moeten worden. De Tweede Kamer wilde er echter niet aan. Men durfde de weerstand niet te trotseren. Als zoveel argumenten en gezaghebbende uitspraken de referendumuitslag niet konden overrulen, moesten er wel verborgen belangen uit de partijpolitieke sfeer meespelen, zo menen velen. Deze opvatting is in ambtelijke kringen breed gedragen en heb ik nog in 2006 opgetekend uit de mond van DG Leon van Halder. Zo sterk is de overtuiging bij Binnenlandse Zaken dat men werkte aan een goede zaak, maar die als gevolg van “oneigenlijke” (politieke!) weerstanden niet kon winnen.

Als de analyse van Binnenlandse Zaken zo gedegen is, is het wel bevreedend dat de oplossing niet steeds dezelfde kant op wijst. Dit keer was het IPO zo verstandig het initiatief in eigen hand te nemen. Toch een leerervaring van de vorige keer dus.

¹⁹ Blijkens het interview met Pien Zaaijer, 19 juli, met Eduard de Wilde op 8 augustus 2007, dachten zij er toen nog steeds zo over. Maar dat geldt niet voor iedereen. Anderen zien het althans in retrospectief als overspannen blauwdrukdenken, zoals Gerard Houterman in gesprek op 2 augustus en Frans van Bork op 21 augustus 2007

De provincies zagen kansen voor duurzaam en glorieus voortbestaan eerder in schaalvergroting dan in schaalverkleining. Op verzoek van het IPO werd een commissie onder leiding van voormalig topambtenaar Ad Geelhoed ingesteld die in 2002 advies uitbracht onder de titel "Op Schaal Gewogen". Dit kwam uit op 4 of 5 krachtige landsdelige provincies.

Eduard de Wilde, reorganisatieman van het eerste uur bekennt dat hij al eerder was bekeerd:

"Intussen zien we een andere omslag in het denken: vergroting in plaats van verkleining. Dat gebeurt onder invloed van denken in Europees verband... Ik zelf kreeg steeds meer te maken met Europese zaken en de gevolgen van de EU voor het binnenlands bestuur.... Op een gegeven moment kreeg ik in verband met grensoverschrijdende samenwerking de opdracht om de taken van ons decentraal bestuur te vergelijken met die van onze Duitse bureaus. Toen pas kreeg ik in de gaten dat de deelstaten en zelfs de Bezirke onvergelijkelijk andere en meer uitgebreide taken hebben dan onze provinciebesturen. Ik heb contact gezocht met een professor in Munster en ben daarheen gereisd om een week lang bevoegdheden te vergelijken. We hebben toen een uitgebreide Bevoegdhedencatalogus gemaakt. Dat was voor het eerst dat zoiets gebeurde! Ik heb later ook nog een studie gemaakt van de Franse situatie en ook daar kwam ik tot de conclusie dat de schaal van het Nederlandse bestuur veel te benepen is als we om ons heen kijken."

Rol van Binnenlandse Zaken

Binnenlandse Zaken hield zich voorlopig koest in dit hernieuwde debat. Nieuwe pogingen moeten wederom uit de politiek komen, en dan liefst gevoed door regionale initiatieven, zoals in 2004 met de Holland Acht. Deze combinatie van bestuurders van 4 grote steden en 4 Commissarissen van de Koningin (CdK) ging het om het creëren van een Randstadprovincie (of misschien twee, zoals CdK Borghouts van Noord-Holland bepleitte). De Haagse politiek was eerst zelf tezeer aangeslagen door de perikelen rond Pim Fortuyn (die overigens de provincies geheel wilde afschaffen). Pas in 2005 startte minister Remkes een nieuw project, maar voorzichtigheidshalve voorlopig zonder vooropgezette uitkomst als doel. Het heette Verkenning over de positie van het middenbestuur.

Het centrale concept waarmee bestuurlijk Nederland de eigen organisatie te lijf wilde was in deze periode 'Bestuurlijke drukte'. De grote dichtheid van bestuurlijke verantwoordelijkheden zou de voortvarendheid van besluitvorming belemmeren, en voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad uiteindelijk fatale gevolgen hebben.

Dit keer was Helen Bader uitverkoren om de kar te trekken. Zij werd onder politieke verantwoordelijkheid van minister Remkes projectleider van een nieuw project, Middenbestuur, dat in feite vooral ging over de Randstad. Weer waren een paar condities veranderd waardoor een gunstiger machtsbalans mogelijk leek. Ditmaal waren niet alleen de bestuurders van de grote steden, maar ook de vier provinciebesturen in het complot betrokken. Het project ging wederom voorzichtig van start, niet met een specifieke blauwdruk, maar met een open verkenning. Niettemin had die verkenning nog aanmerkelijk opener kunnen zijn als niet op voorhand van de probleemanalyse Bestuurlijke Drukke was uitgegaan die werd aangedragen door de commissie De Grave: er zijn gewoon teveel besturen, er moet teveel overlegd worden. Daardoor stagneert de besluitvorming.

Een voorstel dat ik in de zomer van 2005 intern aan Helen Bader voorlegde ging uit van een open verkenning onder verschillende stakeholders over de beleving van de positie van het hele bestuur op het niveau tussen gemeenten en Rijk. Zeer inductief dus. Ik stelde voor hierbij zogeheten Beleidsmediators in te huren. Ook uit de afdeling IB kwamen voorstellen van soortgelijke strekking van de kant van Michel Visser in samenspraak met Jan Andries Wolthuis van de kennisafdeling SKO. Dit soort aanpak werd door de algemene leiding echter niet overgenomen. Gehoor heeft evenmin Frans Soeterbroek gevonden met zijn dodelijke commentaar op het rapport van de commissie-De Grave over bestuurlijke drukte. Ik citeer hieruit een stukje:

"De commissie lijkt niet te beseffen dat het probleem van bestuurlijke drukte er iedere keer anders uitziet, afhankelijk van welk thema je centraal stelt. Als je, zoals de commissie doet, de wereld

bekijkt door de ogen van de strijd tegen illegale arbeid kom je al snel tot de conclusie dat arbeidsinspectie en vreemdelingenpolitie nog intensiever moeten samenwerken. Er zijn echter ook thema's te benoemen (illegale vrouwenhandel?) die duidelijk maken dat die verantwoordelijkheden juist ontvlochten dienen te worden. En waar de commissie de bestuurlijke drukte bij de bedrijfsontwikkeling rond Schiphol wil oplossen door een bestuurlijke autoriteit voor dit gebied te creëren lijkt dit een monstrum als je bijvoorbeeld de woningbouwopgaven in de Noordvleugel of de verzelfstandiging van Schiphol centraal zou stellen"²⁰.

Even vlamt de oude geest weer op, maar dooft als een nachtkaaars

Helen Bader heeft toen wel nog Frans Soeterbroek uitgenodigd als adviseur, maar veel invloed heeft hij met zijn opvattingen over fluïde bestuursvormen²¹ niet gehad. In plaats van een echte verkenning in verschillende gebieden met ongetwijfeld verschillende uitkomsten, werd een afstandelijke literatuurstudie uitbesteed en een aantal werkbezoeken georganiseerd met de minister, waarbij tevoren vaststaat dat de gelegenheid voor verrassende ontdekkingen minimaal zal zijn. De aap kwam al gauw uit de mouw. De politiek was op reorganisatiepad. Waar dat goed uitkwam werd het rapport, "Op schaal gewogen" van de Commissie Geelhoed van zijn stoflaag ontdaan. De uitkomst van het proces was in de loop van 2006 een nieuwe poging voor provinciale herindeling, maar ditmaal in de Randstad. De andere landsdelen zouden vanzelf wel volgen. Minister Remkes zag er van af om zelf met wetsvoorstellen van die strekking te komen. Liever zette hij een nieuwe commissie aan het werk. Op de valreep toen het kabinet CDA-VVD Balkenende III al demissionair was, kwam de Commissie-Kok vlak voor kerst 2006 nog met een pleidooi voor de oprichting van een Randstadprovincie. Opvallend is dat de verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen op 22 november in datzelfde jaar die bestuurlijke wens nauwelijks weerspiegelden. Weer bleek het onderwerp reorganisatie binnenlands bestuur politiek nauwelijks te leven. Ook het coalitieakkoord Balkenende IV zweeg erover. Voor de Randstad werd een Urgentieprogramma aangekondigd, dat in handen werd gelegd van de minister van Verkeer en Waterstaat. Ach, en ook de term bestuurlijke drukte lijkt in 2008 alweer uit de mode in het wereldje van het binnenlands bestuur. Jan Andries Wolthuis van de afdeling IB maakte in 2006 nog een rondgang langs bestuurders in het land om zich te informeren over de werkelijke problemen achter dit begrip. Hij kwam tot de conclusie dat het idee voornamelijk tussen de oren zat. Interessante bevindingen zijn dat bestuurlijke drukte in de betekenis van het ervaren van complexe samenwerkingsrelaties belangrijke voordelen heeft en dat frictieloos bestuur op een bestuurlijke fictie berust. Daarnaast signaleert hij diepgewortelde cultuurkenmerken van het Nederlands openbaar

²⁰ Gevonden in 2009 op <http://www.bestuurskunde.nl/actueel/nieuws.php?nieuwsid=67>.

²¹ Er is een veelheid van bestuurlijke arrangementen beschikbaar die geen van alle het optimale besturen zijn. Daarom zocht Soeterbroek bij zijn onderzoek niet naar een samenhangend systeem van sturingsmechanismen, maar naar bestuurlijke lichtheid. Een palet van in de praktijk naast elkaar voorkomende sturingsmechanisme presenteerde Soeterbroek aan de hand van een negental begrippen in de periferie van bestuurskundige theorieën. Is dit nieuwe taal van 'de ongekende overheid'? Deze 9 begrippen zijn:

1. Multi-level governance; op welk niveau de besluitvorming te organiseren? Is er een samenhangend bestuurlijk systeem of is een orde een illusie?
2. Fragemegratie: oftewel hoe kom je tot een goede coördinatie en sturing van processen? Er is sprake van elkaar aanjagende en afwisselende processen van fragmentatie en integratie.
3. Dansen door de schalen; oftewel met lichtheid spelen met schaalniveaus. Denken en handelen op meerdere ruimtelijke-, bestuurlijke- en tijdsschalen.
4. Meta-governance; oftewel de overheid krijgt veel meer invloed door intelligenter om te gaan met sturing. Leidt dat tot een intelligente overheid of tot misplaatste maakbaarheid?
5. Creatieve destructie; oftewel modes in bestuurlijke agenda's. Opkomst, ondergang en herrijzenis van beleidsconcepten en denkmodellen.
6. Postmoderne betekenisgeving; of te wel sturen door discours. Sturen via verleidelijke beelden, verhalen en metaforen.
7. Multi-level games: oftewel op verschillende tafels spelen. Strategisch gedrag door institutionele logica of vervelende bestuurlijke spelletjes?
8. Coöpetitie; oftewel de dubbelcultuur van samenwerken en rivaliseren.
9. Paradoxaal sturen; oftewel hoe om te gaan met beleidsaccumulatie. Loslaten om greep te krijgen of confrontatie aangaan om een brug te slaan?

bestuur die niet zomaar kunnen worden opgelost door een nieuwe structuur (Wolthuis, 2006). Deze studie illustreert mooi het verschil tussen de meer sociologische benadering van IB en de juridisch modificerende aanpak van BFO.

5. Meine Henk Klijnsma, dualisering gemeentebestuur

Geboorte van een nieuw project

In de jaren '90 groeide de onvrede over het functioneren van de gemeentelijke politiek. Gemeenteraadsvergaderingen waren zelden interessant. Tijdens verkiezingen werd het steeds moeilijker om lokale politiek over het voetlicht te krijgen. Bij het project Sociale vernieuwing zullen we het schokeffect nog tegenkomen dat de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 binnen de Haagse politiek teweeg bracht. Dit werd vooral toegeschreven aan het monistisch stelsel van de Gemeentewet, waardoor wethouders en raadsleden vrijwel niet te onderscheiden rollen vervulden.

In 1998 zorgde een politieke impuls ervoor dat het streven naar dualisering in gemeenten op de beleidsagenda verscheen. Het onderwerp was in alle verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen geagendeerd. Het hoeft dus niet te verbazen dat dit thema in het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet verscheen. Tijdens het eerste kabinet-Kok was al gewerkt aan voorstellen voor het mogelijk maken van de wethouder buiten de raad, maar nu moest de hele structuur van het gemeentebestuur op de schop. Een nieuw woord werd hiervoor uitgevonden: dualisering. Een staatscommissie onder leiding van prof. Elzinga werd samengesteld om dit idee uit te werken.

Politiek en ambtelijk ondernemerschap

De secretaris van die commissie werd na een korte aanlooperperiode Meine Henk Klijnsma. Deze heeft niet alleen het rapport van de commissie, maar ook de wetgeving en de latere implementatie ondersteund. De onverwacht royale realisatiescore van de aanbevelingen van de commissie is in belangrijke mate te danken aan de inzet en aan het politiek ondernemerschap van voorzitter en secretarissen van de commissie. Het heeft Meine Henk verbaasd hoeveel ruimte een projectmedewerker als hij kon krijgen om een belangrijke kwestie als deze te sturen²². Noch Tweede Kamer, noch politieke of ambtelijke leiding van het ministerie hebben veel tegenspraak of bijsturing geleverd. Eén van de redenen kan zijn geweest dat de kwestie van de burgemeestersbenoeming, waaraan de commissie Elzinga veel woorden heeft gewijd als een bliksemafleider fungeerde. Die discussie werd uiteindelijk elders uitgevochten. Intussen werden vrijwel alle ingrijpende structuurveranderingen in de positie van de raad, de competenties van Burgemeester en wethouders, de nieuwe instrumenten van de lokale democratie zoals de Rekenkamer en onderzoeksmogelijkheden van de Raad, zonder slag of stoot aanvaard.

Doelbereiking en doorwerking

De hoofdgedachte was dus versterking van de lokale democratie, ten koste van de dominantie van het bestuur. Als we nu, na een aantal jaren, het geweeklaag horen van wethouders die op grote schaal naar huis worden gestuurd, lijkt de opzet geslaagd te zijn om de gemeenteraad tanden te geven. Voor zover de verwachtingen waren gericht op levendige politieke debatten en vitale politieke partijen op gemeentelijk niveau zijn die echter overwegend beschaamd. Overigens kan volgens Klijnsma worden vastgesteld dat verwachtingen en interpretaties van de dualisering in belangrijke mate zijn bepaald door de advieswereld van de bureaus die, nog voor inwerkingtreden van de wet, op grote schaal omzet roken met het aanbieden van cursussen en begeleidingstrajecten. Hoewel kritiek op de dualisering niet van de lucht, is de invoering van het nieuwe systeem intussen even onomkeerbaar als het Qwerty toetsenbord.

Vernieuwingsimpuls

²² Interview met Meine Henk Klijnsma op 26 juli 2007 in Den Haag

Annex aan het wetgevingsproces is veel aandacht besteed aan de implementatie van de dualisering, dat is gepresenteerd als een cultuurverandering. Samen met de VNG is een projectorganisatie ingericht, die de gemeenten in ging om met raad en daad bijstand te verlenen bij de ingrijpende veranderingen in werkwijze. Aanvankelijk waren in dit Actieprogramma Lokaal Bestuur ook medewerkers van Binnenlandse Zaken gedetacheerd, die hiermee rechtstreeks toegang kregen tot de gemeentehuizen. Op deze manier kwam weer een directe informatiestroom over de werkelijkheid van het lokaal bestuur het ministerie binnen. Zoals we meer zullen zien in dossier C, was echter deze grensoverschrijdende activiteit van beperkte duur, omdat die zich moeilijk laat rijmen met de doctrine van het Huis van Thorbecke. Althans met de interpretatie van Binnenlandse Zaken van de autonomie der bestuurslagen. De introductie van de dualiseringsoperatie als een cultuurverandering bracht vooral bij gemeenten hier en daar fundamentele discussies op gang over de positie van de gemeente, over de relatie met de samenleving en over de regierol van het lokaal bestuur. Binnen Binnenlandse Zaken was hiervan echter niet veel te merken. De VNG heeft nog een handreiking gepubliceerd voor de samenloop tussen interactief bestuur en de dualistische verhoudingen tussen gemeenteraad en gemeentebestuur (Vernieuwingsimpuls 2003). Bij Binnenlandse Zaken waren op dat moment al weer andere zaken actueel.

B. Coördineren ten behoeve van decentraal bestuur: Interbestuurlijke betrekkingen en decentralisatiebeleid

1. Henk van Ruller/Jan Krapels: coördinerende taak

Aanleiding voor de coördinerende taak

In 1976 was mijn mentor, dr. Henk van Ruller, bij het ministerie van Binnenlandse Zaken benoemd als Raadsadviseur voor Coördinatievraagstukken. Het was de tijd van het kabinet-den Uyl (1973-1977): veel moest en kon anders. Staatssecretaris Wim Polak, die onder meer gemeentefinanciën in zijn portefeuille had, kende Van Ruller uit de gemeenteraad van Amsterdam en had hem in het ministerie gearachuteerd met een aantal bijzondere opdrachten.

Alle besluiten over middelen op de rijksbegroting die de positie van gemeenten en provincies in belangrijke mate raken, konden voortaan alleen in overleg met de staatssecretaris van Binnenlandse zaken tot stand komen. Om deze afspraak kracht bij te zetten werd de staatssecretaris permanente toegang verleend tot alle Ministerraadsvergaderingen. Andere staatssecretarissen zijn daar alleen welkom als een onderwerp uit hun portefeuille op de agenda staat, maar die van Binnenlandse Zaken was er altijd om te bewaken dat geen onderwerp dat tot zijn coördinerende competentie behoort aan zijn aandacht ontsnapte. Door deze permanente aanwezigheid kreeg deze functionaris de facto bijna de status van vijftiende minister.

Aard van de innovatie

De behoefte om het rijksbeleid te coördineren (lees: bij te sturen) was zo dringend dat de staatssecretaris hiervoor bekleed werd met een aantal gloednieuwe bevoegdheden en attributen. Voor het eerst kreeg het ministerie van Binnenlandse Zaken coördinerende bevoegdheden ten aanzien van de specifieke uitkeringen van alle ministeries.

De bestuurlijke redenering die ten grondslag lag aan deze bevoegdheid was overwegend financieel van aard. In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw waren de taken van de gemeenten door de rap groeiende verzorgingsstaat snel in omvang toegenomen. Het tempo waarin de omvang van de rijksbegroting toenam was hoger dan dat van de stijgende welvaart en de bijbehorende uitvoeringslast werd in veel gevallen bij de gemeenten gelegd. Dit gebeurde meestal door middel van wetgeving, het zogeheten medebewind. Maar even belangrijk was de praktijk om gemeenten een financiële bijdrage in het vooruitzicht te stellen, mits zij zich aan de voorwaarden van rijksbeleid conformeerden.

Uiteraard werden de resterende kosten voor rekening van de gemeente gelaten. Door dit lokmiddel, waaraan gemeenten binnen hun eigen huishouding geen weerstand konden bieden, werd de gemeentelijke begroting in toenemende mate geregeerd door de aanbiedingen en bijbehorende voorwaarden van rijksdepartementen. Behalve een centraliserend effect, leidde dit verschijnsel ook tot grote financiële tekorten. Vooral bij de vier grote steden was dit merkbaar, bijvoorbeeld op terreinen als stadsvernieuwing en welzijnsbeleid, waar de rijksoverheid grote ambities ten toon spreidde. Grote steden raakten in financiële problemen en werden klanten van "artikel 12". Het was dan ook geen toeval dat als vertegenwoordigers vanuit Binnenlandse Zaken in interdepartementale overleggrems twee ambtenaren optraden die een functie vervulden als stoffer en blik van de gemeentefinanciën. Het waren de heer A. Eveleens, hoofd van de Inspectie Gemeentefinanciën, waar de artikel-12 maatregelen werden uitgevoerd en Johan Hoff van Bureau Bijzondere Adviezen, waar de problemen van de grote steden werden behandeld. Daarnaast was binnen de directie Binnenlands Bestuur één medewerker, jhr Alexander van Sonsbeeck, aangewezen die contacten met de vakdepartementen onderhield. Ook al betrof het de hoogste interdepartementale commissies als de Rijksplanologische Commissie, de directeurs Jan Mulder (FBB) en Charles de Menthon Bake (BB)²³, beperkten hun interdepartementale contacten tot enkele voorportalen, zoals de Rijksplanologische commissie en de eigen Interdepartementale Commissie Binnenlands Bestuur ICBB.

²³ Deze namen zijn niet verzonnen, maar illustreren het stijverskil van de directies. Jan Mulder heeft overigens na zijn pensioen nog een academische studie en een promotie voltooid.

De ambtelijke kijk op de interbestuurlijke betrekkingen maakte in deze periode een fundamentele omslag door. Frans van Bork die destijds als student bij Binnenlandse Zaken begon, brengt dit door een treffende waarneming onder woorden:

“Voor de oude garde, die de verzorgingsstaat en de bijbehorende Financiële verhouding had opgebouwd was de beleving dat het systeem in wezen goed in elkaar zat. De nieuwe generatie ambtenaren die zijn intree deed keek er vooral kritisch tegenaan. Het systeem produceerden teveel perverse effecten en er moest dus worden ingegrepen. Dat was de missie van de coördinerende taak op het terrein van (financiën) binnenlands bestuur, welke moest worden uitgevoerd zonder veel machtsmiddelen tegen massieve weerstand, van alle vakdepartementen en intern van de oude garde, in.”²⁴

De Innovatiedrager

Naast deze algemene coördinerende bevoegdheid richtte staatssecretaris Polak een specifiek instrument in voor de grote vier gemeenten, namelijk gestructureerd overleg met het Rijk. In dit zogeheten Agenda-overleg trad hij zelf als voorzitter op en andere bewindslieden werden afhankelijk van de agenda aan tafel uitgenodigd om de meest knellende onderwerpen te bespreken en om hierover afspraken te maken. Henk van Ruller werd secretaris van het Agenda-overleg. Hier lag het accent veel minder op het veranderen van structuren en systemen dan op het oplossen van concrete problemen.

De bij coördinatie passende werkwijze behelsde een mengeling van netwerken, praten en overtuigen enerzijds en dreigen, machtsstrategie en via de politieke band spelen anderzijds. Op deze manier werd de ene na de andere coördinerende taak in het leven geroepen, waarbij Binnenlandse Zaken vooropliep. Ik noem na de specifieke uitkeringen (1973) de verhoudingen met de lagere publiekrechtelijke lichamen in het algemeen (1974), decentralisatie (1980), minderhedenbeleid (1980), sociale vernieuwing (1989), integrale veiligheid (1994) en grotestedenbeleid (1975, 1994). Uiteraard lang niet allemaal verbonden met Van Ruller, maar hij was als pionier voorgegaan. De innovatiedrager was op de achtergrond staatssecretaris Polak zelf, die visie paarde aan gedrevenheid. Zijn apostel in de ambtelijke organisatie was zonder twijfel Henk van Ruller. Zijn werkwijze was even onorthodox als effectief. In de eerste plaats nestelde hij zich dichtbij het vuur, rechtstreeks onder de SG. Hij schermde zich echter niet af achter de eikenhouten lambrisering van Binnenhof 19 (of later de derde verdieping van de Laagbouw aan de Schedeldoekshaven met zijn pantryservice). Zijn stijl was “eropaf gaan”. Het aanpakken van het probleem stond bij hem boven alles en schotten, sterren en strepen daar zonder meer aan ondergeschikt gemaakt werden. In dat opzicht was Van Ruller een vroege exponent van netwerk-*governance*. Dat moest ook wel voor onderwerpen als drugsproblematiek, stadsvernieuwing, de bodemvervuiling van Lekkerkerk, muitende Molukkers, schade van een sneeuwstorm in het Noorden (‘de Blizzard’ van 1981), de aanlanding van LPG, enzovoort waarvoor veelal onwillige partijen met beslissingsmacht samengebracht moesten worden. Door uitgebreid overleg met de betrokkenen vond hij de gezochte overeenstemming, veelal met hulp van zijn pragmatisch ingestelde collega uit de lijnorganisatie, Johan Hoff. Als een nieuw probleem zijn bureau bereikte, klom hij niet zelden met een medewerker of met Johan Hoff in zijn 2CV en reed naar de plaats des onheils om zich een oordeel te vormen. Van Ruller omringde zich bij voorkeur met jonge veelbelovende werkstudenten of net afgestudeerde academici die nog niet waren gevormd door ambtelijke mores. Zijn werkkamer in Binnenhof 19 was een kantoortuin waar een aantal jonge medewerkers een bureau hadden. Als hij een vertrouwelijk telefoongesprek moest voeren dat niet voor hun oren bestemd was, ging hij even uit het raam hangen, want mobiele telefoons bestonden toen nog niet. Hij belde ook rustig met ministers en staatssecretarissen als dat voor zijn toubleshooten nodig was.

Van Ruller liet door ‘coördinatie’ gewoon te doen zien dat Binnenlandse Zaken een nuttige verbindende rol kon vervullen. De verkokering tussen de ministeries was eind jaren ‘70 op een hoogtepunt beland. Dus daar was heel wat te bereiken als je de moeite nam je bureau te verlaten.

²⁴ Interview in Den Haag op 21 augustus 2007.

Het team eromheen

Uiteindelijk was de missie van Van Ruller (en Polak) om een permanente functie bij Binnenlandse Zaken in te richten voor de stroomlijning van regelingen in het binnenlands bestuur. De contouren van een dergelijke functie lagen in de kern al besloten in verschillende bestaande onderdelen van het toenmalige Binnenlandse Zaken: bij het Bureau Bijzondere Adviezen van Johan Hoff en het Bureau Algemene Zaken (Lex Elias) van de Directie Financiën Binnenlands Bestuur. Deze bureaus kregen brieven van gemeenten binnen die zich beklagden over de effecten van rijksbeleid. Soms werd omgekeerd ongewenst gedrag bij gemeenten aangekaart, wat kon leiden tot schorsing en vernietiging door de Kroon. Dat kon niet buiten Binnenlandse Zaken om. Over die adhoc-zaken en zaakjes (héél veel zondagsrust) werden dan ambtsberichten gewisseld. Maar in toenemende mate gingen medewerkers eind jaren '70 zich proactief bezighouden met de ontwikkeling van nieuw beleid van vakdepartementen, vanuit het gezichtspunt van integraal bestuur op gemeentelijk niveau. Dat was de nieuwe taak die Polak voor ogen had, uitmondend in geregisseerde decentralisatie van rijkstaken en sanering van bestuursinstrumenten.

De bemensing van die functie had Henk van Ruller georganiseerd door middel van een stageproject voor jonge academici, een model dat 25 jaar later is gekopieerd in het Rijkstraineeproject. De werving en selectie alsmede de coaching van de nieuwe ambtenaren nam Henk van Ruller persoonlijk ter hand. Jonge academici (juristen, economen, sociale wetenschappers en historici) werden aangesteld en in een traject van praktijkstages van drie halve jaren getraind bij achtereenvolgens een gemeente of provincie (de doelgroep van Binnenlands bestuur), bij een vakdepartement (de werkpartners voor bestuursbeleid) en binnen het eigen ministerie (collega's waar de beleidskaders werden gevormd). Aan het eind van deze stageperiode werd een vaste functie binnen het departement aangeboden, bij voorkeur in de sfeer van de nieuwe coördinerende taken.

Opbouw van een nieuwe organisatie

Een formeel erkende coördinerende bevoegdheid betekende nog niet meteen de institutionalisering van een apparaat dat hieraan daadwerkelijk uitvoering kon geven in interdepartementaal overleg. Die zogeheten externe coördinatiestructuur (buiten het ministerie) kwam op het terrein van de interbestuurlijke betrekkingen na 1980 tot stand en bestaat nu nog steeds. Hiervoor was eerst een machtige man nodig op de nieuwe positie van Directeur-generaal Binnenlands Bestuur. Elco Brinkman werd de stuwende kracht. De reorganisatie werd echter in twee fasen voltrokken. Als kwartiermakers werden ex-stagiaires Jan Krapels en ikzelf aangesteld. Eerst werd een aantal jaren gewerkt met een interne coördinatiestructuur om de externe coördinatie-activiteiten van medewerkers van verschillende directies tot een eenheid te smeden met regie door een zware Stafafdeling van de DG onder leiding van de genoemde Johan Hoff. Van Ruller en Krapels hadden eerder hiervoor interne overleggen ontworpen van medewerkers die zich bemoeiden met verschillende ministeries overeenkomstig de hoofdbeleidsgebieden van de commissie-Vonhoff: fysieke -, sociaal-economische en sociaal-culturele aangelegenheden. Pas in 1984, toen Elco Brinkman alweer was vertrokken, werd de missie van Van Ruller bekroond met de oprichting van een Directie Coördinatie Bestuursbeleid. Het plan van Van Ruller met Binnenlandse Zaken is neergelegd in een artikel van één van zijn leerlingen, Jan Krapels, in Bestuurswetenschappen 1978. Hierin beschrijft hij de rijkdienst als een versplinterde eenheid, waar Binnenlandse Zaken op het kruispunt iets van de verloren gegane horizontale (departementen) en verticale (Rijk, gemeenten en provincies) integratie moet zien terug te brengen. Daarvoor worden binnen BiZa centrale werkgroepen gevormd OFA (overleg Fysieke aangelegenheden), OSEA (sociaal-economische) en OSCA (sociaal-culturele aangelegenheden) die de departementen niet zozeer op hun beleidsinhoud in de gaten houden als wel op de mogelijkheid om op decentraal niveau geïntegreerde uitvoering te kunnen realiseren. De in 1977 afgekondigde reorganisatie moest Binnenlandse Zaken een naar buiten gerichte organisatiestructuur verschaffen. Tezamen met de Reorganisatie van het Binnenlands bestuur waar 10 jaar voor werd uitgetrokken, zou de desintegratie van het binnenlands bestuur in de loop van de jaren '80 tot staan zijn gebracht, aldus Krapels en van Ruller.

Een bindende factor vormde het nieuwe decentralisatiebeleid met de gezamenlijke opdracht om een decentralisatieplan te maken, waarover hieronder meer.

2. Brinkman, offensief decentralisatiebeleid vanuit Binnenlandse Zaken

Nieuw machtsspel voor ambtenaren

Vóór 1980 was de dominante denkwijze dat Binnenlandse Zaken geen eigen rol had om te interveniëren in de organisch groeiende verhoudingen en arrangementen in het binnenlands bestuur. De heersende opvatting was dat regelingen 'nu eenmaal' democratisch tot stand komen door gemeen overleg van het Kabinet met de Staten-Generaal, en dat binnen het kabinet Binnenlandse Zaken slechts één van de twaalf stemmen had, dus altijd het onderspit moest delven tegen een overmacht van vakdepartementen. De meest vergaande interventie was het doen van een adviesaanvraag aan de Raad voor het binnenlands bestuur, waarvan men tevoren de uitkomst kon raden, zowel inhoudelijk als wat betreft bestuurlijk effect.

Na 1980 lag dat anders. Binnenlandse Zaken had een aantal ambitieuze ambtenaren aangetrokken, waarvan de politicoloog mr. drs. Elco Brinkman de meest vooraanstaande exponent was. In tegenstelling tot het zittende bestand in het onderdeel Binnenlands Bestuur (BB), overwegend juridisch opgeleiden (bij de directie Financiën Binnenlands Bestuur FBB was gemeenteambtenaar met GA II²⁵ de gangbare achtergrond) waren deze ambtenaren sociaal-wetenschappelijk geschoold en dachten over macht niet als gegeven, maar als iets wat te veroveren was.

Dit was dus de innovatie. Zij prikten de uitkomsten van besluitvormingsprocessen (wetgeving) door als resultanten van strijd en handig communiceren. Daar konden zij zelf ook aan gaan meedoen. Het tij was gunstig door een politiek klimaat dat steeds meer rijp werd voor een terugtrekkende en deregulerende overheid. De verzorgingsstaat had zijn eigen grenzen bereikt. Niet lang daarna kwam er ook een economische conjunctuur bij die dwong tot budgettair ingrijpen. De tactiek van Brinkman, die omstreeks zijn 30e werd aangesteld als DG Binnenlands Bestuur was ongeveer de volgende: Zorg (bij voorkeur tijdens kabinetsformatie) dat er een programmatische kabinetsuitspraak ligt die als Archimedisches punt kan dienen. Het mooiste is als het regeerakkoord een kwantitatieve taakstelling bevat waar andere ministeries op kunnen worden vastgepind. Een soortgelijk effect zou uitgaan van kamerbreed aangenomen moties, ingediend door de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken waarin de regering voor het laatst werd gemaand decentralisatieresultaten te laten zien. Gekscherend werd door de 'politiek ondernemende' ambtenaren geopperd om enkele interne vingeroefeningen over taken die wel zouden kunnen worden gedecentraliseerd "achter een boom te laten liggen", waar een toevallig passerend Kamerlid zijn voordeel ermee zou kunnen doen. Binnenlandse Zaken hoeft dan alleen nog maar langs te gaan langs de departementen om te oogsten.

De innovatiedrager

Brinkmans overrompelende aanpak lag ten grondslag aan de succesvolle opmars als jonge, knappe en hardwerkende ambtenaar, die vooral goed was in netwerken. Hij was de protégé van de SG Van Dijke en van minister Wiegel. Ongehoord vonden wij de berichten dat deze jonge vlegel met zijn aimabele vrouw Janneke in hun doorzonwoning in de Leidse Merenwijk de minister en de hele ambtelijke top op parties bij hen thuis ontvingen. Dan moest je wel lef hebben! Na een korte periode als hoofd van het Bureau Secretaris-generaal, waar je het hele departement door en door leert kennen, kon hij de gooi naar de nieuwe post van directeur-generaal maken. Hier werd hij meteen de meerdere van de twee oude zittende directeuren van BB en FBB en kon beginnen met reorganiseren, waarbij hij een grote eigen stafafdeling inrichtte met voldoende capaciteit voor eigen onderzoek en ontwikkeling. Jan Krapels en ik zelf werden uitverkoren als kwartiermakers voor deze afdeling.

²⁵ GemeenteAmbtenaar II. Deze vakopleiding van de Bestuursacademies, die doorgaans in de avonduren werd gedaan, gold als springplank voor hogere gemeenteambtenaren.

Taakstellende decentralisatie, toch geen resultaat

Zo ging het dus bij de decentralisatie, waar de Decentralisatienota zelf als Archimedisches punt moest fungeren voor het Decentralisatieplan, zo ging het bij de sanering van specifieke uitkeringen, waar taakstellingen van –25% werden genoemd en bij de Grote-efficiency-operatie waar het aantal rijksambtenaren aan een target van – 2% per jaar werd gehouden. Minister van Thijn had al eens een bezuinigingstaakstelling van 50 miljoen gulden in het regeerakkoord weten te krijgen, louter en alleen te effectueren door het beperken van rijksambtenaren die duurzame betrekkingen met gemeenten en provincies onderhouden. Deze methode was een begin, maar hij was wel erg grof en uiteindelijk ook niet erg effectief. Van Thijn bleek zich te hebben verrekend. De rondgang langs de ministeries die meer ongenoegen dan geld opleverde, leidde in ieder geval tot het inzicht dat bij de hele rijksoverheid niet meer dan 2000 tot maximaal 4000 rijksambtenaren waren die potentiële “duurzame betrekkingen met decentrale overheden onderhielden”.

Decentralisatie als contingent proces

De Decentralisatienota van 1980, de ideologische basis voor het beleid, was in feite een apologie voor stelselmatig uitkammen van alle rijksbeleid en regelingen op zoek naar maximale decentralisatie. Immers, de voordelen van decentralisatie (maatwerk, integraal bestuur, betrokken burgers) waren zo groot en de krachten die tegengesteld uitwerkten zo sterk dat omkering van de bewijslast gewettigd was: decentraal, tenzij. Let wel, nergens werd de indruk gewekt dat er een ideale of logische taakverdeling zou kunnen worden ontworpen op basis van overwegingen van aard of schaal. Dat soort argumentatie werd wel voortdurend naar voren gehaald bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Decentralisatie van taken was vanaf het begin een politiek spel, waarbij contingente factoren een grote rol spelen. De taakverdeling en bestuurlijke traditie (functioneel bestuur in het onderwijs, zorg en sociale zekerheid, centralisme bij landbouw, lokale aanhechting in de veiligheidsketen, provinciale bij het economisch beleid) misten elke logica en samenhang. De versterking van de lokale en provinciale autonomie zou stapsgewijs en organisch moeten groeien, uitgaande van bestaande arrangementen en verhoudingen. De ambtenaren van Binnenlandse Zaken die naar de departementen werden gestuurd, kregen daar te maken met weerstand vanuit gegroeide verbanden en werden al gauw gezien als ‘vandalen’ die de geldende verhoudingen ‘sloopten’ en die tegen elke prijs en overal decentralisatie moesten bepleiten. Deze discussies dreigden snel weg te lopen van de echte opgave: maatschappelijke problemen oplossen. In dat opzicht was de materie typisch *government-denken*.

3. Van Ruller, Uhl, Sanering specifieke uitkeringen, overheveling naar het Gemeentefonds

Sanering van bestuursinstrumenten, een kolfje naar de hand van het bestuursbeleid

Van verschillende kanten kwam de kritiek dat Binnenlandse Zaken te drammerig was opgetreden tegen de vakdepartementen, als Don Quichotte tegen de windmolens. De directie Coördinatie Bestuursbeleid koos nu de koers de departementen aan te vallen op de verschillende bestuursinstrumenten als specifieke uitkeringen, planprocedures, toezichtsfiguren en gedeconcentreerde diensten. Zo kon Binnenlandse Zaken meer op eigen terrein de strijd aanbinden dan wanneer de discussie ging over de inhoudelijke wenselijkheid van decentralisatie op een bepaald beleidsterrein. Ook kon worden meegelift op grote operaties van andere ministeries, zoals de Heroverweging van Financiën of de Deregulering van Justitie. Het moederdepartement verwees dan naar een algemene voorkeur voor de Gemeentewet, de Financiële Verhoudingswet en de Provinciewet die veelal alternatieve, generieke instrumenten aanbieden, die uit oogpunt van gedecentraliseerd bestuur de voorkeur genoten. Denk aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, de meerjarenbegroting of het bestemmingsplan in plaats van planprocedures, algemene taakverwaarlozings-regelingen voor het toezicht, en de inspectierol van de provincie in plaats van gedeconcentreerde rijksdiensten. Deze aanpak was relatief succesvol blijkens de dalende aantallen specifieke bestuursinstrumenten die jaarlijks werden geteld.

Toespitsing op specifieke uitkeringen

Zoals hierboven uiteengezet, begon de coördinerende taak van Binnenlandse zaken voor de interbestuurlijke betrekkingen met de beugeling van specifieke uitkeringen als meest indringende en bezwaarlijke vorm van centralisatie. In 1978 produceerden de eerdergenoemde Henk van Ruller samen met mijn collega 'trainee' Frans van Bork en mijzelf een interne nota met de frivole titel "Het Pottenverhaal". Hierin werd als probleemstelling geformuleerd dat specifieke uitkeringen sluipenderwijs een ondermijnende werking uitoefenden op de financiële verhouding en daarmee op de gemeentelijke autonomie. De financiële verhouding was en is gebaseerd op drie pijlers:

- Eigen belastingen en overige eigen inkomsten,
- de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds en dan nog
- Specifieke uitkeringen, aanvullend voor bijzondere gemeentelijke noden die niet een vast patroon volgen, maar wel als nationaal belang worden erkend.

