



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Wachten op het OMSLAGPUNT

**Verkenning van het governance-denken in het bestuursbeleid
bij het ministerie van Binnenlandse Zaken**

Jan Schrijver



Wachten op het OMSLAGPUNT

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

Jan Schrijver



(Expeditie bestuursbeleid)

Binnenlandse Zaken 1978-2013

Foto voorzijde: Binnenlandse Zaken > 1978

Inhoudsopgave

Ten Geleide	9
1. Inleiding en probleemstelling	15
1.1.	
Inhoudelijke thematiek, probleemstelling	15
1.1.1. <i>Overwegingen voor de keuze van optiek</i>	15
1.1.2. <i>Probleemstelling, deelvragen</i>	18
1.2.	
Afbakening Onderzoeksobject	20
1.2.1. <i>Bestuursbeleid</i>	20
1.2.2. <i>Verbijzondering in beleidsdossiers</i>	21
1.2.3. <i>Keuze van casusmateriaal voor analyse van het bestuursbeleid</i>	22
2. De Bestuurstheorieën	25
2.1.	
Inleiding	25
2.1.1. <i>De ontwikkeling van het vak bestuurskunde in Nederland</i>	25
2.1.2. <i>Omslag in de bestuurskunde</i>	26
2.1.3. <i>Shift van government naar governance</i>	27
2.1.4. <i>Operationele methode van discoursanalyse in de dossiers</i>	29
2.1.5. <i>Concluderende opmerkingen</i>	30
2.2.	
Uitkomsten voor het bestuursbeleid in de periode 1969-2009	32
2.2.1. <i>De analyse van de projecten uit het bestuursbeleid</i>	32
2.2.2. <i>Gevonden patronen. Shift of geen shift?</i>	32
2.2.3. <i>Poging tot totaalbeeld</i>	37
3. Bestuurstheorie in de bestuurlijke omgeving van Binnenlandse Zaken	41
3.1. <i>Vergelijking met de bestuurstheorie van de Tweede Kamer</i>	41
3.2. <i>Vergelijking met een vakdepartement: Landbouw</i>	42
3.3. <i>Vergelijking met het lokaal bestuur</i>	44
4. Samenvatting, Conclusies en Reflectie	47
4.1.	
Conclusies	47
4.1.1. <i>Samenvattende conclusies uit de voorgaande paragrafen</i>	47
4.1.2. <i>Conclusies voor het bestuursbeleid</i>	49
4.2.	
Mogelijke verklaringen; mechanismen op de achtergrond	51
4.2.1. <i>Hypothesen naar aanleiding van de uitkomsten bij Binnenlandse Zaken</i>	51
4.2.2. <i>Mogelijke verklaringen voor de uitkomsten in andere bestuursdomeinen</i>	56
4.3.	
Hoe nu verder?	57
Literatuur	60

BIJLAGE 1	Bestuurstheorie in het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken	67
1. Historische schets van het speelveld		67
1.1. Inleiding		67
1.2. Organisatieontwikkeling in zes perioden		68
1.2.1. Prehistorie: ontstaan van het bestuursbeleid		68
1.2.2. Vroegste periode, tot 1980: 'Biza verzet de bakens'		69
1.2.3. DG Binnenlands Bestuur 1980-1987		71
1.2.4. Directoraat generaal Openbaar bestuur/ Directie IBI – Directie BFO 1987-1994		74
1.2.5. Opsplitsing van IBI 1994-2002		75
1.2.6. Neergang van DGOB, naar DG Koninkrijksrelaties en Bestuur 2002-2008		77
1.2.7. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Democratie erbij 2008 –		78
1.3. Organisatiecultuur		79
1.4. De invloed van politieke bazen en kabinetperiodes		82
1.5. Hoogtepunten van beleid		83
2. Dossier Bestuurlijke Organisatie		85
2.1. Algemene ontwikkeling van dit dossier		85
2.1.1. Selectie van cases		85
2.1.2. Alternatieve benaderingen		86
2.2. Projecten en hun positionering op de government-governance-schaal		87
2.2.1. Charles de Menthon Bake e.a, Reorganisatie binnenlands bestuur		87
2.2.2. Johan van de Poel/Elco Brinkman: complementair bestuur		91
2.2.3. Pien Zaaijer, Gerard Houterman: Bestuur op Niveau, Stadsprovincies		94
2.2.4. Helen Bader: Project Middenbestuur		96
2.2.5. Meine Henk Klijnsma, dualisering gemeentebestuur		97
2.3. Bestuurstheorie bij bestuurlijke organisatie		99
2.3.1. Verloop in de tijd		99
2.3.2. Gemeenschappelijke beleidstheorie		100
3. Dossier Interbestuurlijke betrekkingen, Decentralisatie		103
3.1. Inleiding		103
3.1.1. De ontwikkeling t.a.v. interbestuurlijke betrekkingen en decentralisatiebeleid		103
3.1.2. Coördineren ten behoeve van decentraal bestuur		105
3.2. Projecten en initiatieven in het decentralisatiebeleid		106
3.2.1. Henk van Ruller/Jan Krapels: coördinerende taak		106
3.2.2. Brinkman, offensief decentralisatiebeleid vanuit Binnenlandse Zaken		109
3.2.3. Van Ruller, Uhl, Sanering specifieke uitkeringen		110
3.2.4. Jan Hendrikx, Marie-Louise van Muijen, Bestuursakkoorden		111
3.2.5. Floris Plate en Jan de Winter: D'project, experimenten van onderaf laten komen		112
3.2.6. Harry van Zon: kabinetsleiding onderhandelt over decentralisatie in ruil voor geld		114
3.2.7. Berend v.d.Ploeg/Gerard Houterman: Decentraliseren met beleid 1998-2000		115
3.2.8. Marbeth Bierman: gedifferentieerde contracten met gemeenten		116

3.3.	Bestuurstheorie bij decentralisatiebeleid en interbestuurlijke betrekkingen	116
3.3.1.	<i>Verloop in de tijd</i>	116
3.3.2.	<i>Gemeenschappelijke beleidstheorie</i>	117
4.	Dossier Achterstandsproblemenbeleid	119
4.1.	Algemene ontwikkeling van dit dossier	119
4.2.	Projecten en hun positionering op de schaal tussen <i>government</i> en <i>governance</i>	120
4.2.1.	<i>Ger Ebbeling, (Henk van Ruller), Henk Molleman: Minderhedenbeleid</i>	120
4.2.2.	<i>Lodewijk van Vliet e.a.: Sociale vernieuwing</i>	122
4.2.3.	<i>Van Bert van Vliet tot Leon van Halder: Grotestedenbeleid</i>	125
4.2.4.	<i>Theo Hagendoorn: bedrijfsbetrokkenheid</i>	127
5.	Dossier Interbestuurlijke informatievoorziening	129
5.1.	Inleiding	129
5.2.	Projecten en hun positionering op de <i>government-governanceschaal</i>	129
5.2.1.	<i>Johan Hoff, Jiska Nijenhuis: BBI, single audit-single information</i>	129
5.2.2.	<i>Han Kapsenberg, Harry van Zon, ICT doorbreekt bestuurslagen</i>	132
5.2.3.	<i>Louis Berger, Jan Post, Matt Poelmans, Kwaliteitsinstrumentarium</i>	133
5.2.4.	<i>Marjolein Vermeeren: ketenregie</i>	135
5.3.	Bestuurstheorie bij de versterking van bestuurskracht bij gemeenten	137
6.	Dossier Organisatie en werkwijze van de rijksdienst	139
6.1.	Algemene ontwikkeling van dit dossier	139
6.2.	Projecten en hun positionering op de <i>government-governanceschaal</i>	139
6.2.1.	<i>Reorganisatie Rijksdienst en de Grote Efficiency-operatie</i>	139
6.2.2.	<i>Pien Zaaijer, Marianne Sint, Hans Wilmink, Govert van Wesel: scheiding beleid en uitvoering</i>	141
6.2.3.	<i>Marbeth Bierman/Tom Keek: procesmanagement en interactief bestuur</i>	141
6.3.	Bestuurstheorie bij interventies in de rijksdienst	142
7	Interviews voor het onderzoek	145
7.1.	Verantwoording	145
7.2.	Uitkomst van mini-enquête	146
BIJLAGE 2	Vergelijking met de bestuurstheorie van de Tweede Kamer	147
1.	Inleiding	148
2.	Bevindingen over de bestuursopvattingen in de politiek	149
2.1.	Concrete aanwijzingen vanuit politieke benaderingen van bestuursbeleid	149
2.2.	Systematische analyse van de rol van de VC-Binnenlandse Zaken in het bestuursbeleid	151

BIJLAGE 3	Vergelijking met een vakdepartement: Landbouw	159
1.	Inleiding	160
2.	De bestuurstheorie van LNV	161
2.1.	De corporatistische traditie, neo-corporatistische staatsopvatting	161
2.2.	Afbrokkelen van een rots in de branding	162
2.3.	Voorbeeld mestbeleid	166
BIJLAGE 4	Vergelijking met het lokaal bestuur	169
1.	Inleiding	170
2.	Literatuurverkenning over governance bij gemeenten.	170
2.1.	Het thema binnen de bestuurskundige literatuur over lokaal bestuur	170
2.2.	Aanwijzingen voor een omslag	171
2.3.	Contra-indicaties	179
BIJLAGE 5	Lijst van geïnterviewde personen	187
BIJLAGE 6	Opzet interviews bij verhalen over bestuursbeleid	189
BIJLAGE 7	Lijst van Afkortingen	195

Lijst van figuren en tabellen

- Schema 2.2. Voor analyse van de 24 casussen
 Schema 4.2. Relaties tussen overheid en burger volgens de Commissie-Docters van Leeuwen

In Bijlage 1:

- Schema 1.1. Wisseling van onderwerpen over verschillende directies
 Tabel 1.3. Twee denkpatronen naast elkaar: “BFO” en “IB”
 Schema 2.3. Scores Bestuurlijke Organisatie
 Schema 4.3. Scores Interbestuurlijke Betrekkingen/Decentralisatiebeleid
 Tabel 5.2. Vier werelden van besturing
 Schema 5.3. Scores Hoofdstukken 4 en 5
 Tabel 6.3. Overzicht van pogingen tot reorganisatie van de rijksdienst
 Schema 9.3. Scores Hoofdstuk 6

Ten Geleide

Na 25 jaar beleidsambtenaar te zijn geweest bij Binnenlandse Zaken¹ werd ik gedetacheerd bij het interdepartementale Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming XPIN². Dat bood mij de gelegenheid om verschillende nieuwe benaderingen op het openbaar bestuur en de verhouding met de samenleving te bestuderen. Dat thema boeide me al jaren, ook toen ik nog ‘in het vooronder’ zat voor het bestuursbeleid dat zich richtte op de interbestuurlijke betrekkingen tussen ministeries, gemeenten en provincies. Na XPIN gaf directeur-generaal Leon van Halder mij een functie die me in staat stelde om mijn kennis te verdiepen als Verkenner van Governance.