In de jaren zestig en zeventig van de 20^e eeuw waren specifieke uitkeringen ontdekt als effectief sturingsmiddel voor vakdepartementen om specifieke doelstellingen te effectueren via de geldkraan. Daarmee werd de neutraliteit van de financiële verhouding ondermijnd. Door een bepaalde categorie uitkeringen, de lokkertjes, werd ook de gezondheid van de gemeentelijke financiële huishouding op de proef gesteld. De gemeenten werden namelijk verleid tot het doen van uitgaven waarin het Rijk slechts een partiële of een tijdelijke bijdrage verstrekke, maar de resterende uitgaven bleven voor eigen rekening. Vooral die categorie specifieke uitkeringen, de bijdragen, was Binnenlandse Zaken een doorn in het oog. Het verschijnsel werd vooral als probleem op de agenda gezet, omdat het aantal specifieke uitkeringen in de jaren '70 gestaag was gegroeid en naar schatting 70% van de gemeentelijke inkomsten uitmaakte. Ook werd als problematisch ervaren dat een overzicht ontbrak. Het verschijnsel ging alle kenmerken van wildgroei vertonen. Gemeenten gingen subsidiologen inhuren om op de hoogte te blijven van alle mogelijkheden, experimenten werden opgezet en bij gebleken succes beëindigd, omdat de gemeenten ze wel moesten voortzetten onder druk van de lokale belanghebbenden, regelingen van het ene ministerie reden die van een ander in de wielen. Kortom, het werd een wild spel, en dat kon voor een ministerie dat als een van zijn hoofddoelstellingen een ordelijk binnenlands bestuur had genoteerd niet door de beugel. Het ministerie zou hiertegen actief moeten optreden. Dat was een uitspraak die nogal wat weerstand opriep binnen het legalistische denken van die tijd. Was immers niet de eenheid van kabinetsbeleid heilig en gold dat niet a fortiori als het kabinetsbeleid in de Staten-Generaal was gefiatteerd, zelfs in de vorm van wet- en regelgeving was voorzien van de handtekening van het Staatshoofd? Zo liep het namelijk meestal wel: ministeries zetten hun specifieke uitkeringen netjes in de begroting en bij de meer belangrijke regelingen werd een wettelijke regeling gemaakt. Ook kwam het regelmatig voor dat een regeling er kwam op aandringen van moties uit de Tweede Kamer. In het algemeen was begin jaren '70 de situatie zo dat de hoofdamttenaren van Binnenlandse Zaken de toevloed van specifieke uitkeringen wel betreuden, maar het niet op hun weg vonden liggen om het formeel juiste proces van besluitvorming over inhoudelijk rijksbeleid te blokkeren. De ambtelijke populatie van overwegend juristen die zich met het binnenlands bestuur bezighielden werd in de tweede helft van de jaren '70 in snel tempo uitgebreid met economen, sociologen en politicologen die daar een slag anders over dachten. Zij zagen de toename van regelingen als een uitkomst van een machtsstrijd of van calculerend gedrag en vonden het niet meer dan logisch om in die machtsstrijd een tegenwicht te organiseren als daar goede argumenten voor waren en als die politiek gelegitimeerd konden worden. Van Bork en ik illustreerden deze zienswijze met een artikel in Bestuurswetenschappen (Van Bork en Schrijver, 1980) waarin we niet alleen het verschijnsel specifieke uitkeringen beschreven, maar ook voor een bepaalde categorie, de bijdragen, het mechanisme dat volgens ons daarachter zat. 'De Bijdragespiraal' was niet alleen de uitkomst van centralistische bemoeizucht door vakdepartementen die met de gouden koorden wilden regeren, maar werd naar onze mening evenzeer in stand gehouden door subsidieverslaafde wethouders die hun lokale ambities konden realiseren met de financiële steun van het Rijk. Op systeemniveau was echter uiteindelijk het gevolg dat de gemeenten steeds verder afhankelijk werden van rijksbijdragen, omdat de aanvullende kosten steeds groter deel van de algemene middelen opsoupeerden. Daarom konden gemeenten niet anders dan voor steeds

onbeduidender lokale belangen de hand ophouden bij de vakdepartementen, die daarin weer een kans zagen om met bijbehorende voorwaarden de gemeentelijke praktijk te sturen.

Sanering van specifieke uitkeringen

In de slijpstream van het decentralisatiestreven kwam er beleid voor specifieke uitkeringen dat niet alleen defensief was ingesteld, zoals staatssecretaris Polak al had geregeld met zijn waakhondfunctie in de Ministerraad, maar ook sanering van het bestaande behelsde. Daartoe moest eerst inzicht worden verschaft in de omvang van het verschijnsel. De operatie Sanering Specifieke Uitkeringen behelsde allereerst het maken van een jaarlijks Overzicht en daarvoor werden nieuwe comptabiliteitsregels uitgevaardigd die ministeries verplichtten al hun specifieke uitkeringen afzonderlijk te presenteren. Het eerste Overzicht kwam in 1983 en telde maar liefst 583 regelingen. Hieraan ging een groot aantal definitiegevechten vooraf²⁶. De 583 werden gecanoniseerd en vervolgens werden hieraan taakstellingen gekoppeld om het aantal binnen één kabinetsperiode met 25% terug te brengen. Ruw, maar doeltreffend in de handen van terriërs als Peter Welling en Hein Glerum. Eind jaren '90 na nog drie gelijksoortige saneringsoperaties was het aantal specifieke uitkeringen geslonken tot 116! In 1996 werd zelfs het jaarlijkse corvee om een afzonderlijk Overzicht Specifieke Uitkeringen uit te brengen afgeschaft. De praktijk om specifieke uitkeringen in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken te verantwoorden werd voldoende ingesleten geacht. Maar nog was de politiek niet verzadigd. Een van de pijlers in het Programma Andere Overheid van minister Thom de Graaf was gewijd aan de vernieuwing van de verhoudingen tussen de bestuurslagen en het belangrijkste onderdeel daarvan behelsde, jawel, een sanering van specifieke uitkeringen. Alsof dat afgekloven thema een 'andere overheid' werkelijk profiel zou geven. Een commissie onder leiding van Elco Brinkman (!) wist met voorstellen te komen om het aantal specifieke uitkeringen nog terug te brengen tot 22 op termijn (op korte termijn 34) (Stuurgroep Brinkman, 2004). Overigens hebben al die saneringen meer geresulteerd in bundeling van kleine regelingen tot brede doeluitkeringen dan in grootscheepse verschuiving van het financieel aandeel van specifieke uitkeringen ten opzichte van de Algemene uitkering van het Gemeentefonds. In 2005 bedroeg die verhouding nog steeds 3 : 2 en na effectueren van alle voorstellen van de stuurgroep-Brinkman kan de verhouding ongeveer fifty-fifty worden.

Perverse effecten van taakstellingen

Is het spreekwoord nu "Wie bepaalt, betaalt" of omgekeerd: "Wie betaalt, bepaalt"? Allebei zijn in de praktijk herkenbaar, maar Binnenlandse Zaken voerde de laatste redenering aan om specifieke uitkeringen als machtsmisbruik te brandmerken in het streven naar decentralisatie in de verhoudingen tussen Rijk en andere overheden. Soms werden tegenstrijdige argumenten aangevoerd om toch maar bekostiging via het Gemeentefonds te bepleiten. Bijvoorbeeld het argument van de relatief geringe bedragen die een voorziening vergt, ook is de spreiding over het land zeer ongelijk. Dan valt de verdeelproblematiek weg in de wet van de grote getallen. De beheerders van dat fonds waren daar niet altijd blij mee. Gert-Jan Uhl, de vroeggestorven directeur BFO, die als architect van de moderne Financiële verhouding mag gelden, was juist dol op de wet van de grote getallen. En ook de gemeenten niet altijd.

Behalve dat het ministerie – nodig of niet - veertig jaar lang hardnekkig bleef vasthouden aan het eenmaal gekozen streven om specifieke uitkeringen af te schaffen, bracht dit beleid ook ongerijmdheden voort. Zware gevechten werden geleverd over de definitie van specifieke uitkeringen om maar buiten de saneringsdrift te vallen of om toch maar de taakstellingen te kunnen halen. Ik vat dit achteraf op als uitingen van symbolisch bestuursbeleid dat weinig meer te maken heeft met de

²⁶ Het ging dan bijvoorbeeld om zogeheten pendantregelingen, die zowel gemeenten als particulieren (bijvoorbeeld openbare en bijzondere scholen) tot doelgroep hadden of om regelingen waarvan gemeenten konden profiteren, niet als beleidsmaker, maar in hun hoedanigheid van eigenaar van grond of gebouwen. Die grenskwesties laat ik hier verder terzijde. Interessant is wel het leerstuk van de verhouding tussen publiek- en privaatrecht, waarbij het eerste voorgaat. Een gemeente die eigenaar of huurder, koper of anderszins privaatrechtelijk rechtssubject is, doet dat nimmer vanuit particuliere motieven, maar altijd vanuit publiekrechtelijk belang. Gemeentelijk boseigendom kan dus nooit worden losgezien van een beleidsmatig oogmerk ten bate van de gemeenschap, aldus de doctrine.

maatschappelijke werkelijkheid. Zo werd een begrip als 'pendant-uitkeringen' uitgevonden voor subsidieregelingen die niet alleen voor gemeenten of provincies maar ook voor particulieren van toepassing waren. In het streven om zoveel mogelijk specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds over te hevelen worden concessies gedaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de toepasbare verdeelsystematiek, maar ook ten aanzien van het axioma dat over de besteding van middelen uit het Gemeentefonds geen verantwoording hoeft te worden afgelegd. Om maar zoveel mogelijk regelingen binnen te halen worden in 2006 binnen de algemene uitkering zogeheten Integratie-uitkeringen en Decentralisatie-uitkeringen in het leven geroepen, waarvan de verdeling nog een tijdlang per gemeente precies wordt uitgerekend. Deze middelen worden dus niet volgens de algemene, globale verdeelmaatstaven uitgekeerd. Verder kunnen hierbij ook nog afzonderlijke informatie-eisen worden gesteld.

4. Jan Hendriks, Marie-Louise van Muijen, Bestuursakkoorden

On speaking terms

Bestuursakkoorden werden in de jaren '90 plotseling enorm populair. Op één punt onttrokken deze zich aan de definitie van complementair bestuur, omdat het zelden ging om de binding tussen besturen van afzonderlijke openbare lichamen; eigenlijk waren dit toch vooral herenafspraken tussen Binnenlandse Zaken en de VNG over algemene spelregels in de interbestuurlijke verhoudingen, meer in het bijzonder op financieel terrein. Dat was nodig voor het herstel van geschonden vertrouwen nadat het kabinet Lubbers-I communicatief onhandig en naar het oordeel van de VNG onredelijk was begonnen met bezuinigingen, ook ten laste van het Gemeentefonds.

Het idee voor het eerste bestuursakkoord is toegeschreven aan Ed Nijpels, toenmalig fractievoorzitter van de VVD en onderhandelaar voor de kabinetsformatie van het kabinet Lubbers I in 1986. Dit was een idee dat uitstekend paste in de poldertraditie. Jan Hendriks was directeur-generaal binnenlands bestuur en een enthousiast adept van dit idee. Zijn voorganger Jos Staatsen had bestuursakkoorden al in het milieubeleid helpen introduceren, maar daar was het vooral bedoeld als sturingsinstrument in plaats van dwingende gedragsregels. De functie om de interne waarborgen voor goed bestuur vast te leggen in een gezamenlijk goodwilldocument met de vertegenwoordigers van gemeenten en provincies, was een vondst. Iets geheel nieuws in het binnenlands bestuur (vrij kort na de sceptische werkgroep Complementair bestuur). Het werd ontvangen als het ei van Columbus en de ambtenaren vroegen zich af waarom zij dit niet zelf hadden bedacht. Maar natuurlijk kwam dit idee uiteindelijk toch ook uit een ambtelijke koker. Al na de eerste kabinetsperiode van Lubbers was de relatie tussen Rijk en gemeenten danig bekoeld door de gepercipieerde afwenteling van bezuinigingen op de decentrale overheden. Toen DG-Statesen voortijdig vertrok om burgemeester van Groningen te worden, was men het er bij de leiding van het ministerie over eens dat zijn opvolger uit de gemeentelijke kring zou moeten komen om het geschonden vertrouwen te verbeteren.

De innovatie

Jan Hendriks had zich als burgemeester van Wijchen onder meer onderscheiden door een creatief idee in de sfeer van financieel beheer bij overheden met een kapitaaldienst. Dit lucratieve idee (hoogrentende leningen converteren voor laagrentende) trok ruim de aandacht en vond breed navolging. Zijn bestuurlijk-politieke kwaliteiten bleken daarnaast uit een succesvolle campagne om de zogeheten Stopwet te stoppen, waardoor zijn gemeente Wijchen met terugwerkende kracht zou worden beroofd van een eigen gemeentepolitiekorps. Zijn beminlijke persoonlijkheid was echter minstens zo belangrijk voor een geslaagde sollicitatie naar deze begerenswaardige post in het binnenlands bestuur²⁷. Na zijn aanstelling in 1985 wist hij inderdaad een zeer hartelijke relatie te ontwikkelen met de toenmalige hoofd-directeur van de VNG, Ed Berg. Zij hielden elkaar goed vast. Samen kwamen zij tot de conclusie dat het ontwikkelen van spelregels in het binnenlands bestuur en

²⁷ Van de zes Directeuren-generaal Binnenlands Bestuur (of Openbaar Bestuur) die tussen 1980 en 2006 optraden zijn er vier meteen daarna terecht gekomen in bestuurlijke functies (minister, CdK of burgemeester van een grote stad) en twee zijn SG geworden.

in het bijzonder in de financiële verhouding van de allerhoogste urgentie was. Gevoeligheid voor de stijl van bejegening van 'lagere' overheden door het Rijk werd een belangrijk aandachtspunt bij Binnenlandse Zaken. Empathisch gedrag was dringend geboden, zeker ook vanuit rijksbelang geredeneerd, om de feitelijke afhankelijkheid van de medewerking van decentrale overheden aan het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken als milieuvervuiling, integratie van minderheden of criminaliteitsbestrijding te materialiseren.

Een Bestuursovereenkomst tussen de VNG namens alle gemeenten en het Rijk zou een belangrijke symbolische meerwaarde hebben. Gelijkwaardigheid tussen de partners in het huis van Thorbecke was een gedachte die na de oorlog was weggezaakt en die door de contractvorm uitstekend tot uiting kon worden gebracht. Dat was de waarde en ook het nieuwe van dit idee naast de zelfbinding van het Rijk, die wellicht ook wel met eenzijdige politieke oekazes bereikt kon worden. Met andere woorden zegt Jan Hendriks over zijn idee:

“Het was een uitstekende manier om te bewerkstelligen dat de niet aanwezige partijen in de Ministerraad toch invloed konden uitoefenen op de besluitvorming”²⁸.

Daarbij was Hendriks ervan overtuigd dat de kabinetsformatie de enige gelegenheid was om een dergelijk idee werkelijkheid te laten worden. In 1987 was er zo'n zeldzame kans. Er is weinig fantasie voor nodig om te weten dat de heren de partijleiders hebben aangesproken voor de verkiezingscampagne. Toevallig was het Ed Nijpels (VVD), die als eerste hapte en in een publicatie of interview in Elsevier het idee lanceerde.

Betekenisvolle gedragsnormen of mantra?

Inderdaad heeft het Bestuursakkoord, dat mede dankzij de inzet van staatssecretaris Dieuwke de Graaff-Nauta is tot stand gekomen, een belangrijke rol gespeeld bij de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de bestuurslagen en daarmee bij het organiserend vermogen van de Nederlandse overheid als geheel.

De indirecte effecten van het Bestuursakkoord door het openen van communicatiekanalen die anders waarschijnlijk met wantrouwen verstopt zouden zijn gebleven, waren minstens zo belangrijk als de gemaakte, nogal defensieve, afspraken zelf. Nu was het nog zaak elkaar op te zoeken bij de aanpak van complexe vraagstukken. Dat gebeurde nog erg schoorvoetend. Nog verder weg stond de verbinding met maatschappelijke partners die evenzeer nodig zijn bij de constructieve aanpak van problemen. Maar de eerste voorwaarde voor normale volwassen relaties tussen departementen, gemeenten en provincies was geschapen met het Bestuursakkoord.

Het Bestuursakkoord was zo succesvol dat het na enkele herhalingen niet meer was weg te krijgen, ook al is de oorspronkelijke functie om normen voor goede interbestuurlijke betrekkingen vast te leggen allang overbodig geworden. Die waren intussen wel bekend of zouden door een enkele verwijzing naar bestaande documenten in herinnering gebracht kunnen worden. De belangrijkste spelregel was het zogeheten evenredigheidsbeginsel in de financiële verhouding. De accessen van het Gemeentefonds werden wettelijk bepaald door het percentage waarmee de Rijksbegroting van jaar op jaar werd verhoogd of verlaagd. Daarmee werd voorkomen dat gemeenten zwaarder zouden worden 'gepakt' dan het Rijk. Daarnaast profiteerden gemeenten automatisch van meevallers bij het Rijk. En er waren nog meer gedragsregels, die vooral voor het Rijk zelfbinding impliceerden aan de norm dat lokale autonomie een groot goed is in een democratie. Dezelfde regels golden voor de provincies. Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) werden soortgelijke afspraken gemaakt in een afzonderlijk bestuursakkoord.

Het klimaat waarin het nodig was om steeds weer de goede verhoudingen te beklemtonen binnen het bestuursbeleid valt goed af te lezen uit het enige jaarverslag dat de afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen ooit heeft uitgebracht, in 2006. De titel hiervan luidt: “Werken aan vertrouwen: Een jaar van terugblikken en vooruitkijken”. Het jaarverslag begint met een hoofdstuk over interessante werkbezoeken die werden afgelegd in het veld, uiteenlopend van een zorgkantoor, daklozenopvang van het Leger des Heils tot jeugdpreventieprogramma's. In de rest van het stuk komt

²⁸ Interview met Jan Hendriks, op 2 augustus 2007 in Zwolle.

niets terug dat wijst op benutting van de inzichten over deze inhoudelijke problemen voor bestuursbeleid, maar richt alle aandacht zich op toezichtrelaties, decentralisatie en de naleving van de Code Interbestuurlijke betrekkingen.

Symbolische of echte samenwerking? Bestuursakkoord Nieuwe Stijl

Toen jaren later (1999) werd besloten tot de introductie van een ander type akkoord, een Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), het eerste gezamenlijke bestuursakkoord met VNG en IPO samen, met een veel meer inhoudelijk karakter, durfde men toch de algemene bepalingen met dezelfde normen niet los te laten. In november 2004 werden de gedragsregels 'gecodificeerd' in een Code Interbestuurlijke Verhoudingen (Ministerie van BZK, IPO en VNG, 2005), die nog steeds worden aangehaald (Van Muijen en Wolthuis, 2008). Het kabinet-Balkenende III sloot in 2008 wederom een bestuursakkoord met VNG en IPO over algemene bestuurlijke principes en intenties.

Het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl van 1999 had echter de ambitie om een probleemgerichte benadering te kiezen. Maar hoewel daar al aanmerkelijk meer praktische ideeën uit voortvloeiden dan uit algemene normdiscussies, bleek ook hier overwegend Haags overleg tussen VNG, IPO en ministeries plaats te vinden. Het wreekt zich steeds weer dat wie met de VNG spreekt, daarmee nog niet met de individuele gemeenten om tafel zit. Toch was de winst van het BANS evenals bij de eerste Bestuursakkoorden vooral dat geïnvesteerd werd in netwerkvorming, dit maal ook tussen VNG en IPO met afzonderlijke ministeries. Het integraal jeugdbeleid met zijn sluitende aanpak en het interbestuurlijke plattelandsbeleid (landelijk gebied) zijn beide voorbeelden die bij het BANS zijn ontstaan. Ook het Europa-overleg gericht op de doorvertaling van Europese regelgeving voor de decentrale overheden vindt hier zijn ontstaan. Projectleider Marie-Louise van Muijen toont zich vooral tevreden over de mogelijkheid om inhoudelijke afspraken in het Overhedenoverleg te verbinden aan financiële ruimte²⁹. Het proces had vooral voordeel van de prioriteitenkeuze na vaststelling van het BANS waar echt aandacht op werd gericht. Dat waren de thema's (jeugd en platteland) waar de tijd rijp was voor echte meerwaarde. De bestuurslagen waren niet toevallig alle drie hierbij betrokken. Binnenlandse Zaken zag meer mogelijkheden om de positie te versterken tegenover de andere ministeries, waarbij de sturingskwesties aan de orde konden worden gesteld. Binnenlandse Zaken kon aan de hand van VNG en IPO en aan de hand van de minister-president en de minister van Financiën onderwerpen agenderen die bestuurlijke meerwaarde opleverden.

De psychologische dwang die uitging van het periodieke Overhedenoverleg op de ministeries was merkbaar. Dit was een nieuw orgaan waar vooral de aanwezigheid van de minister-president en de minister van Financiën autoriteit verleenden aan de gemaakte bestuursafspraken. De andere ministers kwamen hier duidelijk verantwoording afleggen. De toon werd gezet door de premier en de voorzitters van VNG (Deetman) en IPO (Franssen). De ministers van Binnenlandse Zaken dreigden hier een tweede viool te spelen en moesten waken voor hun positie. Dat gold voor minister Bram Peper meer dan voor Klaas de Vries, die uit zijn vorige functie als hoofd directeur van de VNG goede persoonlijke banden had met die organisatie. Toch werd per saldo de interdepartementale positie van Binnenlandse Zaken duidelijk versterkt door het gezamenlijk optrekken en door de status van de interbestuurlijke betrekkingen die BANS met zich meebracht. Het ging nog niet zover dat mensen van buiten konden worden uitgenodigd, die Haagse probleemdefinities hadden kunnen doorbreken. Later konden middenveldpartners wel aanschuiven in het project Jong!.

Vitale Coalities

De gezamenlijkheid van het akkoord met drie bestuurslagen symboliseerde ook wel iets van de veelgehoorde gedachte dat – in de ogen van de burger – er maar één overheid is (zie ook dossier E), maar kon tegelijkertijd niet verhullen dat het onderwerp 'Rol van de provincie' bij de uitwerking de grootste meningsverschillen opleverde. Dat gebeurde zowel in de afzonderlijke werkgroep die aan dit onderwerp werd gewijd als in andere BANS-werkgroepen als jeugdbeleid en ruimtelijke investeringen. Overleg over specifieke lokale problemen tussen individuele stakeholders in een concrete setting aan het grondvlak van het openbaar bestuur kwam zelden voor, laat staan contact met gewone burgers.

²⁹ Interview met Marie-Louise van Muijen op 27 en 28 juli 2007

Projectleider Marie-Louise van Muijen heeft nog geprobeerd via de Bestuursacademies cursussen aan te bieden voor gemeenteambtenaren. Dat had een prachtige entree geboden voor individuele contacten, maar door de malaise binnen deze onderwijsinstellingen die zich kort daarna openbaarde, is daar niets meer van gekomen. Contact met echte gemeenten werd door de VNG niet gestimuleerd³⁰. Het BANS leefde dan ook nauwelijks in het veld. Een uitzondering wat betreft vitale coalities vormde het plattelandsbeleid, dat werd gekoppeld aan het BANS. Het ministerie van Landbouw (LNV) maakte van de gelegenheid gebruik om een deelakkoord met de provincies te sluiten. Dit mondde uit in probleemgericht maatwerk door met alle betrokkenen te komen tot plattelandsbeleid in Noord-Limburg. Het enige voorbeeld waar in het BANS rechtstreeks met echte gemeenten en belanghebbenden werd onderhandeld. Direct resultaat werd ook bereikt op het terrein van waterbeheer blijkens een afzonderlijk deelakkoord. Een voorbeeld van een idee dat uit het BANS voortvloeide is de verdere gedachtevorming over jeugdbeleid, pas onder het kabinet Balkenende II uitgewerkt in het project 'Jong!'. Bij Binnenlandse Zaken was de ontwikkeling van ketenregie (zie dossier E) mede een sequeel van BANS. Dat was weer een product van de gesprekken met VNG en IPO over het thema jeugdbeleid. Kortom, er werden wel degelijk forse stappen voorwaarts gezet.

5. Floris Plate en Jan de Winter: D'project, experimenten van onderaf laten komen

Betrekken van de doelgroep als extra kans, maar onzekere factor

Beleid moet je in zijn effecten helemaal kunnen doorrekenen, anders moet je er niet aan beginnen'. Zo dacht ik er ooit ook over en iedereen bij Binnenlandse zaken in die tijd. We verplaatsen ons dan wel naar februari 1987, naar de stafvergadering van de Directie Coördinatie Bestuursbeleid (CB). Onze hoofdpersoon, Jan de Winter, ambtenaar uit CRM die bij toeval in het bestuursbeleid was beland, had het moeilijk. Na een lange leerweg en loopbaan had hij het geschopt tot afdelingshoofd belast met decentralisatiebevordering. Dat was een politiek issue in die tijd. Jan zat er maar mee. Al jaren was er maar mondjesmaat gedecentraliseerd en dat terwijl de VNG en de Tweede Kamer (althans de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken) schreeuwden om meer. Eerlijk gezegd vroeg hij zich wel eens af waar hij aan was begonnen. Alles had hij al geprobeerd aan decentralisatievoorstellen en steeds was het voorspelbare antwoord van de ministeries 'nee' geweest. Kennelijk wist Biza niet de juiste snaar te raken. En dat terwijl het toch voor iedereen, inclusief de beleidsdepartementen zelf duidelijk was dat de rijksoverheid de regelvloed niet meer kon beheersen, tekortschoot in het leveren van maatwerk. Daarom werd de staatssecretaris volgens hem terecht aangesproken op decentralisatieresultaten en dat verklaart de crisis in de Directie CB.

In deze bedrukte atmosfeer kwam zijn directeur Floris Plate een maandagochtend terugmelden van een IULA-conferentie in Istanbul (!) over een project in Zweden en Denemarken. Bepaalde geselecteerde gemeenten ('Frikommuner') werden daar in staat gesteld experimentvoorstellen aan te dragen op het terrein van decentralisatie en deregulering. "Dat moesten wij in Nederland ook eens proberen", flitste het door Jan's hoofd. Hij schreef het op in een notitie, overtuigde zijn bazen en die weer de staatssecretaris met een plan van aanpak en met sterke argumenten. Top down was het niet gelukt, misschien zou bottom up meer kunnen losmaken. Tegen gemeenten zouden departementen misschien minder gemakkelijk nee kunnen zeggen, zeker als het om experimenten ging. Als we toen al gezegend zouden zijn geweest met de VBTB-operatie³¹, had Jan nog wel een harde dobber gehad om de controller tevreden te stellen, omdat resultaat van het project vooraf niet berekend, maar alleen gehoopt kon worden. Hij noemde nu een willekeurig aantal geschatte decentralisatievoorstellen en experimenten als

³⁰ Interview met Ciska Scheidel 31 juli 2007

³¹ Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, een rijksbrede impuls vanuit Financiën om het beleid SMARTer te maken, passend in de leer van het New Public Management. Overheidsbeleid moet duidelijk zijn gericht op resultaten en afrekenbare prestaties.

nog totaal onbekende oogst van de operatie. Wie kon bevroeden dat uiteindelijk de vastzittende discussie over winkelopeningstijden in Nederland is opengebroken door dit avontuur aan te gaan?

Nederlandse vertaling van Frikommuner

Flink aangepast aan onze egalitaire poldersamenleving kwam er inderdaad een project D'gemeenten en D'provincies met mijzelf als projectleider. De VNG en het IPO werden in het complot betrokken en zorgden er meteen al voor dat het project niet op voorhand beperkt zou worden tot een te beperkt aantal (in Zweden negen) bevoorrechte gemeenten of gebieden. Alle gemeenten en provincies mochten voorstellen indienen. Bovendien zou in Nederland niet alleen lokale differentiatie naar plaatselijke behoefte voorop staan, maar landelijke invoering van nieuwe voorstellen, desnoods na een fase van experimenteren in een aantal gemeenten. Het was een soort ideeënbuis (bottom up in het kwadraat) en timing was een belangrijke factor voor de uitkomst. Er werden uiteindelijk 500 verschillende voorstellen ingediend, de meeste nogal administratief, maar ook een paar maatschappelijk interessante. Dat winkels na 18 uur open zijn is inmiddels allang gemeengoed, maar in 1988 was dat nog zeer omstreden. De middenstand lag er dwars voor. Omdat EZ er wel wat voor voelde, werd een voorstel tot verruiming van de winkelopeningstijden verheven tot het eerste experiment op dat terrein in Nederland en voorloper voor de huidige Winkelsluitingswet. Uiteindelijk zou je kunnen zeggen dat de discussie over de winkelsluiting in Nederland is opengebroken door het avontuur in te gaan met de ideeënbuis en het experiment. Voor dat voorstel was op dat moment de tijd rijp en deze aanpak bracht dat naar boven.

Organische ontwikkeling op basis van toevallige factoren

Het procesmatig bijzondere van het D'project was dus dat het zelf de uitkomst was van een vrije verkenning, van Floris Plate via Istanbul en Scandinavië naar een typisch Nederlandse vertaling van een nieuwe aanpak van onderop. Tegelijkertijd leidde deze aanpak inhoudelijk tot een open en onzeker resultaat, omdat dit afhankelijk was van de inbreng van de gemeenten en provincies. Het grote aantal voorstellen die zonder onderlinge afstemming waren ingediend stond garant voor variëteit. De confrontatie met de ministeries leidde tot een selectieproces waarin de contingente factoren bepalend waren voor succes of falen. Naast het voorstel voor de verruiming van de winkelopeningstijden, dat werd gesteund door het ministerie van EZ, was er een voorstel waar het verantwoordelijke ministerie WVC op dat moment niets van wilde weten, namelijk het mogelijk maken van reclame in lokale radio en televisie. Dat was door de gevreesde concurrentie met de publieke omroep en met andere media onbespreekbaar, zelfs in de vorm van een experiment op bescheiden schaal. Reeds in de volgende kabinetsperiode bleken deze bezwaren als sneeuw voor de zon verdwenen en nu is reclame in de lokale en regionale omroep een doodnormaal verschijnsel.

6. Harry van Zon: kabinetsleiding onderhandelt over decentralisatie in ruil voor geld

Aanleiding en uitvinding van innovatie

Een volgende poging om decentralisatie te bevorderen was qua effectiviteit een grote stap voorwaarts. Het was dezelfde periode als de sociale vernieuwing (kabinet Lubbers-Kok). Daar zaten de VNG en IPO aan de andere kant van de tafel en had Binnenlandse Zaken de steun verworven van Algemene Zaken en Financiën. Dat was belangrijk, althans binnen het machtsdenken. Tijdens het kabinet-Lubbers III moest er weer eens bezuinigd worden en een slimme ambtenaar had een win-win-formule opgesteld. Als de rijksoverheid bepaalde taken zou overhevelen, zouden de gemeenten/provincies die 'mogen' overnemen met een budget dat vooraf met 10% gekort zou worden. Zo konden ministeries met decentralisatie 'verdienen'. Gemeenten zouden de taken waarschijnlijk op ongeveer gelijk niveau voortzetten, maar hetzij in de sfeer van efficiency, hetzij met een meer precieze afweging van lokale behoeften voordeel kunnen bereiken. Deze financiële prikkel was een klofje naar de hand van Harry van Zon, die na directeur Financieel-Economische Zaken te

zijn geweest in 1990 werd benoemd tot plv. DG Openbaar Bestuur en projectleider van de zogeheten Decentralisatie-impuls.

Meerwaarde van dit project

De grootste winst van dit project was de hartelijke steun van Lubbers en Kok als bondgenoten in het streven naar decentralisatie. Zij hadden gezag binnen het kabinet en hun warme pleidooien voor decentralisatie, al dan niet gedreven door geldelijk gewin, werkte aanstekelijk op hun collega's. Die begonnen echt creatief te worden, zoals minister Ritzen met de overdracht van de eigendom en het beheer van alle schoolgebouwen aan gemeenten. Aldus is de Decentralisatie-impuls van 1990-1993 verreweg de meest succesvolle van alle decentralisatie-operaties geweest, overwegend op de toer van de machtsstrategie, maar dan uitgebreid met meer argumenten dan alleen de bestuurlijke wenselijkheid van decentralisatie. De vernieuwing was tweeërlei: verbreding van de decentralisatiecoalitie met AZ en Financiën en het scheppen van een onderhandelingsarena met als ruilobjecten taken en verantwoordelijkheden enerzijds en geld anderzijds. Het was een typisch vanaf de top neergedaalde vernieuwing die echter tot mijn verbazing niet is beklijfd, althans niet in de vorm een taakstellende bezuiniging op tafel lag als onderhandelingsmiddel in ruil voor positieversterking van decentrale overheden. De combine tussen Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën is later wel voortgezet in het zogeheten Overhedenoverleg, maar daar werd vooral onderhandeld over inhoudelijke geschilpunten (zie dossier B.5). Het middel van financiële onderhandelingen veronderstelt de aanwezigheid van verschillende budgetten, wat zich bij gemeenten en provincies voordoet, maar ook in de zorg en bij het onderwijs of bij andere verzelfstandigde sectoren zou een soortgelijke onderhandelings situatie niet ondenkbaar zijn. Zoiets kan natuurlijk nog komen, maar dan beschouw ik dat niet als de rechtstreekse doorwerking van het idee van Harry van Zon in de organisatie. Dan zal het een tweede keer 'uitgevonden' moeten worden.

De winst van dit project zal binnen Binnenlandse Zaken mede worden afgemeten naar de mate waarin de onderhandelingspositie van het ministerie erdoor werd versterkt. Er waren per potentieel decentralisatie-onderwerp gemengde werkgroepen gevormd, waar de argumenten werden gewisseld en geslepen. Gemotiveerd door het politieke gewicht van de opdracht, zochten ambtenaren over en weer naar bruikbare arrangementen en naar oplossingen voor de aangedragen bezwaren. Ik noem drie voorbeelden van ideeën die aldus ontstonden.

Voorbeelden van creatieve oplossingen in dit project

a. WSW

De Sociale Werkvoorziening zou eigenlijk een louter lokale taak moeten zijn. Het grootste belang dat van de kant van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar voren werd gebracht was het behoud van het zeer grote aantal plaatsen voor gehandicapten (ca 90.000) dat in deze sociale werkplaatsen werd gerealiseerd. Daarbij kwam dat om historische redenen de verdeling van WSW-plaatsen zeer ongelijk was gegroeid. Het zou dus zeer moeilijk worden om middelen vooraf structureel en dus min of meer gelijkmatig over gemeenten te verdelen, waarbij zij in de toekomst zelfstandig de WSW in de gegroeide omvang in stand zouden houden. Het ging ook om veel geld (3,2 miljard gulden!). Eigenlijk moest een oplossing worden gevonden voor het streven om een landelijke taakstelling overeind te houden door de inzet van lokale middelen. Voor Binnenlandse Zaken werd de werkgroep getrokken door Jeroen den Uijl. Hij bedacht een oplossing die gebruik maakte van het Coase-theorema. Nobelprijswinnaar Coase had aangetoond dat de introductie van ruilhandel, ook bij publieke middelen, tot optimalisering van allocatie leidt. Den Uyl wilde alle gemeenten een taakstelling meegeven om een vooraf meegegeven aantal WSW-plaatsen in stand te houden, maar die hoefden ze niet binnen de eigen gemeente te realiseren. Als dat beter uitkwam, zouden zij ook plaatsen bij andere gemeenten mogen inkopen. Dit ei van Columbus heeft het dankzij geharnaste weerstand van de verantwoordelijk staatssecretaris (Elske ter Veld) niet gehaald, maar is later op heel andere terreinen, o.m. bij de emissiehandel wel toegepast³².

³² Interview met Jeroen den Uyl op 6 augustus 2007 te Amsterdam

b. De grootste debatten vonden plaats bij het ministerie van LNV, waar opviel dat iedereen buiten dat ministerie ervan overtuigd was dat belangrijke gebiedsgerichte taken op het gebied van natuurbehoud, recreatie, landinrichting en bosbeheer het beste in handen van de provincies gelegd zouden kunnen worden. De laatste 'echte Landbouwminister', Gerrit Braks verzette zich met hand en tand. Dit was doorgaans voldoende reden voor de politieke Regiegroep o.l.v. minister-president Lubbers om niet door te bijten, want het vermijden van een ministerscrisis stond nog hoger op de prioriteitenlijst dan het bereiken van decentralisatieresultaat en budgettaire winst. Toch bleek de veranderingsnoodzaak in het afbrokkelende Landbouwbastion aan de Bezuidenhoutseweg al zover voortgeschreden dat een compromis onafwendbaar bleek. Uiteindelijk werd de Dienst landelijk gebied geboren, een zelfstandig bestuursorgaan dat zowel door het Rijk als door de provincies werd aangestuurd. Deze unieke organisatie hield de uitvoeringsmacht centraal, terwijl middelen en beleidsvorming werden gedecentraliseerd. Ik wil niet beweren dat dit een fraaie oplossing was, maar uitvoerbaar was hij wel en het was de enige manier om LNV in beweging te krijgen.

c. De decentralisatie van de onderwijshuisvesting heb ik al genoemd. In tegenstelling tot bovengenoemde onderwerpen, was hier van weerstand van het ministerie geen sprake; integendeel Onderwijs en Wetenschappen kwam zelf met dit idee naar voren, omdat dit ministerie realisatie en het beheer van gebouwen in alle gemeenten van Nederland als wezensvreemde taak beschouwde. De grootste weerstand kwam hier van de kant van de VNG, die vooral aanhikte tegen de voorgestelde korting van bijna 10% op het jaarlijkse bouwbudget (ca 1,5 mrd gulden). De creatieve oplossing die hier in overleg met de mensen van O&W werd gevonden was dat niet alleen de bouwopgave, maar ook het eigendom van alle bestaande onderwijsgebouwen werd overgedragen aan de gemeente. Het ging dus in feite om een majeure kapitaaloverdracht, terwijl de gemeenten zich blindstaarden op de jaarlijkse investeringslasten. De bestaande gronden en gebouwen konden op langere termijn door de gemeenten vrijelijk worden herschikt om efficiënter en meer passend bij de plaatselijke situatie te worden benut dan alleen vanuit het gezichtspunt van één sector, namelijk onderwijs, en vanuit een centraal punt ("Zoetermeer") mogelijk was. Dit is een van de hoofdredenen voor decentralisatie; daar konden de gemeenten weinig bezwaar tegen hebben. Dat de financiële baten van de eigendomsoverdracht op termijn ruimschoots zouden opwegen tegen de verminderde jaarlijkse toevoeging aan het Gemeentefonds voor bouwuitgaven, kon moeilijk worden bewezen, maar waarschijnlijk kwam het de gemeenten beter uit zich van de domme te houden en te klagen over de onredelijke 10% korting, dan dit toe te geven.

Adviescommissie

De creativiteit van de eigen ambtenaren werd nog vergroot door de inbreng van een externe adviescommissie van drie door de wol geverfde oud-politici Cees van Dijk, Gijs van Aardenne en Walter Etty, die als 'buitenboordmotor' aan het project waren toegevoegd. Zij bleken van grote waarde, door hun creativiteit, hun inhoudelijke bestuurlijke kennis en ervaring en door de vergaandheid van hun voorstellen die ook de ambtenaren motiveerden om meer te durven. Zo heb ik de kracht van politiek bestuurders ervaren. Eigenlijk waren zij ook ingehuurd om deuren te openen die voor anderen gesloten bleven. Zij zouden gemakkelijker toegang hebben tot ministers en door bestuurlijk massagewerk wellicht weerstand kunnen wegnemen. Die kwaliteit heeft nauwelijks merkbaar effect gehad. Interessante kanttekening is nog te plaatsen bij het advies van Walter Etty, die vergaande decentralisatie van de algemene bijstandswet en aanverwante onderdelen naar de gemeenten bepleitte in de vorm van een budgetuitkering. De medewerkers van SZW, maar ook van de afdeling Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur bij Binnenlandse Zaken waren hier nog allerminst aan toe, omdat men het uitgavenpatroon van de Bijstandsuitkeringen in combinatie met de omvang met de ermee gemoeide bedragen niet geschikt achtte voor toepassing van een vooraf genormeerde verdeling. Later is het er toch van gekomen bij de invoering van de Wet Werk en Inkomen.

7. Berend v.d.Ploeg/Gerard Houterman: Decentraliseren met beleid 1998-2000

Denken vanuit maatschappelijke problemen

De nieuwe directie Coördinatie Bestuursbeleid verkeerde in permanente discussie over de formulering van haar missie en doelstellingen bij het verbeteren van het bestuur. Het is weinig bevredigend om dit ongeveer gelijk te stellen met 'binnen voorgenomen rijksbeleid het bewaken van belangen van de gemeenten', dat kan toch geen doel op zichzelf zijn, vonden veel medewerkers. Dit zou geduid kunnen worden als een ontluikend *governance*-denken gericht op maatschappelijke probleemoplossing.

Omstreeks 1986 schreven mijn collega Van Bork en ik een notitie aan de toenmalige DG Openbaar Bestuur Jan Hendriks met een voorstel om de missie van onze coördinerende taak t.a.v. het bestuursbeleid te interpreteren als 'voorkomen van afwenteling'. Frans van Bork, die bij de Raad voor de gemeentefinanciën had gewerkt, was vertrouwd met het begrip afwenteling vanuit de invalshoek van de bestuursinstrumenten. Wij waren tot deze omschrijving gekomen door onze opvoeding in het idee dat Binnenlandse Zaken de finale hoeder zou moeten zijn van het algemeen belang temidden van een oceaan van deelbelangen. Inderdaad zou dit een nieuwe inhoudelijke invulling zijn van de kwaliteit van overheidsbeleid, waarbij het resultaat van het najagen van deelbelangen wordt vertaald als afwenteling op andere belangen, op andere gebieden of toekomstige generaties³³.

Nu is het al erg moeilijk om effecten, incl. indirecte en afwenteleffecten, van overheidsbeleid te bepalen, zeker ex ante; lastiger is het nog om bestuurlijke arrangementen te beoordelen op hun procesmatige bijdrage aan resultaat in termen van belangenafwenteling. Dat zal zeker bij de DG hebben meegewogen in zijn afwijzende reactie op dit voorstel, maar ook was er geen begin van een alternatieve, soortgelijke inhoudelijke politieke visie op het algemeen belang. Er werd wel vaak lippendienst bewezen aan bredere bestuurlijke waarden als democratisch gehalte, effectiviteit etc., maar dat waren voor onze directie geen operationele toetspunten. Op ons (bestuurlijke) terrein beperkte de missie zich tot de specifieke programma's die toevallig op de politieke agenda waren doorgedrongen, zoals de sanering van specifieke uitkeringen en planprocedures, grotestedenbeleid, de totstandkoming van stadsprovincies e.d. Alles wat deze strevingen belemmerde moest worden gesignaleerd.

Een volgende poging om de missie van Binnenlandse Zaken opnieuw in te vullen redeneert consequent vanuit maatschappelijke problemen. Bij een doeltreffende aanpak hiervan worden alle bestuurlijke grenzen permeabel verklaard of zelfs ontkend. De rol van Binnenlandse Zaken zou dan zijn deze bottom up-benadering bestuurlijk te propageren en te faciliteren. Zoals ook is te zien in de werkwijze van het Agenda-overleg en later in het grotestedenbeleid (dossier C.3) kan in het bestuursbeleid steeds een onderstroom worden herkend die niet bij structuren en systemen, maar bij concrete problemen en verbindingen aangrijpt.

Bij deze alternatieve denkwijze kunnen verschillende personen worden genoemd, die echter weinig gehoor vonden. In 2008, wanneer dit relaas ophoudt, beschouwt de directeur Informatiebeleid Openbare Sector (IOS) Harry van Zon zich als een van de weinige exponenten van deze richting, redenerend vanuit de burger en vanuit megatrends waaronder informatisering. Met bepaalde tussenpozen werd ook voor deze aanpak binnen Binnenlandse Zaken enige ruimte gecreëerd om de benodigde inzichten te ontwikkelen.

Evaluatie van Decentralisatiebeleid

De eerste kans om deze aanpak tot hoofdstroom te verklaren ontstond wederom binnen de afdeling Interbestuurlijke betrekkingen (IB), zoals Coördinatie Bestuursbeleid na 1999 (na de afsplitsing van Grotestedenbeleid) was gaan heten. De afdeling had in 1995 het decentralisatiebeleid laten evalueren door prof. Fleurke c.s. (VU). Hun eindrapport "Decentraliseren met Beleid" had de werkelijke effecten

³³ De Brundtland definitie van duurzame ontwikkeling avant-la-lettre.

van het beleid dichterbij gebracht. Dat gaf te denken over de werkelijkheidswaarde van decentralisatiebeleid, al jaren in het hart van de afdeling (Fleurke c.s. 1997). Daarbij kwamen indrukken uit de Sociale vernieuwingsperiode, uit de escapade met procesmanagement en interactieve beleidsvorming en de beleidsverkenning naar aanleiding van het RBB-advies 'Besturen op de Tast' (RBB 1995).

Tussen 1995 en 1999 was Arie Jan Vos hoofd van de afdeling Interbestuurlijke betrekkingen. Onder zijn leiding was de afdeling al tot de slotsom gekomen dat standaardrecepten (decentraliseren!) niet werken. De meerwaarde van de afdeling zou zijn bij de departementen te makelen in bestuurlijke oplossingen met een ruim gevulde gereedschapskist aan arrangementen en voorbeelden van anderen onder de arm. Hij besloot een opdracht te geven aan Adviesbureau De Beuk teneinde te verkennen wat de beste strategie van de afdeling ten aanzien van decentralisatie verder zou zijn. In 1999 was Berend van der Ploeg zijn opvolger. Berends eigen idee was dat Binnenlandse Zaken en de andere ministeries samen op moesten trekken. Ook meer faciliteren dan bestrijden dus. Om met de beperkte capaciteit die zijn afdeling ter beschikking stond toch zinvol te kunnen bijdragen naast de grote inzet van de vakdepartementen, zouden we selectief investeren in enkele grote projecten: Nota Ruimte, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Integraal Veiligheidsbeleid e.d.³⁴

Missie van coördinatie

Tijdens een strategiebijeenkomst "op de hei" kwam de afdeling tot de formulering dat hun taak was anderen te helpen het bestuur bij de tijd te houden. Anders dan gebruikelijk bij een dergelijke externe opdracht was het idee van het bureau De Beuk samen met de hele afdeling te oefenen in bijeenkomsten over concrete casussen met 'stakeholders' uit verschillende complexe beleidsvelden van gemeenten, instellingen, maatschappelijke organisaties etc. Hier kwam onder meer de ketenbenadering (zie dossier D.4.) als dominante aanpak naar voren. Na afloop werd Frans Soeterbroek van De Beuk gevraagd in samenwerking met Mieke Pistorius van de afdeling IB een afsluitend rapport op te stellen, om te bouwen tot een beleidsnota voor de minister. Na enige tijd stoeien werd Gerard Houterman, één van de werkloos geworden projectleiders uit het project Stadsprovincies, gevraagd dit project tot een goed einde te brengen. Met hem waren we het er gauw over eens dat een vruchtbaar uitgangspunt zou zijn om de overheid principieel als één en ondeelbaar te beschouwen. De gewone burger maakt immers ook het onderscheid niet tussen de verschillende segmenten, lagen en onderdelen van de overheid. Het zou eigenlijk niet mogen uitmaken op welk niveau zich een maatschappelijk probleem aandient. Als het onderwerp een beetje complex is zullen in praktijk toch alle lagen betrokken moeten zijn; de praktische ambtenaar moet die besturen in de back office aan elkaar verbinden zonder dat de samenleving daar last van heeft. Frans Soeterbroek bedacht de toepasselijke titel "Dansen tussen de schalen", maar dat was voor de toenmalige minister Klaas de Vries een tikkeltje te frivol. Het verhaal werd uiteindelijk ondergebracht in de kabinetsreactie op een advies van de RoB over decentralisatie en de genoemde gedachtegang kwam lang zo prominent niet naar voren. In feite werd het einde van het algemene decentralisatiestreven ingeluid en vervangen door een meer incidenteel inspelen op contingentie. Dit zou echter niet lang worden volgehouden. Dat Binnenlandse Zaken deze benadering niet echt wist te waarderen, illustreert het hierna volgende voorbeeld. Het kabinet Balkenende IV kondigde al weer een volgende decentralisatieoperatie aan.

Denk vanuit het handelingsperspectief van betrokkenen

Een verhaal over de werkwijze van Binnenlandse Zaken en één van zijn medewerkers geeft aanwijzingen over de heersende bestuurstheorie.

Onder leiding van Arie Jan Vos kreeg de Afdeling Interbestuurlijke betrekkingen halverwege de Decentralisatie-Impuls een 'in company'-cursus van Anne Alons om ons te wapenen in de interdepartementale strijd. Van hem hoorden we voor het eerst (!) een echte veranderstrategie, d.w.z. een manier om een hele organisatie geleidelijk te laten kantelen. Dat was het verhaal van de 'groene haren', de veranderingsgezinde voorhoede binnen een organisatie. Daarnaast zijn

³⁴ Interview met Berend van der Ploeg, 11 september 2007 te Den Haag

er andere kleuren (bruine die echt weerstand bieden en grijze, de silent majority die wel meebuigen als de tijd is gekomen). De kunst is nu om deze groene haren op te sporen en met elkaar in contact te brengen. Wanneer zij een zekere kritische massa (zeg 10 à 15%) bereiken en als een verbonden netwerk opereren, zal de organisatie na enige tijd vanzelf hun kant opbuigen. Wij vonden dit wel een prachtig verhaal, maar konden daar met de afdeling niets mee. Zo werkten wij toch helemaal niet! Zo diep infiltreren in onze collega-departementen. We kenden daar hoogstens een handvol mensen, en dan nog vooral degenen die functioneel aan ons waren toegewezen (afdeling bestuurlijk-juridische zaken, soms FEZ, enkele beleidsmedewerkers van litigieuze onderwerpen) en dat waren niet perse vernieuwingsgezinde bondgenoten. Maar ja, wilden we nu iets echt veranderen of alleen maar een boodschap op de post doen en dan weer hard weglopen? Binnen de afdeling was wel het besef gegroeid dat het weinig vruchtbaar is om tegen windmolens (de departementen) te vechten. Berend van der Ploeg bracht de samenwerkingsgedachte ook onder woorden, maar iets anders dan een adviesrol is om binnen zo'n ander ministerie ook werkelijk verandering teweeg te brengen. Bart Fokkens, oudgediende bij Binnenlandse Zaken, laat onbewust een fraai voorbeeld van de aanpak van Anne Alons zien. Bart werd binnen Binnenlandse Zaken niet bepaald als een hoogvlieger gezien. Mij bleek later dat dit ten onrechte was. Zijn bazen hadden nogal wat met hem te stellen en gaven hem uiteindelijk de klusjes waar hij niet veel 'kwaad' kon, zoals de contacten met het ministerie van Landbouw, waar van oudsher weinig medebewindsrelaties en des te meer vormen van functioneel bestuur bestonden. In de loop van de jaren '90 kwam daar verandering in. De oriëntatie van het ministerie, dat werd uitgebreid met natuur en recreatie, verschoof geleidelijk van agrarische bedrijfsbelangen naar plattelandsontwikkeling. Daarbij herkende het de provincies na een periode van competentieconflicten uiteindelijk als natuurlijke bondgenoot. Dat betekende dat binnen dit ministerie ingrijpende veranderingen plaats vonden. Er waren dus ook medewerkers die de noodzaak of zelfs wenselijkheid van die verandering inzagen. Voor die mensen was Bart Fokkens een welkome gesprekspartner, die naast zijn weerzin tegen het abstracte vertoog van zijn werkgever ook degelijk sterke kanten had, namelijk sociale communicatie. Zo wist Bart op een bepaald moment de credits te verwerven voor de LNV-beslissing om 68 (!) uitkeringsregelingen te vervangen door een gebundelde regeling. Hij had een echte verandering bewerkstelligd. Tot mijn eigen verbazing zag ik zijn naam terugkomen op een lijst van genomineerde TOP-ambtenaren en wel een nominatie vanuit het ministerie van LNV. Dat was erkenning voor het feit dat hij daar volgens de 'methode-Alons' (zonder dat zo te noemen) vertrouwen had weten te winnen die hem op zijn eigen ministerie niet ten deel viel. Hij kreeg opdrachten als voorzitter op te treden van experimentele gebiedscommissies voor de toekomstverkenning in plattelandsregio's en bij zijn afscheid kreeg hij een symposium en een receptie aangeboden van LNV en niet van Binnenlandse Zaken. De moraal van dit verhaal is dat een goede verstandhouding met de te veranderen actoren uiterst effectief kan zijn, maar tegelijkertijd vervreemding van de thuisbasis kan meebrengen.

8. Marbeth Bierman: gedifferentieerde contracten met gemeenten

Een van de laatste directeuren voor Interbestuurlijke Betrekkingen, Marbeth Bierman, die vol zat met creatieve invallen en praktische inzichten, kwam in 1998 tijdens een lange autorit met de vraag of het niet eens mogelijk was om gemeenten veel meer zakelijk en afzonderlijk te benaderen. Zij vroeg zich af waarom in het binnenlands bestuur alleen met twee modellen kan werken: hetzij medebewind of autonomie.

Dus er is slechts keuze uit twee smaken: hetzij uniforme wettelijke regiems, hetzij domeinen waar het Rijk niets heeft te zoeken, zeker niet "afrekenen". Laten we eens een Derde Weg verkennen, zei ze: de wederkerige verhouding (vergelijk De Transactiestaat van Dik Wolfson (2005) avant-la-lettre): 'U wilt dit en dit bereiken in lijn met rijksdoelstellingen, denkt zo en zo beter resultaat te kunnen boeken dan de gemiddelde gemeenten, dan willen wij daar graag met

u afspraken over maken op basis van afrekenen achteraf'. Ik verzette mij aanvankelijk, als goed gesocialiseerd ambtenaar van Binnenlandse zaken, tegen deze haast commerciële gedachte. Toch bood ik aan het idee een beetje gemodificeerd uit te werken. Toen ontdekte ik dat de consensuele contractrelatie al veel vaker voorkomt en de traditionele medebewindsrelatie steeds minder. Gemeenten tekenen al in op vrijblijvend aanbod van het Rijk dat bedoeld is om te verleiden (experimentregelingen) of zij staan aan de wieg van nieuwe arrangementen die passen in het rijksbeleid, maar niet zijn voorgeschreven (HALT-regeling, kinderopvang, school-adviesdiensten, volwasseneneducatie) totdat het landsdekkend wordt gemaakt. Mevrouw Bierman liep al lang rond met dezelfde gedachte in verschillende varianten, dat er behoefte bestaat aan flexibiliteit en vergaande mate van differentiatie. Vooral bij Binnenlandse Zaken dat gewend is aan een uniforme ambtenaren CAO en aan uniforme gemeenten. Pas toen het echt niet anders kon, kwamen alleen enkele regio's als kaderwetgebieden in aanmerking, maar verschillende regiems golden daar niet en toen Friesland met een eigen variant aankwam, kon daar niet over gesproken worden.

Standaardisatie als huismerk van Binnenlandse Zaken

Tijdens een interview jaren later zet mevrouw Bierman haar ervaringen nog eens uiteen. Het concrete idee van takenpakketten en afspraken had Marbeth in de Verenigde Staten opgedaan, waar bepaalde federale taken, zoals drinkwatervoorziening, door bepaalde staten, die daarvoor belangstelling en capaciteiten hebben kunnen worden overgenomen inclusief de middelen. In de rest van het land blijft de centrale overheid die taak gewoon zelf uitvoeren. Ook zag zij overal in de samenleving maximale flexibiliteit en differentiatie om zich heen. Bijvoorbeeld in de Bijenkorf waar op elke vierkante meter een ander regiem, met andere arbeidsvoorwaarden en franchise-afspraken gelden. En dan blijft Binnenlandse Zaken maar vasthouden aan zijn uniforme gemeenten met uniforme wettelijk geregelde takenpakketten. Dat dit idee toen niet is omgezet in een serieuze verkenning, een project, wijt Marbeth Bierman vooral aan haar eigen tekort aan drammerigheid. Ze heeft wel talloze discussies gevoerd met onder meer de toenmalige DG Holtslag, die uiteindelijk zeker gevoel kreeg voor de bezwaren tegen blauwdrukdenken, maar een concreet initiatief heeft geen van beiden toen ondernomen. Ook is een verkennend gesprek met de VNG gevoerd om eens te polsen of flexibiliteit en differentiatie, maar tot een doorbraak heeft het toen niet geleid. Of de politiek hier nu de grootste dwarsligger is, is volgens Marbeth Bierman niet aannemelijk. Het zit dieper, in onze ambtelijke cultuur, het bureaucratisch denken.

"Wij kunnen slecht omgaan met transacties en met ongelijkheid", stelt zij vast.

"In de maatschappelijke realiteit van de 21e eeuw wordt dat steeds idioter. Een signaal van een wereldvreemde overheid".³⁵

Intene aanvechtingen van het gelijkheidsdenken

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), is zoals we zagen er wel een poging gedaan om meer probleemgericht op maat afspraken te maken tussen individuele bestuursorganen en ministeries, maar eigenlijk is dat steeds stukgelopen op de behoefte om vooral voor alle gemeenten gelijkelijk oplossingen aan te bieden, te voorkomen dat er een "lappendeken" zou ontstaan. "We gaan toch niet het cafetaria-systeem invoeren?", sprak directeur-generaal Van Halder dreigend over suggesties om gemeenten die ergens speciaal mee zaten, of die juist ergens voorop liepen een *Sonderbehandlung* aan te bieden (Terzijde: cafetaria's bieden met hun bescheiden kaart juist weinig variatie, misschien bedoelde hij à la carte, maar vermeed die terminologie misschien door associaties van die woorden met prefab-aanbod). Een schaars voorbeeld van probleemgericht maatwerk was het deelakkoord met LNV om met alle betrokkenen te komen tot plattelandsbeleid in Noord-Limburg. Ook binnen het grotestedenbeleid heeft het lang geduurd voordat men er anders dan met mooie woorden toe overging verschillende gemeenten te stimuleren hun eigen specifieke situatie en kwaliteiten te beklemtonen in de verplichte meerjaren ontwikkelingsplannen (MOP's). En toch is het in de Nederlandse bestuurscultuur een heel grote stap om differentiatie daadwerkelijk een groter accent te

³⁵ Interview met Marbeth Bierman op 17 juli 2007 in Heemstede

geven dan gelijkheid. Het enkele feit dat er 32 gemeenten als grote stad werden aangemerkt spreekt al boekdelen. Met inachtneming van het diep gewortelde gelijkheidsbeginsel kon Binnenlandse Zaken geen weerstand bieden aan de aanspraak van steeds meer gemeenten om ook bij de 'groten' te horen, uit oogpunt van status en verdienste (ik bedoel hier financieel voordeel).

Aan de vooravond van een nieuwe kabinetsformatie, toen er binnen de ministeries weer druk nagedacht werd over strategische opties, is dit denken nog wel in een directielijstje ideeën voor regeerakkoord 2002-2006 terechtgekomen. Het Rijk zou een programmabureau Ondernemend Bestuur kunnen inrichten, waarin goede, creatieve ideeën van gemeenten die bereid zouden zijn samenwerkingsafspraken aan te gaan, beloond zouden worden met regelvrijheid en reallocatieruimte. Later heb ik er nooit meer iets van gehoord. Wel bleek de uiteindelijke nota "Ieder zijn rol" (!) (Ministerie van BZK, 2004) wel degelijk veel ruimte te vragen voor differentiatie en uitvoeringsruimte, tussen gemeenten en provincies en zelfs op het niveau van professionals in onderwijs, zorg en veiligheid. Anderzijds stond de vraag centraal hoe iedere bestuurslaag 'zijn rol' kan krijgen binnen een ordelijke, eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden. Verschillende sturingsfilosofieën lijken hier te botsen. Er is misschien niet eens goed uit te komen. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen geeft dit goed weer (BZK, IPO en VNG, 2005:17), waarbij ik vooral wijs op de spanning tussen b en c :

"De visie op de interbestuurlijke verhoudingen uit de Code bestaat uit drie elementen:

- a. de Gemeente- en Provinciewet fungeren als basis voor de interbestuurlijke afspraken;
- b. de bestuurlijke ordening moet voorzien in de mogelijkheid om op een adequate manier de maatschappelijke opgaven aan te pakken. We werken dan ook probleemgericht;
- c. daaruit volgt de noodzaak tot een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken.

Vergeefse poging vanuit de VNG

In 2006 is Binnenlandse Zaken opeens driftig bezig differentiatiemogelijkheden te verkennen als reactie op de verkenning van de VNG (commissie Bovens 2006) en op de kritiek naar aanleiding van het schrappen van het gebruikersdeel van de Onroerend Zaakbelasting. Zou vergroten van differentiatie en verscheidenheid niet pleiten voor een herstel van het eigen lokaal belastinggebied? Een interne verkenning en ledenraadpleging over de toekomst van het lokaal bestuur concludeert dat de maatschappelijke ontwikkelingen een kanteling van het lokaal bestuur naar de samenwerking met de lokale omgeving meebrengen. Door deze horizontale oriëntatie zal meer ruimte nodig zijn voor verschillen tussen gemeenten, omdat de lokale context nu eenmaal verschilt (Commissie Bovens 2006). In het kielzog van deze VNG-discussie werd binnen Binnenlandse Zaken een projectgroep opgezet om differentiatiemogelijkheden te verkennen. Daar wist men niet goed raad mee. De suggestie van Marbeth Bierman over zakelijke afspraken over de creatieve aanpak van problemen per gebied of gemeente (centres of excellence) zou waarschijnlijk te veel de kat op het spek binden; de ministeries zouden het kunnen opvatten als uitnodiging om zich met de details te bemoeien en eisen te stellen op kosten van de gemeenten, iets waar Binnenlandse Zaken net een kwart eeuw tegen gevochten had. Differentiatie werkt ook niet echt als die verscheidenheid van bovenaf planmatig wordt aangeboden. Hoe dan ook, na de kabinetswisseling van 2007 is het genoemde project geruisloos verdwenen.

C. Dossier Achterstandsproblemenbeleid

1. Ger Ebbeling, (Henk van Ruller), Henk Molleman: Minderhedenbeleid

De geboorte van een nieuwe taak

Als het gaat over nieuwe inzichten die een doorbraak betekenden voor de ontwikkeling van de missie van Binnenlandse Zaken is de komst van het minderhedenbeleid zeker memorabel. Sinds de periode rond de Eerste Wereldoorlog, toen allerlei sectorale taken zich afsplitsten van het moederdepartement en de vakdepartementen werden gecreëerd, was het weinig aannemelijk om de zorg voor een inhoudelijk beleidsterrein bij Binnenlandse Zaken te plaatsen.

Aan de wieg van de coördinerende taak voor het minderhedenbeleid stonden de eerder genoemde Henk van Ruller, het kamerlid Henk Molleman en de CRM-ambtenaar Ger Ebbeling. Hun rechterhanden Frank van Kuik en Jan de Winter deden het voorbereidende werk. Maar zonder vice-premier en minister van Binnenlandse Zaken Hans Wiegel was het misschien heel anders gelopen.

Henk Molleman was voor de PvdA woordvoerder voor etnische minderheden. Bij motie vroeg hij op 23 juni 1977 ter gelegenheid van de bespreking van twee gijzelingsdrama's door Molukkers aan de regering om coördinerend beleid te ontwikkelen ten behoeve van alle minderheden. Zijn wens werd niet onmiddellijk verhoord. In januari 1978 volgde eerst een beleidsnota van de regering, wederom uitsluitend over Molukkersproblematiek. Wel opvallend was dat deze nota werd aangeboden door de minister van Binnenlandse Zaken Hans Wiegel. Hierdoor werd de belangrijkste aanbeveling gesymboliseerd, namelijk om de zorg voor Molukkers niet alleen meer aan CRM, maar aan alle relevante ministeries toe te vertrouwen (SZW voor werk, VRO voor wonen, O&W voor onderwijs enzovoort). Waarom kwam het onderwerp de integratie van etnische minderheden bij Binnenlandse Zaken terecht? Ik heb een viertal verschillende interpretaties van deze historische vraag opgetekend, die ik hier achtereenvolgens presenteer.

Interpretatie duwers en trekkers

Ger Ebbeling, directeur Culturele Minderheden bij CRM, was de meest uitgesproken push-(f)actor om het onderwerp van zijn ministerie over te hevelen naar Binnenlandse Zaken. Niet omdat het een zware, ondankbare en zeer complexe taak betrof, want dat is voor ambtenaren een uitdaging. Door jarenlange ervaring met het coördineren van de vele betrokkenen vanuit CRM was hij tot de slotsom gekomen dat positionering in dit ministerie het welslagen dan dit werk in de weg stond. De belangrijkste reden was het zwakke prestige van het 'agogenministerie' in de Haagse pikorde. Hierdoor miste hij het gezag om van VRO woningen los te praten, O&W tot onderwijsinspanningen te bewegen enz. Ook de steden, die intern tot een samenhangende aanpak verleid moesten worden, zouden volgens Ebbeling zich meer gelegen laten liggen aan de sturing van Binnenlandse Zaken dan van CRM, zoals hij had ervaren in zijn pogingen om daar meer dan een nietje door bestaande stukken te laten slaan. Ten slotte zouden SZW en Buitenlandse Zaken naar zijn inschatting nimmer bereid gevonden worden om hun respectieve coördinatietaken samen te voegen en dan bij CRM onder te brengen, wat niet alleen de Tweede Kamer, maar ook Ebbeling hoogst wenselijk achtte. Een ministerie met een meer erkende algemene coördinatiepositie als Binnenlandse Zaken zou dan meer kans maken .

Omstreeks dezelfde tijd, begin 1978, nam de SG van Binnenlandse Zaken, Pieter van Dijke, initiatief voor het inrichten van een kleine interdepartementale commissie (o.m. BiZa, CRM, Justitie) om na te denken over de uitwerking en organisatie van het beleid t.a.v. de Molukkersproblematiek. Van Dijke's vertrouweling Henk van Ruller werd voorzitter. Het secretariaat werd gevormd door Ad Geelhoed van Justitie en Jan de Winter, afdelingshoofd bij CRM. Zij werden het er snel over eens dat de Molukkers pars pro toto vormden van een bredere problematiek, die destijds verspreid was georganiseerd (vluchtelingen bij Buitenlandse Zaken, buitenlandse werknemers bij Sociale Zaken, Surinamers, Antillianen en Molukkers bij CRM). Bij de behandeling van de nota 'De Problematiek van de Molukse

Minderheid in Nederland' diende Molleman opnieuw een motie in van soortgelijke strekking. Ambtenaren bij Binnenlandse Zaken namen dus ook initiatieven, creëerden daarmee ook een pull-factor om het naar zich toe te halen.

Interpretatie restpost

Binnenlandse Zaken vervulde wel vaker een stoffer- en blikfunctie voor onderwerpen die nergens (of op verschillende plaatsen tegelijkertijd) in de rijksdienst thuishoorden, maar meestal zorgenkind waren voor de gemeenten (te beginnen bij de grote steden) of op een of andere manier een veiligheidsrisico veroorzaakten. Eind jaren '70 kwam zo iets meestal op het bureau van Henk van Ruller, wiens functie Adviseur Coördinatievraagstukken heette. Zo ook de Molukkersproblematiek. Twee gijzelingsacties en de bezetting van de Indonesische ambassade waren voldoende om de politiek te alarmeren. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, dat verantwoordelijk was voor de maatschappelijke integratie van Molukkers, woonwagengewoners en andere onhandelbare groepen, kon deze problematiek niet langer aan. Openbare orde was een taak van Binnenlandse Zaken, maar om het alleen als zaak van openbare orde te beschouwen ging ook te ver. De gastarbeiders werden tot het domein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschouwd, terwijl Justitie zich belastte met de toelating en opvang van vluchtelingen.

Interpretatie democratische grondrechten

Voor de activisten van het eerste uur, zoals Han Kapsenberg, Ben Koolen en Lute van de Linde lagen de drijfveren voor het beleid in de begindagen dichterbij thema's burgerrechten en grondrechten, die ook al bij Binnenlandse Zaken thuishoorden³⁶. Zij achtten het opnemen van minderheden zonder discriminatie binnen de gemeenschap een voortvloeiende uit de constitutionele waarden uit onze Grondwet. In geen departement werden deze algemene mensenrechten destijds meer doorleefd dan bij Binnenlandse Zaken. Dit komt ook in de buurt van de interpretatie achteraf van Ed van Thijn, die in 1979 als oppositieleider zich op enige afstand tot de besluitvorming bevond, tijdens een lezing in 2006:

"Het ontstaan van het minderhedenbeleid kan niet worden losgezien van de Molukse gijzelingsacties in de jaren '70. Dat was een vorm van extreem geweld (treinkaping, gijzeling van een school, bezetting van provinciehuis, enz.). Natuurlijk uiteindelijk met geweld beëindigd, maar de vraag rees: waar komt die extreme woede vandaan? De onvervulde droom van een onafhankelijke Molukse Republiek was één factor. Maar vooral ook het probleem van miskennis, achterstelling, uitsluiting, werkeloosheid en discriminatie, van generatie op generatie. En de WOEDE die dat veroorzaakte. Voor mijn generatie politici was dat een wake-up call. Het kabinet-den Uyl, later overgenomen door Van Agt-Wiegel ontwikkelde een 1000 banenplan. En vroeg zich af hoe het eigenlijk met andere minderheidsgroepen was gesteld. In die tijd ontstond het inmiddels klassieke, multiculturele concept van "integratie met behoud van identiteit". Na de Molukse gijzelingsacties is er voor het eerst, nota bene onder leiding van Minister Wiegel, die PvdA woordvoerder (Molleman) tot directeur van een nieuwe afdeling benoemde, een nationaal minderhedenbeleid ontwikkeld dat - dwars door de polarisatie van die dagen heen - algemene instemming verwierf. Het ging in die jaren om, wat genoemd werd, de doelgroepen van het minderhedenbeleid, hun gelijkberechtiging, hun emancipatie, het wegwerken van achterstanden en het tegengaan van discriminatie"³⁷

Interpretatie integratie in gemeenten en gemeentelijk beleid

De meest gehoorde redenering was dat gemeenten erop moesten worden aangesproken deze inwoners niet langer als een soort gewezen rijksonderdanen, maar als gewone burgers te beschouwen. Dit laatste punt, de verhouding met de gemeenten was volgens velen de belangrijkste reden om Binnenlandse Zaken met de coördinatie te belasten, omdat dit ministerie immers de directe relaties met de gemeenten onderhield.

³⁶ Uit interview met Lute van der Linde op 23 juli 2007

³⁷ Lezing van Ed van Thijn op 29 april 2006 te Amsterdam, geboekstaafd in de weblog van Anja Meulenbelt: <http://www.anjameulenbelt.nl/weblog/2006/04/29/van-thijn-over-minderhedenbeleid/>, laatstelijk geraadpleegd 14-11-2012

Achteraf reconstruerend uit verschillende gesprekken is de volgende argumentatie, verwoord door ooggetuige Jan de Winter, de meest aannemelijke:

“De fatale fout is geweest dat (etnische) minderheidsgroepen waaronder Molukkers zolang als doelgroep van het rijks welzijnsbeleid apart zijn gezet. De eerste zorg is dat deze mensen als gewone Nederlanders worden bejegend, met hun huisvesting, onderwijs, werk enzovoort en dan moeten ze net als alle burgers door de gemeente worden opgevangen en niet rechtstreeks door het Rijk. Wel is er eerst nog coördinerende zin aandacht nodig, maar eigenlijk alleen als overgang naar zo snel mogelijke ‘normalisatie’. Dat was de hoofdgedachte en via de ingangen ‘gemeenten’ en ‘coördinatie’ kwam men bij Binnenlandse Zaken terecht”³⁸.

Rol minister, politieke besluitvorming

Dit zijn al vier verschillende, tamelijk plausibele verhalen over deze keuze, en er zijn er meer. Belangrijk in ambtelijke kringen is natuurlijk ook het precedent. Door de behartiging van Molukkersvraagstukken, meer voor de vice-premier misschien dan voor Binnenlandse Zaken, had het ministerie in de persoon van Van Ruller al een voet tussen de deur. Toen zich de politieke vraag naar verbreding tot minderhedenbeleid aandiende, was minister Wiegel nog niet voetstoots voor het idee gewonnen, dit erbij te nemen. Hij had zijn handen vol aan de openbare orde aspecten. Hij meende terecht dat de capaciteit op zijn ministerie ten enen male ontbrak. Niettemin gaf minister Wiegel zich in de loop van 1978 geleidelijk gewonnen voor een bescheiden directie minderhedenbeleid op zijn ministerie. De minister gaf aan zijn directie Organisatie en Automatisering opdracht hiervoor een opzet te ontwerpen. Dat advies pleitte voor een lichte coördinatiestructuur.

Advies WRR

Op 2 februari 1979 nam de ministerraad het principebesluit. In maart 1978 had de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het onderwerp Etnische minderheden nog op de eigen werkgenda geplaatst. Meestal loopt de WRR ver voor de troepen uit, maar op dit terrein kon hij de ontwikkelingen ternauwernood bijhouden. Toen het WRR-rapport Etnische Minderheden in mei 1979 uitkwam was er intussen veel veranderd. De WRR bepleitte een kentering in het denken over etnische minderheden: we moesten rekening houden met hun blijvende aanwezigheid en met structurele maatregelen om hun integratie, wederkerige aanpassing en gelijke kansen te bevorderen. Nog voordat het advies goed en wel verscheen, had het kabinet al besloten tot de aanwijzing van een coördinerend minister voor het minderhedenbeleid. Het rapport van de WRR, geschreven door Rinus Penninx (1979: XXV) vermeldt hierover:

“De beslissing om deze functie toe te kennen aan de Minister van Binnenlandse Zaken waardeert de Raad positief, omdat daarmee tot uiting wordt gebracht dat het hier niet alleen sociaal-culturele problemen betreft, maar ook andere beleidskwesties. De overweging dat de Minister van Binnenlandse Zaken primair verantwoordelijk is voor de onderlinge relatie tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, acht de Raad dan ook niet meer dan één van de relevante overwegingen bij de aanwijzing van hem als coördinerend minister.”

Als we terugkijken is de introductie van de nieuwe directie als een stroomversnelling tot stand gekomen, grotendeels door de eendrachtige en energieke samenwerking van verschillende ambtenaren van verschillende ministeries. Ik wijs nog eens op de ongevroegde advisering door de WRR, die in feite als mosterd na de maaltijd kwam.

Het politieke tij was er ook rijp voor, waarbij kamerlid Molleman een belangrijke stuwende rol speelde. Minister Wiegel was zoals vaker op het juiste moment ter plaatse om de politieke winst te incasseren. In de ministerraad was een minister als Pais (Onderwijs) een groot pleitbezorger op de achtergrond.

Inrichting van de directie Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM)

De formule voor de directie was aanvankelijk analoog aan de kleine, hoogwaardige staf van de minister president. Pas later nam de directie onder leiding van Molleman, onder druk van de zorg voor

³⁸ Interview met Jan de Winter op 31-8-2007 te Den Haag

autochtone kansarmen, een wending naar meer algemeen achterstandenbeleid (probleemcumulatiegebiedenbeleid), waardoor men nauwer moest samenwerken met gemeenten. Hierdoor werd de directie groter, technocratischer en werd de samenhang met de andere onderdelen van DG-Binnenlands Bestuur zichtbaarder, zeker toen deze ook thema's als sociale vernieuwing en grotestedenbeleid gingen behartigen.

Aanvankelijk was de directie in verschillende opzichten een vreemde eend in de bijt. Door gebrek aan scherpe koers kon het beleid nog alle kanten op. Lute van der Linde verbaasde zich er over dat hij zijn activisme vanuit het Nederlands Centrum voor Buitenlanders als ambtenaar bij Binnenlandse Zaken vrijwel op dezelfde voet kon voortzetten. Hij vertelt over zijn entree in 1980:

“Verschillende mensen zoals Gert Jan Veerman en ik waren in de jaren '60 en '70 jaren sterk aangeraakt door mensenrechtenkwesities, Vietnam en de burgerrechtenbeweging in de Verenigde Staten. Ik was net dertig. Onze babyboomgeneratie stroomde de rijksdienst binnen. Een collega als Rein-Jan Hoekstra, die een aantal jaren ouder was, zag echt de revolutie aankomen en maakte zich als antirevolutionair zorgen. Minderhedenbeleid ging voor ons over gelijke rechten. Ik had eerder al bemiddeld tussen Justitie en Sociale Zaken en de Vakbeweging en kon als ambtenaar gewoon activist blijven. Ik was secretaris geweest van de Commissie voor Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken, een advocatenclub, die destijds nog wet Arbeid Buitenlandse Werknemers heeft kapot geamendeerd (22 amendementen, 18 daarvan aanvaard). Dat kon ik gewoon blijven doen! In het redelijke he, want ik was volgens mij vrij redelijk. De eerste jaren was er echt veel ruimte, maar toen het karakter van Gideonsbende werd ingeperkt, ben ik in 1983 naar CZW overgestapt... Aanvankelijk was het ook voor Ger Ebbeling de bedoeling om de directie te spiegelen aan de interdepartementaal optredende club voor Surinamers bij CRM. Een klein clubje naar het model van het kabinet van de minister-president bij AZ. Hoogwaardige staffunctionarissen die als troubleshooters dwars door de rijksdienst schoten. Maar helaas kreeg al gauw de ambtelijke reflex de overhand. Onder leiding van Henk Molleman, die de verleiding om te groeien niet kon weerstaan, werd een hele bureaucratie opgebouwd. Minder leuk was ook dat dezelfde Henk Molleman wispelturig en niet consequent opereerde. Dan had je maandenlang onderhandeld met verschillende ministeries en dan werd het resultaat in een overleg van Henk met DG's zo prijsgegeven.

De directie Minderheden stond erg los van de rest van Binnenlandse Zaken. We hadden nauwelijks contact met iemand als De Menthon Bake. Ik was wel verbaasd over het departement in die dagen. Ik had me als activist al voorbereid en twee grijze pakken aangeschaft, maar het halve departement bleek in spijkerpak te lopen. Ik verbaasde me ook over Elco Brinkman. Een DG die jonger was dan ik en razendsnel werkte. Ging je 's ochtends bij hem langs, had-ie 's middags al iets bij de minister gedropt. Elan was er in die tijd: BiZa verzet de bakens”....

“De band met de gemeenten kwam pas eigenlijk goed op gang toen Molleman met het PCG beleid begon. Mijn werk was vooral rijksbeleid, kiesrecht van minderheden, en dergelijke kwesities. De relatie met Justitie en Sociale Zaken was belangrijk. We werden het erover eens dat de tweede generatie moest worden gedefinieerd als Nederlands probleem, niet als vreemdelingenprobleem. Dat was een majeure beslissing. De Minderhedennota was het belangrijkste wapenfeit”.³⁹

Er speelden ook toevalligheden, zoals een teveel aan geld. Dat kwam zo: in 1980 ging het kennelijk nog goed met de overheidsfinanciën. Minister Pais van Onderwijs claimde voor zijn CUMI-Nota (culturele minderheden) een fors bedrag voor extra lessen in Nederlandse en niet-Nederlandse taal en cultuur. Toen stak minister Wiegel zijn vinger op en vroeg voor “zijn” minderheden ook een rond bedrag. Dat werd afgemaakt op 125 mln. Henk van Ruller kreeg de opdracht een verdelingsplannetje te maken. In diens ruwe begroting paste ook een post voor personeelskosten. Rekening houdend met wisselgeld stelde hij 25 fte., wat hij eigenlijk veel te veel vond gezien zijn eigen ideeën over een ideale slanke coördinatiestructuur. Het ‘probleem’ was echter dat Wiegel met zijn statuut gemakkelijk Financiën in de houding wist te zetten. De jonge ambtenaar Frank van Kuik, werkstudent bij Henk

³⁹ interview met Lute van der Linde op 23 juli 2007

van Ruller, die naar Financiën werd gestuurd om eens voorzichtig te gaan praten over het lijstje, merkte tot zijn grote verbazing dat alle posten voetstoots werden aanvaard. Zijn minister had het pad voor hem geëffend. Zo begon de directie met een te ruime jas en dat is alleen maar erger geworden. Aan het eind van de rit had Henk Molleman 80 medewerkers tot zijn beschikking.⁴⁰

Het is hier niet de plaats om de effectiviteit en kwaliteit van het minderhedenbeleid en later het integratiebeleid te bepalen. Daarvoor is heel ander soort onderzoek nodig, dat in 2004 nogal uitgebreid is verricht door de Tweede Kamer (Commissie Blok, 2004). Mij gaat het om de bijdrage van het minderhedenbeleid aan de aanpak en inhoud van het bestuursbeleid. Nu is het wel opmerkelijk dat het rapport van de commissie-Blok, dat meer dan 600 bladzijden omvat (en dat zijn geen bijlagen) met geen woord rept over het probleemcumulatiegebiedenbeleid, wat een majeure bijdrage was aan het (bestuurs)beleid van Binnenlandse Zaken. Ook de kleuring van het minderhedenbeleid door de organisatorische plaatsing in de context van decentralisatiestreven krijgt daar geen aandacht. Wel wordt ten aanzien van de coördinatie geconcludeerd:

“In de jaren tachtig wordt een minderhedenbeleid geformuleerd met de volgende doelstellingen: voorwaarden scheppen voor emancipatie en participatie, het verminderen van sociale en economische achterstand, het voorkomen en bestrijden van discriminatie en het verbeteren van de rechtspositie. Met de WRR constateert de Commissie dat die doelstellingen in deze periode onvoldoende gerealiseerd zijn. Er is een discrepantie tussen beleid en uitvoering”.

Werkwijze van de directie Coördinatie Minderhedenbeleid.

Binnen de directie werden op papier voorwaarden gecreëerd om leerzame verbindingen met de werkelijkheid te leggen. Een afdeling Verticale en Groepencoördinatie (VGC) had tot taak om rechtstreeks contacten te leggen met het veld. Omdat hierin veel ambtenaren met een goed netwerk werden aangetrokken die zelf uit minderheidsgroepen afkomstig waren, was al een idee aanwezig over wat er in de verschillende gemeenschappen omging en hoefde dat niet van koepelorganisaties te horen. Aan de andere kant leidde de ambtelijke aanpak van het overleg tot vervreemding van de werkelijkheid, of liever de veelvormige werkelijkheden die zich binnen de gemeenschappen van minderheden voordeden. Er ontstond op den duur een vorm van ijzeren ring rondom het minderhedenbeleid doordat vaste woordvoerders van de minderheden zich opwierpen als intermediair. In de praktijk ontwikkelden deze woordvoerders eigen belangen, die niet altijd parallel liepen met die van hun veronderstelde achterbannen.