Met steun van prof. Maarten Hajer kon ik een deel van mijn werktijd besteden als gastdocent en -onderzoeker bij de Universiteit van Amsterdam. Daar heb ik werkcolleges gegeven, scripties begeleid, contacten gelegd tussen de universiteit en de rijksoverheid en eigen onderzoek kunnen doen.

Gedurende mijn loopbaan heb ik herhaaldelijk gelegenheid gezocht om te reflecteren op de ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Via publicaties in vakbladen verkende ik in de jaren '80 vooral mechanismen die de balans tussen centralisatie en decentralisatie beïnvloeden (Schrijver 1980, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990, 1991). Sinds de jaren '90 reflecteerde ik op de verhouding tussen overheid en samenleving. Eerst nog nadruk leggend op de afhankelijkheidsrelaties binnen de overheid, na 2000 vooral daarbuiten. In een artikel over besluitvorming in een innovatief project (Schrijver, 1992) verbaasde ik me, terugblikkend op het zogeheten D'project, over de rol van het toeval en over de problemen die ontstaan door de botsing van 'sturingsinstrumenten van de tweede generatie' (netwerksturing) met de klassieke sturingsinstrumenten (wetgeving). Een ander artikel in hetzelfde blad Openbaar Bestuur (Schrijver, 1998) gaat in op paradoxale tendensen in de besluitvormingsprocessen, de organisatie en de verhouding met de samenleving, die de overheid en de volksvertegenwoordiging dwingen per geval op maat procesmanagement toe te passen om in het complexe speelveld van vele participanten resultaten te kunnen boeken. In een hoofdstuk voor het Handboek voor Overheidsmanagement (Lemstra c.s, 1996) beschreef ik de relaties tussen de overheden als een resultante van de keuzen in vijf spanningsvelden: de perceptie van de maatschappelijke opgave, de taakverdeling tussen bestuurseenheden, de keuze van sturingsinstrumenten, de inrichting en toerusting van de organisatie met oog op zelfregulerend vermogen en de

¹ Hoewel het ministerie op 3 augustus 1998 naamsuitbreiding heeft gekregen door de toevoeging van Koninkrijksrelaties, gebruik ik in dit boek consequent de toepasselijke aanduiding Binnenlandse Zaken.

² Het Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming (2001-2005) was een kenniscentrum voor de publieke sector en is ontstaan uit de behoefte om kennis en ervaring over de gevarieerde praktijk met betrekking tot innovatieve beleidsvorming te bundelen, verbindingen te maken tussen kennis en organisaties en deze kennis te laten stromen naar de gehele overheidsorganisatie. XPIN is ingesteld door het beraad van Secretarissen Generaal van alle departementen. XPIN had tot doel: verzamelen, verwerven en verspreiden van kennis over best practices, verbinding tot stand brengen en samenwerking bevorderen tussen bestuurders en ambtenaren en betrokkenen bij innovatieve beleidsvorming, kennis verzamelen en geconsolideerd inzicht verwerven. Hierbij de ontwikkeling van ICT zo goed mogelijk benutten. Het begrip innovatieve beleidsvorming is gaandeweg uiteengelegd in verschillende werkvormen, zoals empowerment van het maatschappelijk middenveld, vraagsturing, burgerparticipatie, doelzoekend beleid en coproductie tussen publiek en privaat. Voorbeelden van XPIN-producten waren brainstormgesprekken, adviesgesprekken, koppelgesprekken om ervaringen van anderen te horen, workshops, conferenties, checklists, adviesrapporten, publicaties, een jaarlijks werkbezoek Out of Office en een goed bezochte website met praktijkvoorbeelden, nieuws, forum, en digitale publicaties

manier waarop informatievoorziening en feedback zijn georganiseerd. Sinds 2000 gaan mijn publicaties vrijwel uitsluitend over de verhouding met de burger en participatieve vormen van democratie (Schrijver e.a. 2002, 2005, 2008, 2010).

In dit boek vraag ik me af hoe het ministerie van Binnenlandse Zaken, de organisatie waar ik al die tijd heb gewerkt, reageerde op haar omgeving. Is er over een lange waarnemingsperiode van circa 40 jaar bestuursbeleid een uitspraak te doen over een eigensoortige benadering van het eigen beleidsobject door dit ministerie? Bepaalt de manier waarop generaties van ambtenaren binnen het ministerie reageerden op de bestuurlijke werkelijkheid de natuurlijke richting waarin oplossingen werden gezocht? Is er sprake van een dergelijke ingebouwde reflex? Kunnen we spreken van een typische Haagse werkelijkheid, het discours binnen Binnenlandse Zaken, dat zich onderscheidt van dat binnen andere ministeries en binnen decentrale overheden? Dit zijn vragen die mij bezig houden en waarop ik een antwoord hoop te vinden.

Deze studie heeft ook het doel het collectieve geheugen van het ministerie vast te leggen. Omdat ik zelf van harte deel heb uitgemaakt van de organisatie dus onderdeel was van het beleidsproces dat met vallen en opstaan verliep, is de werktitel van dat verhaal “Expeditie Binnenlandse Zaken”. Deze verhalen zijn afzonderlijk digitaal toegankelijk gemaakt voor de jongere collega’s onder de titel “Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid”.

Vanaf het moment dat ik me ging bezighouden met bestuursbeleid, werd het besef steeds sterker dat bestuursvormen zich op een organische manier hadden ontwikkeld en dat bij elk onderwerp de betrokkenen zich als in de bedding van een rivier hadden laten leiden tot voor hen passende organisatievormen en werkwijzen. Wat Binnenlandse Zaken steeds weer probeert is deze verscheidenheid in zekere mate terug te trimmen tot een ordelijk patroon, zoals dat past in het constitutioneel bestel van Thorbecke. Het uitgangspunt is dan een strakke scheiding van publiek en private domeinen, het politiek primaat van de representatieve democratie, een duidelijke toekenning van verantwoordelijkheden over verschillende bestuurslagen en een financiële en bestuurlijke organisatie die aan minimale eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid voldoet.

In de loop van de jaren ‘go werd mij duidelijk dat deze bestuurscentrische benaderingen onoverkomelijke beperkingen meebracht.

In de eerste plaats werd duidelijk dat de stuurbaarheid van de bestuurlijke inrichting van ons land, evenals veel andere beleidsdoelstellingen, beperkt was. De pogingen tot herstructurering van het middenbestuur maakten dit het meest duidelijk.

In de tweede plaats werd de concurrentie tussen doelstellingen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie en maatschappelijke beleidsdoelstellingen steeds scherper. De inspanningen bij hetzelfde beleidsonderdeel van Binnenlandse Zaken om effectief grotestedenbeleid te voeren of etnische minderheden te integreren in de samenleving maakten dit aan den lijve duidelijk. Wat moest nu prevaleren: het oplossen van deze maatschappelijke vraagstukken of het respecteren van bestuurlijke randvoorwaarden?

In de derde plaats deed in het bestuur zelf een aantal ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen zich gevoelen, zoals individualisering, globalisering, de vervaging van ideologische scheidslijnen, de mondigheid van burgers en informatisering. Deze trends maakten oude opvattingen over hiërarchie, over staatsgezag en over rechttoe-rechtaan beleidsvoering obsoleet. Politieke articulatie van behoeften en doelstellingen werd meer en meer door incidentele opportuniteit geregeerd in plaats van door langetermijnvisies. Het besturen verliep steeds meer ‘op de tast’, in wederzijdse afhankelijkheid met maatschappelijke partners en in grote onzekerheid over de invloed van externe factoren.

In delen van de bestuurskundige literatuur werd de nadruk verlegd van projectmanagement naar procesmanagement, de rationele beleidsanalyse vervangen door argumentatieve of deliberatieve vormen van gezamenlijke werkelijkheidsconstructie en het aantal actoren dat in de beleidsarena werd toegelaten werd verbreed, tot gewone burgers toe. Er werd gesproken over een verschuiving van *government*, waarbij de overheid duidelijk de touwtjes in handen hield, naar *governance*, waarbij publieke aangelegenheden werden behartigd in een gecompliceerde wisselwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

Mijn politicologische opleiding en het interdepartementale en interbestuurlijke overzicht over beleidspraktijken maakte me ontvankelijk voor het waarnemen van contexten en institutionele verbanden. Het werk bij XPIN had als rode draad het gegeven van de horizontalisering van de relaties tussen overheid en samenleving en de behoefte aan het versterken van de externe oriëntatie van overheidsbeleid, in het bijzonder op rijksniveau. Dit verklaart mijn idee om na terugkeer binnen de beleidsorganisatie de functiebenaming Verkenner van Governance aan te nemen. Eigenlijk is het tegen deze achtergrond opvallend dat ik pas na geruime tijd met vingeroefeningen voor verschillende onderzoeksrichtingen op het idee kwam om de tegenstelling tussen *government* en *governance* als optiek te kiezen voor het onderzoek naar de beleidsontwikkeling bij Binnenlandse Zaken in de eerste veertig jaar van het bestuursbeleid (1969 – 2009).

Deze keuze lijkt mij aantrekkelijk, omdat zij een goed te operationaliseren ingang biedt voor het categoriseren van beleidskeuzen en naar mijn indruk een treffende typering levert van de trendmatige ontwikkelingen in het openbaar bestuur in deze periode. Ik zal dit laatste punt verduidelijken aan de hand van de relevante bestuurskundige literatuur, maar nu eerst aan de hand van een anekdote uit de praktijk.

Typerend is het verhaal van staatssecretaris Tonny van de Vondervoort. Zij had tijdens het eerste paarse kabinet (1994-1998) gemeentelijk bestuur en gemeentefinanciën in haar portefeuille en voelde aan het eind van haar zittingsperiode behoefte zich wat meer te profileren. Daartoe koos zij ervoor in het najaar van 1997 het land in te trekken, veel gesprekken te voeren en discussies te houden in gemeenten over de vraag wat in deze tijd de rol en missie van gemeenten zou kunnen en moeten zijn. Die vraag kwam op door de algemeen erkende tendens dat de positie van het openbaar bestuur, en ook van de gemeente aan een verandering en vermaatschappelijking onderhevig was. De Raad voor het Binnenlands Bestuur had als afsluitend advies het beschouwende rapport “Besturen op de Tast” afgescheiden en er werd in de vakbladen en in wetenschappelijke publicaties (....) veel geschreven over interactief bestuur en over de regierol van de gemeente temidden van talrijke partners die ieder op hun manier kunnen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarom was het niet vreemd dat de staatssecretaris een

publiek debat entameerde, waarbij zelfs burgers werden uitgenodigd om na te denken over de toekomstige rol van gemeenten. Opvallend is in dit verband echter wel weer de titel die voor deze campagne werd gekozen: “Daar gaat de gemeente over”. Een analyse die was gebaseerd op gesignaleerde horizontalisering en vervlechting van functies mondt uit in een zoektocht naar verticale en ondubbelzinnige verantwoordelijkheden van gemeenten.