Jan de Winter, die ook bij CRM had gewerkt, lichtte dit in het interview dat ik met hem voerde, als volgt toe:

“Bij Binnenlandse Zaken werkten we volgens het model van het grotestedenbeleid zoals dat bij Van Ruller was opgebouwd met interdepartementale werkgroepen per onderwerp. Het probleem was alleen dat de meeste medewerkers van DCM niet wisten waar ze het over hadden, omdat ze grotendeels achter hun bureau werkten.... Ja, er waren wel contacten via de afdeling VGC, maar niet rechtstreeks met gewone mensen uit de minderhedengroepen, maar dat liep via hun woordvoerders en die hadden vaak hun eigen agenda. Bij CRM voerden wij zelf alle regelingen uit; dat was ook niet goed, want daarmee behandelden we de vreemdelingen anders dan Nederlanders, maar daardoor kwamen we wel in contact met gewone mensen. Ook de medewerkers van DCM die bewust werden geselecteerd, die zelf uit migrantengemeenschappen kwamen en daarom geacht werden te weten wat daar leefde, hadden ook een eigen agenda. Het jammere is dat er van lieverlee een soort tussenlaag is ontstaan van mensen die er alle belang bij hadden hun achterban achterlijk te houden, ik zeg nu maar hard hoe het zat”.⁴¹

Opzetten lokaal minderhedenbeleid

Deze afdeling werd ook geacht de bestuurlijke infrastructuur binnen de gemeenten op te bouwen. Over de vraag of gemeenten zelf al ver genoeg waren om eigener beweging gecoördineerd lokaal

⁴⁰ Informatie ontleend aan de gesprekken met Frank van Kuik, op 1 augustus en 10 september 2007

⁴¹ Interview met Jan de Winter op 31-8-2007 te Den Haag

minderhedenbeleid op te zetten of dat ze hiervoor nog sturing van hogerhand behoeften werd verschillend gedacht. Zo werd er een bestuurskosten-subsidie ontworpen die voor de decentralisten binnen het directoraat-generaal een doorn in het oog was, maar toch enige tijd stand hield, omdat het in de opbouwfase verstandig beleid was. Hier doorheen speelden verschillende opvattingen over de wenselijkheid van categoriale voorzieningen voor specifieke groepen. Minderheden-organisaties zagen vaak meer heil in nationale veiligstelling van aparte voorzieningen dan in het alternatief te worden overgeleverd aan lokale afweging tussen algemene en categorale voorzieningen. Voor gemeenten was de keuze voor generieke voorzieningen niet altijd de meest voor de hand liggende, omdat dat impliceert dat van elke instelling voor welzijn, huisvesting, educatie, arbeidstoeleiding, etc. gevergd mag worden dat zij openstaan voor alle minderheidsgroepen, met alle taal- en cultuurproblemen van dien. Dit illustreert dat de perceptie van minderheidsbeleid als bestuursbeleid, in het bijzonder voorwaardenscheppend voor gemeentelijk organiserend vermogen nog niet zo gek is.

Interdepartementale coördinatie

Daarnaast was er een afdeling die de horizontale relaties tussen de sectoren (ministeries) moest verzorgen. Het belangrijkste instrument was de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid, vooral omdat hier ambtenaren van hoog niveau zaten die persoonlijk betrokkenheid voelden met het onderwerp, zoals Bas van Eindhoven van Onderwijs en Wetenschappen.

Volgens Lute van der Linde en anderen is het ideaal om beide benaderingen met elkaar te verbinden niet gelukt.

“Die integrale aanpak daar kwam niet zoveel van terecht. Ik vond toch dat de directie heel erg verkokerd werkte. Er was een afdeling met vakspecialisten, daar zat de staatsrechtelijke kennis, iemand anders deed werkgelegenheidskwesties en iemand deed de subcommissie VROM. En daarnaast had je de contacten met de gemeenten en met de doelgroepen. En het lukte maar niet om die twee takken van sport met elkaar te verbinden. Dat is later wel gelukt in het probleemcumulatiegebiedenbeleid. De departementen in de ICM⁴² zorgden er wel voor dat Binnenlandse Zaken niet al te veel te vertellen kreeg, Dat was ook weer niet de bedoeling.”⁴³

Probleemcumulatiegebiedenbeleid

Een echte innovatie vanuit DCM was de gebiedsgerichte aanpak in achterstandswijken. Immers het gebiedsgerichte probleemcumulatie-gebiedenbeleid (PCG) was hier ontwikkeld, al in 1985. Midden in de barre jaren '80 werd een budget vrijgemaakt, een relatief bescheiden bedrag van 10 mln gulden per jaar, dat in geselecteerde wijken werd uitgedeeld aan veelbelovende projecten. De analyse was dat minderheidsgroepen (èn kansarme autochtonen) geconcentreerd woonden in slechte wijken en dat alleen een geïntegreerde aanpak daar van leefbaarheids- welzijns- en sociaal economische problemen uitzicht op verbetering kon brengen. De stadsvernieuwing was in deze wijken voorgegaan, maar die richtte zich toch vooral op de gebouwde omgeving. Het innovatiedividend van DCM was onder meer de uitvinding van het probleemcumulatiegebiedenbeleid. Het is een aantrekkelijke hypothese, dat deze 'uitvinding' bespoedigd zou kunnen zijn door de plaatsing van DCM in een omgeving (DG-Binnenlands Bestuur) die sterk geneigd was in termen van integraal beleid en van decentrale (territoriale) samenhang te redeneren. De uit de aanpak van het PCG-beleid voortvloeiende omstandigheid dat rijksambtenaren zich intensief persoonlijk op de hoogte gingen stellen van achterstandenproblematiek op wijkniveau, was voor Binnenlandse Zaken nieuw. Of het inhoudelijk veel zoden aan de dijk heeft gezet, valt te betwijfelen, maar als aanpak was het PCG-beleid invloedrijk. Het is alweer stopgezet in 1989, maar vooral om in krachtiger varianten terug te komen. We zullen die aanpak straks nog herhaald zien worden bij Sociale vernieuwing en grotestedenbeleid.

⁴² Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid

⁴³ Gesprek met Lute van der Linde op 23 juli 2007

Ter onderbouwing van mijn analyse neem ik twee citaten op uit de stenografische verslagen van de verhoren van de commissie-Blok (Tweede Kamer 28689, nr 10: 59). Henk Molleman vertelt daar: “We konden vanaf het begin al zien dat de wijken die er slechtst aan toe waren en met de laagste huren, de instroomwijken zouden worden. Daar vindt dan de multiculturele samenleving plaats als een botsing tussen culturen en als een botsing van sociale belangen. Nu, dat is niet gelukt. Later hebben wij het geprobeerd in het kader van het zogenaamde probleemcumulatiegebiedenbeleid, een moeilijke naam die echter wel aangaf waar het om ging. Ik noem ook het oudewijkenbeleid. Wij hebben geprobeerd om dat op te pakken door teug te grijpen op het oude stadsvernieuwingsbeleid in de brede zin van het woord, dat niet alleen een bouwbeleid is maar ook een beleid van cultuur en een beleid van wijkvorming. Dan zie je dat je alle departementen nodig hebt, want het idee erachter is dat je onverkokerd – dat is ook wat onder Van Boxtel geprobeerd is – je geld sluisst naar de gemeenten voor die wijken. Daarbij moet dan niet worden gekeken of de centen van Onderwijs allemaal bij onderwijs komen en die van Sociale Zaken allemaal bij werkgelegenheid. Het gaat erom dat men de gemeente de opdracht, de bevoegdheden en de financiële mogelijkheden geeft om via een mobilisatiemodel – in een korte tijd, vier jaar – een soort totaalplan voor een wijk op te stellen. Dat behelst dan een verbetering van de bouw – daar zijn wij wel goed in – maar ook verbetering van het onderwijs, beter functioneren van de politie in de wijk, via wijkbureaus, verbetering van de vuilophaal enz. Zo’n plan zou de wijken vooruithelpen maar daar heb je enorme bevoegdheden voor nodig, in die zin dat ook de departementen ermee instemmen dat het geld naar de gemeente gaat en afzien van de eigen controle erop via bijvoorbeeld de methodiek van Onderwijs of de systematiek van de arbeidsbureaus. Nu, daar kom je niet doorheen. Dat hebben wij wel afgesproken maar dat wordt dan slecht gehaald. Bovendien zie je dat als je er op rijksniveau doorheen komt, er op gemeentelijk niveau net zo goed coördinatieproblemen zijn. Daar komt de hele problematiek dan weer terug. Op dat terrein zou ik gewenst hebben dat de minister, als hij het had gewild, zijn wil had kunnen doordrijven.”

Zijn opvolger, Hugo Fernandes Mendez komt verderop aan het woord (Tweede Kamer 28689, nr 10, 2004:197):

“Het sociale vernieuwingsbeleid was namelijk mijns inziens in wezen de in een ander jasje gestoken voortzetting van het probleemcumulatiegebiedenbeleid dat in het integratiebeleid is ontstaan. Dat is gebiedsgericht beleid. Dat is geen nieuwe uitvinding, want er stond al in de Minderhedennota van 1983 dat dit erg belangrijk was. Daarnaast ging het er nu toch ook om, heel toegespitst te kijken naar de ontwikkeling van de positie van de doelgroepen op essentiële terreinen zoals onderwijs, werkloosheid, discriminatie, rechtspositie etc. Dat kreeg je echt niet in beeld op basis van de constitutionele⁴⁴ gedachte rondom sociale vernieuwing. Dit was gewoon gebiedsgericht beleid op lokaal niveau, waarbij het rijk slechts een faciliterende rol speelde”.

In de eerste plaats toont het citaat van Molleman aan hoezeer het minderhedenbeleid algemene denklijnen van Binnenlandse Zaken had opgezogen en ook dat de vervolgstap naar de weerbarstige praktijk van de (evenzeer verkokerde) gemeenten in feite niet is gezet (omdat de minister dat niet wilde). Het tweede citaat geeft het resterende verschil aan dat er bleef bestaan tussen het algemene bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken en de kop die het minderhedenbeleid daarop zette.

Specifiek minderhedenbeleid: emancipatie van nieuwkomers

In de praktijk lag veel nadruk op de gedachte dat minderheidsgroepen weliswaar op den duur ‘gewone’ burgers moesten worden, maar dat voorlopig bescherming van eigen cultuur en instituties nodig bleven om die emancipatie mogelijk te maken en te begeleiden. Daarnaast was specifieke aandacht noodzakelijk om discriminatie tegen te gaan. Ebbeling noemt minderhedenbeleid verkapt antidiscriminatiebeleid, dat in het land van de kool en de geit niet zo mocht heten. De coördinerende rol van Binnenlandse Zaken kreeg in veel gevallen inhoud door tegenover de andere departementen toevoegingen in hun rijksnota’s te verlangen van specifieke maatregelen voor minderheden en

⁴⁴ Zou Hugo hier een ander woord, bijvoorbeeld constituerend of funderend hebben bedoeld?

categoriaal beleid. De andere onderdelen van Binnenlands Bestuur, in het bijzonder Coördinatie Bestuursbeleid hadden het er bepaald moeilijk mee, deze boodschap namens hun collega's over te brengen. Jan de Winter, die als kwartiermaker eerder bij Binnenlandse Zaken was gaan werken dan Molleman, zegt:

“Ik botste nogal met Molleman, want ik vond dat je de minderheden niet teveel in de watten moest leggen, niet teveel specifieke eigen voorzieningen moest creëren. Hij vond dat misschien ook in zijn hart nog wel, maar hij vond de tijd daar nog niet rijp voor. Dus er werden overal ‘eigen cultuurdingen in het leven geroepen’ en specifieke minderhedenbelangen gediend, waar ik vond dat men aan de algemene regelingen moest deelnemen.”⁴⁵

Elk immigrantenbeleid balanceert tussen deze polen: etnisch assimilationisme of multiculturalisme. Scholten en Timmermans beschrijven in hun artikel een aantal wendingen die het minderhedenbeleid in Nederland heeft doorgemaakt (Scholten en Timmermans 2004). Na de fase van ontkenning (voorbereiding van terugkeer, opvang in gesegregeerde kampen) volgde in de eerste fase van het minderhedenbeleid integratie met behoud van identiteit als motto. Al in 1991 gooide Frits Bolkestein de knuppel in het hoenderhok door te waarschuwen voor de botsing tussen verschillende waardepatronen en te pleiten voor meer nadruk op integratie (assimilatie). Het kabinet koos voor de gemakkelijke weg en plaatste de culturele dimensie liever buiten beeld. Alle aandacht werd na 1994 verschoven naar de sociaal-economische integratie. ‘Werk, werk, werk’ was het motto van het eerste paarse kabinet-Kok, en in het minderhedenbeleid werd dit accent nog verrijkt met ‘taal, taal, taal’. Niet groepen, maar individuen werden begeleid naar een betere positie op de arbeidsmarkt. Die arbeidsmarkt zelf werd overigens ongemoeid gelaten, voor zover deze de competitie voor minderheden bemoeilijkte⁴⁶. De Wet Inburgering Nieuwkomers van 1998 was de bekroning van dit beleid. In deze periode werd ook voor het eerst erkend dat Nederland een immigratieland is.

Directie Coördinatie en Integratie Minderheden, afscheid van Binnenlandse Zaken

Gaandeweg werd de directie geconfronteerd met nieuwe inzichten, die aanvankelijk geen enkele rol speelden. Eén daarvan was de gedachte van inburgeringsbeleid, te beginnen met de nieuwkomers en met accent op de jeugd, waarbij het leren van de Nederlandse taal voorop stond. In deze periode bleven de dominante structuren vanuit het beleid ‘integratie met behoud van culturele identiteit’ nog overeind. Toch zat achter de verlegging van het accent naar economische integratie via de arbeidsmarkt al de stilzwijgende verwachting dat uiteindelijk de culturele verschillen wel zouden oplossen. Nog later, na de eeuwwisseling, werd het politiek correcte denken afgestraft en zag men de problemen van hoge criminaliteitscijfers en de totaal onverwachte (negatieve) invloed van religie als maatschappelijke factor. Zó integraal kon ook Binnenlandse Zaken niet denken. De omstandigheid dat de massa van ongeschoolde nieuwkomers in dezelfde wijken geconcentreerd woonden waar uitgerekend de Nederlandse burgers woonden die in hun bestaan het meest bedreigd werden en die de minste waardering konden opbrengen voor culturele afwijkingen, bemoeilijkten de kwestie aanzienlijk. Zeker voor een ministerie als Binnenlandse Zaken dat overwegend dacht in termen van de burger. De opkomst van Pim Fortuyn die de dominante visie danig op de schop nam en de nasleep van ‘9/11’ kwamen voor Binnenlandse Zaken als een overval. De ambtenaren van de Directie Coördinatie en Integratie Minderheden (DCIM), zoals DCM intussen heette, werden aan een tweeledige cultuurschok blootgesteld: verkassen naar Justitie en verplicht worden de kille beleidslijn van Nawijn en Verdonk te absorberen. Ik weet niet wat traumatischer was. Terugkijkend op hun bijdrage aan het bestuursbeleid is de aanwezigheid van concrete maatschappelijke problematiek belangrijk geweest voor de kijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken op de wereld en voor de ontwikkeling van praktisch probleemoplossend vermogen. Daartoe droeg minderhedenbeleid bij en

⁴⁵ Interview met Jan de Winter op 31-8-2007 te Den Haag

⁴⁶ De directie beschikte ook over een ruim onderzoeksbudget van 2 miljoen gulden per jaar, verzameld uit verschillende departementale bronnen en zette interessante onderzoeken uit met een stevige begeleidingsstructuur (de ACOM) o.l.v. prof. Köbben, met Rinus Penninx als secretaris. Een voorbeeld is het rapport “Een eerlijke kans” van Frank Bovenkerk over discriminatie op de arbeidsmarkt en de ervaringen met positieve actie. De Minderhedennota van 1983 had het middel van gedwongen quotering expliciet afgewezen en dat bleef zo.

later het grotestedenbeleid. Het zette een andere, meer realistische, spiegel voor de effecten van het rijksbeleid dan door de vrij abstracte decentralisatieredeneringen werd aangereikt. Dat deze maatschappelijke oriëntatie gaandeweg in alle drie dossiers werd overschaduwd door bureaucratische plantoetsen zette wel een domper op de feestvreugde⁴⁷, maar de noodzaak om zich met 'echte problemen' bezig te houden was voor het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken verfrissend.

Het is uiteindelijk anders gelopen met de maatschappelijke beleidsopdrachten van Binnenlandse Zaken. Het minderhedenbeleid en het grotestedenbeleid zijn beide in 2007 bij VROM terechtgekomen⁴⁸.

2. Lodewijk van Vliet e.a.: Sociale vernieuwing

De geboorte van deze nieuwe taak

Sociale Vernieuwing was het vlaggeschip van het kabinet-Lubbers-Kok, vooral voor het PvdA-smaldeel daarin. Het idee was geboren in Rotterdam, waar Philip Idenburg aan de wieg stond van een bottom up benadering in de oude wijken. Aanleiding om deze aanpak op kabinetsniveau over te nemen was tweërlei:

1. de profileringsbehoefte van het nieuw aangetreden kabinet. Na de zure bezuinigingsjaren '80 was voor deze centrum-linkse combinatie het moment aangebroken om wat meer het sociale gezicht te laten zien en te gaan investeren in de steeds nijpender problemen van achterstandswijken.
2. de gepercipieerde bestuurlijke malaise waarin het land verkeerde ("de Kloof"), onder meer tot uiting komend in de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. De lage opkomstcijfers schokten bestuurlijk Nederland. Hieruit sprak een vertrouwensprobleem, waaraan op alle manieren gewerkt moest worden onder meer door de burgers weer bij de publieke zaak te betrekken.

Gaandeweg werd Sociale vernieuwing als een vervolgstap ook in andere dossiers gezien, maar dan zowel een variant van decentralisatiebeleid als een verdergaande stap ten opzichte van stadsvernieuwing en probleemcumulatiegebiedenbeleid, dieper de gemeente in.

Een wezenlijk nieuw onderdeel van het project Sociale Vernieuwing was echter het inzicht dat de overheid de samenleving moet mobiliseren om echt grote problemen, zoals die van achterstandswijken, aan te pakken.

Positionering binnen Binnenlandse Zaken

De geschiedenis vertoont opmerkelijke parallellen met het binnenbrengen van het minderhedenvraagstuk bij Binnenlandse Zaken. Weer werd CRM – inmiddels WVC – gepasseerd, weer speelde de vice-minister-president – ditmaal Wim Kok – een hoofdrol.

Alle tekenen wezen erop dat de minister van WVC, Hedy d'Ancona, was voorbestemd om het Rotterdamse idee van de sociale vernieuwing op rijksniveau te introduceren. Het was echter Wim Kok, leider van het PvdA-smaldeel in het kabinet, die daar een stokje voor stak. Hij beoordeelde sociale vernieuwing primair als een bestuurlijk vraagstuk ("ruimte voor de basis") en schoof de minister van Binnenlandse Zaken, Hedy's vriendin Ien Dales naar voren. Zo werd deze kans Binnenlandse Zaken zomaar in de schoot geworpen. Zoveel politieke steun en zoveel elan voor een nieuwe aanpak zouden zich niet gauw meer voordoen. Als het niet primair een bestuurlijk vraagstuk was, zorgde Binnenlandse Zaken wel dat het op een bestuurlijke manier werd aangepakt en dat er bestuurlijke vruchten zouden worden geplukt.

⁴⁷ Binnenlandse Zaken kon creatieve innovaties voortbrengen, zoals deze voorbeelden illustreren, maar een teveel aan ambtelijke capaciteit bij elkaar geplaatst leidt haast onvermijdelijk tot bureaucratische schaduwkanten. Zoals de zusterdirectie DCB spoedig zijn bureaucratische trekjes ontwikkelde met zijn dwangmatige decentralisatiejablonen, produceerde DCM vrij ongenietbare nota's met de bekende rijksbrede compilaties van alle inspanningen die maar even in verband konden worden gebracht met de belangen van minderheden. Ook bij de gebiedsgerichte integrale aanpak in de achterstandswijken brachten de rijksambtenaren naast zegenrijke impulsen veel bureaucratie mee. Gemeenten zuchtten onder planvoorschriften die weer door ambtenaren van Binnenlandse Zaken getoetst moesten worden

⁴⁸ Tot ieders verrassing kwamen ze in 2010 met DG-Wijken, Wonen en Integratie weer terug, maar zowel het grotestedenbeleid als het specifieke minderhedenbeleid liepen toen al op hun laatste benen. In 2012 werd voor de vijfde maal van departement gewisseld. Dit keer naar SZW. Diep medelijden past hier voor de medewerkers.

In een grootscheepse actie van het hele kabinet, die overigens traag op gang was gekomen, werd de Wijkaanpak, via buurtprojecten in heel Nederland, actief gestimuleerd.

Een golf van nieuw elan

De moeizame en trage start is achteraf niet verwonderlijk als we zien wat voor revolutionaire reuzenzwaai het kabinet maakte. Ik herinner me nog het gehaspel van minister Dales in de Tweede Kamer, waar ze een definitie van sociale vernieuwing van 104 woorden voorlas. Ze had ook gewoon kunnen zeggen “we weten het nog niet zo”, maar dat zegt een minister niet gauw. Uiteindelijk was het toch een swingende periode, waarin een aantal vanzelfsprekendheden overboord gingen. Na het passeren van de Nota Sociale Vernieuwing, een opgave, ging het crescendo. Zo heb ik voor die tijd, en ook daarna overigens, niet meegemaakt dat bewindslieden van andere ministeries zo werden betrokken bij een beleidsproces als bij Sociale Vernieuwing. Minister Dales haalde mensen als Jacques Wallage en Elske ter Veld binnen om in het gebouw van Binnenlandse Zaken zelf naast de ambtenaren mee te schrijven aan het programma, voornamelijk wegens het persoonlijk vertrouwen wat ze in hen stelde. Cultuurdoorbrekend. Ook het optreden van de commissie-Schaefer IPSV die als een groep evangelisten het land doorreisden om mensen te bemoedigen en te enthousiasmeren was onorthodox. Ongehoord was de formule van deze Interbestuurlijke Projectgroep waarin een aantal ervaren oud-wethouders zaten naast departementale vertegenwoordigers, die werkten met een zeker mandaat om namens hun ministerie te mogen beslissen. Jan Schaefer had dit als eis gesteld om slagvaardig te kunnen werken. Zeker in de eerste jaren van de commissie heeft dit ook goed gewerkt en gaven de ministeriële vertegenwoordigers soms scharrelruimte prijs tegen de wens van hun achterbannen in. Ook op kabinetsniveau heerste de koorts. Er werd een aparte ministeriële commissie Sociale Vernieuwing opgericht met Lodewijk van Vliet als secretaris. De minister-president en vice-premier Kok leidden deze vergaderingen met strakke hand. Van Vliet vertelt dat hij met dozen copieën rechtstreeks uit de repro in de ministeriële commissie verscheen, maar hij hoefde ze niet eens open te maken, want de besluiten waren al gevallen. De dozen voelden nog warm⁴⁹. Maar het belangrijkste was de erkenning van het gegeven dat complexe problemen als sociale achterstand niet door de overheid kunnen worden opgelost. Er werd met hart en ziel gewerkt, onder indruk van ervaringen uit de vele werkbezoeken op locatie. De decentralisatiefilosofie werd van een andere argumentatie voorzien. Het ging er nu vooral om de mensen vrij baan te geven voor het aanpakken van hun problemen. Gemeenten konden hen daarbij begeleiden en mochten daarbij niet worden beperkt door de regeltjes en subsidievoorwaarden van departementen. Zo werd het toch in belangrijke mate een decentralisatieoperatie. Ambtelijk projectleider werd Lodewijk van Vliet, het hoofd van de afdeling Coördinatie Bestuursbeleid, een afdeling die in deze periode bijna verdubbelde in aantal medewerkers. Co-secretaris was Frank van Kuik van de directie Coördinatie Minderhedenbeleid DCM, nadrukkelijk mede-eigenaar van het project.

Framing van sociale vernieuwing als bestuursbeleid

Het Probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG-beleid) kan worden beschouwd als rechtstreekse voorloper van de Sociale vernieuwing, maar werd niet gezien als instrument in het decentralisatiestreven. Integendeel, bij DCIM zou men liever nog een tijdje extra sturingsmiddelen inzetten bij gemeenten om het kwetsbare minderhedenbeleid van de grond te krijgen. Men voelde het daar als een last dat een onderdeel van het directoraat-generaal openbaar bestuur nu eenmaal het goede voorbeeld moest geven, waardoor zij hun speelgoed het eerst moesten afgeven. In de interne competentiestrijd met de bestuurlijke directie IBI kon DCM het echter niet winnen. Secretaris-generaal Jozias van Aartsen zag aanvankelijk in het Fonds Sociale Vernieuwing een kans om voorwaarden te creëren voor een meer inhoudelijke grondslag voor het Gemeentefonds. Het Fonds Sociale Vernieuwing werkte met beweeglijke, beleidsgevoelige indicatoren zoals het aantal bijstandstrekkers, het aantal achterstandsleerlingen etc. de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds is gebouwd op abstracte statistische gegevens als inwonertal, oppervlakte en dergelijke. De SG hoopte met meer

⁴⁹ Uit interview met Lodewijk van Vliet, 30 juli 2007

voor de vakdepartementen herkenbare variabelen de stap kleiner te maken om gelden aan de algemene uitkering toe te vertrouwen.

Episode met veel dynamiek, van korte duur

Naast een voortzetting van bureaucratische loopgravenoorlogen was dit een periode met veel elan en vrolijke en verrassende contacten tussen ambtenaren en wijkbewoners, opbouwwerkers en initiatiefnemers voor projecten die hun kans schoonzagen voor subsidies. Ook gemeentebestuurders en –ambtenaren werden geïnspireerd door de zogeheten integrale aanpak. Zozeer sloeg dit begrip aan dat in de kortste keren de ‘integrale aanpakken’ over elkaar heen buitelden. Integrale veiligheid, integraal jeugdbeleid, integraal werkgelegenheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid werden naast elkaar in de gemeenten geïntroduceerd ten dele als species van sociale vernieuwing (het integraal achterstandsgebiedenbeleid) en ten dele als eigensoortige opdrachten voor planvorming, die rekening houdt met context en met belendende beleidsterreinen. Paradoxaal was dat integrale aanpak de aanleiding was voor een nieuwe verkokering op een hoger niveau. Iedereen zijn eigen integrale aanpak maakte de bestuurlijke drukte wel groter (van der Wouden c.s., 1994).

Ambtelijke top heeft er gauw genoeg van

Overigens was voor de politiek het nieuwe er gauw vanaf. Al in het derde jaar werd vooral door de ambtelijke top al weer uitgekeken naar een volgend label voor beleid, terwijl de gemeenten en de wijken net een beetje op stoom kwamen. De verkiezingen wierpen hun schaduw al vooruit. Sociale vernieuwing kwam in zwaar weer, het mandaat van de vertegenwoordigers in de IPSV werd aangescherpt, voorzitter Schaefer werd chagrijniger over de bureaucratie, maar ook werden lasten van de uitvoeringsfase waarin de Sociale Vernieuwing terecht kwam zwaarder gevoeld. Vooral zat Binnenlandse Zaken zichzelf in de weg door het kennelijk onvermijdelijke planningsfetisjisme, waarover men de andere departementen vaak verwijten maakte. De gemeenten moesten plannen maken om in aanmerking te komen voor extra middelen. Hierdoor ontstond een papierberg, die nauwelijks nog in relatie stond met de werkelijkheid. De functie van die plannen was immers vooral om geld los te krijgen, minder om de eigen activiteiten te sturen of te representeren. Aan de inhoud van al die plannen kon het Rijk met geen mogelijkheid reëel aandacht besteden. De uitvoering van het Fonds Sociale Vernieuwing, waarvan de besteding toch netjes verantwoord moest worden, vergde een vaste bezetting van 5 medewerkers. Sociale Vernieuwing was ook in zekere zin te populair geworden bij gemeenten. Let wel, het was begonnen in Rotterdam en overgenomen door de andere drie grote steden. Toen het Rijk het beleid ging inrichten werden op gronden van gelijksoortige problematiek netjes 37 sociale vernieuwingsgemeenten geselecteerd. Binnenlandse Zaken had echter in de loop van de tijd niet kunnen tegenhouden dat, naast de 37 proefgemeenten, waar de problemen herkenbaar het zwaarst wogen, de deur werd opengezet voor alle gemeenten om convenanten te ondertekenen over sociale vernieuwing. Dit tegen de aanvankelijke voorkeur van minister Dales om zich te beperken tot een klein aantal gemeenten in.

Projectleider Lodewijk van Vliet hierover:

“Zo zuchtte minister Dales onder een grote stapel van 500 convenanten, die ze allemaal persoonlijk van haar handtekening moest voorzien. Dat deed ze “tussendoor”, die stapel heeft haar nog een tijdlang begeleid. De minister ging ook naarmate de tijd verstreek meer druk ondervinden om resultaten van de inspanningen te laten zien. Enthousiasme en inspiratie waren daarvoor niet voldoende”.⁵⁰

Vastlopende ambities

Hoewel de ministers Dales en Van Thijn nog steeds veel warmte voelden voor de in gang gezette beweging, leek het of de “kleilaag” onder hen zich sloot. Nota’s met nieuwe initiatieven, speechkansen, plannetjes voor vervolg kwamen niet er gewoon door tot grote ergernis van Lodewijk van Vliet. Qua bestuursstijl herstelde het Rijk zijn gouvernementele ongenaakbaarheid, de knieval voor het niveau van de buurt, de projectjes van de opbouwwerkers en de buurtcentra was gedaan; er was

⁵⁰ Zie vorige noot

weer behoefte aan grote lijnen en zwaarwegende nationale belangen; grotestedenbeleid zou daar beter aan voldoen dan sociale vernieuwing. Het speelkwartier was over! En de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het zo ook niet verder kon doorgaan. Dan had Binnenlandse Zaken veel selectiever moeten zijn, alleen hier en daar de diepte in moeten gaan, maar het gelijkheidsdenken liet dat niet toe. Het is kennelijk alles of niets. Toen het speelde konden de sterk meelevende ambtenaren, waaronder ikzelf, niet de professionele distantie opbrengen om een duurzamer aanpak op rijksniveau neer te zetten. Voor het eerst zocht Binnenlandse Zaken de burgers op, maar ze probeerden wel meteen de allermoeilijkste groepen te bereiken, die Gabriël van den Brink later in zijn WRR-studie 'Mondiger of moeilijker' de bedreigde burgers noemde.

Lokale doorwerking

Na een eerste evaluatie-onderzoek in 1994 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) enige tijd later in opdracht van Binnenlandse Zaken een vervolgonderzoek gehouden. Hierin werd vastgesteld dat veel gemeenten zich weinig hebben aangetrokken van het gegeven dat het Rijk opeens de stekker eruit heeft getrokken. Ze hebben jaren na dato nog sociale vernieuwingsbeleid gevoerd met dito wethouders. De constatering was dat sociale vernieuwing voldeed aan de behoefte om een integratiekader te creëren ten opzichte van de sterk verkokerde sociale sector. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de sociale vernieuwing heeft geleid tot de totstandkoming van allerlei nieuwe initiatieven op lokaal niveau en een impuls heeft gegeven aan sectoroverstijgende samenwerking. De verruiming van beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid in de brede doeluitkering sociale vernieuwing - een zoveelste ingang voor decentralisatiebeleid - en de goedbedoelde pogingen om samenwerking tussen lokale instanties op uitvoeringsniveau ten behoeve van achterstandsbestrijding te versterken waren nog niet zo indrukwekkend. Wel baanbrekend was de nieuwe werkwijze waarbij het lokaal bestuur in samenspraak met bewoners en organisaties beleid ontwikkelde dat voor een deel was geïnspireerd door ideeën van direct betrokkenen. Vooral bij leefbaarheidsprojecten op wijk- en buurniveau zijn hier interessante resultaten geboekt, ook al kan men afdingen op de mate van participatie van bewoners.

De aanpak was een kiem van wat in potentie een Copernicaanse revolutie moest worden in gemeentehuizen. Werkwijzen als Frontlijnsturing die pas aan het begin van de volgende eeuw werden benoemd, werden toen al op vrij grote schaal toegepast. Op rijksniveau is dit denken nauwelijks aangeslagen, omdat men voor de consequenties terugdeinsde. Wel zijn volgens de onderzoekers daar de onderlinge verhoudingen binnen de bestuurskolom veranderd: "anders dan het principal-agent denken dat past bij delegatie en mandaatverhoudingen is op rijksniveau het besef gegroeid dat voor de aanpak van hardnekkige sociale problemen lokale en centrale overheid gelijkwaardige partners zijn" (Van der Pennen et al. 1998). Hierbij zijn toerusting, facilitering en regie meer toepasselijke termen geworden dan instructie, implementatie en uitvoering.

3. Van Bert van Vliet tot Leon van Halder: Grotestedenbeleid

De ontwikkeling van bestuurskracht bij het lokaal bestuur werd niet alleen noodzakelijk geacht bij kleine gemeenten die over te weinig kwaliteit en capaciteit zouden beschikken om de problemen van deze tijd het hoofd te bieden. Zoals we al zagen bij minderhedenbeleid en bij sociale vernieuwing zijn de hardnekkigste problemen juist grootstedelijk en de indruk bestaat dat grote steden weliswaar beschikken over veel bestuurscapaciteit, maar dit waarborgt niet altijd slagkracht en samenhang. Het grotestedenbeleid was wellicht in belangrijke mate een schreeuw om meer aandacht en middelen, zoals zoveel beleid ertoe dient om prioritering te beïnvloeden. Voor zover het een element was van bestuursbeleid, ging het erom het organiserend vermogen van de steden te vergroten, en voor zover nodig de voorwaarden hiervoor vanuit het rijksbeleid te creëren. Dat laatste impliceerde decentralisatie van bevoegdheden, samenbundelen van regelingen in brede doeluitkeringen, wat in de volgende paragraaf aan de orde komt. Hier ligt de nadruk op de organisatorische prikkels om integrale beleidsaanpak te bevorderen. Zit daarin dan ook het governance-denken besloten?

Voor deze casus kan ik o.m. putten uit het recente overzicht van de geschiedenis van het grotestedenbeleid geboekstaafd door collega Nico van Putten (Van Putten, 2006).

Geboorte van een "nieuwe" taak

Zoals we al zagen onder dossier B.1. bestond een aanspreekpunt voor de vier grote steden bij het Rijk al heel lang, het zogeheten Agenda-Overleg, waar incidentele knelpunten vooral van financiële aard werden aangekaart en stuk voor stuk zo goed mogelijk opgelost. Naast zijn algemene coördinerende bevoegdheid richtte staatssecretaris Polak een specifiek instrument in voor de grote vier gemeenten, namelijk gestructureerd overleg met het Rijk. In dit zogeheten Agenda-overleg lag het accent op het oplossen van concrete problemen. Problemen, die veelal in de grote steden zich het eerst manifesteerden, zoals de huisvesting van etnische minderheden, drugsproblematiek en tekorten van openbaar vervoerexploitatie werden 'op de agenda geplaatst' en periodiek besproken met de desbetreffende bewindspersonen om aan oplossingen te werken. Polaks spreekbuis in de ambtelijke organisatie was de al veel genoemde Henk van Ruller, de secretaris van het Agenda-Overleg. Vanaf 1982 werd een begin gemaakt met een structurele aanpak. In het rapport 'Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt' van een gemengde werkgroep kregen de grote vier een programmatisch integraal beleid en zelfs een apart statuut in het vooruitzicht gesteld. De hoofdboodschap paste naadloos in het decentralisatiestreven van die tijd: geef de grote gemeenten, eerder nog dan de rest, beleidsvrijheid en de problemen kunnen worden opgelost. Dit rapport werd het begin van het grotestedenbeleid als onderdeel van bestuursbeleid.

Pas aan het begin van de jaren '90 ontstond met de commissie-Montijn aandacht voor de bestuurlijke structuur aanpassing als oplossingsrichting voor de problemen van de stad. De oplossing te zoeken in de bestuurlijke organisatie (stadsprovincie) werkte niet, zoals we zagen in dossier A. In 1993 liep deze weg dood, hoewel op dat moment de hoop nog niet was opgegeven. In het kabinet Kok I was zelfs nog een staatssecretaris, Tonny van de Vondervoort, met deze ondankbare taak belast. In een goed geregisseerd publiciteitsoffensief pleitten eerst burgemeester Peper van Rotterdam en later burgemeester Van Thijn van Amsterdam in 1994 voor een onorthodox Deltaplan, waarin overheden samen met ondernemers en sociale partners de problemen zouden aanpakken: werkloosheid, inburgering van migranten, onveiligheid op straat, leefbaarheid. Verruiming van het bestuurlijk kader door regiovorming werd nodig geacht.

Bij de aanvang van het paarse kabinet Kok I in 1994 werd besloten een permanent partnerschap tussen Rijk en grote gemeenten te sluiten, waarbij beiden elkaar konden aanspreken op organisatorische voorwaarden voor een samenhangend beleid. Minister Dijkstal en staatssecretaris Kohnstamm kregen de opdracht als projectbewindsman, wat in naam meer inhield dan de coördinerende taak. De secretaris van de commissie-Montijn, Bert van Vliet, werd de eerste projectleider. Vanuit het rijk werd gedacht aan decentralisatie van regelingen; aan de kant van de steden werd de hoop gevestigd op integrale beleidsprogramma's en een versterkte regiefunctie ten aanzien van complexe problemen als ouderenzorg, volkshuisvesting, onderwijs, veiligheidsbeleid en verslaafdenzorg. Deze onderwerpen waren al goeddeels gedecentraliseerd, maar de steden konden er intern geen grip op krijgen.

In de eerste periode kostte de selectie van de deelnemende steden veel energie. De druk om het aantal te vergroten was sterker dan de behoefte om het aantal beperkt te houden. Beperken tot de grote vier werd niet haalbaar geacht. Men kon het odium niet riskeren een Randstadkabinet te zijn. Maar welke steden dan ook nog? Verschillende criteria buitelden over elkaar heen. Met enige bestuurlijke acrobatiek kwam de staatssecretaris tot 15 steden naast de grote vier. Wetenschappelijk niet te verantwoorden, maar sinds wanneer moet politiek consistent en rationeel zijn? Hij kwam ermee weg in de Tweede Kamer (van Putten 2006: 33/34). Dit aantal is in de loop der jaren opgelopen tot 32, met inbegrip van 'grote steden' als Ede, Venlo, Sittard en Emmen.

Grotestedenbeleid in de eerste periode (GSB I): de opbouwfase (1994-1999)

Hoe bevorder je een integrale aanpak van problemen binnen grote steden met complexe problemen? Convenanten tussen het Rijk en de gemeenten (allemaal op hetzelfde feestelijke moment getekend met de minister-president). Ambitieuze streefpercentages werden daarin opgenomen met een hoog symbolisch gehalte, over onderwerpen die de gemeenten niet rechtstreeks in hun greep hebben (zoals gemiddelde leerprestaties in het onderwijs, die met 10% zouden toenemen). In het eerste convenant met de 15 middelgrote steden stonden ook andere, minder kwantitatieve indicatoren voor succes: “de mate van trots en zelfrespect is uiteindelijk de belangrijkste graadmeter voor het succes van het grotestedenbeleid”. Je moest het resultaat kunnen zien “aan de (pret)ogen van de bewoners” (Van Putten, 2006: 38). In datzelfde convenant uit oktober 1995 stonden ook de volgende mooie woorden: “Het is een klus voor minstens tien jaar.... Waarna “de stad weer een eigen identiteit heeft, tot uiting komend in betrokkenheid van de stadsbevolking bij het stedelijk leven.”

Gaandeweg werd de inhoud van het aanbod van rijkszijde gevuld. Bijvoorbeeld de nieuwe Melkertbanen werden exclusief aan de 19 grote steden toegekend, extra middelen kwamen uit de begroting van Binnenlandse Zaken. De overige ministeries hielden hun uitkeringen op de eigen begroting, zij het staatssecretaris Kohnstamm nauwlettend in de gaten hield welke bedragen uit de desbetreffende regelingen daadwerkelijk ten goede kwamen aan de grote steden.

Dit was het kader voor de eerste periode van 4 jaar GSB-beleid: algemene afspraken die golden voor de hele groep gemeenten, geleidelijk wat voorwaarden van rijkszijde in de vorm van extra middelen, banen en deregulering. En veel aandacht, van een ministeriële commissie o.l.v. de minister-president, een eigen projectstaatssecretaris en een visitatiecommissie o.l.v. Elco Brinkman, die alle steden bezocht. Binnenlandse Zaken wees een vaste groep contactambtenaren (accountmanagers) aan die entree vormden tot de rijksoverheid en zij spraken met vaste counterparts in de steden en bij de vakdepartementen.

Nauwelijks wist de rijksoverheid verder door te dringen tot de kern van de problematiek per stad, nauwelijks was er contact met de stakeholders in de stedelijke samenlevingen.

Dan mag het een wonder heten dat al in het eerste oogstjaar 1998 van staatssecretaris Kohnstamm al enige vooruitgang valt te meten op terreinen als werkloosheid en veiligheid. Zouden al die politieke aandacht en goede voornemens dit kunnen bewerkstelligen? De doelstelling dat een merkbare trendbreuk moest worden ingezet is op deze terreinen gehaald. Bij andere terreinen (ouderenzorg, onderwijs, jeugdbeleid) vallen de resultaten tegen.

GSB II en III: Op stoom met een echte minister en meerjarenontwikkelingsplannen

In de volgende kabinetsperiodes, ongeacht de politieke kleur werd het grotestedenbeleid met meer kracht voortgezet (GSB II: 1999-2004, GSB III: 2004-2007>2009). Deze continuïteit was dus een groot verschil met PCG-beleid en Sociale vernieuwing, waarvan de spanningsboog minder dan één kabinetsperiode kon worden vastgehouden.

Hoewel beide beleidsperiodes worden gepresenteerd als nieuwe impulsen, bekrachtigd met afzonderlijke convenanten tussen het Rijk en de steden, zet ik ze hier bij elkaar, omdat de aanpak niet wezenlijk verschilde.

De maatschappelijke problemen (werkloosheid, scheef samengestelde woningmarkt en bevolkingssamenstelling, integratie van intussen gestaag toestromende migranten) bleven groot. Daarbij hoorde een bijpassende bestuurlijke benadering. Het antwoord op de bestuurlijke opgave werd gezocht in een nog meer samenhangende, programmatische en resultaatgerichte werkwijze. De taken werden verdeeld. Het Rijk werd geacht de voorwaarden te creëren door het wegnemen van knelpunten in de regelgeving en in de verkoking van rijksbudgetten.

Van de gemeentebesturen werd verwacht dat zij de eigen regiefunctie versterkten, waarbij “de stad door een goed ingericht proces burgers, bedrijven en instellingen – met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid – weet te betrekken bij het ontwikkelen van een strategische visie op de stad en het daarvan afgeleide programma”. (Van Putten, 2006: 54).

Slagkracht, integrale aanpak en krachtige coördinatie zijn de kernwoorden. Een projectminister (achtereenvolgens Van Boxtel, Remkes, De Graaf, Pechtold en Nicolaï, later nog Vogelaar en Van

der Laan) werd als trekker aangesteld. De “resultaatgerichte en programmatische aanpak” moest vorm krijgen in meerjarige ontwikkelingsplannen (MOP’s). Doelstellingen zijn nog meer in kwantitatieve streefgetallen geformuleerd dan tijdens de eerste fase al was gebeurd. Verder viel op hoe gelijkvormig de opgestelde MOP’s waren die deze beoogde outcomes per stad moesten genereren. Het Centraal Planbureau (CPB), dat in 2000 een ex-ante evaluatie op de binnengekomen plannen losliet, maakte melding van de gelijkvormigheid ervan. Het CPB stelde vast dat de opdracht om outcome-doelstellingen te realiseren veel te hoog was gegrepen als sturingsambitie voor het grotestedenbeleid.

Het SCP analyseerde vervolgens ‘het raadsel van de stedelijke beleidsuniformiteit’. Hoe is die te verklaren? De bestuurskundige Denters veronderstelde de conformerende werking van de vele departementale regels. Het Sociaal en Cultureel planbureau ontkende deze factor niet, maar niet als enige verklaring. Immers, ook bij onderwerpen die traditioneel zijn vrijgelaten schreven de gemeenten elkaars plannen over. Dit planbureau gaf de beperkte keuzemogelijkheid voor stedelijke ontwikkeling de schuld. In een onzekere markt was het geen wonder dat alle steden uiteindelijk kozen voor toerisme, ICT-bedrijvigheid en historische binnensteden als pijlers voor de toekomst. Mijn collega’s veronderstelden dat de stedelijke plannenmakers waren gelijkgeschakeld door de instructies van de accountmanagers van Binnenlandse Zaken om de kans op rijksinstemming te maximaliseren (Van Putten, 2006: 58). Bij de instelling van een aparte afdeling grotestedenbeleid, wat ongeveer samenviel met de overgang van GSB I naar GSB II, werden vaste contactpersonen per stad aangesteld, de zogeheten accountmanagers. Zo herinnert Simon Bakker zich:

“Ik had de zorg voor de vijf Brabantse steden. Je kreeg zo meer feeling voor de bijzondere problemen in die steden, rapporteerde daarover aan Van Boxtel. Die wilde zelf ook de steden in, legde ook veel werkbezoeken af. Al die signalen pikte hij dan op en hij sprak daar dan collega-ministers op aan als dingen niet goed gingen, ook buiten het eigen bestuurlijk-financiële arrangement van GSB om, want er waren nog tal van andere regelingen. Parallel aan dit proces was VROM bezig met de wijkenaanpak. Dat was het werk van Annet Bertram, wat al was begonnen onder staatssecretaris Remkes met zijn 56 wijken. De ambtenaren van VROM, de directie Stad en Regio, zaten veel dichter op de praktijk in de wijken. Wethouder Stadig had daar zijn bedenkingen over: “Daar komen die accountmanagers van VROM weer langs. Dan moet ik er weer met de fiets achteraan, want die mensen weten meer van onze wijken dan wij zelf”. Binnenlandse Zaken bleef toch wat meer op afstand”.⁵¹

De weinig creatieve reactie van de steden op de uitdagingen van het grotestedenbeleid fungeerde als démasqué en droeg ertoe bij om het probleem meer als probleem van bestuurskracht en bestuurskwaliteit te definiëren.

Minister van Boxtel reageerde op het kuddegedrag van de steden door prikkels in te voeren voor maatwerk in de stedelijke voorstellen. Ook voegde hij de doelstelling “het bevorderen van burgerparticipatie” toe. In dat verband introduceerde hij ook in juli 2001 een nieuw programma onder de titel “Onze buurt aan zet”, waarin burgers werden geprikkeld om voorstellen voor leefbaarheid, veiligheid en integratie voor te stellen. Hoewel het extra geld welkom was, klonk duidelijk gemor uit de steden, omdat de minister dit geld niet gewoon in de grote pot had gestopt, maar apart had gehouden als sturingsmiddel in de richting van de wijken en buurten over de hoofden van de gemeentebesturen heen. Het instrument miste zijn uitwerking niet als stimulans voor bewonersinitiatieven. Niettemin werd het na 2005 weer afgeschaft, wellicht toch om de verhoudingen weer te herstellen:

Binnenlandse Zaken voelt zich steeds ongemakkelijk met rechtstreekse sturingsrelaties in het veld, werkt van oudsher liefst getrapd via de bestuurskolom, of eventueel via een koepelorganisatie als het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), waarin bewoners en vrijwilligers van de 31 steden vertegenwoordigd zijn. Het LSA stimuleert het wijkopbouwwerk via de erkenning van de talenten van de bewoners. Belangrijker dan het stimuleren van burgerparticipatie was volgens directeur Herman Schartman de aanpassing van het diep geworteld beleidsdenken binnen de overheid, zowel bij de gemeenten, in de uitvoering als op het stadhuis, bij de vakdepartementen en

⁵¹ Interview met Simon Bakker op 30 augustus 2007 in Den Haag

zeker bij Binnenlandse Zaken . Ik kom daarop terug, maar eerst behandel ik een andere slag die Binnenlandse Zaken kon maken dankzij de aanwezigheid van het grotestedenbeleid: de wending richting Europa.

Europees stedenbeleid

De verkenningen om de verankering van sociale vernieuwing en later van het grotestedenbeleid te versterken leidden ook tot verkenningen op Europees niveau. De motieven hiervoor waren vooral plat financieel. De primaire reflex van veel ambtenaren was toch: Europa, daar zit geld. Zo was ook de gedachte ook bij mensen als de oud FEZ-medewerker Tom Leeuwestein, die met vasthoudendheid het idee lanceerde om het avontuur in Brussel te gaan ondernemen. Daarnaast waren deelprojectleider sociale vernieuwing Wouter Bringmann, medewerker minderhedenbeleid Budh Khargi en anderen actief voor dit lokkende perspectief. Zij gingen dus op pad om te kijken of er in Brussel wat te halen viel. Hierbij werden zij geholpen door de oud-collega Huib Riethof, die na zijn afscheid goed thuis was geraakt in het Europese doolhof. Frank van Kuik, van vele markten thuis, werd door staatssecretaris Kohnstamm gevraagd als projectleider voor de voorbereiding van een Europese conferentie⁵².

Het is niet zo interessant was dat de avontuurlijke heren een zoektocht naar bestaande subsidiemogelijkheden ondernamen, waarvan ze waarschijnlijk na enige tijd teleurgesteld en onverrichter zake zouden terugkeren. Memorabel is veeleer de vasthoudendheid waarmee zij uit zichzelf begonnen iets nieuws te creëren waar er nog niets was.

Hun redenering was hierbij even simpel als overtuigend: het kan toch niet zo zijn dat Europa een werkelijke politieke eenheid moet worden en dan zijn geld in de ogen van de Europese burgers zo onevenwichtig besteedt. Alles gaat naar de landbouw, het platteland of naar arme regio's, terwijl de meeste mensen wonen in de steden en terwijl daar ook minstens zo schrijnende achterstanden heersen als in de ontvolkte plattelandsgebieden, zo betoogden zij.

Hier werd door de Nederlandse ambtenaren veel geïnvesteerd om een beleidswijziging te realiseren. Dat was niet eenvoudig, want zoals bekend wordt Europees beleid gedomineerd door het subsidiariteitsbeginsel. De tegenreactie van collega's in Brussel en in vele nationale hoofdsteden was dat steden meestal ook krachtige economische centra zijn en dat het de taak van nationaal beleid is om middelen zodanig te (her)verdelen dat achterstanden voorkomen of gecompenseerd kunnen worden. Alleen als gebieden ter grote van bijna een hele natie afglijden in armoede, is herverdeling en steun vanuit het Europese centrum gerechtvaardigd. Deze krachtige doctrine kon alleen worden overruled door verwijzing naar het grote aantal Europeanen (en Europese kiezers) dat in de grote steden woont en die niet erg gevoelig zullen zijn voor de subsidiariteitsdoctrine.

Het Nederlands voorzitterschap van 1997 werd benut om een interministeriële conferentie aan dit onderwerp te wijden, voorafgegaan door twee ambtelijke bijeenkomsten elders in Europa. Dit vergde veel voorbereiding, het opbouwen van contacten met bondgenoten in andere landen, met de Europese Commissie, het leggen van verbinding met Europese stedennetwerken als Eurocities en Quartiers en Crise.

Dit was een initiatief dat uiteindelijk wel de nodige vruchten afwierp. Nederlandse ambtenaren hebben hier zeker een werkzaam, zo niet baanbrekend aandeel in gehad. In 2004 is wederom het Nederlands voorzitterschap van de EU benut om dit onderwerp verder te verankeren in de structuurfondsen (URBACT). Daarnaast is een European Urban Knowledge Network opgericht, dat in Den Haag is gevestigd annex aan het Kenniscentrum grotestedenbeleid KCGS (later Nicis). Sinds 2003 is er binnen Binnenlandse Zaken een aparte afdeling Europese Aangelegenheden, geleid door Tom Leeuwestein, om de belangen van het binnenlands bestuur in de Brusselse machinerie meer proactief te behartigen dan alleen via de nationale overlegcircuits gebeuren kan.

Interbestuurlijke probleemgerichte teams

⁵² Interview met Tom Leeuwestein op 31 juli 2007 en met Wouter Bringmann op 6 september 2007

Aan de kant van de rijksoverheid waren de verschillende ministeries betrokken bij de beoordeling van de plannen en bij het verdergaande streven om regelingen te bundelen. De opgave van de afdeling Grotestedenbeleid (GSB) was om 25, later 31 steden te begeleiden en daarnaast de sturing van 6 of 7 ministeries te combineren. Tot nu toe heb ik nadruk gelegd op de vrij traditionele benadering van het grotestedenbeleid: bundeling van geldstromen in een brede doeluitkering, het formuleren van onrealistische beleidsambities, het laten opstellen van obligate integrale plannen per stad, het gedrang om toegang te krijgen tot geldpotten (steeds meer steden mogen meedoen, lospeuteren van Europees geld). Dit was het officiële beleid gedurende de hele looptijd van het grotestedenbeleid. Wat er vervolgens gebeurde volgens Simon Bakker was toch dat gemeenten de gebundelde middelen dankbaar in ontvangst namen en vervolgens vrolijk versnipperden over diensten en stadsdelen, zodat de burgers en organisaties weer moesten collecteren om de middelen voor een grensoverschrijdend probleem bijeen te krijgen. Er bleef dus een behoefte om binnen de steden te werken aan de interne organisatorische samenhang. Op verschillende momenten konden vreemde ogen die zich nu met de grootstedelijke problematiek gingen bezig houden, hier wel een heilzaam duwtje geven .

Geleidelijk ontwikkelde zich hiernaast een andere praktijk, waarbij de aandacht uitging naar specifieke gevallen en op uitvoeringsniveau gevoelde problemen. Herman Schartman zegt hierover:

“Het samen met de vakdepartementen optrekken om concrete en complexe problemen aan te pakken had de dragende gedachte van het Programma Andere Overheid moeten zijn. Helaas is het dat niet geworden. Wij hebben hiermee bij het grotestedenbeleid wel kunnen oefenen, al is het nog niet echt tot dominante werkwijze gemaakt. De meest kenmerkende ervaring is geweest het werken aan “Rotterdam zet door”. Daarnaast hebben we in de laatste fase met VROM die adoptiewijken gehad, dat ook sterk die insteek gehad. Grotestedenbeleid is daarvoor een ideale proeftuin, want er zijn evidente problemen, die het doorvoeren van deze aanpak niet makkelijk maken. Je hebt er ontzettend veel mensen en veel departementen bij nodig. Daar liggen kansen om een paradigmawisseling in de overheid te introduceren en bestaande routines te doorbreken. Bijvoorbeeld de simpele routine dat je eerst beleid moet maken en pas daarna iets kunt doen. Terwijl er ook gevallen zijn waarbij het erop aankomt om de evidente dingen gewoon te doen. Ik vind zelf altijd een mooi voorbeeld een smalle straat in een oude Rotterdamse wijk, met veel allochtonen, waar de mensen elkaar ongeveer met messen te lijf gingen. In het buurthuis werd een mooie bijeenkomst georganiseerd met de wijkagent en de maatschappelijk werker, waar de problemen eindelijk grondig werden doorgesproken. De mensen communiceerden niet met elkaar. Eén van de dingen was het feit dat de kinderen heel laat op straat speelden, wat veel overlast en herrie veroorzaakte. Goed gesprek, een aantal gedragsregels afgesproken. Iedereen wilde zich eraan houden. Een van de dingen was dat de kinderen na negen niet meer buiten kwamen, want dat vinden wij hier normaal. Toen zei de man van de gemeente: ‘eigenlijk moeten we deze afspraak bezegelen door aan het begin van de straat een klok te plaatsen. Wij zullen daar voor zorgen’. Nou, dat heeft dus drie jaar geduurd voordat die klok daar kwam. Want hoe gaat dat? Zo iets komt op het gemeentehuis en daar vraagt men zich af: een klok, hoezo? Is dat beleid? Krijgt voortaan iedere straat die erom vraagt een klok? In plaats dat iemand gewoon een klok aanschaft. Altijd wordt gevraagd naar het bestaande beleid. En niet wordt gevraagd wat dan de betekenis is van dat beleid! Dat is toch een luie manier van denken. Als je het maar hebt opgeschreven, dan handel je daar voortaan naar. Dit vraagt bij iedereen in de overheid een omwenteling in het denken, bij de uitvoerders op straat, bij het stadhuis en zeker bij het Rijk.”⁵³

De Rotterdam-Wet

Een voorbeeld hoe het ook kan komt uit “Rotterdam zet door”, een deel van het collegeprogramma van het Rotterdamse gemeentebestuur 2002-2006, waarbij ernstige grootstedelijke problematiek wordt aangepakt. Inderdaad heeft het Rijk, door tussenkomst van het ministerie van BZK hierbij een actief faciliterende rol gespeeld. Hierbij is duidelijk verder gegaan dan reageren vanuit de bestaande doctrine. Er moest gewoon in dit geval een onorthodoxe oplossing worden gevonden en daarbij helpt

⁵³ Vraaggesprek met Herman Schartman op 15 augustus 2007

de departementale stammenstrijd niet. Zo konden opeens onbespreekbare opties als Woningtoewijzing en Kansenzones realiteit worden. Collega's Ivo Veenkamp en Tom Leeuwestein zijn diep in de materie ingedoken en kwamen onder meer uit op de sleutelrol van huisjesmelkers, die vervolgens is aangepakt. Tempo houden, steun verwerven en als die er komt, blijken mensen opeens wel te kunnen meedenken in plaats van nee-zeggen. Het heeft iets weg van het andere Rotterdamse voorbeeld uit dezelfde collegeperiode, de functie van de Stadsmarinier, de informele maar doortastende troubleshooter.

Interdepartementaal en interbestuurlijk teamwerk

De verdienste van een aantal mensen in het GSB, en niet in de laatste plaats minister Van Boxtel, was uiteindelijk om de ministeries uit de loopgraven te krijgen en te laten functioneren als werkelijk probleemgerichte gesprekspartner van de steden, die over hun bureaupolitieke belangen konden heen springen. De ministeries kregen ieder ook een deel van de coördinerende taken toegewezen. Zo werden Hengelo, Leiden, Emmen en Eindhoven bijvoorbeeld aan SZW toegewezen, Heerlen, Deventer, Dordrecht en Groningen aan VROM etc.

De meest sprekende toepassing van de probleemgerichte aanpak kwam niet van Binnenlandse Zaken, maar van VROM. De DG Annet Bertram zette zich persoonlijk in voor het inrichten van wijkadoptieteams. Hier vervolg ik het relaas van 'accountmanager' Simon Bakker.

"Omstreeks 2005 kwam Binnenlandse Zaken met een wijkgericht programma 'Sociale herovering' om uitdrukking te geven aan de betrokkenheid bij de stad op wijkniveau en dat is samengegaan met VROM in "Nieuwe coalities voor de wijk". Die combinatie ontstond vlak voor de kabinetswisseling. En nu hebben dan die 40 wijken. Alles wijst erop dat meer een wijkenbenadering wordt gekozen voor de ergste problemen. Hele teams van ambtenaren, bestuurders, experts gaan gericht de buurten in om steeds meer feeling te krijgen voor de problemen. In het laatste jaar van Balkenende III ontstond nervositeit. De minister-president wilde zijn sociale gezicht laten zien, loskomen van de Haagse wereld en meer zichtbaar worden in het land. Daarnaast wilde hij voorkomen dat een optocht van ministers en staatssecretarissen achter elkaar dezelfde wijken zouden bezoeken en daarom vroeg hij aan Pechtold 'de wijkaanpak' van het kabinet te coördineren. AZ had daarom een initiërende rol en entameerde een samenwerkingsverband tussen VROM, AZ, BZK en VWS. Dat bestuurlijke idee is door Bertram opgepikt en concreet gemaakt. Puur troubleshooting, en coachend ten opzichte van de gemeenten die het ook niet allemaal konden. Het idee bestond dat de steden, die gebukt gingen onder steeds meer gedecentraliseerde taken, behoeften hadden aan ondersteuning. Deze werkwijze gaat een beetje ten koste van de aanvankelijke BZK lijnen die vooral via de centrale gemeentelijke organisatie liepen, de GSB-coördinator. Het is ook maar zeer de vraag of onze ambtelijke leiding zo gecharmeerd was van een zo diepgaande bemoeienis met de gemeenten. Mevrouw Bertram was daar echt dag en nacht mee bezig. Gemengde teams van de gemeente en van verschillende hoge departementsambtenaren ontfermden zich over een wijk en beijverden zich om zoveel mogelijk concrete problemen direct op te lossen. Zo kon het gebeuren dat een DG van SZW aan de bel hing bij een collega van OC&W, omdat hij in 'zijn' adoptiewijk een concreet probleem was tegengekomen dat vastzat op de rigide toepassing van arbeidsmarktregelingen."⁵⁴

Uiteindelijk gaat het niet om de structuren, de regels of om competenties, maar om het presteren van de overheid als geheel, benadrukt directeur Herman Schartman. Hiermee was de minister voor grotestedenbeleid de facto wellicht een van de eerste 'programmaministers' geworden met ambtenaren die, ofschoon afkomstig van verschillende ministeries, zich medewerkers van het GSB-team voelden. Deze innovatie kostte overigens bijna 10 jaar de tijd. Dat was ook de tijd die het grotestedenbeleid gund was.

De 27 middengrote steden gingen nog verder. Bakker hierover:

"Daar wordt met 'Aanval op de Uitval' afgedaald tot op individueel caseniveau, van een jongere, een langdurig werkloze of een veelpleger. Men komt daarbij achter de voordeur. Alle instellingen die

⁵⁴ Zie noot 58

met zo'n geval te maken hebben worden bij elkaar getrommeld, de aanwezigen moesten vaak kennis maken omdat ze elkaar zelfs in een stad als Dordrecht niet eerder hadden ontmoet. Daar is mevrouw Vogelaar een groot voorstander van. De bijdrage van BZK was al voor 2006 financieel mogelijk te maken om de methodiek te verspreiden en te verbeteren. De uitvoering organiseren, de hoe-vraag”

Een derde voorbeeld in dezelfde sfeer, het Expertteam grotestedenbeleid, is minder succesvol geweest. De opzet was gericht op de mogelijkheid om een team van ervaren en creatieve adviseurs, onder leiding van Wolter Lemstra in te zetten voor het steunen van het gemeentebestuur bij complexe problemen. Zij konden bemiddelen, adviseren, bijsturen, met vreemde ogen een suggestie doen. Dat was wel een goede en nuttige rol, maar toch bleken de grote steden er niet toe bereid om hier op grote schaal van gebruik te maken. Was een dergelijke interventiewijze wel welkom bij de gemeenten binnen het bestaande bestuursbestel? Soms werkt het echt niet, soms een korte tijd. De 27 steden waren grotere supporters dan de 4 steden. De grote vier hadden weinig op met de aanpak van het Expertteam. Of dat nu terecht is kan worden betwijfeld, maar deze steden meenden dat ze zelf wel voldoende deskundigheid hadden. Gerard Houterman maakte deel uit van het Expertteam. Hij meent dat het zo zat:

“We hadden een convenant over grotestedenbeleid, maar de uitvoering daarvan verliep moeizaam. Ik denk dat het van Leon van Halder vandaan kwam, die zei: ‘Kunnen we niet een clubje mensen oprichten dat die uitvoering gaat aanzwengelen’. De steden hadden meer de houding ‘geef het geld maar aan ons, liefst zonder regels, dan komt het wel goed’.”⁵⁵

Gaten dicht

Het dieper induiken op concrete problemen en het leggen van noodverbanden, waar deze paragraaf voorbeelden van vermeldt, is volgens Schartman en Houterman een manier om gaten te dicht. Zij illustreren dat met een tekeningetje van blokken naast elkaar met voegen daartussen. Het structurele patroon blijft de bestuurlijke toekenning van vaste taken aan diensten; deze structuur is volgens hen doorgaans heel adequaat, maar soms vallen onderwerpen tussen wal en schip. Daar heb je dan even frontlijnsturing en uitvoeringsgerichtheid nodig om even verbindingen te leggen. Het volstrekt opengooien van de structuren ten gunste van volstrekt praktijkgestuurde incidentele probleemoplossingscombinaties is in die visie geen systeemalternatief om complexe vraagstukken te benaderen. Er wordt dus in de schets die de werking van het systeem moet verbeelden ook geen metafoer gebruikt die over de blokken heen gaat en die voortdurend nieuwe actoren van buiten de overheid incorporeert.

Zonder dat het is gekomen tot een revolutionaire kanteling in het bestuursbeleid, kwam er voor Binnenlandse Zaken in 2007 een verrassend einde aan het grotestedenbeleid, omdat het kabinet Balkenende IV besloot dit beleid te incorporeren met wonen en integratie van minderheden. Misschien wel mede omdat was gebleken dat de grenzen tussen de departementen eigenlijk geen rol meer speelden voor de organisatie van grotestedenbeleid, raakte Binnenlandse Zaken het kwijt. Eigenlijk wijst dit verlies dus op een succes voorzover de doelstelling gericht was op samenwerking op rijksniveau. Dit was dus gelukt, zodat kennelijk Binnenlandse Zaken als ‘neutraal’ coördinerend ministerie niet meer nodig was om de belangen van de vakdepartementen te overkoepelen. Het feit dat deze taak voor het grotestedenbeleid nu kon worden toebedeeld aan een van de vakdepartementen kan worden beschouwd als teken van onderling vertrouwen binnen het Rijk. Eerder zagen we iets soortgelijks al gebeuren bij het minderheden/ integratiebeleid,

4. Theo Hagendoorn: bedrijfsbetrokkenheid

Scharrelruimte voor coördinerende ambtenaren

⁵⁵ Interview met Gerard Houterman, 2 augustus 2007 te Utrecht

In het grotestedenbeleid was vanaf 1999 aan de ambtenaren van de gelijknamige afdeling een of meer steden toegewezen waar zij zich specifiek mee gingen bezighouden. Tegelijkertijd hadden de medewerkers een vast beleidsterrein onder hun hoede. Dat laatste was al de gebruikelijke taakverdeling voor de medewerkers van de afdeling Coördinatie Bestuursbeleid, die meestal een bepaald ministerie kregen toegewezen om hinderlijk te volgen. Het begrip 'accountmanager' kon dus betrekking hebben op vaste contacten met ministeries of op contacten met bepaalde grote steden. Tevens waren aan dezelfde medewerkers algemene thema's en specialismen toebedeeld. Dat gebeurde meestal vanuit persoonlijke interesse of deskundigheid of omdat zo'n thema logisch paste bij een bepaald beleidsterrein. Zo was iemand specialist op het terrein van toezicht, of de ambtenaar die zich met milieubeleid bezighield wist ook alles van convenanten. Er was als uitvloeisel van de brede missie en doelzoekende instelling van de afdeling CB ook ruimte voor eigen initiatief en beleidsontwikkeling wat vaak nieuwe specialiteiten opleverde.

Aldus werd omstreeks 1995 door Theo Hagendoorn de vondst gedaan dat bedrijven in achterstandswijken als samenwerkingspartners van de overheid een constructieve bijdrage kunnen en willen leveren aan de ontwikkeling van de leefomgeving. De energie van welwillende bedrijven zou ten nutte van het grotestedenbeleid kunnen worden aangewend. Dit idee, onder de noemer Bedrijfsbetrokkenheid, past bij uitstek bij de *governance* benadering. Hoewel het overigens direct aansluit bij het grotestedenbeleid, behandel ik het hier daarom als een afzonderlijke casus naast de paragraaf grotestedenbeleid. De hoofdgedachte is dat de kring van beleidspartners naast de gemeenten en andere bestuursorganen kon worden uitgebreid tot in aanmerking komende bedrijven. Omdat bedrijven belang hebben bij het welzijn van hun klanten, is hier een vanzelfsprekende win-win aanwezig, maar er leek meer aan de hand. In dezelfde tijd speelde de Brent Spar-affaire bij Shell, waar overduidelijk bleek dat bedrijven grote gevolgen ondervinden van beeldvorming, van goodwill en reputatie bij de bevolking als geheel.

Onverwachte wending in loopbaan

De ambtenaar bij Binnenlandse Zaken die zich in zijn werk op die ontwikkeling ging toeleggen was Theo Hagendoorn. Een van de redenen dat hij extra ruimte kreeg voor verkenningen was dat de leiding van de directie niet veel in hem zag, wat waarschijnlijk ten onrechte was, maar dat terzijde. Door hem op pad te sturen naar nieuwe, nogal aan de marge gelegen terreinen, kon hij niet veel kwaad en bovendien hoopte men stiekem dat Theo aldus zijn kansen zou vergroten buiten het ministerie een andere functie te vinden. Ik vertel hier het verhaal aan de hand van het interview met Theo⁵⁶.

Hoe is het idee van Bedrijfsbetrokkenheid ontstaan?

Theo: "Ik was contactpersoon bij een werkgroep van de OESO over stedelijk beleid. Vanaf het begin van de jaren '80 was de OESO tot het besef gekomen dat men verder moest kijken dan het economisch beleid van de lidstaten, maar ook moest kijken naar de condities voor de economische prestaties, onder meer de kwaliteit van het openbaar bestuur. In het bijzonder het bestuur van de steden had aandacht, omdat steden als de motor voor de economie werden beschouwd. In dat kader vond in 1995 in Schotland een OESO-conferentie plaats over wat wij sociale vernieuwing noemden. Lodewijk (van Vliet) en ik gingen daarheen. Daar in Schotland ontmoetten wij de Amerikaan Mike Brind, die directeur was van een netwerkorganisatie van ondernemers in Minneapolis. Bedrijven in Minneapolis zetten zich in voor het terugdringen van langdurige werkloosheid. Via projecten voor het creëren van kansen voor moeilijke groepen vooral door het starten van nieuwe bedrijfjes. Het initiatief hiervoor lag dus helemaal bij de particuliere sector. Lodewijk en ik waren onder de indruk van het verhaal van Mike Brinda en na terugkeer ging ik shoppen bij de gemeente Rotterdam, waar een soortgelijke situatie bestond. Ook in Rotterdam bestond een groep grote ondernemingen die wel iets wilden doen voor kansarmen. Samen met Conrad Bons van de Erasmus Universiteit hebben we een startdocument opgesteld en dit besproken met wethouder Hans Simons. Simons was wel

⁵⁶ Interview met Theo Hagendoorn op 11 september 2007

bereid wat budget hiervoor uit te trekken, mits wij een aantal partners wisten te mobiliseren, zoals het Arbeidsbureau en de Kamer van Koophandel. Samen met de gemeente hebben we een uitwisselingsprogramma opgezet tussen 12 ondernemers uit Rotterdam en ongeveer een even groot aantal uit Minneapolis. Daarover heb ik een rapportage gemaakt, waarmee de groep in Rotterdam verder kon. Een conferentie is georganiseerd, en een eigen netwerk opgebouwd. Ze hebben presentaties gehouden voor de Kamer van Koophandel. In 1999 was het zover dat we konden zeggen: we zijn klaar. Het proces liep verder vanzelf door.

Ik zelf kreeg van Hans de Waal tijd en middelen van ongeveer 1994 tot 1997, onder meer voor een reis naar Amerika, voor de rapportage en dergelijke.

Bij VWS liep aansluitend daarop een project Samenleving & Bedrijf om het bedrijfsleven bij het welzijnsbeleid te betrekken. De motorfunctie lag daar bij de Rabobank, die zo zich maatschappelijk wilde profileren. Toen heb ik een tweede reis naar de Verenigde Staten gemaakt, dit keer samen met een collega van VWS (Ronnie Lemmens). Bij die gelegenheid bezochten we bedrijven in Minneapolis die vestigingen in Nederland hadden. Hen vroegen we of we deze dochterbedrijven konden aanspreken op hetzelfde gedrag. In principe wel, hoewel het zelfstandige resultaatverantwoordelijke vestigingen betrof. We hebben Mike Brands naar Nederland gehaald en zijn met hem de ondernemers langsgegaan. Dit heeft weer tot nieuwe initiatieven geleid en tot een publicatie van Mike Brinda, Ronnie Lemmens en mijzelf."

Ontvangst bij Binnenlandse Zaken

Was dit alles, uitkomst van de inspanningen van één medewerker, nu ook van harte beleid van Binnenlandse Zaken?

Theo: "Natuurlijk moesten ze eerst ervaring opdoen, de kat uit de boom kijken. Maar opvallend is wel dat de bewindslieden en de werkvloer er meer in zagen dan de ambtelijke top.

Staatssecretaris Kohnstamm wilde graag. Hij nam contact op met bedrijven als Blokker en Veenman. Toen werd het Ondernemings Platform Stedelijke vernieuwing (OPS) opgericht.

Later heeft Van Boxtel banken en verzekeringsmaatschappijen, zoals Rabo, ING en ABNAMRO hiervoor weten te interesseren. Dit was dus een product van de inspanningen van Binnenlandse Zaken, eerder dan EZ of VWS. Later werd dat anders. Omstreeks 1999 gingen VNO-NCW en MKB-Nederland en ook VWS en EZ zich ermee bemoeien. Zo werden negen regionale bijeenkomsten onder de naam "De Ondernemende Stad" georganiseerd met lokale bestuurders en bedrijven over de vraag wat zij aan elkaar konden hebben.

Het thema is nu nog steeds in zwang, maar Binnenlandse Zaken is al lang gestopt. Leon van Halder was van mening dat de verantwoordelijkheden zo veel mogelijk bovenover moesten lopen. Via afspraken met de gemeentebesturen en zo. Bij VROM (directie Stad en Regio) zeiden ze: 'Afspraken bovenover zijn geen garantie voor resultaat. Wij lopen zelf in de stad en nemen waar wat er gebeurt'. Accountmanagers die probleemgericht werken geven zo nu en dan een duwtje om processen van verbetering op gang te brengen. Zo'n impuls kan ook gericht zijn op bedrijven. Daar is niks geformaliseerd. Beleid? Het gebeurt incidenteel. "De Ondernemende stad" was gericht op bewustwording. In die periode kwamen er twee adviezen van de SER, met als strekking: ga dit nu niet regelen of in beleid omzetten, maar maak gebruik van het particulier initiatief. Aanvankelijk lag veel nadruk op milieu, maar GSB zorgde ervoor dat maatschappelijk verantwoord ondernemen ook doorwerkte in de sociale sfeer. Investeren in de opleiding van vaklieden en zo. Het stokje werd met de opening van het kenniscentrum MVO in 2002 overgenomen door EZ. Wij hadden de handen vol aan GSB II en wij hadden ons eigen Kenniscentrum Grotestedenbeleid

Bovendien gold bij Binnenlandse Zaken in die periode de taakopvatting dat het niet goed was lang aan een onderwerp te blijven plakken. ABP: Aanjagen, laten Beklijven en Pleite was het adagium: hit and run. We moesten zoveel mogelijk van ons af organiseren."

Ja, maar die filosofie heerst toch ook bij EZ. Wordt het bedrijfsleven als deel van de bestuurlijke infrastructuur gezien?

Theo: “Inderdaad is er een onderstroom gegroeid waarin bedrijven zich meer van hun sociale kant willen laten zien. Aan de kant van het bestuur is nog minder geagendeerd dat je daarop kunt bouwen. Zelfs bij EZ is dat nog nauwelijks het geval. Daarbij komt dat Binnenlandse Zaken huiverig is voor de associatie met corporatisme. Ten slotte is het een kwestie van lef. Mijn relatie met Binnenlandse Zaken was heel los. Ik vind wel jammer dat men kansen heeft laten lopen. Zelf is me als goede herinnering bijgebleven dat ik als een soort opbouwwerker met de Stichting Maatschappelijk Ondernemerschap aan de gang ging in wijken als De Hatert in Nijmegen, met het schoolhoofd en de wijkagent. Later is dat ook in Enschede gedaan, waar de vuurwerkcramp als katalysator fungeerde. OPS was daar heel actief en Enschede was toen mijn account. Een veel geziene partij in deze kringen was ook een bedrijf als Albert Heijn. Binnen Binnenlandse Zaken heb ik verschillende momenten de kans gezocht om de dienstleiding te wijzen op de energie bij het bedrijfsleven die benut zou kunnen worden voor maatschappelijke vraagstukken, ook in mijn hoedanigheid als lid van de Ondernemingsraad. Uiteindelijk bleef men vasthouden aan de vaste relatie met het gemeentebestuur als enige verbinding met het veld. Thom de Graaf had als persoon een vrij eenzijdige gerichtheid op de bestuurlijke wereld. Onder Pechtold kreeg ik signalen dat het VNO wel weer eens wilde praten over betrokkenheid bij het grotestedenbeleid. Ik heb toen een gesprek gearrangeerd met Bernard Wientjes. Alleen dat bleek drie dagen voor het afteden van minister Pechtold plaats te vinden. Daarna heb ik informeel nog geprobeerd bij het VNO duidelijk te maken dat de aandacht voor het bedrijfsleven bij Binnenlandse Zaken niet van binnenuit kwam. Daarvoor moest druk van buitenaf georganiseerd worden. Maar dat heeft men uiteindelijk toch niet opgepikt.”

Doorwerking

Als ik tien jaar later rondvraag over bedrijfsbetrokkenheid blijkt de belangstelling bij Binnenlandse Zaken voor dit thema geheel te zijn verdampd. Ten dele is dit te verklaren door de natuurlijke geneigdheid van Binnenlandse Zaken afstand te houden tot het werkveld van de steden; principieel liet men contacten met de lokale samenleving liever aan de gemeenten over, hiermee ook tegemoetkomend aan gemeentelijke kritiek van te gedetailleerde bemoeienis. Maar dat verklaart nog niet dat men de maatschappelijke actoren ook op landelijk niveau de rug toekeert. Dat is een kwestie van oriëntatie.

D. Dossier Interbestuurlijke informatievoorziening

1. Johan Hoff, Jiska Nijenhuis: BBI, single audit-single information

Geboorte van een nieuw project

In 1985 was bij Binnenlandse Zaken het idee voor een programma geboren vanuit een specifiek punt van zorg. Aanleiding was bezorgdheid over het functioneren van de gemeentelijke administratie en van de gemeentelijke democratie. Aan de Universiteit van Twente (Bestuurskunde) werd opdracht gegeven onderzoek te doen naar de omgang van raadsleden met de gemeentelijke begrotingsstukken. Dit onderzoek wees uit dat de meeste raadsleden niet in staat waren de gemeentelijke begroting te doorgronden. Dat was nogal een schokkende uitkomst voor een ministerie dat het functioneren van de gemeentelijke democratie tot hoeksteen van zijn beleid heeft gemaakt. Maar evenzo werd hier de stelling bevestigd dat gemeenten organisatorisch eigenlijk te zwak zijn om zware verantwoordelijkheden te dragen, zoals de tegenstanders van decentralisatie veronderstelden. Ook hiermee werd het hart van het bestuursbeleid geraakt. De schuld werd gegeven aan de onbegrijpelijke telefoonboeken die door jarenlange bureaucratische ontwikkelingen een eigen leven waren gaan leiden. De makers van de Comptabiliteitsvoorschriften die de uniforme inrichting van de gemeentebegrotingen mede bepaalden realiseerden zich dat de stukken waren losgezongen van hun primaire functie. De informatie zou namelijk primair transparante informatie voor raadsleden moeten bieden ten behoeve van het afwegen van prioriteiten om nog maar te zwijgen van burgers die zouden willen weten wat er met hun goede geld gebeurt. Een ander motief was dus de geloofwaardigheid van de stelling die naar de andere ministeries werd hooggehouden, namelijk de wenselijkheid van decentralisatie. Hoff was ervan overtuigd dat Binnenlandse Zaken dan ook de verplichting had ervoor te zorgen dat de gemeenten hun zaken op orde hadden .

Een ochtendje brainstormen tussen Johan Hoff en zijn toenmalige directiesecretaris Arie Jan Vos leverde de hoofdlijnen op van een nieuw project onder de titel Beleids- en beheersinformatie (BBI). De gemeentelijke beleidsinformatie moest op orde worden gebracht als basis voor alle vitale processen die op dat fundament rusten. Gemeenten moesten worden verleid om best practices te ontwikkelen op het terrein van begrotings- en beleidspresentatie: wat willen we bereiken, wat moet daarvoor gedaan worden en wat mag dat kosten? Een ware revolutie ten opzichte van de geheel vanuit de organisatie opgebouwde systematiek van begrotingsposten voor activiteiten van afzonderlijke afdelingen. In 1987 is het project officieel van start gegaan met massale bijeenkomsten. In 1989 werd de evangelisatie bij afzonderlijke gemeenten door Binnenlandse Zaken stopgezet. Een groep gemeenten en de VNG zetten het werk voort in de Stichting BBI.

De trekker van het project

Projectleider was Johan Hoff, een medestander van Henk van Ruller binnen de directie Financiën Binnenlands Bestuur vóór 1980. Daar was hij hoofd van het Bureau Bijzondere Adviezen, dat al ter sprake kwam. Johan Hoff werd ook het hoofd van de stafafdeling DG-Binnenlands Bestuur van Elco Brinkman en later plv. directeur van de directie Bestuurszaken, waar BBI geboren wordt. De opvolger van Elco Brinkman, Jos Staatsen, vond het nodig dat Binnenlandse Zaken directe contacten onderhield met het werkveld van de gemeenten. Hij meende dat de gemeentelijke organisatie toerusting en ondersteuning nodig had en dat Binnenlandse Zaken daar een taak had naast de provincies en de VNG. Bovendien vond hij dat Binnenlandse Zaken zonder direct contact met de uitvoeringspraktijk in het beleidsdenken dreigde los te raken van de werkelijkheid zoals die bij de klanten in het veld, de gemeenten, werd beleefd. Voor die contacten creëerde Staatsen een aparte directie. Niet de beste oplossing wellicht, maar er was tenminste een voorziening voor. In de hoedanigheid van plaatsvervangend directeur van die directie Bestuurszaken was Johan Hoff voorzitter van de Commissie voor de Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften en dat was de hoedanigheid die hem in de wereld van de boekhouders bracht, dichtbij de gemeentelijke BBI-praktijk. De opzet was drieërlei:

- Door transparante presentatie van de plannen en realisatiegegevens zou de positie van de gemeenteraad worden versterkt.
- De interne beheersing van de organisatie zou worden verbeterd en
- De klantgerichtheid zou toenemen.