In een notendop illustreert dit verhaal de stelling van dit boek: Binnenlandse Zaken is niet blind voor maatschappelijke ontwikkelingen en complexe verhoudingen, maar bij het scheiden van de markt kiest het voor klassiek overheidsbestuur (*government*).

Dit werk was niet tot stand gekomen zonder de medewerking van velen. Ik noem hier de belangrijkste: Leon van Halder, Herman Scholten en Jan Andries Wolthuis, die mij de ruimte gaven voor detachering bij de Universiteit van Amsterdam. Maarten Hajer, Jaap Boonstra en Arno Korsten, die me bij de hand namen op het voor mij glibberige pad van wetenschappelijk onderzoek. De veertig geïnterviewde helden uit de verhalen over de beleidsprojecten zijn in een afzonderlijke bijlage bij het digitale document genoemd. Jan Andries Wolthuis, Hans Wilmink, Paul Pestman, Jornt van Zuylen, Aart van Dam, Merel de Groot, Meine Henk Klijnsma en Arno Korsten waren bereid het concept te lezen en voorzagen het van waardevol commentaar. Hun allen ben ik grote dank verschuldigd. Dat geldt ook voor de velen die mij hebben bemoedigd om door te gaan, zoals de leden van de promovendikring rond Arno Korsten en vele collega's als zij hoorden waar ik mee bezig was.



HENK VAN RULLER



JOHAN HOFF

1 INLEIDING

1.1 Inhoudelijke thematiek, probleemstelling

1.1.1 Overwegingen voor de keuze van optiek

Onderwerpkeuze

Politieke besluitvorming is een boeiend onderwerp. Het gaat uiteindelijk over afwegingen, macht en over de werking van democratie. Het gaat ook altijd over een onderwerp van maatschappelijke problematiek of van beleid. Het is geen toeval dat dit keer de sturing van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, het bestuursbeleid het onderwerp is. Daar heb ik zelf aan gewerkt en daar weet ik het best de weg te vinden. Het is ook een relevant onderwerp omdat het zo fundamenteel is voor de bewerktuiging van de politiek zelf. De organisatie van de staatsorganen bepaalt immers in belangrijke mate wat de politiek vermag. Toch is de bewuste vorming van beleid op dit terrein nog niet erg oud, zoals we zullen zien. Daarom is het mogelijk om bijna de hele periode waarop dit beleidsveld functioneert binnen één ambtelijke loopbaan te kunnen overzien. De rol van het Bestuursdepartement binnen de politieke besluitvorming, het stempel dat de ambtelijke organisatie zet op de inhoud van het beleid, vanaf 1969 tot 2009 is onderwerp van deze studie. Het onderzoek sluit dus af enkele jaren voor publicatie, zodat ook de doorwerking van het beleid kan worden waargenomen.

Dit boekje is dus gebaseerd op een case-study, die overigens wel reliëf krijgt. Want in de eerste plaats is de casus Binnenlandse Zaken (BiZa) opgebouwd uit een groot aantal deeldossiers, die hier alleen worden aangestipt en in bijlage 1 verder toegelicht voorzover nodig voor onderbouwing van het betoog. In een digitale map “Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid” zijn nog meer achtergronden en anekdotes voor de collega’s van Binnenlandse Zaken ontsloten. En in de tweede plaats wordt de bestuursopvatting van dit ministerie vergeleken met die van actoren in haar omgeving: de Haagse politiek, een vakdepartement, en de gemeentelijke overheden.

Binnenlandse Zaken een geval apart?

Verschillende bronnen (Koppenjan 1991, Peters 1999) suggereren dat bij Binnenlandse Zaken een specifiek eigen discours heerst, anders dan elders in de overheid. Ik gebruik hier het woord discours voor de manier waarop bepaalde gemeenschappelijke ideeën binnen de organisatie zich manifesteren (namelijk via taal). Het gaat hierbij om vrij diep verankerde, steeds terugkerende denkbeelden over de werkelijkheid waarmee het ministerie zich bezighoudt, de wijze waarop de organisatie zich verhoudt tot zijn omgeving, in dit geval het openbaar bestuur en de Nederlandse samenleving. Zo’n discours, manier van benaderen van het eigen beleidsobject (het bestuur), zou over een lange reeks van jaren vrij hardnekkig moeten zijn om te kunnen spreken van een eigen geluid. Het zou zich ook moeten onderscheiden van de omgeving en een eigen dynamiek moeten vertonen. Het is interessant om te onderzoeken in hoeverre het ministerie van Binnenlandse Zaken opereert als eigenstandig politiek subsysteem. Is er zoiets als een ‘Haagse’ werkelijkheid binnen de bestuurlijke wereld met Binnenlandse Zaken als organisatorische locus?

Een ministerie als Binnenlandse Zaken wordt wel eens opgevat als een bolwerk, een ivoren toren³. Tegenover dit weinig vleiende beeld kan worden aangevoerd dat zo'n ministerie bestaat uit honderden individuele ambtenaren met elk hun relatienetwerken in de samenleving, dat er ook organisatorisch veel dwarsverbanden en afhankelijkheidsrelaties tussen de beleidsonderdelen en de omgeving bestaan. Dat zou eerder doen verwachten dat er sprake is van osmose aan de buitengrenzen en van een vrij homogene ontwikkeling in de verhaallijnen binnen en buiten het ministerie. Toch is het gebruikelijk in de politicologie een ministerie als dat van Binnenlandse Zaken als een apart subsysteem te beschouwen. Joop Koppenjan (1991) zocht naar de manier waarop de beleidsagenda zich bij het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde. Daartoe heeft hij een aangepaste versie van Kingdons 'stromenmodel' ontworpen, dat hij Arenamodel noemde. Hij neemt in zijn model afstand van het toeval als relevante factor. In de plaats daarvan noemt hij een lange reeks bepalende factoren die van invloed zijn op het procesverloop en resultaat van het beleid. Dat zijn zowel factoren in de omgeving van het beleid, zoals politiek, organisatie en probleembepalende omstandigheden als ook de manier waarop de arena is ingericht ("samengesteld"): probleemformulering, aangedragen oplossingen, participanten en de beschikbare tijd (tijdsdruk). Dan is er nog de beïnvloeding van al deze factoren door het management van de organisatie en door het gedrag van de verschillende actoren afzonderlijk. Met zoveel variabelen kun je hoogstens spreken van 'regie van het toeval' (Schrijver, 1992)⁴, in de zin dat beleidsmakers contingenties creëren voor de samenkomst van factoren die opeens een doorbraak mogelijk maken.

In plaats van de benadering waarin de heersende ideeën en groupthink passen, koos Koppenjan dus voor de institutionele invalshoek als verklaringsmodel. Drie "projecten" van vrij onbepaalde tijd heeft hij gevolgd, waar via slepende processen tussen 1960 en 1990 gezichtsbepalend beleid van Binnenlandse Zaken werd ontwikkeld. Het betrof het ontwerp van een nieuwe Gemeentewet, de aanpak van de grotestedenproblematiek en de bestuurlijke organisatie in verband met het regionale gat. Alle drie projecten heb ik ook beschreven in het beschrijvende annex van deze verhandeling, die elders digitaal toegankelijk is. Aan het eind van zijn boek komt Koppenjan tot de conclusie dat dit soort zeer lange beleidsprocessen een grillig verloop kent. Zelfs de probleemstelling en de percepties van de actoren over de mogelijke oplossingsrichtingen verschuiven in de tijd. De manier waarop het probleem aanvankelijk door het ministerie wordt geagendeerd, roept weer sterke reacties op vanuit de relevante omgeving. Die reacties en andere maatschappelijke ontwikkelingen bieden weer aanleiding voor het ministerie om een nieuwe invalshoek te kiezen, omdat het daar kansen ziet om vooruitgang te boeken, en zo voort. Zo begon het grotestedenbeleid met de begrotingstekorten van de vier steden als breekijzer voor de agenda, maar later kwamen slogans als stedelijke vernieuwing, sociale vernieuwing en Europese concurrentie tussen stedelijke regio's van pas om de politiek te mobiliseren. Het ministerie deint dus mee op de golven en al te rigide eigen denkmodellen staan die flexibiliteit in de weg. Alleen wanneer de tijdsdruk als extreem hoog wordt waargenomen (of zo wordt gecreëerd) signaleert Koppenjan op sommige momenten in verschijnselen die lijken op groupthink, waardoor de 'werkelijkheid' uit het oog wordt verloren. Hij noemt als voorbeelden het werk van de Werkgroep Grote Steden aan het rapport "De

³ Zie bijvoorbeeld <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Om/980429bin.html>. De nieuwste kantoorbehuizing op de Turfmarkt heeft overigens wel wat weg van een ivoren toren.

⁴ In 1992 schreef ik naar aanleiding van het project D'gemeenten een artikel onder de titel "de Regie van het Toeval", waarbij ik de weldadige rol van het rijksbeleid had teruggebracht tot het creëren van de gelegenheid, de omstandigheden waarin contingente factoren een bedding creëren voor serendipiteit. Zo kwamen 'toevallig' de krachten voor de eerste wijziging van het regiem van winkelopeningstijden in dit proces bij elkaar.

Schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt” en de Wet reorganisatie van het binnenlands bestuur (26 provincies). Men zou daaraan het latere project Stadsprovincies kunnen toevoegen. Dat zijn incidentele situaties van collectieve framing, waardoor ernstige misrekeningen kunnen optreden.