Uiteindelijk is het perspectief van de samenleving, 'welk probleem willen we oplossen en met welke middelen' leidend bij de beantwoording van beleids- en beheersvragen. Simpele gedachten die theoretisch goed werden doordacht, maar praktisch niet

De BBI-beweging

Het BBI-project van Johan Hoff was dus primair opgezet om de bestuurskwaliteit binnen gemeenten te verhogen. Johan Hoff was begiftigd met bijzondere communicatieve gaven. Hij wist mensen voor zich te winnen door een open, ontwapenende houding, wat nog werd versterkt door zijn Haags accent en apart stemgeluid waarmee hij niettemin knap lastige ambtelijke taal produceerde. De manier waarop hij de inzichten en ideeën die hij samen met Cees Schouten en Arie Jan Vos binnen de directie Bestuurszaken had ontwikkeld, uitdroeg bij de doelgroep van chefs Financiën binnen de gemeenten, bracht daar groot enthousiasme teweeg. Eindelijk werd hun metier in Den Haag serieus genomen en werd hun werk in de gemeentelijke organisatie ook naar behoren gewaardeerd, namelijk als het hart van de voorwaarden voor het functioneren van de lokale democratie en voor de afweging van publieke belangen. Ongeveer 50 proefgemeenten sloten zich aan bij een voorhoede die wilde experimenteren met nieuwe presentatievormen van de jaarstukken. Veel andere gemeenten volgden de ontwikkeling met belangstelling. Talrijke bijeenkomsten werden georganiseerd om van elkaars vorderingen te leren. Het is niet overdreven om in het land van gemeentefinanciën te spreken van een ware BBI-beweging. In dat opzicht had Johan Hoff buitengewoon veel succes met zijn project. Op het hoogtepunt was ik in 1989 getuige van een feestelijke bijeenkomst met circa 2000 deelnemers in het grote congrescentrum Orpheus in Apeldoorn. Het swingde.

Johan Hoff vertelt hierover :

"We hadden een heleboel partijen bij elkaar. Ik had 50 proefgemeenten, een project in Noord-Brabant met een hele groep over de "Begroting In Een Oogopslag", contact met de Vereniging van gemeentesecretarissen, de chefs Gemeentefinanciën, en andere. Het verificatiebureau van de VNG. .. Het is erg aangeslagen, het leeft nog. Ook in de wetenschap. Prof. van Helden uit Groningen heeft er veel publicaties aan gewijd, ook internationaal. Ik ontdekte, ook bij de gemeenten dat er iets mis was. Dan kwam ik voorlichting geven. Ik pakte de begroting en vroeg hen wat vinden jullie van die begroting? Ja, we hebben geld beschikbaar gesteld, voor dit en voor dat. Maar dan vroeg ik: weten jullie ook wat ermee gebeurd is? Hoe meet je die dingen? Ik vond het schitterend. Je zag iets gebeuren. Je zag resultaten. Niet dat vage gedoe zoals met die coördinatie. Het heeft toch een impuls gegeven, ik wist wel dat het een langdurig proces was. Het meest is me bijgebleven dat het een beweging was. Ik deed dat met allerlei onconventionele middelen. Ik had de steun van de DG, vooral Jan Hendriks en later Jansen. Hendriks wilde eigenlijk nog veel verder gaan. Die gelofde helemaal in kengetallen. Mij is altijd de vraag bijgebleven: Hoe is het mogelijk dat het gelukt is er een beweging van te maken. We zijn een dag wezen fietsen in de Achterhoek met burgemeesters, gedeputeerden etc. Ik wist tevoren, dat Binnenlandse Zaken het nooit alleen kon doen. Maar er is wel wat gebeurd, want vroeger was Binnenlandse Zaken toch wel een stofnest geweest. Die aanpak met al die actoren was nieuw. Mensen laten samenwerken. Als je het niet kan verkopen dat het belangrijk is, red je het niet. De adviezen van de Commissie voor de Comptabiliteitsvoorschriften werkten niet. Dus ik zei: we moeten de boer op!"

Resultaten in de praktijk

Ik laat voor de verdere typering van dit project Harry Aardema aan het woord, die in 2002 op het onderwerp promoveerde, overigens vooral op basis van waarnemingen uit de periode 1996-2000 toen Binnenlandse Zaken zich allang uit het project had teruggetrokken. Zoals we vaker zullen zien, is het vrij kenmerkend voor de impulsen van een beleidsministerie als Binnenlandse Zaken om zich niet langer dan strikt nodig zelf op te houden met de realisatie en implementatie van een project, zeker als

dit de medewerkers voert tot binnen de grenzen van het gemeentelijk domein. Ik constateer echter dat de essentie van de BBI-gedachte ook in de implementatiefase nadat Binnenlandse Zaken zijn handen ervan af trok niet wezenlijk is veranderd.

De conclusie uit het onderzoek van Aardema is dat BBI weliswaar veel bekendheid, overweging en instemming heeft geooft in gemeenteland (hij schat circa 90%), maar dat de doorwerking daarmee ongeveer ophoudt. Aardema stelt dat de theorie sterk afwijkt van het feitelijk gedrag van de mensen die ermee werkten. In de eerste plaats zijn lang niet alle instrumenten die horen bij een consequente toepassing van het BBI-gedachtegoed overal daadwerkelijk ingevoerd (bijvoorbeeld jaarverslagen en effectmetingen op een manier dat het beleid er echt feedbackinput aan kan ontleen), maar die formele conformiteit (die Aardema schat op circa 50%) laat ik hier verder rusten. Belangrijker zijn tekortkomingen ten opzichte van de bestuurlijke essenties van de ideeën voor een betere gemeentelijke organisatie. De gemeenteraad zou voortaan sturen op hoofdlijnen en niet op details, de leidinggevenden zouden sturen op basis van integraal management, zij zouden

verantwoordelijkheden verder doordelegeren op basis van resultaatafspraken (contractmanagement) met heldere afbakening van bevoegdheden en resultaten zouden periodiek worden getoetst en verantwoord. Hier ging het al mis volgens Aardema, omdat de theorie van BBI te weinig rekening hield met het menselijk tekort dat het gedrag van ambtenaren en politiek bleef bepalen. Hierdoor zijn uiteindelijk de beoogde heilzame effecten voor de kwaliteit van het gemeentebestuur nagenoeg geheel achterwege gebleven: betere afwegingen in de gemeenteraad, betere beheersing van de organisatie en betere klantgerichtheid. Aardema schrijft dit toe aan de onverminderde kracht van individueel gerichte belangenoriëntatie van alle betrokkenen. Als die individuele rationaliteit niet wordt vervangen door een collectieve, eindigt het model in een leugenachtige schijnvertoning. BBI ging eigenlijk uit van een veronderstelde oriëntatie op het algemeen belang (probleemgericht resultaten bereiken en onderweg leren om volgend jaar nog beter te presteren voor de burgers). Wat Aardema in de praktijk zag gebeuren met stukken en plannen volgens een mooi schema was een papieren exercitie die echter ver verwijderd bleef van de werkelijkheid. In de administratie en binnen de organisatie klopten de cijfers allemaal, maar de medewerkers, de managers en de bestuurders bleven elkaar voor de gek houden en vroegen niet door om elkaars belangen niet te veel te bedreigen.

Het wordt nog erger als ook de neveneffecten van BBI in de beschouwing worden betrokken. Volgens Aardema zijn er namelijk naast enkele positieve neveneffecten (commercieel succes) niet onaanzienlijke negatieve neveneffecten (Aardema, 2002b) te verbinden aan BBI en zijn opvolgers zoals VBTB in de rijksdienst.

De verticale werking van BBI, Single Audit, Single Information

Een verwant project, dat een uitvloeisel was van BBI, leeft in tegenstelling tot BBI, tot de dag van vandaag binnen Binnenlandse Zaken voort als een van de prioritaire activiteiten van het DG-Bestuur voor het stroomlijnen van de interbestuurlijke betrekkingen. Interbestuurlijke betrekkingen zijn al besproken onder dossier B, maar ik laat de analyse van 'Single Audit, Single Information' liever aansluiten bij BBI.

Eén van de nevenproducten van het BBI-project betrof de afstemming van informatie tussen rijk en gemeenten. Het ging in het bijzonder om verantwoordingsinformatie. De redenering was ongeveer als volgt: gemeenten beschikken over een eigen democratisch gelegitimeerd systeem van verantwoording. Daarbij wordt als het goed is door de gemeentelijke accountant een (steekproefsgewijze) controle toegepast op alle uitgaven, dus ook op de ontvangen specifieke uitkeringen van het Rijk. Hierbij worden in het vak van publieke accountant algemeen gangbare toetsingscriteria en beoordelingsmethoden toegepast betreffende rechtmatigheid (en doelmatigheid) van de besteding. Althans zo zou het moeten zijn. Daarnaast wordt op rijksniveau eveneens verantwoording afgelegd in de rijksrekening, waarbij per ministerie een uitspraak wordt gedaan over de besteding van onder meer de specifieke uitkeringen die op de begroting voorkomen. Iedereen is het erover eens, dat het ongewenst en overdreven zou zijn om de gemeentelijke accountant en de rijksaccountant allebei onafhankelijk van elkaar de dossiers ten stadhuize te laten napluizen.

Het was de vinding van Johan Hoff om een informatiepiramide te tekenen, met het Rijk aan de top. Zijn retorische vraag was steeds: hoe is het te verdedigen dat de rijksoverheid over (de rechtmatigheid en doelmatigheid van) gemeentelijke uitgaven meer zou willen weten dan de gemeenteraden? En overigens: als dat het geval is moet die informatie wel aan de maat zijn.

Johan Hoff stelt:

“Als de gemeente hun plannen op orde hadden, zou niet alleen het democratisch functioneren van de gemeente zelf hiervan profiteren, maar alleen dan zal ook de gemeente een betrouwbare informatiebasis voor het Rijk kunnen leveren. Het was dus ook een voorwaarde voor decentralisatie dat het binnen de gemeente geen rotzooitje was”

Weerstand vanuit de accountantswereld

De stelling uit het BBI-project was dus dat de gemeenteraad het laagste, meest gedetailleerde niveau van informatie is en dat het dus niet aangaat om daarbinnen nog weer nadere eisen te stellen ten behoeve van de verantwoording op het hoogste, rijksniveau. Voor gemeenteraden is het doorgaans niet interessant (beleid op hoofdlijnen) om te specificeren wat de herkomst van de begrotingsmiddelen is geweest: eigen inkomsten, algemene uitkering of specifieke uitkering van een vakdepartement. De vakministeries en een groot deel van de accountantswereld stellen daartegenover dat een algemene verantwoording op gemeentelijk niveau nog geen garantie biedt dat die ene specifieke uitkering van een bepaald ministerie in alle gemeenten daadwerkelijk is bekeken, dus deel heeft uitgemaakt van de steekproef van de accountant. De toedeling van de middelen en de bijbehorende verantwoording gebeurt nu eenmaal, ingevolge het budgetrecht van het Parlement, ten dele via specifieke uitkeringen met de bijbehorende voorwaarden en dat rechtvaardigt een aparte verantwoording, anders dan bij de algemene uitkering.

Een redeneerlijn die ik herken uit mijn eigen project van de begintijd over middellange termijnplanning is dat de gemeentelijke administratie per definitie de basis vormt van de informatiepiramide, dus via aggregatie ook bruikbaar voor alle mogelijke informatiebehoeften op rijksniveau .

Een andere redeneerlijn is die van de Financiële verhouding: wie A (specifieke uitkering) zegt moet op de blaren zitten en ook B zeggen (specifieke controle).

Beide redeneringen zijn in hun ongenueanceerdheid onbruikbaar, maar zijn binnen Binnenlandse Zaken hardnekkig. Verschillend wordt gedacht over de mate waarin gemeenten geacht mogen worden adequaat te besturen en een betrouwbaar fundament te vormen voor de piramide. Of moet Binnenlandse Zaken de gemeenten eerst toerusten (opvoeden) voordat het zover is (en zolang is controle onvermijdelijk)? Voor velen binnen Binnenlandse Zaken is de autonomie heilig of althans staat of valt het systeem met lokale democratische zelforganisatie.

De discussie is een tijdje blijven steken. De bovengenoemde heroverweging uit 2000 leverde als resultaat op een uitgebreide doorlichting van alle specifieke uitkeringen, maar die leidde niet tot enige aanpassing van de bestaande toezichtsverhoudingen .

Nieuwe impuls door Jiska Nijenhuis na 2005

De situatie was na veel onderhandelen weinig opgeschoten. De gemeenten werd namelijk toegestaan de verantwoording van specifieke uitkeringen te verwerken dit in een bijlage hun algemene jaarstukken. Voordeel was dat ze niet apart de accountant hoeven laten komen voor de verificatie van afzonderlijke verantwoordingsstukken per uitkering, of later per departement. Nadeel bleef dat de gemeentelijke jaarrekeningen het formaat houden van telefoonboeken met informatie die de gemeenteraad niet interesseert. Uiteindelijk is het streven naar single audit en single information op een andere manier voortgezet .

In 2005 solliciteerde Jiska Nijenhuis naar een functie bij de afdeling Financiële Organisatie. Zij was in Deventer accountant geweest en kende het klappen van de zweep. In die tijd was er weer eens discussie rondom de specifieke uitkeringen, naar aanleiding van het rapport van een stuurgroep onder leiding van Elco Brinkman. Een van de kwesties betrof de administratieve lasten. Nijenhuis wist

de juiste snaar te treffen om de gedachtevorming rond single audit en single information vlot te trekken .

De nieuwe benadering werd nu het zoveel mogelijk beperken van die informatie. De ministeries vroegen namelijk tot dan toe van alles over de besteding. Jiska Nijenhuis en haar nieuwe project single audit en single information (SiSa) verlangde voortaan beperking tot het strikt noodzakelijke dat functioneel is om drie redenen:

- de vaststelling van het definitieve bedrag op de rijksbegroting;
- idem voor Europese bijdragen
- voor het jaarverslag van de gemeente zelf van belang;

Als tegenprestatie wierp het ministerie van Binnenlandse Zaken zich op als ontvanger van alle gegevens: zorgt dat die uiterlijk 15 juli van het jaar t + 1 ontvangen zijn, toetst de volledigheid ervan en stuurt ze door naar de desbetreffende departementen. Dit plaatst Binnenlandse Zaken in een sleutelpositie, maar ook als boeman in de richting van de gemeenten. Het SiSa project is tevens een groot en lastig administratief proces geworden. Men is begonnen met 29 regelingen en voor het begrotingsjaar 2007 is men zover dat 79 specifieke uitkeringen op deze manier verwerkt kunnen worden. Tot opluchting van alle betrokkenen bleek het systeem dit tweede jaar te draaien. 93% van de gemeenten leverde op tijd zijn huiswerk in. De oorspronkelijke gedachte om de informatiebehoefte van het Rijk ondergeschikt te maken aan die van de gemeente is opgegeven en vervangen door kritische zelfbeperking bij het vragen van informatie door het Rijk. Die beleidskeuze blijkt wel realiseerbaar en vruchten af te werpen.

Als meest opvallende voorbeeld noemt Jiska Nijenhuis de Wet Werk en Bijstand, die voorheen 4 pagina's informatie van alle gemeenten vergde en waar nu met 6 regels kan worden volstaan .

Daar staat tegenover dat zich intussen een tegendraadse beweging aftekent. In het streven om zoveel mogelijk specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds over te hevelen worden concessies gedaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de toepasbare verdeelsystematiek, maar ook ten aanzien van het axioma dat over de besteding van middelen uit het Gemeentefonds geen verantwoording hoeft te worden afgelegd. Om maar zoveel mogelijk regelingen binnen te halen worden binnen de algemene uitkering zogeheten Integratie-uitkeringen en Decentralisatie-uitkeringen in het leven geroepen, waarvan de verdeling nog een tijdlang per gemeente precies wordt uitgerekend. Deze middelen worden dus niet volgens de algemene, globale verdeelmaatstaven uitgekeerd. Verder kunnen hierbij ook nog afzonderlijke informatie-eisen worden gesteld. Ten slotte gaat sinds 2005 het Besluit Begroting en Verantwoording van de Financiële Verhoudingswet (de vroegere gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften!) uit van het adagium "iedere doelgroep zijn eigen documenten". Dan blijft er weinig winst over.

2. Han Kapsenberg, Harry van Zon, ICT doorbreekt bestuurslagen

De opkomst van informatietechnologie was voor het bestuursbeleid een bepalend element in de relatie tussen overheid en burger en tussen overheden onderling.

Daarom zijn maatregelen van Binnenlandse Zaken op dit terrein gericht op de modernisering van het lokaal bestuur interessant om te bezien of daar zich een beweging in de richting van de burgers aftekent.

Hieronder laat ik een aantal saillante voorbeelden de revue passeren die potentieel een dergelijke kanteling zouden kunnen illustreren met de vraag wat dit betekende voor de bestuurtheorie van Binnenlandse Zaken.

Gemeentelijke Bevolkings Administratie, Gemeentelijke Basis Administratie

De hierboven genoemde directie Bestuurszaken, die zich moest bezighouden met uitvoeringskwesties, kwam al gauw in aanraking met kwesties op het terrein van automatisering en informatietechnologie binnen de gemeenten. Directeur Han Kapsenberg ging zich hier persoonlijk mee bezighouden. Aanjager was de DG Jos Staatsen zelf, die zich ergerde aan alles wat niet bij de

tijd was. Binnen zijn onderdeel was dat de bevolkingsadministratie. Een stofnest, zo noemde Staatsen het. Hij zag ook met lede ogen dat allerlei gemeenten aan de gang gingen met modernisering en automatisering, maar daarvoor eigen stukjes software ontwierpen, waardoor een lappendeken dreigde te ontstaan. Han Kapsenberg vertelt dat hij zich met de volle steun van Jos Staatsen omringde met de beste krachten die maar te vinden waren: Peter Tas (oud directeur O&A, later zelfstandig adviseur), Rien Hekman (hoofd van de Inspectie Bevolkingsadministratie en docent aan verschillende bestuursscholen) en John Loose als projectleider. Samen trokken ze twee jaar uit voor nadenken, en voorbereiding .

Binnen BZK was een andere directie speciaal aangewezen voor deze aangelegenheden in de hele openbare sector, de Directie Overheidsorganisatie en Automatisering (O&A) en in het bijzonder de afdeling Automatisering onder leiding van prof. Bas Brussaard. Deze zeer geleerde man had een duidelijk adagium voor de wijze waarop informatievoorziening georganiseerd dient te worden: systeemontwikkeling centraal (gestandaardiseerd), informatievergaring decentraal. Qua habitus was de uitstraling van Brussaard bij uitstek technocratisch. Een *raison d'être* van zijn directie was te verhinderen dat het wiel twee keer zou worden uitgevonden. Aangezien ik verantwoordelijk was voor decentralisatie en me er aangetrokken voelde tot maatwerk van onderop, botsten wij regelmatig. Natuurlijk had Brussaard als informaticus gelijk met zijn adagium, maar op één moment ging het mis.

Voorgeschiedenis van GBA

Begin jaren '80 ontstond er discussie over de inrichting van een nieuw persoonsinformatiesysteem. Informatietechnologie zou hierbij uiteraard een sleutelrol vervullen. Er waren in grote lijnen drie modellen:

- Centrale opslag van gegevens in een Centrale Persoonsadministratie (CPA),
- decentrale opslag met mogelijkheid tot uitwisseling (de latere gemeentelijke bevolkingsadministratie GBA) en
- gemeenschappelijke opslag door samenwerkende gemeenten (Samenwerkingsverband voor de Overkoepeling van de Automatisering bij de Gemeenten (SOAG), een tiental regionale rekencentra die gemeenteapplicaties ontwikkelden en centraal verbonden waren via de VNG).

Om verschillende redenen, die hier te ver voeren, koos Brussaard voor CPA en het directoraat-generaal Binnenlands Bestuur voor GBA.

Toen automatisering in de jaren zestig doorbrak in Nederland, zag de afdeling van Brussaard bij Binnenlandse Zaken de bevolkingsregistratie meteen als geschikt object om te automatiseren. Het betrof enorme hoeveelheden informatie met kwalitatief overzichtelijke bewerkingen. De ontwikkeling van een Centrale Persoonsregistratie (CPA) werd vanaf dat moment ter hand genomen. Een belangrijke overweging hierbij was de 'wildgroei' aan registraties – elke gemeente registreerde haar inwoners op zijn eigen wijze, met ponskaarten, formulieren, handarbeid en eigen gebouwde computersystemen. De afloop van de CPA is bekend: om redenen van gemeentelijke autonomie en om redenen van privacy strandde deze geautomatiseerde centrale basisregistratie in 1984 op Tweede Kamer. Privacy was opeens een politiek issue geworden, en dat was door de ontwikkelaars bij Binnenlandse Zaken onvoldoende voorzien. De SOAG was geen reëel alternatief. Dit project had tot een omvangrijk financieel debacle geleid, waardoor de gemeenten en de VNG hun bekomst hadden van dit model, dat bovendien moeilijk te rijmen was met democratische controle.

Het is interessant om te constateren dat de keuze voor de optie GBA in eerste instantie niet gevolgd werd, maar na 1984 wel. Vanuit de wijdverspreide gedachte in de jaren '60 dat centralisatie bij automatisering het meest efficiënt was, werkte DO&A vanaf het begin aan een Centrale Persoonsadministratie. In Nederland zou uiteindelijk na 1984 definitief gekozen worden voor de gemeente: de autonome gemeente onderhield het contact met de burger, en dus moest de gemeente de spil vormen in de GBA.

Al in 1967 stelde dr H.J.B. Aarts, werkzaam bij de VNG, een compromis voor van een decentrale registratie met een centrale voorziening. De gemeentelijke computers werden gekoppeld via een real time/ on line coupling net. (Aarts 1967: 283)

Twee systemen naast elkaar binnen één ministerie

Het klinkt ongelooflijk, maar Kapsenberg, die dus van zijn DG opdracht kreeg om de bevolkingsadministratie op lokaal niveau te moderniseren, had pas geruime tijd na de beslissing in de Tweede Kamer in de gaten dat O&A elders in het ministerie met CPA in feite ook een model had ontwikkeld dat tot geautomatiseerde persoonsadministratie zou leiden.

Kapsenberg en zijn mensen kwamen hierop uit via een intensief proces van samenwerken en innovatie met alle betrokken partijen in het veld, niet in de laatste plaats met het bedrijfsleven. Terugblikkend vertelt hij:

“Cor van Tilburg van de VNG had het inzicht dat je de gemeenten alleen met wetgeving in het gelid kon krijgen. Dat was een novum, wetgeving over automatisering. We hebben uiteindelijk zelfs het hele logisch ontwerp opgenomen in de Wet GBA, wat nog steeds een unicum is. Het GBA-project is inderdaad heel groot geworden. Op het hoogtepunt hadden we 150 man. Die activist uit Amsterdam die zo hamerde op de privacy, kom hoe heet hij, hebben we gewoon uitgenodigd om te komen praten en in het projectteam opgenomen. We werkten vooral veel samen met het bedrijfsleven, al die grote softwarebedrijven die de gemeenten bedienden, zoals L+T, Centric en zo. Daar zat de knowhow en de creativiteit. Een grootheid in die tijd als Max Copijn werd een ambassadeur voor het GBA. Geleidelijk raakten ook de afnemers geïnteresseerd. Zij vormden een eigen club die als pressiegroep ging fungeren, De Belastingdienst, de IBG, Roel Bekker zat er voor de Huursubsidie”.⁵⁷

Resultaat

Het GBA werd ingevoerd in 1994, tien jaar na het eerste idee. Het project GBA werd in 1999 opgenomen in een Agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens, Reisdocumenten (BPR) onder Binnenlandse Zaken.

Het GBA kan volgens het ministerie uiteindelijk wel een succes genoemd worden. In 2000 schreef het ministerie in een stuk over de GBA: “Inmiddels worden per jaar zo’n 60 miljoen berichten over het GBA netwerk verzonden, terwijl destijds nog van 18 miljoen berichten werd uitgegaan. Zonder GBA zouden tal van essentiële vormen van dienstverlening in het publiek domein niet meer goed denkbaar zijn.” Verder wordt opgemerkt dat de kwaliteit van de gegevens heel hoog is, en dat veel meer afnemers op het netwerk zijn aangesloten dan verwacht. Vergeet niet dat de afdelingen bevolking het achtergebleven stofnest van de gemeenten waren en opeens de trotse voorhoede in automatisering werden. Dat was een cultuurschok in die wereld.

Drie alternatieve modellen

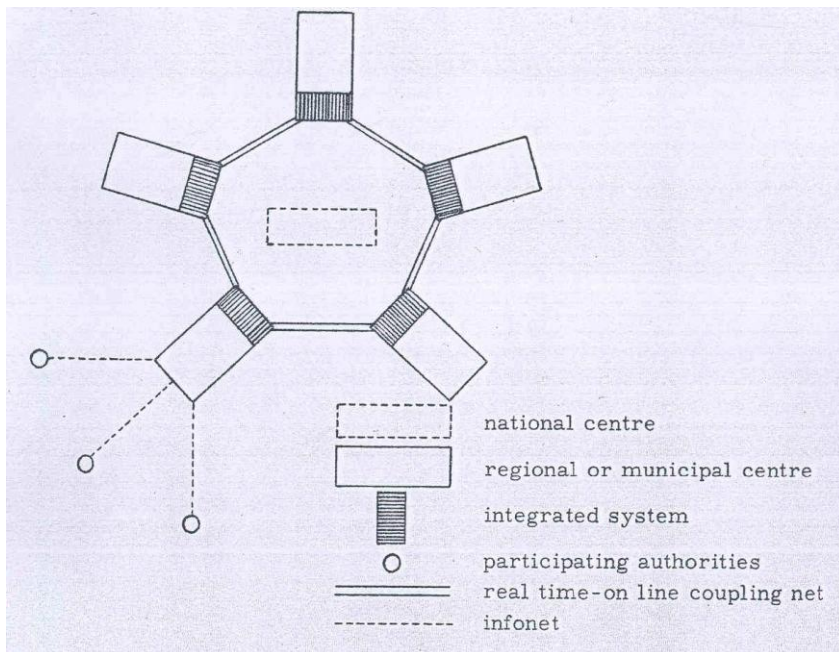
In een rapport van de TU-Delft wordt de systeemarchitectuur voor de bevolkingsadministratie uit verschillende perioden naast elkaar geplaatst (van den Hoven & Van de Bogaard, 2002).

De CPA vertoont uiteraard een strakke hiërarchische lijn van gemeenten naar een centraal bureau buiten de overheid, dat weer lijntjes heeft met allerlei landelijke instanties, zoals de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, Defensie, etc.

De architectuur die H.J.B. Aarts, presenteerde op een conferentie over automatisering van de bevolkingsadministratie noemde hij zelf een “composite structure”.

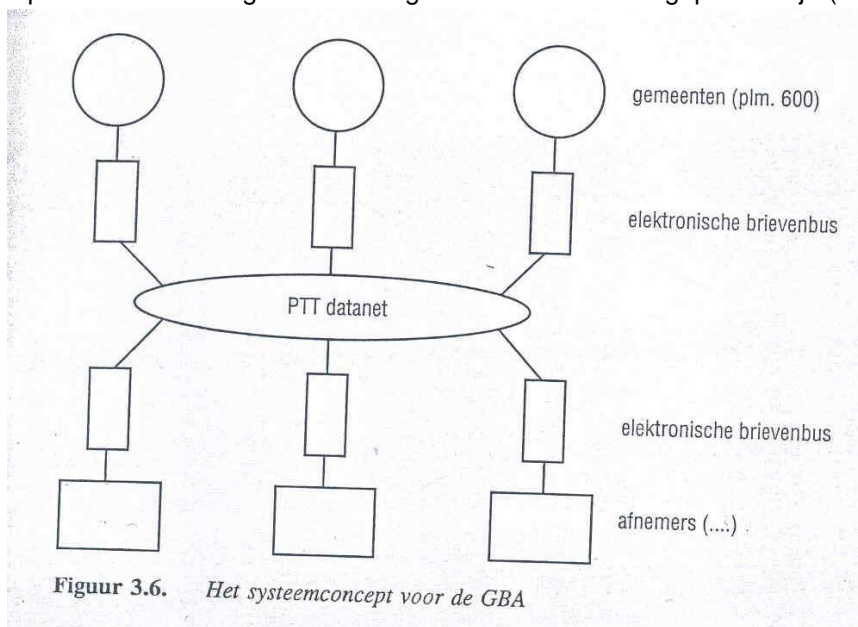
Gegevens zouden lokaal moeten worden ingevoerd en beheerd. Een nationaal centrum zou (in samenwerking met de gemeenten) daarnaast voor uniformiteit moeten zorgen in procedures, formulieren, en techniek. In zijn architectuur stond de autonomie van gemeenten voorop, maar samenwerking op intergemeentelijk niveau was van groot belang. Alle gemeenten zijn door een geïntegreerd systeem met elkaar verbonden

⁵⁷ Interview met Han Kapsenberg, 9 juni 2008



Figuur 8.2.1, systeemarchitectuur H.J.B. Aarts

In figuur 8.2.1 is de architectuur te zien van de GBA. In de opzet van de GBA gold het elektronisch berichtenverkeer als de kern van het systeem. Verder drukt het figuur een vergaande autonomie van de gemeenten uit. De gemeenten zijn niet meer met elkaar verbonden, en er is ook geen enkele centrale voorziening meer. De uitwisseling van berichten verkeer loopt via elektronische brievenbussen, waar gemachtigden van anderen worden gescheiden. Opvallend is dat de gemeenten tegenover de afnemers geplaatst zijn (Tas & Luitjens, 1993:41)

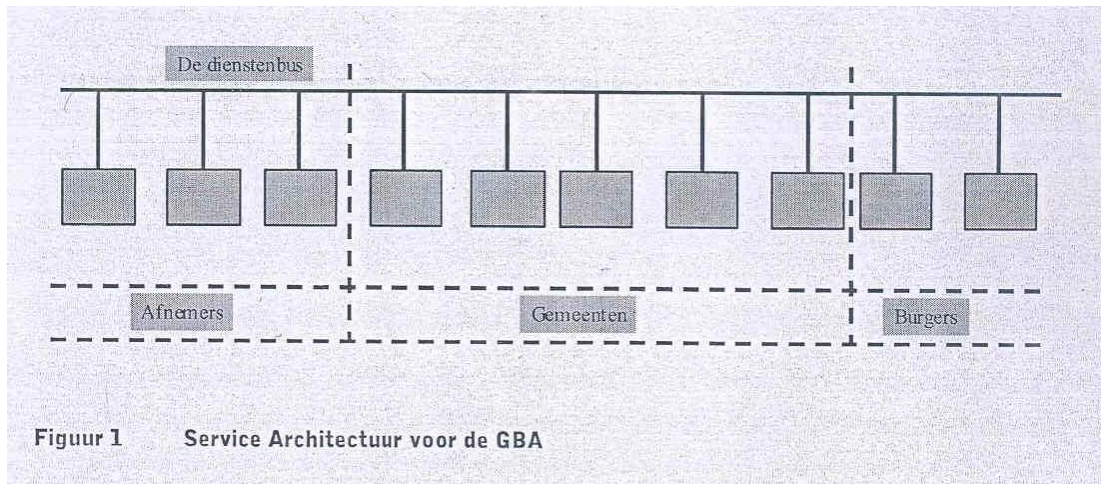


Figuur 3.6. Het systeemconcept voor de GBA

Figuur 8.2.2 De architectuur van de GBA (1993)

De laatste ontwikkeling betreft de 'service architectuur' in de modernisering van het GBA (2002). In dit figuur staat iedereen op hetzelfde niveau: gemeenten en afnemers, en een nieuwe actor "burgers". Burgers zijn blijkbaar een aparte categorie afnemers. De 'dienstenbus' bereikt iedereen die een eigen abonnement heeft op de bus. In die zin zijn gemeenten niet meer alleen leveranciers van informatie, maar ook afnemers – zij kunnen ook informatie krijgen van de bus. In de begeleidende tekst wordt de metafoor van de ruggengraat genoemd: "Binnen een organisatie

ontkoppelt de dienstenbus op deze wijze niet alleen de backoffice systemen van de frontoffice systemen, het ontkoppelt ook de backoffice systemen onderling. Het vormt daarmee de ruggengraat van de ICT-infrastructuur binnen organisaties." Elke ruimtelijkheid lijkt opgelost. De stippellijnen suggereren dat de afstand tussen iedereen hetzelfde is.



Figuur 8.2.3 De service architectuur in de modernisering GBA (Expertisegroep 2002:16)

In het bijzonder de laatste stap zou een verschuiving van *government* naar *governance* kunnen indiceren. De samenleving komt niet alleen meer via leveranciers en afnemers in beeld en de volkomen gelijkwaardigheid tussen alle actoren betrokken bij de bevolkingsregistratie, die met elkaar verbonden zijn via de dienstenbus, komt tot uitdrukking. De latere ontwikkeling in de richting van een Burgerservicenummer trekt die lijn door. Er wordt een transactieveld gecreëerd. De burgers krijgen zelf beheer over hun gegevens, maar de overheid kan ze raadplegen als voorwaarde voor het toekennen van rechten.

Waar het me hier om gaat is de draai die met het GBA is gemaakt in de richting van horizontalisering en samenwerking, in het voetspoor van de automatisering. Later is die beweging organisatorisch neergeslagen in de aparte directie DIOS (Directie Informatievoorziening voor de Openbare Sector). Ik ga in de volgende paragraaf daarop door.

3. Louis Berger, Jan Post, Matt Poelmans, Kwaliteitsinstrumentarium

Servicecentra

In het begin van de jaren '90 begon Binnenlandse Zaken zich te bemoeien met de condities voor gemeentelijke dienstverlening, die met behulp van ICT aan kwaliteit kon winnen en vooral efficiënter kon worden. Het ministerie ging de ontwikkeling van zogeheten Servicecentra voor de overheid (SCO) actief stimuleren met behulp van experimenten. ServiceCentra zouden de verhouding tussen overheid en burger/klant kantelen. Eerst door een front-office in te richten waar de burger bij de hand werd genomen in het doolhof van de gemeentelijke organisatie, later door de back-office rechtstreeks te richten op klantgroepen met bepaalde overeenkomstige vraagpatronen. In 1995 werd dit concept opgevolgd door Overheidsloket 2000.

Vooral dit voorbeeld laat zien dat de ontwikkeling van ICT de motor vormde voor *governancedenken* binnen Binnenlandse Zaken in diens functie om het lokaal bestuur bij de tijd te houden. De ontwikkeling van ICT dwong Binnenlandse Zaken te interveniëren in het functioneren van gemeenten. Iedere gemeente dreigde zelf het wiel uit te vinden en eigen systemen te ontwikkelen. Dit was dus een duidelijk top-down *government* motief. Tegelijkertijd bood die technologie alleen kansen om de bestuurskracht van gemeenten te versterken door schotten af te breken. Er werden mogelijkheden

gezien om de responsiviteit van het openbaar bestuur te vergroten, door de vraag van de burger meer gewicht te geven ten opzichte van de verkokerde organisatie van de gemeenten. Bestuurlijke vernieuwing, in dezelfde tijdgeest als de sociale vernieuwing, was de trigger, maar de grensverleggende informatietechnologie maakte het mogelijk. De directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening IBI was de broedplaats van zowel de sociale vernieuwing als van de interventies in de dienstverlening van gemeenten. In de beginperiode had de directie een kleine vernieuwingsgerichte afdeling met de naam BIBIT⁵⁸ (rijstplantje) onder leiding van Louis Berger om nieuwe concepten en ontwikkelingsmogelijkheden te verkennen. Louis is later met bonje vertrokken, maar zijn pionierswerk gaf een ondernemende aanzet tot latere ontwikkelingen. Klantgerichtheid en kwaliteitszorg worden in de jaren negentig speerpunten van beleid. Dit is de periode waarin het New Public Management ook in Nederland in opkomst is. De relatie overheid-burger, komt in deze periode hoog op de agenda, ook van het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken. Vooral de kwaliteit van dienstverlening krijgt aandacht, vanuit de bedrijfsmatige visie dat de burger als klant moet worden beschouwd. De opkomende informatica vormde een welkome aanleiding om deze kwaliteit te moderniseren en te verbeteren, omdat overheidswerk voor 90% uit informatievoorziening bestaat.

ICT loket

In 1995 introduceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken in navolging van de Servicecentra het project 'Overheidsloket 2000'. Jan Post was de onvermoeibare eerste trekker van dit project. Hij werd opgevolgd door Matt Poelmans. Het project bouwt voort op de SCO experimenten die Binnenlandse Zaken in een aantal gemeenten had laten uitvoeren. Dit Overheidsloket 2000 beloofde, naast de aandacht voor verbetering van de dienstverlening naar burgers, ook doelmatigheidswinst door gericht gebruik van informatietechnologie. Onder leiding van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten werden 15 experimenten met elektronische loketten gestart. In deze experimenten worden drie typen van vraagpatronen van burgers/klanten onderscheiden. Het gaat om drie vormen:

1. loket voor ouderen en gehandicapten;
2. loket vastgoedinformatie;
3. ken-uw-rechtenzuil.

Om de kwaliteit van de dienstverlening daadwerkelijk te kunnen meten hebben Binnenlandse Zaken in samenwerking met de VNG een standaardinstrument voor kwaliteitsmetingen bij gemeenten ontwikkeld. De zogeheten kwaliteitsmonitor meet de waardering van de burgers van een gemeente voor de dienstverlening. Steekproefsgewijs worden burgers gevraagd hoe zij de dienstverlening van hun gemeente ervaren. Dit levert een score op die werd gebruikt voor longitudinale vergelijking in de tijd. De toepassing hiervan is niet doorgezet.

Kwaliteitshandvest

Een volgend instrument dat Binnenlandse Zaken een tijdje actief heeft gestimuleerd is het Kwaliteitshandvest. Dit is een instrument waarin helder is vastgelegd wat de burger kan verwachten en wat er gebeurt als die verwachting niet uitkomt. Het kwaliteitshandvest biedt de cliënt het recht om een overheid direct aan te spreken op een mogelijke gebrekkige dienstverlening. Uit de ervaringen in Engeland (citizen's charters) blijkt dat kwaliteitshandvesten een bijdrage kunnen leveren aan een betere publieke dienstverlening. Het instrument is actueel geworden toen een groot aantal overheidsinstellingen verzelfstandigd werd. Het is een schriftelijke verklaring van een overheidsorganisatie waarin de normen van haar dienstverlening en service- en leveringsvoorwaarden worden vastgelegd. Burgers kunnen aanspraak maken op de gestelde normen en als er niet aan kan worden voldaan, wordt men gecompenseerd door de dienstverlenende organisatie. Door deze beloften geprikkeld zullen gemeenten en andere instellingen die kwaliteitshandvesten hanteren na gaan denken over de opzet van een totaal kwaliteitszorgsysteem.

⁵⁸ Bevordering Interbestuurlijke Informatica Toepassingen

De oorspronkelijke doelstelling in het Programma Andere Overheid (2002-2007) met betrekking tot kwaliteitshandvesten luidt:

- “Het kabinet wil dat alle overheidsorganisaties, die frequent contacten met burgers hebben, aan het eind van de kabinetsperiode een kwaliteitscontract hebben afgesloten met de mensen die haar diensten afnemen. In deze overeenkomst worden normen voor dienstverlening vastgelegd.
- De voortgang en de resultaten hiervan zullen jaarlijks worden gepubliceerd, te beginnen met een nulmeting in 2004.
- Indien overheidsorganisaties geen kwaliteitscontract hebben, zal dit openbaar worden gemaakt. Afhankelijk van de voortgang zal het kabinet bezien of deze verplichting wettelijk zal worden vastgesteld.”

Deze doelstelling is in de voortgangsrapportage van december 2004 als volgt toegespitst:

- “Begin 2007 zijn de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor 80% van de burgercontacten, begonnen met de invoering van een kwaliteitshandvest.
- Het betreft de volgende organisaties: rijksorganisaties (o.a. ZBO's en agentschappen) en alle gemeenten (burgerzaken, gemeentelijke heffingen en vergunningen, belastingen, sociale zaken, bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening).
- Eind 2008 gebruiken alle genoemde organisaties een kwaliteitshandvest.”

Tijdens het volgende kabinet waren er weer andere prioriteiten. Deze streefgetallen zijn in ieder geval niet gehaald.

Organisatorische invalshoeken van burgergeoriënteerd bestuursbeleid

Aan kwaliteitsinstrumenten wordt na de eeuwwisseling bij Binnenlandse Zaken vanuit verschillende invalshoeken en organisatie-eenheden gewerkt.

- ICT in de publieke sector, zoals dit onderdeel vanaf het begin al was gericht op mogelijkheden van technologietoepassing voor de relatie overheid-burger.
- Management en personeelsontwikkeling in de publieke sector, als voorwaarde voor een goed functionerende responsieve overheid;
- Vernieuwing in het openbaar bestuur, de efficiency en de modernisering van de rijksdienst en de andere overheden (Programma Andere Overheid, InAxis, Expertisebureau Innovatieve Belevingsvorming XPIN, Administratieve Lastenvermindering).

Vermeldenswaard is de opvolger van het programma Overheidsloket 2000 (OL2000), dat ondergebracht werd bij de Stichting ICTU, een op afstand geplaatste ontwikkelorganisatie voor e-government. Hier zagen stimuleringsprojecten als Burger@overheid en later Burgerlink het levenslicht. Hier werd door Matt Poelmans de BurgerServiceCode ontwikkeld, een instrument dat vooral internationaal succesvol was, omdat het een prestigieuze prijs in de wacht sleepte. Organisatorisch worden trouwens alle onderdelen die zich bezighouden met ICT-ontwikkeling, met managementontwikkeling en met overheidsperoneelsbeleid samengebracht binnen DG Management en Personeelsbeleid. Het andere DG, voor de relaties met de gemeenten, hield zich sinds de reorganisatie “Leeuwensprong” van 2002 nauwelijks meer bezig met de relaties tussen overheid en burgers en met klantgerichtheid van de dienstverlening. Overigens werd deze reshuffling van onderdelen binnen het ministerie bij de volgende reorganisatie in 2008 alweer ongedaan gemaakt, toen beide DG's fuseerden.

Good governance in publiek management

Binnen DG Management en Personeelsbeleid voor de openbare sector zagen we aandacht voor benchmarking, visitaties en coaching opkomen en weer verdwijnen. In 2006 werd een Centrum voor Good Governance opgericht als aanjager voor kwaliteitsbeleid in de openbare sector. Maar in 2008 bij de volgende reorganisatie werd het al weer opgeheven. De betekenis van het begrip governance hier wijkt af van die in de context van dit onderzoek. Weliswaar is de gerichtheid op burgers en klanten van belang, (toezicht, verantwoording, responsiviteit), maar de overheidsorganisatie is de centrale, verantwoordelijke actor die terwille van de publieke zaak aan haar kwaliteit moet werken. De overheden vormen dan ook de enige doelgroep van het CGG. Horizontale samenwerkingsrelaties met

maatschappelijke partners zijn niet aan de orde in dit begrip governance. Ik citeer uit de presentatie op de website van het ministerie⁵⁹:

“Voor Good Governance voor de Nederlandse openbare sector legt het Ministerie van BZK de nadruk op de kwaliteit van het product of dienst die wordt geleverd. Het gaat hierbij om de legitimiteit van het optreden in de ogen van burgers en bedrijven. Om dit te kunnen beoordelen is verantwoordingsinformatie noodzakelijk. Ook gaat het om publieke prestaties. Om de vraag of de kwaliteit van de diensten en producten die worden geleverd voldoende is en of deze producten op een kostenefficiënte wijze tot stand komen. Op dit punt is het belang van stuurinformatie voor het management evident.

In de visie van het ministerie van BZK op Good Governance zijn drie elementen van belang:

1. Het belang van de factor arbeid: de nadruk ligt op het ‘human capital’: de manier waarop professionals en managers het vertrouwen van burgers moeten winnen en behouden. Uiteindelijk is alles mensenwerk.
2. Het geven van ruimte: deugdelijk management veronderstelt dat organisaties en professionals de ruimte krijgen om hun werk te doen.
3. De openbare sector moet niet groter en duurder moet zijn dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de aan haar toebedeelde taken. Een moderne organisatie wordt geacht zoveel mogelijk kostenbewust en efficiënt te opereren, bijvoorbeeld door de inzet van ICT, maar ook door kostenbesparingen, herontwerp van processen en slimmer werken.

In 2006 is het Centrum Good Governance Openbare Sector opgericht met als doel een extra impuls te geven aan alle goede initiatieven die op dit vlak in de openbare sector worden genomen.

Inspirerende voorbeelden die we in dit opzicht graag verspreiden en versterken.

Wat doet het centrum Good Governance voor de openbare sector?

- “Aanbieden van kennis en informatie – via best practices en leerplatforms – om good governance in de eigen praktijk te brengen en verbeteringen daadwerkelijk te realiseren;
- Aanmoedigen en ondersteunen van organisaties door middel van eenvoudige en goedkope instrumenten om good governance bij de eigen organisatie in praktijk te brengen (veelal aangeboden via het internet);
- Organisaties helpen bij het vastleggen van verbeteringen en verder aanscherpen van de eigen ambities op het gebied van good governance;
- Makelen en schakelen tussen organisaties om kennis en ervaring met elkaar te delen.”

Eind 2006 vormden gesprekken met gemeentesecretarissen de aanleiding om het programma Good Governance uit te breiden en daarbij autonomie van gemeenten geen beletsel te laten zijn voor een stimuleringsprogramma waarin zo veel mogelijk vraaggestuurde instrumenten worden ontwikkeld en aangeboden die overheidsorganisaties in staat stellen om te meten, te leren en te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn medewerkersonderzoek, (intern-) klanttevredenheids-onderzoek, integriteitsanalyses en –trainingen, kwaliteitshandvesten en prestatievergelijking (benchmarking). Ten slotte wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van horizontale verantwoordings-instrumenten waartegenover de afschaffing van verticale arrangementen van toezicht in het vooruitzicht wordt gesteld. Dit programma is in 2008 overgedragen aan de Programmadirectie Krachtig Bestuur en daarna opgelost in het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, het agentschap KING van de VNG.

Governance-kenmerken

Bovenstaande initiatieven hebben allemaal hun grondslag in dezelfde beweging, namelijk de omkering van aanbodgestuurde overheidsorganisatie naar een vraaggerichte benadering. Tegelijkertijd speelt een moderne sturingsopvatting mee, waarbij erkend wordt dat toezicht en kwaliteitsbewaking vanuit de top erg moeilijk is en beter (en goedkoper) georganiseerd kan worden door interne feedback- en correctiemechanismen. De Nieuw Public Management benadering heeft

⁵⁹ www.minbzk.nl geraadpleegd 9-8-2008

dus zeker overeenkomsten met *governance* denken, maar de nadruk op samenwerking en horizontale communicatie tussen vele gelijkwaardige autonome partners ontbreekt. Hoewel een fundamentele onzekerheid over de werkelijkheid zou kunnen worden herkend in de keuze voor korte feedbacklijnen, is er ook duidelijke voorkeur voor kwantitatieve targets en meetbare prestaties. ICT is natuurlijk ook een echte ingenieurswereld.

Ondanks veel stelligheid in de teksten van alle plannen zien we in deze periode, anders dan bij de ontwikkeling van het GBA, veel trial en error en samenspel met gemeenten bij de vorming van nieuwe ideeën.

Via de invalshoek administratieve lastenvermindering komt Binnenlandse Zaken nog dicht bij een probleemgestuurde interpretatie van de bestuursopdracht dan vanuit ICT of managementkwaliteit. Het streven om de lasten en regeldruk voor burgers (en bedrijven) te verminderen leidt tot een probleemgerichte benaderingswijze van klachten en ideeën die binnenkomen op de website www.lastvandeoverheid.nl. De individuele symptomen van vaak onmatig en tegenstrijdig overheidsingrijpen worden benut als spiegel voor het beleid. Hiervan kan een opvoedende werking uitgaan. Projecten als “de Kafkabrigade” en “Casusadoptie”, die (mede) door Binnenlandse Zaken worden gesteund, pakken een concrete casus bij de kop en brengen alle partijen die ermee te maken hebben, binnen en buiten de overheid, bijeen om de cumulatieve effecten van ieders inbreng te laten zien. De oplossing van het probleem van de individuele burger kan zo in zicht komen, maar belangrijker is het leereffect voor de voorkoming van soortgelijke problemen in de toekomst

Directie IIOS en InAxis

Tussen 2002 en 2009 investeerde Binnenlandse Zaken in innovatie in de openbare sector. Aanleiding was een alarmerend rapport van de Commissie-van Rijn, die waarschuwde voor de noodzaak de aantrekkingskracht van het openbaar bestuur voor de arbeidsmarkt op peil te houden met oog op de komende vergrijzing. Innovatie zou die wervende kracht van het openbaar bestuur vergroten. De Commissie voor Innovatie in het Openbaar Bestuur InAxis o.l.v. Wolter Lemstra loofde subsidies uit voor vernieuwende experimenten. Gaandeweg bleken deze voor ongeveer 80% neer te slaan in het domein ICT-toepassingen in gemeenten. Het behoeft dan ook niet te bevreemden dat InAxis in 2004 werd ondergebracht bij de directie Innovatie en Informatievoorziening Openbare Sector IIOS. InAxis was de broedplaats voor veel vernieuwing op het terrein van burgerparticipatie (e-democracy), en e-government.

Ook dit onderdeel dat voeling hield met de nieuwste ontwikkelingen in het veld wordt in 2008 al weer afgeschaft. Bij die gelegenheid worden de effecten van InAxis geëvalueerd. Kruijer c.s. concluderen ten aanzien van de bijdrage van de InAxis-medewerkers aan het leereffect van ervaringen tijdens de experimenten het volgende:

“InAxis heeft zich naast de rol van subsidieverstrekker ook de rol van leermanager toegeëigend, ofwel facilitator van leerprocessen. Dit lijkt erg op wat Guba en Lincoln beschrijven in *Fourth generation evaluation*: de projectleiders van InAxis nemen de rol van facilitator of collaborator op zich (“Wij denken met de projectleiders mee, gaan naast ze staan”, aldus een adviseur van InAxis). Door een omgeving te creëren waarin projectleiders kunnen reflecteren op wat er gebeurd is dat niet was verwacht en wat er niet gebeurd is wat wel was verwacht, ontstaan lessen op organisatieniveau die gewoonlijk niet getrokken zouden worden. Juist door een flexibele opstelling waarin het publieke organisaties werd toegestaan om van de planning af te wijken en doelstellingen, normen en prioriteiten opnieuw te bepalen, heeft InAxis aan een belangrijke noodzakelijke voorwaarde voor leren voldaan. Daarnaast heeft InAxis leren actief gestimuleerd door expertise aan te bieden, reflectiesessies te organiseren, aandacht van peers op het project te vestigen en bij aanvang, tijdens en ter afsluiting van het project te focussen op leren en door projecten tot experiment te verheffen” (Kruijer e.a., 2008: 42)

De directie IOS ontpopte zich binnen Binnenlandse Zaken een tijd lang als ongeveer de enige navelstreng die Binnenlandse Zaken aan het prille begin van de 21^e eeuw met de burger onderhield. Dienstverlening, burgerparticipatie en klantgerichtheid waren overal elders uit het

beleidsvocabularium verbannen behalve in samenhang met ICT. Ook het meldpunt Administratieve Lastenvermindering werd van de weeromstuit hier ondergebracht, omdat hier toch ook de dienstverlening en de relatie met de burger vooropstaan. De laatste directeur van IIOS, Harry van Zon zegt hierover spontaan, terwijl ik hem over een ander onderwerp kwam interviewen (zie dossier B.5): “Ik ben in dit huis ongeveer de enige die de Burger centraal stelt. Dat is namelijk in deze tijd ook mogelijk nu we leven in de e-overheid. De overheid is één geheel vanuit het gezichtspunt van burgers, en we kunnen alle verbindingen leggen die we willen om een bepaald vraagstuk aan te pakken. Het organiseren in hokjes, verschillende overheden die elkaar “in medebewind” opdrachten geven, mensen die van het kastje naar de muur worden gestuurd, het is allemaal niet meer nodig. En de mensen pikken het ook niet meer, want ze zijn veel mondiger geworden. Ze wensen goede service. De bureaucratische logica kan daar nog niet goed mee omgaan, omdat die niet uitgaat van de problemen of van de klanten, maar van competenties en structuren. De moderne oplossing die door de gemeente Ten Boer werd gekozen mocht niet van DGBestuur omdat dat niet paste in het Huis van Thorbecke. Wij moeten hier de processen van verandering een beetje helpen. Politici doen dat niet, want zij zijn part of the problem geworden.”⁶⁰

Commissie-Docters van Leeuwen

In 2001 volgde de Commissie Docters van Leeuwen, die als opdracht had gekregen na te gaan wat de invloed van ICT zou kunnen zijn op de bestuurlijke organisatie. Vanuit Binnenlandse Zaken was Nicole Kroon (directie IIOS) als secretaris toegevoegd en Berend van der Ploeg (IB) als adjunct-secretaris. Deze commissie, waarin vice-voorzitter Paul Frissen een belangrijke penvoerende rol vervulde, kwam met de opzienbarende aanbeveling voortaan het medebewind af te schaffen. Deze hiërarchische verhouding past volgens de commissie niet meer in een ICT-tijdperk waarin iedere overheid in principe kan beschikken over dezelfde informatie, tot op het meest specifieke detailniveau. In de netwerksamenleving ziet de commissie eilandjes van autonomie ontstaan die verbonden zouden moeten worden door een Proceswet Interbestuurlijke Samenwerking. Nadat die wet in werking is getreden moet het medebewind geheel worden afgeschaft, aldus de commissie. Juist deze aanbeveling, die door Docters van Leeuwen en Frissen tijdens de laatste vergadering werd gelanceerd, is binnen het ministerie bepaald slecht gevallen. Zozeer dat de hele boodschap van het rapport van de commissie hieronder heeft geleden. Tom Keek mocht de kabinetsreactie redigeren. Ik noem dit voorbeeld hier vooral als extreme uiting van een denkwijze: redeneer vanuit de problemen, niet vanuit de structuren. Nadeel van die denkwijze was dat volgens Binnenlandse Zaken wel degelijk glashelder moest zijn wie waarvoor kon worden aangesproken om de problemen te kunnen aanpakken. Dat was even uit het oog verloren.

4. Marjolein Vermeeren: ketenregie

Ontstaan van een nieuw project

Het laatste voorbeeld waar Binnenlandse Zaken zich ontpopte als kennis- en ontwikkelcentrum voor vernieuwing binnen gemeentelijke beleidsvoering is even terloops ontstaan als het weer is verdwenen.

Binnen het realistische bestuursdenken van de afdeling Interbestuurlijke betrekkingen (IB) rondom de eeuwwisseling pasten ideeën over horizontalisering en samenwerking goed. Eerder zagen we dat in die periode de samenwerkingsgedachte bij de directie GSIB floreerde, onder meer in het project Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). In het bijzonder bij het I Marjolein Vermeeren, Mieke Pistorius en Francien l'Ortye kwamen toevallig ketenregie tegen en gingen in dit concept verder investeren. Zij ontwikkelden samen met de pioniers van Ketens en Netwerken, Anja van der Aa en Theo Konijn, een handreiking voor de bestuurspraktijk (“Ruimte voor regie”), een conferentie, pilotprojecten in een aantal gemeenten en kleinere ontmoetingen voor experts.

⁶⁰ Interview met Harry van Zon op 21 augustus 2007

Marjolein, die als BANS-contactpersoon van Verkeer en Waterstaat overkwam naar de afdeling IB, kende Anja van der Aa nog van een opdracht bij Verkeer en Waterstaat. Tijdens een lunchgesprek bespraken zij het idee om Binnenlandse Zaken in te schakelen bij de uitwerking van het concept ketenregie. Afdelingshoofd Berend van der Ploeg werd gewonnen voor een kleine studieopdracht en daarop volgde weer een vervolg.

Marjolein Vermeeren hierover:

“Na een kwartiertje sparren met Berend kwamen we tot de conclusie ‘laten ze maar een klein verkennend onderzoekje doen, dan zien we wel wat er van komt’. Zo hebben Anja en Theo een heel beperkte opdracht gekregen, voor 30.000 gulden of zo ‘Kunnen we hier wel of niet wat mee, een beetje snuffelen’. Het resultaat was dat wij zeiden: ‘dit is echt interessant’. Toen hebben we een aantal cases onderzocht in het domein jeugd, veiligheid en sociale zaken. Het meest bijgebleven zijn mij de gesprekken met de mensen uit de hele jeugdketen in Lelystad en later in Haarlem hebben we alle mensen uit de sociale keten gesproken. Dat vond ik toch wel de mooiste ervaring. En toen hebben we bedacht: het zou toch wel heel aardig zijn om vanuit een afdeling als Interbestuurlijke Betrekkingen ook iets bij te dragen aan de theorievorming op dit terrein. Op dat moment was de hype nog in opgaande lijn. Iedereen had het over ketenregie, maar niemand wist eigenlijk wat het was. Toen zijn we begonnen (met Berenschot, Anja en Theo) aan het ontwikkelen van een methodisch kader en een handreiking. Dat is echt een bestseller geworden. Die is enorm veel opgevraagd door mensen uit het veld, gemeenten en departementen. Daarna (toen was ik grotendeels met zwangerschapsverlof) hebben we nog heel kritisch gekeken naar de vraag ‘wat is nou de rol van het rijk en hoe kan het rijk de werking van ketenregie op lokaal en regionaal niveau nu faciliteren. Dat hebben andere mensen toen overgenomen. Is dat nou een project? Het is eigenlijk meer een initiatief, zou ik zeggen.”⁶¹

Kenniscentrum

Zo werd Binnenlandse Zaken een erkend kenniscentrum voor dit denken en omgekeerd werd de ketenbenadering een vast aandachtspunt in het toetsingsrepertoire van de medewerkers die de ministeries bijstonden in het verbeteren van hun bestuurlijke arrangementen. Anja van der Aa fungeerde als traït d’union tussen wetenschap (weer het duo Roel in ’t Veld en Mark van Twist, maar ook Geert Teisman) en de praktijk. Uitgangspunt was de verbetering van publieke dienstverlening en dan in het bijzonder in het sociale domein. De reden daarvoor was vooral dat burgers hier het meest direct van merken en dat de organisatie op dit domein het meest verbrokken is. De kwaliteit van de dienstverlening is afhankelijk van de verbindingen tussen vaste instellingen die zich per geval flexibel moeten groeperen rond een hulpvraag. Die flexibele samenwerking tussen instellingen met vaste organisatiebelangen is de setting voor ketenregie en die vind je vooral in de sociale sector. Bij fysieke aangelegenheden gaat het meestal om de adhoc-verbinding tussen instanties die niet zozeer hun eigen dienstverleningsproduct, maar hun lokaal te articuleren belangen inbrengen: in netwerksamenwerking.

Voor het eerst was de afdeling IB direct geïnteresseerd in uitvoerende dienstverleners in het veld, niet alleen in dienst van gemeenten, maar ook in maatschappelijke instellingen dicht bij cliënten. In de arbeidsvoorziening werd de ketengedachte zelfs opgenomen in de wetgeving (SUWI), maar niet overal sloeg deze gedachte aan.

Het concept heeft volgens Marjolein Vermeeren in ieder geval in haar tijd doorgewerkt als een basisfilosofie van IB in alle advisering:

“Leon [van Halder, toen directeur GSIB, JFS] was ook al gauw gewonnen voor het concept en heeft toen nog gezorgd dat het werd ingebracht in de Sociale Verkenning die het kabinet Paars II ging opstellen toen hen visieloosheid werd verweten. Daaruit is later Operatie Jong! voortgekomen die herkenbaar met de ketenregie verderging.” “Ik zelf heb er van geleerd toch op een andere manier naar organisaties te kijken. Je bent namelijk bezig te kantelen naar een oriëntatie vanuit het resultaat, of vanuit het probleem. Als ik er kritisch naar kijk, dan is het in het publieke domein heel

⁶¹ Vraaggesprek met Marjolein Vermeeren op 25 juli 2007

lastig te vertalen, omdat je geen incentives hebt om de keten echt te beïnvloeden zoals Albert Heijn dat wel doet. Als een stuk van de keten daar niet functioneert, dan kunnen zij die er uit gooien. Zover zijn we bij de overheid niet gekomen. Het is dus een nuttige aanvulling op de benaderingswijze, maar niet op het sturingsinstrumentarium.”

Wat is ervan terecht gekomen?

De activiteiten van Binnenlandse Zaken en de groep rond Anja van der Aa werden sterk gestuurd door gebleken kansen en de beschikbaarheid van energie. Toen Marjolein en andere van haar enthousiaste collega's vertrokken naar DG-Veiligheid en elders was het spoedig gedaan met de voortrekkersrol van Binnenlandse Zaken.

De follow up van de bevindingen uit de verkenning van de tekortkomingen van ketenverbindingen binnen het openbaar bestuur liet volgens Marjolein ook te wensen over:

“Toen het ging om randvoorwaarden vanuit het Rijk is daar niet veel mee meer gebeurd. Toen bleek dat er in Rotterdam honderden projecten gaande waren, hoorden we vanuit de keten steeds weer dat er bijna altijd werd gewerkt met projectsubsidies, wat een ramp is in de praktijk. Daar doet het Rijk volop aan mee. We zijn alleen kritisch op specifieke uitkeringen, maar de politiek wil graag scoren en werkt dus dolgraag met die projectsubsidies. Het is typisch een voorbeeld van systeemaanpak. Minister van Boxtel zag dat wel, maar de politiek is eigenlijk niet bezig met dergelijke hoe-vragen. Er was wel steun van mijn directe bazen, al zal het aan DG Holtslag en hoger grotendeels zijn voorbijgegaan. Het was ook echt een product van zijn tijd”.⁶²

In de volgende periode ging er spoedig weer een andere wind te waaien in het ministerie. In plaats van coördineren of faciliteren spreekt men liever over interveniëren. In 2006 lijkt de bestuurlijke agenda vooral beheerst te worden door het thema 'bestuurlijke drukte', dat mede in verband wordt gebracht met de overmatige toepassing van begrippen als ketenaanpak en netwerkbestuur, die daarom op een lager pitje worden gezet. Tijdens een bijeenkomst bij de overgang van het kabinet Balkenende III zei de eerder genoemde Leon van Halder (inmiddels DGKB) dat deze begrippen nu niet meer actueel zijn. In de Tweede Kamer is er kort gewerkt met themacommissies, die op dezelfde manier vanuit een samenhangend domein naar de werkelijkheid keken, maar deze zijn snel aan een roemloos einde gekomen.

De verruiming van het relatienetwerk naar uitvoeringsorganisaties en middenveld is niet duurzaam gebleken. De afdeling IB ging nog wel nu en dan met werkbezoek, maar dat waren meer incidentele excursies die niet verder doorwerkten in het beleid .

Zoals in alle andere voorbeelden in dit dossier biedt werkelijke verdieping in uitvoeringsproblemen een goede ingang tot het vergroten van responsiviteit en probleemgerichtheid van het bestuur. Het helpt om oude beleidsambities te temperen, maar creëert op zijn beurt nieuwe verwachtingen voor het vinden van het ei van Columbus.

Het besef dat de burger centraal staat in de publieke dienstverlening impliceert dat afzonderlijke diensten en instellingen zich als het ware binnenste buiten moeten keren en zich afvragen welke andere dienstverleners van belang zijn voor een optimale aanpak voor deze specifieke cliënt. Dat is case-management, waarbij de achterliggende organisaties elkaar blindelings weten te vinden voor afstemming. Daarvoor zijn samenwerking tussen verschillende instellingen, adhoc-afstemming, korte lijnen en ketenregie nodig. Ook gedeelde informatie en systemen zijn behulpzaam voor deze effectieve manier van werken. Frontlijnsturing is een begrip dat toepasbaar is op uitvoerende ambtenaren met een goed overzicht en een ruim mandaat die in een stedelijke omgeving met veel actoren probaat kunnen optreden om problemen oplossen (Hartman en Tops, 2005).

Binnenlandse Zaken heeft op basis van persoonlijke interesse en contacten van ambtenaren en passend binnen de bestuurlijke agenda van die tijd omstreeks 2000 een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het denken over ketenregie. Intussen is ook dit onderwerp als onderwerp van bestuurlijke metasturing al weer afgedaan.

⁶² Zie vorige voetnoot

E. Dossier Organisatie en werkwijze van de rijksdienst

1. Pien Zaaijer, Marianne Sint, Hans Wilmlink, Govert van Wesel: scheiding beleid en uitvoering

Ontstaan van een nieuw project

Het rapport van de commissie Vonhoff over de reorganisatie van de rijksdienst (1980) en het optreden van de regeringscommissaris Tjeenk Willink in de jaren daarna, hadden niet veel concreets opgeleverd. Binnenlandse Zaken verkeerde begin jaren '90 eigenlijk in een overgangperiode en had nog geen nieuwe draai gevonden. Intussen was het ministerie van Financiën met zijn van nature economische rationaliteit vooral enthousiast over de mogelijkheden van privatisering van delen van de overheid die tot dusver als onlosmakelijke publieke entiteiten waren gezien. Financiën was de trekker van de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Privatisering (IBP), die begon met het propageren van echte marktwerking, maar later werd dit genuanceerd. Bij Binnenlandse Zaken was (plaatsvervangend) SG Van Aartsen de grote protagonist van bedrijfsmatig werken. Onder het kabinet Lubbers werd op de golven van het Amerikaanse gedachtegoed van Reinventing Government meer de nadruk gelegd op de zegeningen van bedrijfsmatig werken. Pien Zaaijer was samen met Mark van Twist secretaris van de Commissie Wiegel over departementale herindeling en later projectleider van de Grote Efficiency operatie. Sinds deze 'grote efficiency operatie' van begin jaren negentig heeft verzelfstandiging van uitvoerende diensten een grote vlucht genomen. Het is interessant na te gaan hoe dit idee is ontstaan. In de jaren '80 was er al veel werk verzet om bedrijfsmatig werken in de overheid te introduceren. De eerste privatiseringen van SDU, RCC en Loodswezen dateren uit die periode. Pien Zaaijer was als jong ambtenaar van de directie Organisatie en Automatisering van Binnenlandse Zaken daarbij door SG Jozias van Aartsen ingezet, die graag werkte met mensen waar hij veel in zag. We zijn haar al tegengekomen in haar rol bij de Stadsprovincies, verderop in haar loopbaan (dossier A).

Pien Zaaijer herinnert zich nog uit de jaren '80 lange en moeizame discussies met talloze ambtenaren die het drukken van de Staatscourant bij uitstek als een overheidstaak zagen en zich niet konden voorstellen dat een zo verheven en voor de democratische rechtsstaat vitaal product door een bedrijf gemaakt zou worden. Velen konden niet aanvaarden dat overheidsproducten van een bedrijf afkomstig zouden zijn. De discussies gingen steeds over de vraag wat een overheidstaak is. Anderen vonden dat juist efficiënt en modern, zolang de beleidsbepaling maar democratisch zou worden vastgesteld en zolang de markt niet wordt gecontamineerd door concurrentievervalsing en monopolisme. Een onderscheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering zou het management van de dienst ten goede komen. Wat begon als optie voor bedrijfsmatiger werken in de rijksdienst ontwikkelde zich vervolgens tot organisatieprincipe voor een kleinere beter beheersbare overheid.

Kerndepartement en verzelfstandiging

De rapporten van het college van SG's en van de commissie Wiegel in 1993, hebben aan 'verzelfstandiging' expliciet het onderwerp 'kerndepartement' gekoppeld.

Geleidelijk dringt het besef door dat de bestuurlijke verhouding tussen departement en dienst steeds meer de crux lijkt te worden van processen van verzelfstandiging. De commissie-Wiegel adviseerde uiteindelijk tot een verregaande scheiding van beleid en uitvoering, waarbij de daaruit voortvloeiende veel kleinere departementen als hoogwaardige en flexibele kerndepartementen konden worden beschouwd. De commissie wees er in dat verband op dat kerndepartementen die zich concentreren op de hoofdlijnen van beleid, politiek beter aanstuurbaar zijn. Door deze concentratie op de hoofdlijnen van beleid wordt de volle werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ook primair afgebakend tot deze hoofdlijnen en de bewaking van de uitvoering.

Staatsrechtelijke draai

Het loskoppelen van beleid en uitvoering was niet zomaar voor het constitutioneel denkende ministerie van Binnenlandse Zaken aanvaardbaar. Ministeriële verantwoordelijkheid was heilig. Een

hoeksteen voor de democratie. Dat ging je niet zomaar prijsgeven. Een voorbeeld is een studie over het fenomeen inspectie. Daar was de ministeriële verantwoordelijkheid het leidende thema. Omdat Inspecties werden gezien als onafhankelijke toets op de uitvoering, als instrument voor de democratische verantwoording aan het parlement, zou eigenlijk de veel voorkomende figuur dat Inspecties onder de directeur-generaal ressorteren uit den boze moeten zijn. Inspecties zouden rechtstreeks aan de SG moeten rapporteren. Pas dan zou de minister rechtstreeks uit het veld onjuiste feedback over de werking van het beleid kunnen ontvangen en daarmee zijn verantwoordelijkheid over het systeem kunnen waarmaken. Dus niet het inrichten van checks en balances voor de principaal-agent-relatie, maar de kwaliteit van de parlementaire controle stond in deze redenering voorop.

De boodschap waarmee Pien Zaaijer op gezag van Hans Wiegel, zijn secretaris Mark van Twist en anderen zoals Roel in 't Veld, de staatsrechtvaarders in het ministerie overtuigde ging als volgt. De doctrine was dat de rechtstreekse hiërarchische aansturing van uitvoerende diensten een waarborg vormde voor kwaliteit en ministeriële verantwoordelijkheid. Dit was volgens de commissie-Wiegel een misvatting. Het losmaken van die diensten zou juist de ministeriële verantwoordelijkheid ten goede komen, omdat dit namelijk voor het eerst ertoe zou dwingen verhoudingen en hoofdinstruaties expliciet te maken die bij interne diensten altijd impliciet bleven. Op de achtergrond was Michiel Scheltema de wetenschappelijke stuwende kracht voor het agenderen van dit onderwerp geweest (zijn oratie ging al in 1977 hierover) In navolging van het Zweedse model zag hij grote voordelen van het onttrekken van taken aan de ministeriële bolwerken. Diensten als Studiefinanciering en Kadaster met zijn enorme werkachterstand leverden telkens weer problemen op voor de verantwoordelijke ministers. Scheltema meende dat willekeur kon worden voorkomen. Als staatssecretaris meende hij dat een dienst als de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) politieke invloed op individuele gevallen moest uitsluiten. Politieke bemoeienis met allerlei beleidsarme onderwerpen kon alleen ongewenst zijn. Hij was enthousiast voor maatschappelijke spreiding van verantwoordelijkheid, wat tegelijkertijd bij Binnenlandse Zaken bedenkingen oproep zolang het ging om publieke verantwoordelijkheid.

Kleiner maken van departementen

De kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid was voor het veld in de jaren '90 echter niet de grootste drijfveer. Naast de slogan 'bedrijfsmatig werken' die goed in de tijdgeest paste, was voor de SG's de verleiding groot om de uitvoering te gebruiken bij het invullen van de taakstelling voor het verkleinen van het ambtenarenapparaat. Dat was de grote-efficiencyoperatie, die wederom in nauwe samenwerking tussen Financiën en Binnenlandse Zaken (wederom met Pien Zaaijer als projectleider) werd uitgevoerd. Met de invoering van verzelfstandigingen kon je snel aan je taakstellingen voldoen door gebruikmaking van een soort verdwyntruc. In zijn dissertatie "Verbale vernieuwing" laat Mark van Twist (1995) mooi zien hoe de werkelijkheid gedragen wordt op de vleugels van een verhaal dat past in de omstandigheden van de tijd, in dit geval het verhaal van de kerndepartementen. "Je kunt cynisch concluderen dat vernieuwing alleen een papieren exercitie is, maar dat was niet mijn intentie. Bestuurlijke vernieuwing is ook verbale vernieuwing, zoeken naar nieuwe taal. De regels worden voor een deel steeds opnieuw geformuleerd. Begin jaren negentig gebeurde dat door na te denken over kerndepartementen. Taal beschrijft niet alleen, taal creëert ook. Je schept door de taal een beweging, op weg naar een nieuwe werkelijkheid." (Kooistra, 2009)

Emancipatie van de uitvoering

Naast de push-factor van de inkrimping van de overheid was er ook een pull-factor. Dat was de emancipatie van de uitvoering, de behoefte van uitvoeringsorganisaties om los van het departement eigen trots en professionaliteit te ontwikkelen. De verwachting van betere dienstverlening en de behoefte aan vermindering van het aantal ambtenaren dreef een aantal rijksorganisaties naar buiten. De leiding van deze uitvoerende organisaties kregen de smaak te pakken. Het was best interessant om zelfstandig te zijn, geen last te hebben van ambtelijke rechtspositieregelingen en ook niet van beleidsbemoeienis uit het centrale departement, dat toch geen benul had van de uitvoeringspraktijk.

Intussen zijn veel overheidsdiensten verzelfstandigd. De hypothese dat de grip van het beleid hierdoor zou toenemen is niet uitgekomen. In tegendeel, de uitvoeringsorganisaties hebben niet zelden het ministerie in macht overvleugeld. Zij doen het ook niet slecht, getuige de initiatieven van 7 grote uitvoeringsdiensten (De Manifestgroep) om het voortouw te nemen op het terrein van ICT-samenwerking en horizontale verantwoording. Wel wordt de minister nog steeds lastig gevallen met vragen over de uitvoeringspraktijk.

Rol van Binnenlandse Zaken

De motie-Lauxterman over de spanning tussen functionele en territoriale decentralisatie had al in 1988 een impuls gegeven aan het denken binnen Binnenlandse Zaken en had daar geleid tot de nota 'Functioneel bestuur, waarom en hoe'. Daar leefde men nog geheel in de sfeer van het streven naar decentralisatie naar gemeenten en provincies en beschouwde aandacht voor functionele decentralisatie als potentiële concurrent. Maar nadat de kansen voor territoriale decentralisatie enigszins uitgeput leken, ontstond meer aandacht voor de andere bestuurlijke aspecten van verzelfstandiging: de ambtelijke rechtspositie en de ministeriële verantwoordelijkheid. Omstreeks 1990 was Binnenlandse Zaken nog alleen bij het onderwerp betrokken als het haar eigen diensten betrof, zoals de Geneeskundige zorg voor de politie. In 1991 verlangde de Tweede Kamer dat werd ingegrepen. Er zou een wet op de ZBO's moeten komen, ze zouden allemaal moeten worden doorgelicht. Minister Dales had er niet veel trek in. Zij kon de klus eerst nog afschuiven naar de Algemene Rekenkamer. Die kwam in 1994 met een negatief rapport over het thema van de ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen. Een commissie o.l.v. de Drentse CdK Oele werd in 1992 ingesteld om bij elke verzelfstandiging te adviseren. Dit was een subcommissie van de Adviescommissie Rijksdienst (SG's). Ad van de Ven (Financiën) en Govert van Wesel (Binnenlandse Zaken) werden co-secretarissen. Deze commissie was enige jaren invloedrijk, maar ging daarna uit als een nachtkaaars.

Het heeft enige tijd gekost, maar daarna ging Binnenlandse Zaken ook voluit meedraaien in de toetsing van verzelfstandigingsoperaties, als bestuurlijk geweten.

Omstreeks 1994 ontstond binnen Binnenlandse Zaken het besef dat de vraag of en hoe de scheiding tussen bestuur en uitvoering gestalte kon krijgen via verzelfstandiging primair een bestuurlijke vraag betrof, eerder dan dat het een vanzelfsprekende bijdrage vormt aan bedrijfsmatig en dus efficiënter werken. Tot dan toe had het primaat bij Financiën gelegen in het bijzonder bij de Interdepartementale beraadgroep Privatisering onder leiding van Hein Hamer met secretaris Ad v.d. Ven. Privatiseringen raakten ook minder in zwang nadat de SG's in 1995 een nota Verantwoord Verzelfstandigen aanboden (de commissie-Sint). De redenering kantelde nu in de richting van een voorzichtig "Nee, tenzij". De praktijk bleek echter vaak sterker dan de leer. Het vormen van een zelfstandig bestuursorgaan was voor veel departementale managers aantrekkelijk om van een aantal beheersmatige problemen af te komen. Bestuurlijk was de minder vergaande Agentschapsvorm, uitgerust met een aantal nieuwe bevoegdheden eigenlijk toereikend, vond de commissie Sint. De verworvenheid van die commissie is geweest dat in ieder geval in de beleidstheorie bedrijfsmatige overwegingen voor een goed georganiseerde uitvoering werden losgekoppeld van bestuurlijke overwegingen om ook echt een eigen bestuurlijk orgaan daarvoor in te richten. Dat laatste doe je alleen als bijvoorbeeld verbindingen met wortels in de samenleving of professionele codes worden gehinderd door onderbrengen in een departementale organisatie. De drie verzelfstandigingsgronden die de Commissie-Sint noemde zijn door de wetenschap (prof. Scheltema) uit de gegroeide praktijk gedestilleerd. Het zijn:

- behoefte aan een onafhankelijk oordeel van deskundigen (Raad voor de Kunst, Kiesraad)
- Directe betrokkenheid van maatschappelijke geledingen maakt dat niet alleen de minister verantwoordelijkheid moet dragen;
- Uitvoering van taken in grote aantallen gelijksoortige individuele gevallen die beschermd moeten worden tegen politieke beïnvloeding.

Maar in de praktijk werden de normen die de Commissie Sint had opgesteld steeds opgerekt om toch maar te kunnen verzelfstandigen (bijvoorbeeld bij Staatsbosbeheer, waar de betrokkenheid van

maatschappelijke partners werd geconstrueerd). Het kwam erop neer dat de minimale voorwaarden in de praktijk werden beschouwd als dwingende redenen voor verzelfstandiging. Het streven dat de departementen klein moesten worden gemaakt, bleef de drijfveer.

Het stempel van Binnenlandse Zaken

In 1996 werd in Aanwijzingen voor de Rijksdienst vastgelegd dat Binnenlandse Zaken en Financiën verplicht moesten worden geconsulteerd. Vice-premier Dijkstal zat als een bok op de haverkist. Geleidelijk werd het voortouw van Financiën overgenomen, en in 1998 werden er gemengde teams gevormd (BiFi-teams) die verzelfstandigingen bij de vakministeries zouden begeleiden en toetsen. Vanuit Binnenlandse Zaken werd Govert van Wesel deelnemer en het staatsrechtelijk geweten. De vraag is of Binnenlandse Zaken deze kans te baat nam om de kwaliteit van het bestuur (uitvoeringskwaliteit, interactie met 'klanten', principaal-agentverhouding, dienstverlening, vertrouwen) te vergroten of zich beperkte tot de kwaliteit van het statuut. Wilmink was penvoerder geweest van het rapport Sint en trekker van de Doorlichting van Zelfstandige Bestuursorganen. Organisatiekundigen zoals hij vonden het interessant om in vraagstukken te duiken zoals hoe interfaces tussen kerndepartement en uitvoerende dienst in te richten. Voor nu is vooral interessant hoe diep het bestuursdepartement zich in deze begeleidingstaak zou laten betrekken bij de operationele problemen van specifieke diensten of dat het zich beperkt tot toepassen van algemene sjablonen op de structuurkeuzen die gemaakt moeten worden. Omdat zij alle diensten onder ogen kregen met hun bijzondere problemen en reorganisatie-opgaven, waren Wilmink en Van Wesel in de gelegenheid om dieper in de verschillende organisaties te duiken. Precieser betrokkenheid zou kunnen leiden tot meer gevoel voor contingente ontwikkeling en vooral voor uitvoeringsproblemen aan het loket. Wilmink geloofde niet zo in algemene regels, wilde liever de diepte in, kijken naar het functioneren van de diensten en bepaalde typen erin. De doorlichting gaf een aanzet tot deze benadering. Govert van Wesel wilde zich juist beperken tot het juridische kader. Hij oriënteerde zich op Constitutionele Zaken en Wetgeving voor steun. Toevallig wist hij door jarenlange betrokkenheid heel veel van de materie en kon hij ook voorbeelden uit de achterzak halen waar nieuwe diensten weer hun voordeel mee konden doen. Zo was men door praktijkervaring tot inzichten gekomen hoe het niet moest. Bijvoorbeeld een Raad van Toezicht optuigen volgens modellen van het Vennootschapsrecht, als club die tot opdracht heeft het belang van het voortbestaan van de Dienst te bewaken, past niet in het publiekrecht, waar alleen het algemeen belang maatstaf mag zijn. Een interface orgaan zoals een Raad van Toezicht mag ook niet in de weg staan dat de minister zo nodig kan ingrijpen in de directie. Dit zijn wel juridische inzichten die gaandeweg hebben bijgedragen aan een redelijke set voorwaarden voor het inrichten van zelfstandige diensten, maar eigenlijk had Binnenlandse Zaken na de juichperiode tussen 1990 en 1995 geen beleid over voor- en nadelen van verzelfstandiging, laat staan over organisatorische verbetermogelijkheden voor de uitvoering van overheidsbeleid. De minister moest voldoende middelen hebben om op de rem te trappen. Binnenlandse Zaken had niet de positie om buiten de vakministeries om in gesprek te gaan met de diensten zelf, net zo als Binnenlandse Zaken ervoor terugdeinsde binnen de gemeenten te interveniëren in wijkproblemen⁶³.