Bestuurstheorie

Toch zou een continue factor bij dit soort mega-projecten gevonden kunnen worden die niet aan de aard van de problemen kan worden toegeschreven, maar is gekoppeld aan het “algemeen bestuurlijke denken”, dat lange tijd binnen Binnenlandse Zaken en daarnaast wellicht ook bij de Vaste Kamercommissie en bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) dominant is geweest. Ook Koppenjan spreekt hierover impliciet door de aandacht te vestigen op bepaalde gevoeligheden, voorkeuren en antipathieën als het gaat om oplossingsrichtingen en taboes als het aankomt op begrippen en instrumenten. Ik gebruik hiervoor het begrip bestuurstheorie. Dit is een species van een beleidstheorie: het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1984). De beleidstheorie (achterliggende veronderstellingen) over het karakter van het bestuur heet dan bestuurstheorie. Er zou dan niet alleen sprake zijn van een bepaalde bestuurstheorie, maar deze zou ook sterk leven, heftige reacties oproepen, min of meer te vergelijken met reacties op voorstellen om de verzuiling op onderwijsgebied te doorbreken. Hij verklaart deze waarden-geladenheid door de ingrijpendheid van beleidsvoorstellen op het terrein van het binnenlands bestuur. Het gaat vrijwel altijd om machtsposities, waarbij de verbetering van de positie van de één ten koste gaat van die van de ander (taakverdeling, grensafbakening, financiële verhouding). Koppenjan (1991: 239) noemt een aantal begrippen die hij is tegengekomen in zijn onderzoek, waar Binnenlandse Zaken alle heil van verwacht of die een zwaar positieve lading vertegenwoordigen: wettelijke regelingen, planning, coördinatie, overleg, decentralisatie, reorganisatie⁵, etc. Negatieve tegenpolen zijn dan specifieke uitkeringen, circulaire (informele regelingen), verkokering en functionele decentralisatie. Ook begrippen als partnership, complementair bestuur en medebewind noemt hij, zonder dat die in hun gevoelswaarde ook zo sterk positief of negatief te duiden zijn. Mijn eigen indruk als deelnemer aan het discours over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur wijzen ook in die richting. Als het klopt dat het ministerie een eigen culturele identiteit vormt, dan zouden we aan dit subsysteem ook aparte kenmerken moeten kunnen toeschrijven, als een Haagse enclave in de wereld van beleid en bestuur. Dat zou een interessant licht werpen op de manier waarop politieke besluitvorming plaatsvindt, die traditioneel wordt opgevat als voortkomend uit de democratische opvatting van de meerderheid van de kiezers. In werkelijkheid ligt dat ingewikkelder, maar hoe dan? Wat is de rol van een departementale organisatie als Binnenlandse Zaken in het koor van invloeden en opvattingen dat leidt tot politieke keuzen, zeker als het gaat over kernbegrippen als bestuur en beleid?

⁵ Later zou een aantal van deze begrippen zoals planning, coördinatie, reorganisatie minder positief klinken dan in de jaren '80

1.1.2. Probleemstelling, deelvragen

Probleemstelling en onderzoeksbenadering

Om in deze maatschappelijk belangwekkende kwestie meer klaarheid te brengen kom ik tot een onderzoekbare probleemstelling:

Hoe onderscheidt het discours binnen Binnenlandse Zaken over de verhouding tussen bestuur en samenleving dat in de periode van 1969 tot 2009 dominant was zich van het discours buiten dat ministerie?

In plaats van het woord discours over de verhouding tussen bestuur en samenleving, zou kan hier ook 'bestuurstheorie' worden gelezen (Hoogerwerf, 1984).

Om de inhoudelijke typering van dit politiek subsysteem te beschrijven heb ik de discoursanalyse als methode gebruikt. Over de periode 1969-2009 vergelijk ik door middel van de gebruikte verhaallijnen de daaraan te relateren bestuurstheorieën binnen een aantal dossiers en vervolgens tussen deze dossiers onderling. Zit daar voldoende overeenkomst in, is er sprake van een consistente denklijn? Wijkt die af van de discoursontwikkeling buiten deze dossiers? Ik heb dat al eens geprobeerd in een vingeroefening rond het decentralisatiebeleid van het ministerie (Schrijver 2009). Daar kwam uit dat er weliswaar voortdurend pogingen zijn geweest om alternatieve benaderingen uit te proberen, maar dat het beleid uiteindelijk steeds terugviel op een constante voorkeursoptie, die kennelijk dominant was. Dus ja, er zou wel iets te vinden moeten zijn als een consistente bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken. Die denklijn heb ik vervolgens vergeleken met bestuurstheorieën van andere actoren in de omgeving (departementen, gemeenten, politiek en wetenschap). Behalve een beleidskern kent ook de wetenschap zijn vaste denkpatronen, paradigma's genaamd. Zo heeft de bestuurswetenschap bepaalde kenmerkende redeneerwijzen en preoccupaties. Je zou verwachten dat de denkwijzen in de bestuurskunde over haar kenobject zich weerspiegelen in het beleid van het ministerie dat gaat over het openbaar bestuur. Onderscheidt de bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken zich van de inzichten in de bestuurswetenschap? En onderscheidt het discours van bestuursbeleid zich van die van de omgeving (de bestuurstheorie van andere ministeries, gemeenten, politiek in Tweede Kamer)?

Deelvragen

Deelvragen zijn logisch uit de probleemstelling af te leiden:

- Wat is bestuursbeleid, welke dossiers vallen hieronder, welke projecten zijn interessant om de discoursontwikkeling te volgen, bijvoorbeeld omdat hier sprake lijkt van beleidsvernieuwing? Deze deelvraag komt nog in dit hoofdstuk aan de orde.
- Wat is de dominante verhaallijn over het openbaar bestuur binnen de desbetreffende tak van wetenschap, de bestuurskunde? Wat zegt die over de verhouding tussen de overheid en de samenleving? Zie hiervoor hoofdstuk 2.1.
- Zijn bij de bestudeerde dossiers de verhaallijnen veranderd, is tussen de verschillende dossiers sprake van samenhang en inhoudelijke verwantschap, die aanwijzing vormen voor de aanwezigheid van een dominante verhaallijn? Hoe verhoudt deze zich tot de bestuurskundige kijk op de werkelijkheid? In hoofdstuk 2.2. zijn de bevindingen in een 25-tal dossiers samengevat, dient dus voor conclusies over de bestuurstheorie in het bestuursbeleid. Details vindt u in bijlage 1.
- Is er aanwijzing voor een dominant discours bij het parlement en bij politieke partijen op hetzelfde terrein van de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? Wat kunnen we zeggen over mogelijk nauwe banden tussen het denken binnen Binnenlandse Zaken en de representatieve politiek? (3.1). Achtergrondinformatie staat in bijlage 2.
- Is er aanwijzing voor een dominant discours bij een of meer andere ministeries als het gaat om de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? Wegens de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal kies ik voor deze vergelijking het ministerie van Landbouw (wisselende benamingen, laatstelijk LNV) in hoofdstuk 3.2. Onderbouwing is te lezen in bijlage 3.
- Is er aanwijzing voor een dominant discours bij de decentrale overheden op hetzelfde terrein van de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? Hoofdstuk 3.3. gaat hierover, evenals bijlage 4.
- Wat zijn mogelijke hypothesen ter verklaring van de opgedane bevindingen? Dat is voer voor het slothoofdstuk 4.

1.2. Afbakening Onderzoeksobject

1.2.1. Bestuursbeleid

Ontstaan van de term

Het woord bestuursbeleid zal men tevergeefs in een woordenboek zoeken. En als het al wordt aangetroffen, bijvoorbeeld in een zoekmachine op internet, dan duidt het doorgaans op het beleid van een bepaald bestuur. Bij de oprichting van de directie Coördinatie Bestuursbeleid (CB) in 1987 werd nagedacht over een geschikte naam van de eenheid die tot dan toe met de werktitel Externe Coördinatie werd aangeduid. Ik herinner me zelf te zijn gekomen met het neologisme bestuursbeleid, naar analogie van talloze andere vormen van beleid (minderhedenbeleid, milieubeleid, veiligheidsbeleid etc.). Een directie die zichzelf respecteerde moest toendertijd het woord beleid in de naam hebben staan. Dat scheelde tenminste twee schalen in de functiewaarderingen.

En bestuur was het object van ons beleid. Daarmee onderscheidde het ministerie zich van alle andere onderdelen in de rijkdienst: CB zou aan de andere ministeries gefundeerd richting kunnen wijzen omtrent de inrichting van het bestuursinstrumentarium en de bestuurlijke verhoudingen. Eerder had de commissie Vonhoff en daarvoor de commissie De Wolff het gehele domein van rijksbeleid ingedeeld in 5 hoofdbeleidsgebieden (internationaal, ruimtelijk, sociaal-economisch, sociaal-cultureel en bestuurlijk-juridisch). De laatste van deze facetten had nog het meest het karakter van een restpost. Valt veiligheid er ook onder? In ieder geval erkende men het functioneren van het openbaar bestuur als doeltreffend, doelmatig en democratisch systeem als zelfstandig aandachtsgebied van rijksbeleid.

Definities

De term Bestuursbeleid gebruik ik tegen deze achtergrond voor het samenstel van maatregelen gericht op de verbetering van inrichting en werking van het openbaar bestuur als zodanig. Het betreft dus reflexief beleid binnen het openbaar bestuur, dat op metaniveau het eigen functioneren als object kiest. Departementale indeling, de organieke wetsbepalingen voor gemeenten en provincies, de staatkundige procedures en bestuursinstrumenten zijn onderwerpen van zorg zolang openbaar bestuur bestaat.

Het 'Bestuursdepartement' is voor mij zonder meer synoniem voor Binnenlandse Zaken, het ministerie dat in bovengenoemde betekenis bestuursbeleid voert. Ik ben zo vertrouwd met dit begrip dat ik bepaald verbaasd was toen ik deze term in Google aanklikte en daar vrijwel alleen andere betekenissen van bestuursdepartement aantrof. Bestuursdepartement is overal buiten Binnenlandse Zaken kennelijk synoniem met de beleidskern in Den Haag, in contrast met de uitvoerende diensten. Vooral bij Justitie wordt steevast in die betekenis over het bestuursdepartement gesproken. Vreemd, omdat het slechts een deel van het departement betreft en misschien beter de Beleidskern of desnoods bestuursdienst zou kunnen heten. Maar goed, ieder zijn taal. Ik doel met de term bestuursdepartement op het enige ministerie dat claimt als het bestuurlijke geweten van het openbaar bestuur op te treden. In hoeverre die claim wordt waargemaakt zal verderop blijken.

Ik positioneer het ontstaan van het bestuursbeleid omstreeks 1970 (De Nota Bestuurlijke Organisatie 1969, de Commissie-Van Veen over de reorganisatie van de rijksdienst, 1971). In bijlage 1 staat meer informatie over de geschiedenis van het bestuursbeleid. Ik onderzoek een periode van veertig jaar, die eindigt met de reorganisatie van eind 2008. Dat lijkt een mooie cesuur om een punt te zetten achter de gegevensverzameling met het risico dat de lezer zal zeggen, dat intussen alles anders is geworden. Ik dacht het niet en neem dat risico.

1.2.2. Verbijzondering in beleidsdossiers

Afbakening bestuursbeleid

De vraag die nu aan de orde is, luidt: wat valt allemaal onder het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken vanaf 1969 en wat wordt wel of niet meegenomen in het onderzoek? Niet alle denkbare bestuurlijke onderwerpen hebben de status van beleid bereikt. Het leerstuk van de hybride organisatie, de informatie-overload van bestuurders en volksvertegenwoordigers en de recrutering en training van politieke ambtsdragers zijn in zekere zin witte plekken. Verwacht van bestuursbeleid geen quasi-complete wetenschappelijk-deductieve bewerking. De beleidsagenda van het departement is in feite een reeks van *Capita Selecta*; het zijn krenten uit de pap. De selectie van onderwerpen zou een interessant studie-object op zichzelf zijn, dat hier nu blijft liggen.

En niet alle bestuursbeleid was in handen van Binnenlandse Zaken. Zo zijn beleidsanalyse en publiek-private samenwerking bestuurlijke thema's die zijn opgepakt door het ministerie van Financiën, zelfregulering en mediation als bestuursinstrument werden ontwikkeld door Justitie (bijna 20 jaar later).

Maatschappelijk verantwoord ondernemen kwam in handen van Economische Zaken. Duurzame ontwikkeling (het voorkomen van alle vormen van afwenteling) werd uiteindelijk ter hand genomen door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM). Interactieve beleidsvorming en procesmanagement werden door VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) verder ontwikkeld: respectievelijk het bureau Pegasus en de Adviesunit Resultaatgericht Beleid ARB, later Inspraakpunt, thans Centrum voor Publieksparticipatie, sinds 2013 onderdeel van de directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu).

Wat valt er wel onder bestuursbeleid als onderzoekbare thema's ('dossiers')? Een dossier is binnen het raam van deze studie een samenhangend cluster van onderwerpen dat door het ministerie gedurende de onderzoeksperiode min of meer permanent wordt behartigd. Binnen het domein van bestuursbeleid maak ik (ongeacht reorganisaties die in de loop der tijd wisselende organisatorische indelingen opleverden) onderscheid tussen zes dossiers:

- Bestuurlijke Organisatie,
- Financiële Verhouding
- Decentralisatie,
- Achterstandsgebiedenbeleid (= PCG, Sociale vernieuwing, Grotestedenbeleid)
- Interbestuurlijke informatievoorziening
- Organisatie Rijksdienst

Hier komt het empirisch materiaal voor deze studie vandaan.

Ik heb binnen deze dossiers gezocht naar cases, projecten die allemaal een zekere beleidsinnovatie introduceerden: een inhoudelijk nieuw inzicht of een geheel nieuwe sturingsaanpak. Bij deze voorbeeldprojecten kon steeds een trekker worden geïdentificeerd, die als held in het beleidsverhaal figureert. De lotgevallen van deze projecten en hun typering volgens de onderscheiden beleidstheorieën maakt duidelijk hoe het ministerie zich daadwerkelijk opstelt in de loop van de tijd. In dit boekje worden alleen enkele voorbeelden gepresenteerd evenals de overzichtstabel waarop de scores te zien zijn die de conclusie onderbouwen of er daadwerkelijk sprake is van een duurzame discoursverandering.

1.2.3. Keuze van casusmateriaal voor analyse van het bestuursbeleid

Dossiers en projecten

Een relevante casus voor dit onderzoek is elk nieuw project (uitgewerkt voornemen voor nieuw beleid) waartoe door de politieke of ambtelijke leiding (op minimaal DG-niveau) van het ministerie wordt besloten. Besluiten op dit niveau mogen worden geacht de heersende visie van het moment te weerspiegelen. In ieder geval is de instemming van het ministerie met beleidsinitiatieven vereist. Ik bekijk dus niet elk ideetje of initiatief op werkvloerniveau. Het gaat immers om de typering van de bestuurstheorie van het ministerie en niet om de grillen van individuele medewerkers of afdelingen. De instemming van de leiding met een nieuwe beleidsactiviteit kan nog een uiting van repressieve tolerantie zijn. Daarmee laat zij nog niet haar ware gezicht zien. De Werdegang van de projecten moeten 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. Het is interessant om te zien of deze variatie inhoudelijk een bepaald voorkeurspatroon laat zien.

Uit eigen herinnering is eerst een lijst van voorbeelden samengesteld en deze is na rondvraag onder collega's aangevuld tot de volgende voor Binnenlandse Zaken nieuwe ideeën en projecten, in chronologische volgorde, per dossier. Het dossier Financiële verhouding blijkt hierbij geen stand te kunnen houden als afzonderlijk thema, het valt grotendeels weg onder de paraplu van het decentralisatiestreven, onder het motto "financiën zijn volgend". Er blijven zo nog 5 dossiers over waarin in chronologische volgorde nieuwe beeldbepalende projecten zijn te rangschikken:

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 verantwoordelijkheidentoedeling 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 coördinatie, 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;

2 DE BESTUURSTHEORIEËN

2.1 Bestuurswetenschappelijk discours: Van Government naar Governance

De eerste vergelijkingseenheid voor het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken is voor dit onderzoek de dominante kijk van de wetenschap op de ontwikkeling in het openbaar bestuur. De relevante tak van wetenschap noemt zich bestuurswetenschap of bestuurskunde. Daar gaan we dus te rade voor het vinden van het denkkader dat we projecteren op het bestuursbeleid van 1969-2009. Men zou immers mogen verwachten dat kennisontwikkeling (in de bestuurskunde) en beleidsontwikkeling (bij het bestuursdepartement Binnenlandse Zaken) over hetzelfde object verwantschap vertonen.

2.1.1. De ontwikkeling van het vak bestuurskunde in Nederland

Overzicht

Het vak bestuurskunde als zelfstandige studierichting bestaat, toevallig of niet, ongeveer even lang als het bestuursbeleid waarvan de start hierboven omstreeks 1970 werd gedateerd. Ik beschouw het maar als teken van emancipatie van het openbaar bestuur als zelfstandig probleemgebied. Vanuit een positie als bijvak of maximaal hoofdrichting onder politicologie (UvA, VU, Nijmegen), werd in 1976 onder leiding van Andries Hoogerwerf de eerste zelfstandige opleiding gestart aan de Universiteit van Twente. Sindsdien heeft bestuurskunde in Nederland een gestage opmars beleefd en is nu in vrijwel alle universiteiten (en hogescholen) present. We beschikken over verschillende overzichtsdocumenten die proberen deze geschiedenis te typeren. De belangrijkste zijn de rapportage van de visitatiecommissie Public Administration onder leiding van de Leuvense hoogleraar Maes in het kader van de Quality Assurance van Nederlandse Universiteiten (QANU, 2005) en een themanummer van het blad Bestuurskunde ter gelegenheid van het afscheid van Arno Korsten als eindredacteur (Boin, Hendriks en Zouridis red., 2004). De laatstgenoemde heeft samen met Rob Hoppe ook een duit in het zakje gedaan waar het gaat om beleidswetenschap (Korsten en Hoppe, 2006). Uit het genoemde themanummer van Bestuurskunde benut ik de artikelen van Walter Kickert en Theo Toonen, die een aantal interessante lijnen trekken.

Ontstaan van het vak

In de eerste plaats komt de bestuurskunde oorspronkelijk voort uit het bestuderen van instellingen en de formeel-juridische structuur van het openbaar bestuur. Dat was de bestuurskundige prehistorie, waarbij de Amsterdamse hoogleraar G.A. van Poelje doorgaans als pionier wordt genoemd. De start van de zelfstandige discipline is vooral te danken aan de introductie van beleidswetenschap (Lasswell, 1971), door Kuypers en Hoogerwerf om de groeiende sturingsbehoefte van de Nederlandse overheid te laten vergezellen door rationele planning en evaluatie. Het institutionalisme van de oertijd is in de loop van de jaren '80 vervangen door neo-institutionele benaderingen, waarmee ook het beleid werd ingebed in een bredere context. Niet alleen de formele structuren en ook niet puur rationele analyses van effecten, maar ook de gebruiken, culturen en routines van organisaties bepalen de uitkomst van beleid volgens deze stroming, die in Nederland sterk is vertegenwoordigd. De gezamenlijke

bestuurskunde-hoogleraren die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur stichtten, hebben dit neo-institutionalisme als verbindend onderzoeksthema voor dit samenwerkingsverband gekozen.

2.1.2. Omslag in de bestuurskunde

In Rotterdam begint de vernieuwing

De grote cesuur die in de jaren '90 herkenbaar wordt, ontstaat als men zich bewust wordt van de beperkingen die complexiteit stelt aan sturing en beleidsvorming. Vooral de bestuurskunde-afdeling van de Erasmus universiteit gaf hier de toon aan (Kooiman, Klijn, Kickert, In 't Veld, Teisman). Het 'new public management' (NPM) dat alle overheden in zijn greep kreeg sinds de jaren '90 liet in de bestuurskunde ook zijn sporen na, maar de interesse van de onderzoekers ging vooral uit naar het proces van hervormingen in de overheidsorganisaties en naar internationale vergelijking op dat punt. De inhoudelijke pretenties van deze managementstroming NPM, dat een bedrijfsmatige benadering tot betere dienstverlening zou leiden, werden minder geprofeteerd. De meeste bestuurskundigen waren nog bezig te bekomen van de schok dat sturing minder rationeel mogelijk was dan lange tijd was verondersteld. Toonen stelt niet zonder ironie vast dat "soms dezelfde onderzoekers die het bestuurlijke vraagstuk in de jaren zeventig en tachtig enthousiast bestudeerden vanuit de 'systeemtheoretische' optiek van 'het sturende en het te besturen systeem' in de jaren negentig hemel en aarde hebben bewogen om vooral de grenzen van bestuur, de onbestuurbaarheid van de samenleving, de zelfreferentialiteit van bestuurlijke organen en het interactieve afhankelijkheidskarakter van het bestuurlijk proces te beklemtonen" (Toonen, 2004: 35).

Op zichzelf zijn de met de bedoelde overgang samenhangende inzichten voor Binnenlandse Zaken niet vreemd. Binnenlandse Zaken, dat altijd zo hamert op de 'integrale aanpak' tegen de 'verkokering' moet veel van de contextverbredende benadering herkennen. De relatie tussen verschillende actoren en factoren bepaalt dan de onvoorspelbare uitkomst van vaak grillige processen. Een ander kenmerk van bestuursbeleid is de nadruk op bottom-up redeneringen. De autonomie van de gemeente, 'eerste bestuurslaag', staat hoog in het vaandel. Daarmee spoort toch zeker het besef dat ondergeschikten in verticale verhoudingen niet minder, wel anders zijn dan de hiërarchisch hoger geplaatsten, wat de weg effent voor horizontaliserings-redeneringen.

2.1.3 Shift van *government* naar *governance*

Procesmatig denken

Veel van de bestuurskundige benaderingswijzen uit de jaren negentig – netwerkbenaderingen, postmoderne stromingen - zijn in feite voorbeelden van een procesmatige kijk op het openbaar bestuur. Daar ligt voor mij de omslag. Men wilde weg van een te overheidsinterne oriëntatie, omdat die teveel zou suggereren dat de overheid zelf als centrale actor het stuur in handen had. Het kabinet-Den Uyl fungeerde als karikatuur van de maakbaarheidsgedachte waartegen (post-)moderne bestuurskundigen zich afzetten. De erkenning van het ontstaan van een kennissamenleving met een veelheid van relevante en niet te miskennen actoren en de adoptie van de complexiteit van de interacties tussen overheid en samenleving als probleemveld, bepalen de focus van de hedendaagse bestuurskunde.

Na Public Policy en Public Management is nu Public *Governance* in de mode gekomen. Wellicht is *governance* ('besturen') niet meer dan een modeterm, die op zichzelf nog weinig oplost, maar op de achtergrond is het voor de meeste wetenschappers duidelijk dat de overheidsorganisatie zelf niet meer in staat is maatschappelijke vraagstukken op te lossen en dat rationele top-downsturing niet realistisch is. Het kenobject van de meeste bestuurskundigen is overduidelijk de wisselwerking, het samenspel tussen publieke organisaties en de samenleving geworden. Voor zover organisaties zelf onderzoeks-onderwerp vormen, gebeurt dat vanuit interesse voor hun cultuur en werkwijze, vanuit historisch gegroeide contingenties, niet als weerslag van een rationeel sturingsontwerp of normatieve staatkunde.

Deze omslag wordt naar mijn idee het meest pregnant weergegeven door de these dat er sprake is van een "shift van *government* naar *governance*", van verticale top-downsturing naar horizontale cocreatie van beleid, toenemende maatschappelijke zelforganisatie en meer meta-sturende en faciliterende rollen van de overheid.

Hieronder zal ik aangeven wat deze begrippen in deze context betekenen en hoe deze kunnen worden geoperationaliseerd om ze in het discours van Binnenlandse Zaken te kunnen herkennen.

Op een andere manier kijken naar hetzelfde bestuur

Het hele verhaal zou ook herleid kunnen worden tot een perceptieverschuiving, men zet tegenwoordig een andere bril op om het bestuur te beschrijven: *Governance* zou dan vooral een werkelijkheidsgetrouwer, meer sociologisch, beeld van het bestuur opleveren dan het modelmatige sjabloon van *government*. De Weberiaanse ambtenaar bestaat niet echt, evenmin als de voor maatschappij-invloeden inerte politicus, noch die stabiele gemeenschap met afgebakende grenzen (één publiek, één mediageluid), noch een strikte hiërarchie of de door veel burgers kennelijk⁶ verlangde albedillende presterende (dienstverlenende) verzorgingsstaat, waarvan vooral de output bijdraagt aan de legitimatie van het bestuur.

⁶ Zie o.m. de uitkomsten van 21minuten.nl (De Publieke Zaak 2007), waar het contrast opvalt tussen massieve kritiek op de overheid enerzijds en zeer hooggespannen verwachtingen jegens diezelfde overheid anderzijds voor het oplossen van alle maatschappelijke problemen.

Governance erkent op al deze modelmatige kenmerken vooral het tegendeel in de praktijk:

1. het bestaan van lobbies, sociaal ingebedde en niet-neutrale bureaucratie,
2. participerende burgers en non-gouvernementele organisaties (NGO's),
3. wisselwerking tussen beleid, regels en gedrag: neo-institutionalisme,
4. vage grenzen tussen publiek en privaat, concurrerende en versnipperde media,
5. faciliterende staat, enabling selfgovernance,
6. ook input en proces zijn bronnen voor legitimiteit

(Annette Zimmer, 2007).

De literatuur is niet eenstemmig over de vraag of er werkelijk een fundamentele verandering is opgetreden in de aard en context van bestuur of dat alleen de perceptie en het inzicht over de werkelijkheid is veranderd. Voor dit moment kunnen we het antwoord op die vraag in het midden laten, omdat in beide gevallen van het bestuur een ander handelingspatroon verlangd wordt.

Wel is er eenstemmigheid over de vaststelling dat een dergelijke perceptieverandering nooit over de hele linie kan gelden. De bestuursopgave is situationeel bepaald en er blijven altijd situaties waarin de overheid ondubbelzinnig, regelgestuurd, verticaal en voorspelbaar blijft optreden. Het aantal gevallen waarin de overheid echter slechts één van de partijen temidden van vele stakeholders vormt, waarin zelfs de doelstellingen nog onbepaald zijn en uitkomst van een gezamenlijk zoekproces en waar dus samenwerking geboden is, is zozeer toegenomen dat het karakter van het begrip bestuur hierdoor in betekende mate wordt bepaald. Dit idee zal niet alleen doorwerken in het discours over bestuur als beleidsobject (de bestuurstheorie), maar ook tot uiting komen in de manier waarop het bestuur (in casu het ministerie) zich zelf opstelt: zoekend, samenwerkingsgericht, procesmatig denkend. Dit is althans de verwachting van deze bestuurskundige stelling en de betekenis van het begrip 'omslag' in dit boek.

De waarneming is dat moeilijke en makkelijke taken, ongetemde en getemde problemen naast elkaar in een ministerie voorkomen. Dat maakt het werk wel erg ingewikkeld, want men moet verschillende repertoires naast elkaar beheersen en twee soorten taal spreken, 'horizontaal' naast 'verticaal'. Maar dat is juist de kunst!⁷ En de moeilijke taken hebben de meeste zorg nodig in deze tijd, lijkt me.

Samenvattend is het begrip *governance* in de frase 'overgang van *government* naar *governance*' aldus te definiëren:

Governance is de grondvorm van bestuur die zich voordoet wanneer de ontwikkeling van beleid en beleidsrealisatie niet in één hand ligt, maar 'in het midden'. Dat wil zeggen dat het resultaat afhankelijk is van de samenwerking en gedachtewisseling van vele actoren. In het Nederlands spreekt men dan doorgaans van netwerkbestuur.

⁷ Een van mijn favoriete anekdotes is dat ik na diepe overpeinzing op een dag zoals zovele met mijn collega en vriend Arie Jan Vos uit de forensentrein stapte op station Den Haag CS en tegen hem zei: "Ik geloof dat ik eruit ben, waar we bij Binnenlandse Zaken al zo lang mee worstelen. Het zit zo: je hebt twee soorten taken, moeilijke en makkelijke taken. Makkelijke taken zijn bijvoorbeeld de vervaardiging van een ordentelijk paspoort (hoewel?), waarbij iedereen binnen de organisatie weet wat hij moet doen. Maar moeilijke taken zoals grotestedenbeleid kun je helemaal niet binnenshuis af, daarbij moet je samenwerken met alle problemen van dien. Het probleem is nu dat beide soorten taken binnen eenzelfde organisatie zijn ondergebracht, die in wezen hiërarchisch is ingericht. Dat wringt." Arie Jan, niet voor één gat gevangen, antwoordde gevat, met erkenning van het belang van de mededeling: "Nou Jan, zie je die balustrade daar als je nou even opklimt en het nog een keer hard naar beneden roept, dan weet heel Den Haag het meteen."

2.1.4. Operationele methode van discoursanalyse⁸ in de dossiers

Hoe wil ik de cases analyseren?

De cases waarop de positionering van het bestuursbeleid binnen de schaal tussen *government* en *governance* denken is gebaseerd, zijn in par. 1.2.3. al genoemd. Uiteindelijk moeten bij de analyse van de cases, met behulp van interviews en documenten, indicaties te vinden zijn of er sprake is van denken in het patroon van *government* of van *governance*.

Daarbij zal onderscheid gemaakt worden tussen uitspraken van vier categorieën:

1. Doelstelling van beleid

Natuurlijk staat bij inhoudelijke ideeën voorop wat de strekking is van het streven achter het beleid met betrekking tot het object bestuur. Indien dat is gericht op het versterken van de centraliteit van het bestuur, op de scheiding van verantwoordelijkheden, op uniformiteit en standaardisatie is dat te beschouwen als aanwijzing van government-denken. Voorzover echter samenwerking, delen van verantwoordelijkheden, contingentie en maatwerk voorop staan is de werking van een governance-paradigma zichtbaar.

2. Sturingsaanpak bij de beleidsvoering

Behalve uit de oogmerken van het beleid komen al dan niet impliciete inhoudelijke opvattingen van de beleidsmakers ook naar voren uit hun voorkeuren voor een aanpak. Waar die voorkeur tendert naar een hiërarchische command and control-benadering, planmatige fasering, sterke reductie van complexiteit en scheiding tussen beleid en uitvoering herkennen we daarin de government-aanpak. "Wij gaan erover".

Het tegendeel, omgaan met complexiteit, beleidsprocessen opvatten als avontuur, zoeken naar adhoc-coalities, open communicatie en dergelijke, wijst op de invloed van governance-denken. De institutionele setting is hier in wezen meervoudig en ambigu. Machtsposities zijn zwak en omstreden ("coördinerend, faciliterend"). In sommige gevallen is, in navolging van Koffijberg (2005) te zien dat beide sturingsbenaderingen allebei aanwezig zijn, dat ze moeilijk te scheiden lijken of elkaar afwisselen.

3. Democratieopvatting Democratisch is beleid dat steunt op de meerderheidsbesluiten van de representatieve democratie versus -- democratie is meervoudig: naast de steun van de gekozen volksvertegenwoordiging is directe participatie van betrokkenen onmisbaar om tot een gedragen en behoorlijk besluit te komen.

4. Leerproces

Een laatste voor de hand liggende indicator voor een van beide paradigma's is epistemologisch van aard. Hoe komt men aan zijn informatie over de werkelijkheid?

In de government-aanpak past de klassieke rationale volgorde Analyse -> Instructie. Projectmanagement zoekt orde door te leren van vorige projecten en fouten uit het verleden te vermijden.

Indicatie van governance-denken is in deze dimensie een voorkeur voor creatieve concurrentie, de erkenning van onbekendheid van terrein en van de waarschijnlijkheid dat ergens op een onverwacht moment een moeras zal opdoemen waar de karavaan in vast dreigt te raken. Improviserend zal men dan verder moeten, waarbij leren dus vooral een kwestie van trial and error wordt. Verscheidenheid van contacten vergroot de kans op succes. Variëteit -> Selectie.

⁸ Theoretische beschouwingen over discoursanalyse en over de betekenis van argumentatie in (onderzoek van) de bestuurspraktijk zijn in dit boek weggelaten. Zie daarvoor onder meer Hajer, 1995 en Hajer, 2002.

Per casus zijn documenten geraadpleegd en enkele direct betrokkenen geïnterviewd. De discursieve analyse betreft toetsing van de informatie over het project aan de kenmerken van verticaal *government* of horizontaal *governance*. De operationalisering van de criteria voor deze toetsing verschilt per dossier.

Ik maak onderscheid tussen twee basisgedachten die aan het bestuursbeleid ten grondslag liggen:

- A. *government*: uniforme verhoudingen via een ‘organieke’ regeling, beleid blijft binnen de bestuurskolom;
- B. *governance*: erkennen van contingentie en differentiatie, incorporeren maatschappelijke partners voor sturing.

Steeds is per project, dat naar zijn aard is gekwalificeerd als type A (*government*denken) of type B (*governance*denken) vastgesteld of de beleidstheorie ten opzichte van het vorige project in hetzelfde dossier afwijkt of continuïteit vertoont qua benaderingswijze. Alleen het eindsaldo A, B of Mix komt terug in een totaal scoringsschema, waarin nog meer elementen zijn opgenomen die tezamen de indicatie voor het optreden van een omslag in dominante denkwijzen vormen.

Ook wordt bekeken of het project is beklijfd, dat wil zeggen of institutionalisering heeft plaatsgevonden. Is het beleid in wetten en structuren neergeslagen, is het in de organisatiestructuur van het ministerie (afdelingsnaam, nieuwe taak) herkenbaar opgenomen?

Door combinatie van de typering van het project langs deze criteria en de uitkomsten van de beleidsresultaten (beklijft het project of niet) zal worden afgeleid wat van het ministerie de hegemoniale denkwijze blijkt te zijn. Niet alleen de eigen kwalificatie van de betrokkenen, maar ook het feitelijke gedrag weegt hierbij dus mee. Naarmate ideeën en projecten van het type *government* of het type *governance* meer beklijven dan wel zonder doorwerking blijven, zal de ene of de andere denkwijze als heersend worden aangemerkt. Het eventuele alternatieve denktipe dat niet leidt tot doorwerking van beleid, zal worden opgevat als een serieuze aanvechting van het heersende paradigma. Een dergelijk project dat met een alternatief type basisgedachte is ingezet, heeft het immers wel tot beleid geschopt, maar het is na korte tijd weer in de la beland of niet opnieuw (in aangepaste vorm) geprobeerd.

2.1.5. Concluderende opmerkingen

Het zoeklicht staat nu scherp ingesteld om binnen de vijf dossiers van bestuursbeleid op zoek te gaan naar contrasterende visies op het openbaar bestuur die achter het bestuursbeleid schuil gaan. Als participierend waarnemer, die sinds 1976 bij het ‘bestuursdepartement’ werkt aan de inrichting en werkwijze van het Nederlands openbaar bestuur vraag ik me af *in hoeverre kenmerken van de veronderstelde overgang van government naar governance als duurzame en consistente beweging herkenbaar zijn in het bestuursbeleid van het ministerie Binnenlandse Zaken*. Dit gaat dus uit van de verwachting dat kennisontwikkeling (in de bestuurskunde) en beleidsontwikkeling (bij Binnenlandse Zaken) over hetzelfde object verwantschap vertonen.

Op zoek naar het ontwaken van nieuw inzicht dat kan worden uitgelegd als manifestatie van de veronderstelde shift van *government* naar *governance* heb ik mijn empirisch materiaal gekozen uit de door mij waargenomen aanzetten tot vernieuwingen in het bestuursbeleid.

Terugkijkend op 40 jaar bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, herken ik verschillende initiatieven en beleidsprojecten die te maken hebben met een vrij plotselinge verandering in perspectief op de materie: de inrichting en werking van het openbaar bestuur. In bijlage 1 beschrijf ik uitgebreid een reeks voorbeelden van de introductie van nieuwe benaderingen in het beleidsveld van Binnenlandse Zaken, waarbij mijn belangstelling vooral uitgaat naar de relatie van de vernieuwingspogingen met de veronderstelde verschuiving van *government* naar *governance*. De achterliggende ‘verhalen’ zijn dus digitaal beschikbaar. Voorzover de genoemde relatie herkenbaar is, onderzoek ik de condities waaronder deze ontwikkelingen konden plaatsvinden en al dan niet structurele doorwerking vonden in de organisatie en het beleid. Het gaat stuk voor stuk om voorbeelden die meer inhouden dan alleen een technische vernieuwing.

In de volgende paragraaf vat ik in een schema de elementen samen die in 23 relevante casussen mijn zoekproces leiden dat is gericht op aanwijzingen voor de doorbraak van nieuwe bestuursopvattingen. Vervolgens leg ik in hoofdstuk 3 door middel van een literatuurverkenning deze conclusies naast drie andere domeinen waaraan de bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken kan worden gespiegeld: de politieke arena, een vakdepartement en het lokaal bestuur. Is daar de dominante bestuurstheorie soms anders gekleurd dan bij Binnenlandse Zaken, bijvoorbeeld omdat de invloed van de samenleving daar anders of intenser wordt gevoeld?

Vooropgesteld zij dat een eventuele omslag in denkwijze over de het openbaar bestuur nooit exclusief en alomvattend kan zijn. Naast *governance* zal *government* (top-down beslissen, eenduidige werkelijkheidsopvatting en causale rationaliteit, klassieke representatieve democratie met politiek primaat) altijd een herkenbare rol blijven spelen. Het is dus hoogstens èn-èn.

Mijn stelling is dat het van vitaal belang is voor het gedrag van de organisatie en voor de uitkomsten van het beleid hoe in overwegende mate tegen bestuursprocessen wordt aangekeken. In een complexe samenleving zijn sommige resultaten nu eenmaal geschikter om resultaat te bereiken dan andere. Dan nòg kan soms complexiteitsreductie een passender strategie zijn dan meebewegen met complexiteit (wetshandhaving, rechtstoepassing). Maar situaties waarin bestuurscentrisme productief is worden steeds schaarser. Besturen is in deze tijd steeds vaker synoniem met samenwerken. Als dat waar is zou bestuursbeleid consequent gericht moeten zijn op de kunst van het samenwerken.

Wie spreekt over de netwerksamenleving bedoelt ook niet te zeggen dat alles opeens in netwerken is omgezet. Wel zouden steeds meer verschijnselen beter geduid en getackeld kunnen worden door het begrip netwerk toe te passen. Zo leidt het overwegend redeneren aan de hand van het begrip *governance* tot zichtbaar andere keuzen in het openbaar bestuur dan wanneer het *government*-denken dominant blijft, ook al is dat laatste soms nodig. Het zijn botsende rationaliteiten waarvan beleidsmakers zich bewust moeten zijn.

2.2. Uitkomsten voor het bestuursbeleid in de periode 1969-2008

2.2.1. De analyse van de projecten uit het bestuursbeleid

Binnen de vijf dossiers van het bestuursbeleid zijn de meest vernieuwende projecten en initiatieven beschreven. De verhalen van de projectleiders en de Werdegang van hun inspanningen roepen een beeld op over de dominante bestuursvisie die aan het initiatief ten grondslag lag en die uiteindelijk heeft gewonnen. Per project heb ik gekeken naar:

- de mate van vernieuwing volgens de categorisering van Hogwood en Peters (1984). Hogwood en Peters ontdekten dat het meeste beleid voortbouwt op al bestaand beleid en dus incrementele verandering vertoont. Beleidsorganisaties zijn hardnekkig.
- de expliciete verwerking van ervaringen in een cumulatief leerproces voor echte beleids-ontwikkeling (evaluatie);
- de kenmerken die in par 2.1.4. zijn gekoppeld aan het onderscheid tussen *government* en *governance*;
- het welslagen, de doorwerking en de institutionele verankering van het project.

Tezamen leveren deze factoren een duidelijke indicatie voor het beantwoorden van deelvraag 3, die ik hier herformuleer als: is binnen het bestuursbeleid iets te merken van een omslag van *government* naar *governance*?

2.2.2. Gevonden patronen. Shift of geen shift?

Samenvatting van bevindingen uit de casussen

De empirische beschrijvingen van het bestuursbeleid in 5 dossiers zijn in bijlage 1 te vinden. De uitkomsten zijn daar ook uitvoerig onderbouwd. Hier volgen de scores in een samenvattend schema.

Een enkele blik op de laatste kolom geeft direct antwoord op de gestelde vraag.

Schema 2.2. voor analyse van de 24 casussen

Dossier Bestuurlijke Organisatie

Casus	I Openstaan voor Verandering		II Typering van tuursbenadering	III Doorwerking	Indicatie voor Omslag
	Typering Hogwood/Peters ⁹	Evaluatie Leerproces	(A = government, B = governance, ABMix = elementen van beide)		(combinatie van kolommen I, II en III)
1 Reorgan.Binn.Bestuur	++	-	A	-	-
2 Complementair Bestuur	++	-	B/ABMix	-	-
3 VBO/Stadsprovincies	±	-	A	-	-
4 Landsdelen	+	-	A	-	-
5 Dualisering	+	+	A/ABMix	+	-

Dossier Interbestuurlijke betrekkingen/ decentralisatie

6. Coördinerende Taak	++	- ?	A	+	-
7. Offensief Dec.beleid	+	+	A	+	-
8. Specif.Uitkeringen	+	-	A	+	-
9. Bestuursakkoorden	+	+	A/ABMix	+	-
10. D'gemeenten	+	±	A/ABMix	-	-
11. Decentralisatie-Impuls	±	-	A	-	-
12. Decentr. met beleid	+	-	B	-	-
13. Differentiatie	+	-	B	-	-

Dossier Kwaliteitsimpuls lokaal bestuur (achterstandsproblemenbeleid en informatievoorziening)

14. Minderhedenbeleid	++	±	A/ABMix	± / -	-
15. Sociale Vernieuwing	+	+	B/ABMix	-	-
16. Grotestedenbeleid	±	+	A/ABMix	+	-
17. Bedrijfsbetrokkenheid	++	+	B	+	-
18. BBl/Single Audit	±	-	A/ABMix	+	-
19. ICT-beleid/GBA	±	-	A/ABMix	+	-
20. Kwaliteitsinstrumenten	+	-	B/ABMix	-	-
21. Ketenregie	++	-	B	-	-

Dossier Organisatie en werkwijze rijksdienst

22. Reorganisatie Rijksd.	++	+	A	± / -	-
23. Verzelfstandiging	+	-	A	+	-
24. Interactief bestuur	++	+	B	-	-

⁹ ++ beleidsinnovatie, + beleidsopvolging, +/- beleidsaanpassing, - beleidsbeëindiging

Al die plusjes en minnetjes kunnen als volgt worden gelezen. In de linker kolom zien we meer innovatie dan misschien op voorhand verwacht mocht worden. Dat betekent dat er nog best wat werd geprobeerd. Helaas blijkt uit de tweede kolom dat bitter weinig evaluatie plaats vindt. Hoe kan het ministerie zo bouwen aan een consistente opgaande beleidslijn? In de derde kolom zien we erg veel *government*-oriëntatie, maar dan volgt de vierde kolom, die in combinatie met de derde onthullend is: juist overal waar elementen van *governance*-oriëntatie worden geprobeerd, is er geen doorwerking. De combinatie leidt tot allemaal minnetjes in de laatste kolom: er is geen sprake van de gezochte omslag, want als er vernieuwing en aanvechting tot *governance*-benadering doorschemert, wordt dit weer spoedig gesmoord. Ik licht er nog een paar voorbeelden uit om de tabel iets meer te laten spreken.

1. De reorganisatie binnenlands bestuur was een echte innovatie, omdat het Rijk voor het eerst sinds de Franse tijd geheel nieuwe provincies ging tekenen, en wel uit oogpunt van bestuurlijke samenhang. Het doel was bij uitstek bestuurscentrisch en dat was ook de aanpak vanuit de ivoren toren. De beleidswerkelijkheid werd rationeel-wetenschappelijk opgebouwd. De mislukking was totaal. Evaluatie bleef uit.
2. De werkgroep Complementair Bestuur ging uit van een nieuw bestuursconcept (samenwerking), de samenstelling was divers. De werkgroep legde een interimrapport neer voor reacties uit het veld. Daarmee houdt het *governance*-gehalte wel op. Relaties met maatschappelijke partners ontbraken in het gezichtsveld van de werkgroep (geen netwerkbestuur) en de focus bleef rationeel-deductief. Het rapport verdween in een diepe la.
5. Dualisering was gericht op versterking van de lokale representatieve democratie. De verhouding tussen raad en dagelijks bestuur liet de samenleving vrijwel ongemoeid. De structuurverandering is succesvol doorgevoerd, de invoering van de cultuuraanpassing in de Vernieuwingsimpuls was bijzonder in de zin dat ook ambtenaren van Binnenlandse Zaken afdaalden naar de gemeenten. Evaluatie heeft meermaals plaatsgevonden. Er was dus iets van een leerproces.
6. De coördinerende taak was evenals de bestuurlijke reorganisaties uit de jaren '70 (1, 22) gericht op ordening van het bestuurscentrum, maar dit keer vooral om de gemeentelijke autonomie te beschermen. De doorwerking was maximaal, want dit ziet Binnenlandse Zaken nog steeds als een centrale opgave. Evaluatie in formele zin was er niet, wel voortdurende interne bezinning.
9. De Bestuursakkoorden zijn per definitie horizontaal bestuur, maar de werking bleef voornamelijk steken op Haags niveau. Dit werd in theorie anders bij het Bestuursakkoord-nieuwe stijl, omdat daar de opzet was gericht op gezamenlijke probleemaanpak. Ook daar bleven de meeste onderwerpen, op één na, echter steken op Haags papieren werk. Bestuursakkoorden als werkafspraken tussen Rijk, VNG en IPO werden een 'onmisbare' traditie van 1987 tot 2011.
12. De laatste jaren van de 20e eeuw lieten een opleving zien van zelfreflectie binnen het dossier van de interbestuurlijke betrekkingen. 'Besturen op de tast', 'decentraliseren met beleid', 'op zoek naar samenhang en richting van Bram Peper, uitstapjes naar procesmanagement (24) en ketenregie (21) gaven blijk van probleemgerichtheid en prikten bestuurlijke zekerheden door (decentralisatie, politiek primaat). De existentiële beleidstwijfel was alleen van korte duur. De producten bleven zonder gevolg. Na 2000 was het weer decentraliseren en 'accountswerk' as usual.
13. De korte aanvechting rond 2006 om na te denken over differentiatie in gemeentelijke taakuitoefening werd door de voortijdige val van het kabinet Balkenende II definitief afgebroken. Deze differentiatie-benadering zou van realiteitszin getuigen als men de problemen vanuit lokaal perspectief benadert, maar voor de ordelijke sturing van rijkswege houdt Binnenlandse Zaken liever vast aan het aloude concept van de uniforme gemeente.

14. Minderhedenbeleid werd bij Binnenlandse Zaken geplaatst, omdat de gemeenten een slag moesten maken met inburgeren. Deze nieuwe loot introduceerde praktische probleemgerichtheid binnen DG-Binnenlands Bestuur, maar de directie minderhedenbeleid bureaucratiseerde te snel, de contacten met de doelgroep bleven steken in overlegorganen. Wetenschappelijk onderzoek was relatief belangrijk. Het beleidsterrein werd in 2001 naar een ander departement overgebracht.
15. Sociale vernieuwing bracht ook voor Binnenlandse Zaken vernieuwing. Voor het eerst trokken de ambtenaren de wijken in. Een golf van elan overspoelde het land, maar deze werd wel gesmoord doordat decentralisatie-doelstellingen gingen overheersen. Het Sociale Vernieuwingsfonds moest worden gevuld en 500 convenanten werden getekend. Evaluatie was goed voorzien. Blijvende effecten voor de organisatie waren minder. Nog voor het einde van de kabinetsperiode was het speelkwartier over. De opvolger (16), grotestedenbeleid miste een aantal tekortkomingen van Sociale vernieuwing, maar daartegenover stond vanaf het begin framing van de problemen in het licht van gebrek aan beleidsvrijheid van de steden en de verplichting om integrale meerjarige ontwikkelingsplannen op te stellen (en te toetsen) om geld los te krijgen. Tekenend zijn de lotgevallen van een initiatief binnen grotestedenbeleid (17) om bedrijven te betrekken bij de ontwikkeling van de steden. Dit initiatief ontstond door een interessante samenloop van omstandigheden. Serendipiteit lijkt een aardige indicator te zijn voor de opkomst van interessante innovaties (D'gemeenten, Bedrijfsbetrokkenheid, Ketenregie). Na enige jaren veelbelovend netwerken, bleef dit *governance*-initiatief het werk van een eenling, voor Binnenlandse Zaken een vreemde eend in de bijt. Nooit meer over bedrijfsbetrokkenheid gehoord.
19. ICT-verkenningen van Binnenlandse Zaken komen nog het dichtst bij de leefwereld van de burger en kunnen ook niet heen om de realiteit van de netwerksamenleving. Als we echter de aandacht van het beleid, valt op dat het meest succesvolle en duurzame project GBA strak rationeel en planmatig is opgezet. De kwaliteitsinstrumenten, die gericht waren op 'van buiten naar binnen werken binnen de gemeentelijke organisatie (20), hebben alle een beperkte levensduur gehad en hun procesgang is niet geëvalueerd.
23. Na een aarzelende start stort Binnenlandse Zaken zich met overgave op de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Al gauw overheerst de staatkundige toetsing aan de eisen die de ministeriële verantwoordelijkheid aan de arrangementen stellen, boven de interesse in het optimaal functioneren van afzonderlijke publieke diensten binnen hun specifieke context. Daarom een geheide score A en institutionele doorwerking van het beleid.
24. Aan het eind van de jaren '90 kon Binnenlandse Zaken even snuffelen aan de ontwikkeling van interactieve beleidsvorming (Procesmanagement, regierol van de gemeenten). Dat was weer een kortstondig experiment. Het vernieuwingsgehalte van het veelbelovende Programma Andere Overheid was een farce. Na 2008 is een nieuwe opbloei van het onderwerp burgerparticipatie ontstaan in een beleidseenheid die voor het eerst na Thorbecke het onderwerp democratie problematiseerde. Maar dat valt buiten het bestek van dit boek.

De resultaten van de verkenning

Na presentatie van de cases en voorbeelden, die allemaal in potentie een nieuw begin zouden kunnen inluiden, kunnen de geformuleerde verwachtingen bevestigd worden. Ja, er is een rode draad en dat is duidelijk de *government* benadering, maar die is niet zo overheersend dat er geen afwijkingen, of vernieuwende aanpakken mogelijk waren. Doordat deze niet echt doorzetten, kan volgens de omschrijving van Hajer niet gesproken worden van institutionalisering van een nieuw alternatief discours. Want dan moet sprake zijn van het vertalen van een discours of verhaallijn in institutionele arrangementen, geeffectueerd beleid en maatregelen in de institutionele sfeer (Hajer, 1995: 61). Enkele keren bereiken initiatieven met een *governance*-karakter de fase van officieel beleid, maar zelfs dan is dat een tijdelijke doorbraak, zoals bij de Sociale Vernieuwing. Meestal komen deze initiatieven niet verder dan de tekentafel of een fiat van een ambtelijke directieraad. Zij blijven steken in de categorie aanvechtingen.

Een bewijs uit het ongerijmde is te ontleen aan een interne notitie over bestuurskracht, afkomstig van de genoemde programmadirectie Krachtig Bestuur uit ongeveer 2009. De titel "Het belang van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven voor bestuurskracht van gemeenten". De relatie met ons *governance*-begrip is evident. De discussie als het gaat over bestuurskracht onder meer in deze directie ging aanvankelijk over de smalle of de brede definitie ervan. Het smalle bestuurskrachtbegrip zou alleen de prestaties van de overheid zelf in ogenschouw nemen, terwijl de brede bestuurskracht bestaat uit de resultante van de gezamenlijke inspanningen van overheid en samenleving, waarbij de overheid vaak de rol van regisseur of facilitator aanneemt. De laatste opvatting (*governance*) heeft uiteindelijk gewonnen en wordt nu door het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten met verve uitgedragen, maar dat speelt zich allemaal af na 2008. Hier gaat het om de volgende passage in deze notitie van 2009: "Het beleid van BZK richt zich tot nu toe vooral op versterking bestuurskracht van gemeenten zelf en van de intergemeentelijke samenwerking. BZK heeft nog geen afzonderlijk beleid op het versterken van de kwaliteit van de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven." Nu hoort u het ook van een ander.

De kortst mogelijke samenvatting van alle uitkomsten is dus: nee, er is uiteindelijk tussen 1969 en 2009 in het bestuursbeleid geen sprake van een door bestuurskundigen veronderstelde omslag van *government* naar *governance* geweest. Ook al waren er hier en daar duidelijke aanvechtingen in die richting (B), doordat zij nergens zijn doorgezet, mag de mainstream in het bestuursbeleid als *government*-georiënteerd getypeerd worden. Verder is naar mijn indruk er behoorlijk geïnnoveerd en geëxperimenteerd (uiteraard een subjectieve maatstaf) en bedroevend weinig geëvalueerd.

Ook kan men twisten over de resultaten van de inzet van het bestuursbeleid.

Ja, het aantal gemeenten is ruim gehalveerd, maar die ontwikkeling is permanent voortgegaan, ook als het ministerie daar geen sturend beleid op zette. Het zelfde is te zeggen van het hoofdthema van al die jaren: decentralisatie. De meeste vorderingen op dat terrein zijn uit de ministeries zelf voortgekomen. Denk aan het welzijnsbeleid en de stadsvernieuwing. De decentralisatie van de volkshuisvesting is van binnenuit goed beschreven in het proefschrift van Koffijberg (2005) en het is opvallend wat