Praktische uitvoerbaarheid of staatsrechtelijke zuiverheid

Dat Binnenlandse Zaken zelfs geen consistente visie had op de hoofdvraag of scheiding van beleid en uitvoering nu uiteindelijk heilzaam was, bleek enkele keren. Er zijn twee benaderingen mogelijk: een bestuurskundige die kijkt naar de uiteindelijke effecten op de dienstverlening en een staatsrechtelijke: waak tegen inperking van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De laatstgenoemde benadering had meestal de overhand, al voelde Binnenlandse Zaken zich meestal te zwak ten opzichte van de vakdepartementen om hier veel ruzie over te maken. Anders dan bij de decentralisatie was Binnenlandse Zaken ook weifelmoedig over de voordelen van verzelfstandiging. Aan het eind van de jaren '90 kwam Binnenlandse Zaken voor het dilemma om toestemming te geven voor enkele vanuit inhoudelijke samenhang voor de hand liggende fusies tussen diensten van verschillende departementen, zoals de Keuringsdienst van Waren en de Vleeskeuringsdienst, tussen

⁶³ Interview met Govert van Wesel, 6 september 2007

inspecties voor de Jeugdzorg van Justitie en een soortgelijke dienst bij VWS of tussen de Economische Controle Dienst en de Algemene Inspectie Dienst van Landbouw. Dit type voorstellen werd uiteindelijk door Binnenlandse Zaken afgewezen omdat twee ministers dan verantwoordelijk zouden worden voor één dienst en dit paste niet in de opvattingen over een zuivere ministeriële verantwoordelijkheid.

Toen het proces van verzelfstandiging tot zelfstandige bestuursorganen (zbo's) goed en wel onomkeerbaar was geworden kwam in 2004 het advies 'Een herkenbare staat' van de commissie-Kohnstamm dat concludeert dat de meeste zelfstandige bestuursorganen beter terug kunnen keren in de boezem van de ministeriële verantwoordelijkheid. Opeens kreeg de onduidelijkheid in de parlementaire controle weer meer aandacht, zelfs zozeer dat het ontbreken van die controle als bewijs werd aangevoerd dat die diensten niet konden deugen.

Gesteld wordt dat andere vormen van controle en verantwoording (horizontaal, bestuurlijk, ambtelijk) belangrijk zijn, maar ondergeschikt aan politieke controle door het parlement. Er zou volgens het voorstel, scherper toezicht moeten komen op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen ministers en zbo's. Ministers moeten over voldoende bevoegdheden beschikken om zbo's hun taken goed te laten uitvoeren. Zo moeten zij aanwijzingen kunnen geven, besluiten kunnen vernietigen en inlichtingen kunnen inwinnen. Daartoe moeten zij begrotingen en eventuele tarieven kunnen goedkeuren, bestuurders kunnen aanstellen en ontslaan en zelfs over de hoogte van hun bezoldiging kunnen beslissen.

In termen van machtsverhoudingen was trouwens de geest allang uit de fles: het is niet goed voorstelbaar dat veel raden van bestuur weer terugkeren in schoot van de departementale bestuursraden. Met een generiek bestuurlijk rapport als dat van Kohnstamm lijkt het alsof er niets is gebeurd bij de desbetreffende diensten. Dus dit rapport heeft verder nauwelijks materieel effect gehad. Het illustreert alleen hoezeer Binnenlandse Zaken aan de buitenkant van de problematiek van de scheiding beleid en uitvoering is gebleven. Juist in deze periode was deze, in de gegroeide machtsverhoudingen wereldvreemde, gedachte extra merkwaardig, omdat inmiddels eindelijk vrij strakke regels waren neergelegd in een Kaderwet ZBO's, die bijna het Staatsblad had bereikt. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer had lange tijd geijverd voor deze wet. Met behulp van deze machtige bondgenoot konden alle voorschriften die Binnenlandse Zaken in onderhandelingen met de vakdepartementen niet overeind had weten te houden, alsnog per amendement wettelijk worden vastgelegd. Het wetsvoorstel dat met 27 artikelen was begonnen, kwam met 45 artikelen uit de parlementaire behandeling! Deze wet die als geste naar het afscheid nemende kamerlid Olga Scheltema (en haar man) de Lex-Scheltema werd genoemd, zou beter de Lex-van Wesel kunnen heten. Het advies van de commissie-Kohnstamm (waarvoor Binnenlandse Zaken de secretarissen had geleverd in de personen van Han van de Broek en Willem Pedroli) leidde tot ongemakkelijke momenten in de Kamer. Wat moest Binnenlandse Zaken nou: het verschijnsel netjes regelen (en legitimeren) of het te vuur en te zwaard bestrijden, zoals kamerlid Te Veldhuis (VVD) wilde. Een reeks verantwoordelijke ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing (Thom de Graaf, Alexander Pechtold, Johan Remkes) hield de boot van de Kaderwet ZBO's af en uiteindelijk was het onbedoeld Atzo Nicolai die het voorstel in de Eerste Kamer verdedigde. Deze had instructie gegeven deze klus aan zijn opdrachtgever over te laten, maar in een onbewaakt ogenblik had hij het stuk, dat door de postkamer per ongeluk in het tekenboek was gestopt toch uitgestuurd. Zo is nogal halfhartig een Kaderwet ZBO's aan het staatsrecht toegevoegd, waarin Binnenlandse Zaken een centrale positie kreeg toegewezen. Eindelijk een stevige juridische basis om rechtstreeks contacten met de uitvoerende diensten te onderhouden, maar nog steeds deinsde het ministerie hiervoor terug. De eigen doctrine over ministeriële verantwoordelijkheid stond in de weg om zich met operationele zaken op het terrein van andere ministeries te bemoeien! Daarmee maakt Binnenlandse Zaken het zichzelf ook onmogelijk om daadwerkelijk de rol van bestuursdepartement, hoeder voor bestuurskwaliteit binnen het Rijk, ten uitvoer te brengen.

"Het formalistische sleutelen aan de bestuurlijke voorwaarden is een ziellose manier van werken aan het openbaar bestuur, omdat je niet doordringt tot de vraag wat in het uiteindelijke resultaat van de dienstverlening beter werkt", aldus Hans Wilmink. "We hadden als Binnenlandse Zaken niet

voldoende een probleemgerichte houding om te proberen de prikkels voor goede uitvoeringspraktijk te optimaliseren. Dat is via het project Governance van DGMP en de kwaliteitsinstrumenten wel geprobeerd, maar zij hadden weer weinig verbinding met de mensen van Organisatie Rijksdienst van DGKB⁶⁴.

2. Marbeth Bierman/Tom Keek: procesmanagement en interactief bestuur

Geboorte van een nieuw project

Na een aantal kostbare ervaringen met massale bestuurlijke en maatschappelijke weerstand tegen grote investeringsprojecten, zoals de Betuwelijn, de HSL, de nationale luchthaven en de tweede Maasvlakte werd een nieuw bestuurlijk inzicht geboren: procesmanagement. Dit behelste in feite de verwachting dat een verhevener vorm van sturing in plaats van beleidsanalyse vanuit de studeerkamer uitkomst zou bieden: metasturing. Procesmanagement in plaats van gewoon management. Het was 1997 De toenmalige directeur IBI, Marbeth Bierman, souffleerde minister Dijkstal in dat hij zijn vinger kon opsteken toen in het kabinet aan de orde kwam dat er nagedacht moest worden over bestuurlijke methoden om de besluitvorming over grote projecten beter te laten verlopen. Er was veel aardgasgeld beschikbaar om te investeren, maar dan moest het niet stagneren op stroperige procedures. Waarom zou Binnenlandse Zaken zich met investeringsprocessen bemoeien? Dat was immers een bestuurlijke kwestie, al hadden vooral ministeries als V&W en VROM inhoudelijk met deze materie te maken. De Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking had de opdracht zinnige investeringsprojecten te inventariseren voor de besteding van de aardgasbaten van de Nederlandse staat. Dat was al een lastige opgave, maar in toenemende mate rezen zorgen over de mogelijkheden om grote investeringsprojecten ook daadwerkelijk binnen redelijke tijd te effectueren tegen de weerstand van allerhande belanghebbenden in. Minister Zalm van Financiën voorzag zoveel praktische problemen om het geld op te krijgen dat hij de gedachte opperde om apart aandacht te besteden aan de planologische besluitvormingsprocedure. De meeste beleidsmakers kregen hierbij associaties over stroomlijning van planologische beslissingsprocedures, versoberen van inspraak en doorzettingsmacht. Maar sommigen zochten de oplossing in de kwaliteit van de interactie in het voortraject. Deze stroming kreeg naast een aparte werkgroep voor een versnelde "rijksprojectprocedure" ruimte om een studie uit te voeren naar de kwaliteit van de besluitvormingsprocessen.

Aantrekkingskracht van de hoofdgedachte

Zo kreeg Binnenlandse Zaken het voorzitterschap en secretariaat van een interdepartementale werkgroep Procesmanagement en dit gaf een impuls aan het denken over interactief werken en publiek-private samenwerking binnen Binnenlandse Zaken. Een unicum? Wel voor Binnenlandse Zaken. Ooit (jaren '70) was Binnenlandse Zaken al gepasseerd door het ministerie van Financiën, dat zich het onderwerp Beleidsanalyse toe-eigende; daarna werd het stil op het gebied van de kwaliteit van beleidsvoorbereiding. Het onderwerp was op zichzelf geenszins nieuw noch uniek. Op 1 december 1993 had het kamerlid Wilbert Willems al een motie ingediend waarin hij de regering uitnodigde te gaan experimenteren met vormen van interactieve beleidsvorming. Verkeer en Waterstaat pakte dat op, maar Binnenlandse Zaken bleef toen buiten beeld. Staatssecretaris Van de Vondervoort lanceerde in 1997 het al eerder vermelde project 'Daar gaat de gemeente over', waarmee ze het land in trok om indrukken te verzamelen over de nieuwe regierol van gemeentebesturen, meer temidden van hun inwoners dan erboven staand. Het thema had de potentie om het object van bestuursbeleid te verbreden van interbestuurlijke machtsverhoudingen naar besluitvormingsprocedures. Intern was er behoefte aan verbreding van de instrumentenkoffer van bestuursbeleid. Arie Jan Vos probeerde dit na een van de missiebijeenkomsten van zijn afdeling Coördinatie Bestuursbeleid duidelijk te maken in het document 'Maat en Ritme'. Hierin werd de rol van Binnenlandse Zaken beschreven als makelaar in passende bestuursarrangementen, die op allerlei terreinen kunnen liggen: regelingen, sturingsinstrumenten, processen, samenwerkingsvormen,

⁶⁴ Vraaggesprek met Hans Wilmlink op 7 augustus 2007

etc. In dit klimaat werden sommigen binnen de afdeling CB/IB gelovigen. De opvattingen over professionelere besluitvorming bleven echter steken in onbewezen (onbewijsbare?) stellingen over de winstverwachtingen in tijd en geld van goed overleg. Een interessante ervaring was de nauwe interdepartementale samenwerking tussen ambtenaren van verschillende departementen onder leiding van Binnenlandse Zaken, die elkaar konden vinden op deze hoofdgedachte.

Weerstand

Tegelijkertijd ondervonden we de spanning met de hoofdstroom van het denken, die al dat gepolder maar zinloze, ja gevaarlijke tijdverspilling vond. De ontvangst van het rapport van de werkgroep in de ICES was dan ook een koude douche, herinnert Marbeth Bierman zich. In de politiek werd er lippendienst aan bewezen, onder meer door een alinea in het regeerakkoord van 1998. Maar niet meer dan dat. Ook binnen Binnenlandse Zaken stuitte procesmanagement en interactieve beleidsvorming op de doctrine van de representatieve democratie die uitging van politieke sturing die van bovenaf behoort neer te dalen na een onderhandelingsproces via partijprogramma's. Die denkwijze leek moeilijk te verenigen met participatie en inspraak nog voordat doelstellingen en plannen waren uitgekristalliseerd, wat de veronderstelling is achter procesmanagement. Deze onderwerpen werden ook uiterst omzichtig benaderd, omdat de leiding haarfijn aanvoelde dat hiermee het hart van politiek en macht in het geding kwam. Hier ging bureaupolitiek omgekeerd werken, namelijk om in plaats van erom te vechten ervoor te zorgen dat deze onderwerpen ver van je bureau bleven. Minstens zo belangrijk als argumentaties over doorkruising van ons democratisch systeem lijkt echter het gebrek aan belangstelling vanuit de politiek voor processen en voor 'hoevragen'. Desgevraagd zullen veel politici nog wel het nut van interactief bestuur beamen, maar hun aandacht gaat primair uit naar output en resultaten. Dat wordt door veel ambtenaren al gauw verward met de voorkeur voor een rechte weg naar het doel, maar veel politici laten kwesties over de aanpak liever over aan de technocraten.

Debat tussen doven

Het was intussen interessant hoe in het vooronder een tweedeling tussen twee groepen gelovigen zich aftekende: degenen die geloofden in een alternatief sturingsmodel, getooid met het lelijke jargonwoord interactieve beleidsvorming en de rest die daar weinig van moest hebben. Waarschijnlijk was het vooral het ongeloof in het traditionele sturingsmodel, dat in de Betuwelijn zijn failliet had bewezen, veeleer dan de bewezen kwaliteiten van het alternatief dat de aanhang van de interactieve beleidsvorming verklaarde. Maar de ambities en de impliciete verwachtingen waren niet mis. Door het bijeenbrengen van betrokkenen en (tegengestelde) belangen zouden nog ongedachte oplossingen oprijzen die de tegenstellingen konden overstijgen (win-win). Door de betrokkenen te laten meedenken in het beleidsproces, zou de weerstand als sneeuw voor de zon wegsmelten, omdat die voor een groot deel verklaard kan worden uit 'not invented here'-gevoelens. Tot de dag van vandaag verketteren beide groepen elkaar: mislukte interactieve processen worden door de ene partij aangevoerd als bewijs van hun onbruikbaarheid en door de ander als bewijs van de onwil om het concept goed toe te passen. Het echte bewijs is moeilijk te leveren, maar er is ook meer retoriek dan empirisch onderzoek voorhanden. De werkgroep Procesmanagement hield een aantal verkennende gesprekken met wetenschappers en experts uit het veld, maar verzuimde de deelnemers te vragen over de gedane aanbevelingen tijdens deze 'diners pensants' te publiceren.

Inspraakpunt

Ondanks alle weerstanden hebben in plaats van Binnenlandse Zaken vooral ministeries in de ruimtelijke hoek het instrument voor eigen gebruik verder ontwikkeld. In 2006 heeft het kabinet op voorstel van een interdepartementale werkgroep onder leiding van prof. Pieter Tops het oude woord inspraak in ere hersteld. Dat goed Hollandse woord was sinds de jaren '60 misbruikt voor een rechtsbeschermings-voorziening aan het eind van de planvorming, maar werd nu weer de betekenis toegekend van meedenken met beleidsvoornemens door belanghebbenden in een vroeg stadium:

Inspraak nieuwe stijl. Niet Binnenlandse Zaken, maar Verkeer en Waterstaat vormde met het Inspraakpunt de kern van kennisontwikkeling op dit terrein.

Het idee van veel ambtenaren dat een echt alternatief voor top-down sturing te vinden zou zijn in interactieve beleidsvorming is nooit de status van geloof ontstegen. Binnenlandse Zaken heeft er even brood in gezien, maar daarna overgegaan tot de orde van de dag. Andere ministeries zijn ermee aan de haal gegaan.

Na interactief bestuur volgt “maatschappelijke democratie”

In de verhouding tussen overheid en samenleving hebben we niet te maken met een tweepolige verhouding, bestuur vs politiek, maar ten minste met een driehoek of vierhoek die evenwichtig moet zijn ingericht.

De tegenpool van de overheid, gerepresenteerd door bestuur en politiek, is de samenleving, bestaande uit burgers en bedrijven. Dit zijn niet alleen onderdanen, maar in toenemende mate mondige en zelfbewuste deelgenoten in de publieke zaak.

Een andere tegenspeler van bestuur en politiek zijn de uitvoerende instellingen, de ambtenaren en van subsidie afhankelijke professionals. Binnen een hiërarchische zienswijze zijn zij ondergeschikten, in een bestuurskundige realiteit zijn het belangrijke actoren die autonome schakels vormen in de lange keten tussen de wereld van beleid en de leefwereld van de burgers.

Tom Keek, die binnen de afdeling IB belast was met het voorbereiden van kabinetsreacties op de rapporten van de commissies-Wallage (2001) en -Docters van Leeuwen (2001), heeft op verschillende momenten aan de orde gesteld dat democratie verder gaat dan “staatsdemocratie”, de verhouding tussen staatsinstellingen zoals regering en parlement. Tom was persoonlijk bevoegen die geloofde in de toekomst van burgerparticipatie. Hij zag hier ook een taak voor Binnenlandse Zaken. Zijn gedrevenheid werd aangemoedigd door support van de minister. Klaas de Vries bemoeide zich persoonlijk met de voorbereiding van de stukken voor het overigens tam verlopende Algemeen Overleg met de Tweede Kamer. Ook minister van Boxtel was geïnteresseerd. De laatstgenoemde organiseerde in het grotestedenbeleid een project Onze Buurt Aan Zet, waarbij wijkbudgetten werden uitgedeeld aan burgers met goede plannen. Deze ministeriële steun contrasteerde met de weerstand van de ambtelijke bazen. Directeur Herman Schartman en DG Leon van Halder verwoordden een andere benadering. Zij zaten ook klem. Het paste niet in de heersende rolopvatting om abstracte ideeën over relaties met burgers uit te dragen zonder dat de geadresseerden, de gemeenten, op een of andere manier gehouden konden worden aan normen of voorschriften op het terrein van burgerparticipatie. Binnenlandse Zaken is er volgens deze benadering niet om beschouwingen en paradigma's uit te dragen. Dat vond Tom Keek nu juist de uitdaging. Hij kreeg van zijn bazen de ruimte als het maar minimale capaciteit zou kosten. De oplossing die Tom daarvoor vond was het lanceren van een nieuw begrip in de hoop dat dit vanzelf discussie zou genereren: maatschappelijke democratie. Daarnaast voelde Schartman zich ook wel geprikkeld door de bijgeleverde kritische benadering van het verkokerde en in zichzelf gekeerde parlement⁶⁵.

De positie van de Tweede Kamer

Maar ook die Tweede Kamer had een ambivalente houding. Eigenlijk vindt de Tweede Kamer burgerparticipatie een beetje eng: het concurreert in de ogen van volksvertegenwoordigers met de representatieve democratie, maar dat kunnen ze zeker niet hardop zeggen. Hun houding blijkt echter voldoende uit het gegeven dat ze nooit meer gevraagd hebben waar het toegezegde Beleidskader Interactieve Beleidsvorming bleef. Na de paarse kabinetten kwam Balkenende. In plaats dat na de “opstand van Fortuyn” de ‘oude politiek’ werd afgezworen, leek deze alleen maar te worden gestut. Minister Thom de Graaf was de juiste man daarvoor. Toch wist Tom Keek in het nieuwe kabinet kansen te vinden om zijn ideeën van een bedding te voorzien. In het vorige kabinet had hij de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Docters van Leeuwen als zodanig aangegrepen, nu was het Programma Andere Overheid een welkome aanleiding. Het visiedocument dat dit programma begeleidde legde veel nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en organisaties in de

⁶⁵ Interview met Herman Schartman op 15 augustus en met Tom Keek op 16 augustus 2007

samenleving en wees leunen op de verzorgingsstaat van de hand. Minister Thom de Graaf had minder affiniteit met burgerparticipatie dan zijn voorganger Van Boxtel, maar initiatieven van burgers om zelf publieke verantwoordelijkheid te nemen leken beter in zijn straatje te passen. Daarmee was een nieuwe tegenstelling geïntroduceerd: niet meer participatieve (inspraak) versus representatieve democratie, maar 'maatschappelijke' versus 'staatsdemocratie'.

Rijksambtenaren tegen de stroom in, rol van de politiek

Een derde categorie actoren waar Tom steun zocht en vond waren de andere ministeries. Hier ontmoette hij een vrij uitgebreid gezelschap enthousiaste ambtenaren, die zelf ervaringen hadden met burgerparticipatie en stakeholdersoverleg of het gemis daarvan betreurden. Zij kwamen bijeen in ontmoetingen, onder meer van het Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming XPIN. Aanmerkelijk meer enthousiasme ervoer Tom bij deze collega's dan in zijn eigen ministerie. Dat stimuleerde hem alleen maar om door te gaan, naast de intrinsieke vreugde om een nieuw inzicht te ontwikkelen en te lanceren.

Het lukte echter niet dit inzicht in een gezaghebbend en ook daadwerkelijk gedragen visiedocument naar buiten te brengen.

Het leek echter wel alsof bij de nadering van de schokgolf in 2002 de beduchtheid voor dit soort onderwerpen steeds verder toenam. En zeker daarna zat de schrik er goed in. Vooral DG Van Halder voelde zich ongemakkelijk met het onderwerp te midden van de merkbare politieke onzekerheid. En als er dan een stuk langskomt waarin prikkelende stellingen worden betrokken over de rol van de Tweede Kamer gaan rode lampjes knipperen. Eerst werd een concept-discussiestuk teruggestuurd met het verzoek de kabinetsreacties op een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur erin te verwerken, maar toen dat was gebeurd, was er alweer een ander advies dat de ontwikkelingen leek in te halen: "Vertrouwen in de Buurt" van de WRR. Ook daarmee ging Tom Keek voortvarend aan de slag. Maar toen kwam er een kabinetscrisis en een nieuwe minister, Alexander Pechtold, die weer van een heel ander hout was gesneden dan zijn voorganger. Hij was allerm minst bang aangelegd, maar had weer minder gevoel voor abstracte betogen over fundamentele paradigma-wisselingen, waar Tom juist zijn hoop op had gevestigd. De poging strandde uiteindelijk in 2006 bij minister Pechtold, in die fase om overigens heel begrijpelijke redenen. Het tij was verlopen, er kwamen alweer nieuwe verkiezingen in zicht. De politieke urgentie om iets te ondernemen was bovendien totaal afwezig.

Daarmee kwam een voorlopig einde aan kortstondige oriëntatie van bestuursbeleid op andere thema's dan de inrichting en werking van het bestuur zelf. Binnenlandse Zaken leek daar genoeg aan te hebben en het parlement was blij toe. Er is nooit meer gevraagd om levering van toegezegde kabinetsstukken op dit thema. Ik noem de volgende reeks ervaringen.

- In 1998 kwam minister Peper bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer terug met een toezegging aan het kamerlid Schutte. Die had opgemerkt dat het bestuur in een onderhandelingsproces met private partijen het risico loopt met faits accomplis bij het Parlement aan te komen. Kortom, hoe kunnen die twee arena's worden gecombineerd. Over die interessante vraag wilde minister Peper wel een notitie aanleveren. Ik had binnen enkele dagen al een kladversie op schrift. Daar was de DG echter helemaal niet blij mee. Dat ging over democratie en over de delicate verhouding tussen regering en parlement en zou meer op de weg liggen van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving. Om een lang verhaal kort te maken, de toegezegde notitie is er nooit gekomen. De Tweede Kamer heeft er nooit meer om gevraagd, zeker niet nadat minister Peper was afgetreden.
- In deze periode had de Raad voor het Openbaar Bestuur twee adviezen afgescheiden (Primaat in de Polder, 1999 en Burgers Betrokken, Betrokken Burgers, 2005) die in strijd met de wet geen van beide werden voorzien van een kabinetsreactie. Dat kan toch geen toeval zijn, want daar zit doorgaans een strakke voortgangscontrole op. In beide gevallen is overigens opvallend dat ook niet vanuit de Tweede Kamer is gepiept.
- In 2001 verscheen via de Rijksvoorlichtingsdienst van AZ het rapport van de Commissie Wallage "In dienst van de Democratie". Enige tijd daarna kwam het rapport van de Commissie-Docters van

Leeuwen over ICT en overheid “de Noodzaak van Institutionele Innovatie”. De kabinetsreactie op beide stukken is er nog gekomen en zelfs besproken in de Tweede Kamer. Daar werd toegezegd een Beleidskader te gaan maken voor interactieve beleidsvorming, maar dat is er nooit gekomen. De lijdensweg van Tom Keek die dit dossier mocht beheren is met geen pen te beschrijven. De poging strandde uiteindelijk in 2006 bij minister Pechtold, in die fase om overigens heel begrijpelijke redenen, toen dit Beleidskader alweer was omgedoopt in een Koersbepaling voor maatschappelijke democratie. De ontwikkelingen en de politieke inzichten hadden namelijk niet stilgestaan, maar politieke urgentie om iets te ondernemen was totaal afwezig.

- Bij het Programma Andere Overheid stond op de lange lijst van actiepunten een nota aan de Tweede Kamer over Burgerschap. Hiervoor is een verkenning georganiseerd naar ervaringen van burgers die zich hebben ingezet voor de publieke zaak, maar de praktische aanbevelingen die daaruit kwamen konden geen genade vinden in de ogen van de minister, Thom de Graaf. Met hangen en wurgen is er toen een algemeen verhaal opgesteld met een aantal normen voor goed gedrag wanneer burgers zich met publieke aangelegenheden bezighouden. De Tweede kamer heeft dit stuk met vernietigende kritiek overladen, omdat het veel te betuttelend zou zijn en de nieuw aangetreden D’66 minister Pechtold concludeerde bij die beraadslaging dat hij het stuk beter kon intrekken, wat hij prompt deed. Iedereen tevreden, maar dat roept wel de vraag op waar de noodzaak voor zo’n nota echt leefde.
- De directeuren van Binnenlandse Zaken hebben tijdens een strategische conferentie vastgesteld dat het hoog tijd wordt dat het ministerie aandacht besteedt aan het onderwerp Empowerment van burgers. Dat thema zou begin 2006 worden uitgewerkt, maar in de loop van 2006 lijkt de aandring al weer verdampt. Niemand van de directeuren maakte zich er warm voor en informeel kon men horen dat dit een onmogelijk onderwerp werd gevonden. Wat zou Binnenlandse Zaken ermee kunnen?

Zie voor de worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger ook Schrijver en Van Zuylen (2010)

Andere Overheid?

Begrijpelijk is dat de politiek het gevoel kreeg dat opstand der burgers niet gedempt zou kunnen worden met abstracte en geleerde vertogen over dilemma’s en ambiguïteit.

De gedachte dat er een wending moest plaatsvinden in de verhouding tussen burgers en overheid was politiek wel degelijk zeer prominent op de agenda. Na jarenlang leuningdrag van klanten die oplossing van alle maatschappelijke kwalen van de overheid verwachtten. In het kabinet Balkenende II wordt speciaal een minister voor bestuurlijke vernieuwing aangesteld: eerst, van 2003 tot 2005, Thom de Graaf, van 2005 tot 2006 opgevolgd door Alexander Pechtold. Hun project heet Andere Overheid (PAO). De bestuurlijke vernieuwing heeft onder Balkenende II de status van een “groot project” (Programma), met veel evenementen, acties en bijeenkomsten. Het blijkt uiteindelijk niet echt te gaan over bestuurlijke vernieuwing. Het programma Andere Overheid ging met dat credo van start, maar gaandeweg werd steeds minder gehoord over de voorwaarden voor het overnemen van verantwoordelijkheden door een actieve samenleving. Interessant is bijvoorbeeld dat PAO de buitenwereld als referentiepunt kiest: de overheid wordt van binnenuit veranderd, maar daarbij probeert men voortdurend van buiten naar binnen te kijken: de ‘toetsvraag’ is: ‘Wat zou Martijn hier van vinden’, waarbij Martijn staat voor de burger. Naast deze lijn is er ook een meer conceptuele lijn, die politiek veel herhaald wordt: PAO gaat uit van eigen verantwoordelijkheid voor de burger (en bedrijven). De overheid gaat minder doen en legt meer bij maatschappelijke partijen neer. Dit was vooral communicatie rond het project. Het programma Andere Overheid ging zelf steeds meer de kant op van het verbeteren van de dienstverlening door middel van elektronische snuffjes (Programma Elektronische Overheid). Daarnaast kreeg de zogeheten Takenanalyse en de Vernieuwing van de Rijksdienst de meeste aandacht, waarbij de nadruk lag op het verminderen van het aantal rijksambtenaren.

Het toeval wilde dat ik bij de start van het Programma Andere Overheid in 2002 buiten het ministerie werkte, bij het Expertisebureau Interactieve Beleidsvorming XPIN. Aan de hand van stuurgroepvoorzitter Jacques Wallage werden programmamanager Ton van der Wiel en ik ontvangen

door minister Thom de Graaf, die ons vroeg om enkele suggesties mee te geven voor de opzet van het project. Zo schreef XPIN een onafhankelijk advies aan de minister en besprak dit vooraf met de voorbereidende ambtenaren Herman Scholten en Tom Keek. Het grote verschil zat in de procesaanpak. XPIN stelde voor om bij de ministeries te verkennen wat daar leefde en vervolgens op de golf van de aanwezige veranderbehoefte verder te werken⁶⁶. Ook wat betreft de inhoud bepleitte XPIN een aanpak die dichter bij concrete vraagstukken lag dan de abstract-bestuurlijke aanpak in het voorstel. In beide adviezen herkennen we een governance-benadering. Al gauw werd duidelijk dat Binnenlandse Zaken deze ruimte niet kreeg van de verantwoordelijke minister. Deze had waarschijnlijk weinig fiducia in de medewerking van de departementen. Het oude vijanddenken tegenover de perfide vakdepartementen vierde hoogtij. Na een radiostilte van bijna een half jaar presenteerde Thom de Graaf zijn project aan de managers van de rijksdienst, die in de Beurs van Berlage waren opgetrommeld, Het gevolg was dat PAO weer een zoveelste top-down gestuurd project werd, met maar liefst 64 actiepunten opgetuigd. Het project is geen moment gaan leven bij de onderdelen van de rijksdienst, die toch die Andere Overheid moesten gaan vormgeven. De verhouding tussen het moederdepartement en de andere ministeries was eenrichtingverkeer, maar dat gold ook voor de verhouding tussen de overheid en de samenleving. Aan het eind van de rit, toen Thom de Graaf al het veld had moeten ruimen, waren er nog drie hoofdprioriteiten overgebleven: Kwaliteit van de dienstverlening (voornamelijk Elektronische Overheid), Terugdringen bureaucratie en regelzucht en Slagkracht van de rijksdienst. Het laatste onderwerp werd onder druk van een omvangrijke taakstelling na 2007 voortgezet in de Vernieuwing Rijksdienst onder leiding van SG Roel Bekker.

Op één onderdeel werkte het programmateam Andere Overheid aan het thema maatschappelijke democratie, maar wederom liet het programma zich leiden door de minister bij het formuleren van een nota Burgerschap. Deze nota bevatte uiteindelijk minder lessen uit best practices in de samenleving, maar vooral een set normen voor het gedrag van burgers die zich inlaten met publieke aangelegenheden. De Tweede Kamer noemde dit stuk 'truttig' en de kersvers aangetreden minister Pechtold reageerde spontaan door het onderwerp terug te nemen.

Het leek erop alsof men bij Binnenlandse Zaken en bij de Vaste Commissie in de Tweede Kamer in deze periode het liefst helemaal de ogen sloot voor onderwerpen als maatschappelijke democratie en burgerparticipatie.

⁶⁶ Uit het advies citeer ik: "De meeste lezers zullen het stuk opvatten als een typisch BZK-product. Hiermee riskeert het al gauw "not invented here" reacties. Wij herkennen nauwelijks co-eigenaarschap van de acties van de kant van partners in het openbaar bestuur die zelf ambitie hebben voor verandering of al actie in hun eigen domein hebben ingezet. Erger dan zo'n psychologische afweerreactie is het risico dat we straks weer het bekende duw- en trekmechanisme gaan beleven van departementen die achteroverleunen of zich actief of passief gaan verzetten bij de implementatie van de maatregelen en dat vooral de minister van BVK de kastanjes uit het vuur mag halen".

Een hiermee samenhangende reactie die het huidige stuk ongetwijfeld oproept is dat men overwegend acties op generiek instrumenteel niveau aantreft (regels, organisatie, uitkeringen). De relatie met de inhoudelijke doelstellingen en voor burgers herkenbare verbeteringen wordt niet gelegd en ook allerm minst is gewaarborgd.

Ook hier willen we waarschuwen voor bekende sturingsmechanismen, zoals de targets van zoveel procent minder regels, uitkeringen, adviesorganen etc, die al gauw een eigen leven gaan leiden. Daar schiet niemand wat mee op, zelfs niet als dit soort targets worden gehaald, maar nog niet vanzelf een voor burgers merkbare verbetering in handelingspraktijk opleveren. Ook bekend is het verschijnsel dat targets alsnog worden gehaald door met definities en cijfers te goochelen. Vooral de bestuurlijke partners en burgers in de samenleving zullen veel meer worden geïnspireerd door het idee dat een moderne overheid bijdraagt aan inhoudelijke doelstellingen zoals een sterke kenniseconomie, burgerschap, duurzame ontwikkeling, veiligheid en sociale cohesie."

Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie (hier relevant)	Datum	Plaats
Simon Bakker	Beleidsmedew. IB/GSB	30-08-2007	Den Haag
Marbeth Bierman	Dir. IBI Voorz. Werkgr. Procesmanagement	17-07-2007	Heemstede
Hessel Boerboom	Hoofd Afd. FO (BFO)	09-08-2007	Den Haag
Frans van Bork	Beleidsmedew. CB Secr. Agenda Overleg	21-08-2007	Den Haag
Wouter Bringmann	co-Projectleider Soc. Vern.	06-09-2007	Den Haag
Elco Brinkman	DG Binnenlands Bestuur Secr. Werkgroep Compl. Bestuur	07-09-2007	Zoetermeer
Ger Ebbeling	Directeur Minderheden CRM	09-01-2008	Delft
Bart Fokkens	Beleidsmedew. IB	01-08-2007	Den Haag
Martin van Haeften	Projectleider Nat. Conventie	16-07-2007	Den Haag
Leon van Halder	Directeur GSIB, DGKB	09-02-2009	Den Haag
Theo Hagendoorn	Beleidsmedewerker IB/GSB	11-09-2007	Den Haag
Jan Hendrikx	DG Openbaar Bestuur	02-08-2007	Zwolle
Johan Hoff	Hoofd Bur. Bijz. Adviezen Projectleider BBI	24-07-2007	Den Haag
Gerard Houterman	Plv. projectleider VBO Lid Expertteam GSB	02-08-2007	Utrecht
Han Kapsenberg	plv. dir. DCM, Plv. dir. Bestuurszaken,	09-06-2008	Amsterdam
Tom Keek	Beleidsmedewerker Afd. IB	16-08-2007	Den Haag
Meine Henk Klijnsma	Secretaris Cie Elzinga	26-07-2007	Den Haag
Jan Krapels	Secretaris Stafbureau DGGB	17-08-2007	Den Haag
Frank van Kuik	Beleidsmedew. DCM Beleidsmedew. DIBI	01-08-2007 10-09-2007	Den Haag Den Haag
Grada Lautenbach	Beleidsmedew. IB	16-08-2007	Den Haag
Tom Leeuwestein	Projectleider Eur. Stedenbeleid	31-07-2007	Den Haag
Lute v.d. Linde	Plv. dir. DCM	23-07-2007	Den Haag
Marie-Louise v. Muijen	Projectleider BANS, Hoofd Afd. IB	27-07-2007	Den Haag
Jiska Nijenhuis	Projectleider Single Audit	06-09-2007	Den Haag
Floris Plate	Directeur CB	04-09-2007	Den Haag
Berend van der Ploeg	Hfd Afd. IB	11-09-2007	Den Haag
Maarten Prinsen	Projectleider Democratie	07-08-2007	Den Haag
Jan van Schagen	Projectleider Burgerforum	12-09-2007	Den Haag
Herman Schartman	Directeur GSIB	15-08-2007	Den Haag
Ciska Scheidel	Secretaris BANS	31-07-2007	Den Haag
Jeroen den Uyl	Beleidsmedew. IB	06-08-2007	Amsterdam
Roel in 't Veld	Lid Werkgroep Compl. Bestuur	24-08-2007	Den Haag
Marjolein Vermeeren	Projectleider Ketenregie	25-07-2007	Den Haag
Lodewijk van Vliet	projectleider Soc. Vernieuwing	30-07-2007	Den Haag
Arie Jan Vos	Hoofd Afdeling CB	20-08-2007	Den Haag
Govert van Wesel	Specialist ZBO's	06-09-2007	Den Haag
Eduard de Wilde	Beleidsmedew. Best. Organisatie	08-08-2007	Den Haag

Hans Wilmink	co-Projectleider Soc.Vern. Projectleider ZBO's	07-08-2007	Den Haag
Jan de Winter	Projectleider Decentralisatie	31-08-2007	Den Haag
Pien Zaaijer	Projectleider VBO Secretaris Commissie Wiegel	19-07-2007	Den Haag
Harry van Zon	Directeur IOS Projectleider GBA Voorzitter Ambtel.regiegr. DI	21-08-2007	Den Haag

Lijst van Afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
ABP	“Aanjagen, laten Beklijven en Pleite” (werkwijze van IB)
ALB	Actieprogramma Lokaal Bestuur
ARB	Adviesunit Resultaatgericht Beleid
ARD	Adviescommissie (Reorganisatie) Rijksdienst
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
B&W	(Afdeling) Bestuur en Wetgeving
BB	(Directie) Binnenlands Bestuur
BBI	Beleids- en beheersinstrumentarium
BFO	(Directie) Bestuurlijke en Financiële Organisatie
BIBIT	(Afdeling) Bevordering Interbestuurlijke Informatica Toepassingen
BiZa	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken
BON	Bestuur op Niveau
BVK	(Minister van) Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CB	(Directie, later: Afdeling) Coördinatie Bestuursbeleid
CDA	Christen-Democratisch Appel
CdK	Commissaris der Koningin
CPA	Centrale Persoonsadministratie
CPB	Centraal Planbureau
CRM	(Ministerie van) Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
CUMI (nota)	(Nota) Culturele Minderheden
DB	Directie Bestuurszaken
DCB	Directie Coördinatie Bestuursbeleid
DCIM	Directie Coördinatie en Integratie Minderhedenbeleid
DCM	Directie Coördinatie Minderhedenbeleid
DG	Directeur-Generaal
DGBK	Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
DGKB	Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
DRI	Directie Dienstverlening, Regeldrukvermindering en Informatiebeleid
DG	Directeur-Generaal
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FAMO	Federatie van Algemene Middenmanagers bij de Overheid
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
FBB	(Directie) Financiën Binnenlands Bestuur
Fin	(Ministerie van) Financiën
FOBB	(Afdeling) Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur
FV	(Afdeling) Financiële Verhoudingen
G4, G15, G21 enz	Grote steden (aantal) erkend als deelnemers in het grotestedenbeleid
GAI	(Beroepsopleiding) Gemeentebestuur diploma hoogste niveau
GBA	Gemeenschappelijke (of Gemeentelijke) Bevolkingsadministratie
GSB	Grote Stedenbeleid
GSIB	(Directie) Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen
HSL	Hoge Snelheids Lijn
IBP	Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Privatisering
ICBB	Interdepartementale Commissie Binnenlands Bestuur
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
ICM	Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid
IBI	(Directie) Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening
ICT	Informatie- en Communicatie technologie
IMI	Instituut voor Maatschappelijke Innovatie
IND	Immigratie- en Naturalisatie Dienst
IIOS	(Directie) Innovatie en Informatievoorziening Openbare Sector
IOS	(Directie) Informatiebeleid Openbare Sector
IPO	Interprovinciaal Overleg

IULA	International Union of Local Authorities
IWP	Interdepartementale Werkgroep Privatisering
KABNA	Kabinet der Nederlandse Antillen
KING	Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten
LNv	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeleid en Visserij
LSA	Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken
MITACO	Ministeriële Commissie Taakverdeling en Coördinatie
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MOP's	Meerjaren ontwikkelingsplannen (Grotestedenbeleid)
MOS	(Directoraat-Generaal) Management en Personeelsbeleid Openbare Sector
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
Nivra	Nederlands Instituut van Registeraccountants
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
O&A	(Directie) Organisatie en Automatisering
O&W	(Ministerie van) Onderwijs en Wetenschappen
OBd	(Directie) Openbaar Bestuur en Democratie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFA	Overleg Fysieke Aangelegenheden
OGA	Operationele Gebiedsaanwijzing
OKR	(Afdeling) Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst
OL2000	Overheidsloket 2000
OPS	Ondernemings Platform Stedelijke vernieuwing
OSCA	Overleg Sociaal-culturele aangelegenheden
OSEA	Overleg Sociaal-economische aangelegenheden
PCG	Probleemcumulatiegebiedenbeleid
PKB	Programmadirectie Krachtig Bestuur
POIR	(Directie) Personeel, Organisatie en Informatievoorziening Rijksdienst
PvdA	Partij van de Arbeid
RBB	Raad voor het Binnenlands Bestuur
RCC	Rijkscomputercentrum
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
ROA	Regionaal Orgaan Amsterdam
SCO	Servicecentra voor de overheid
SDU	Staatsdrukkerij en Uitgeverij
SER	Sociaal-Economische Raad
SISA	Single audit, single information
SG	Secretaris-Generaal
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely
SOAG	Samenwerkingsverband voor de Overkoepeling van de Automatisering bij de Gemeenten
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UvA	Universiteit van Amsterdam
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VBO	Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie
VBtB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
Vinex	Vierde Nota (Ruimtelijke Ordening) Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO	Vereniging van Nederlandse Ondernemingen
VRO	(Ministerie van) Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
VU	Vrije Universiteit
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVC	(Ministerie van) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
XPIN	Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan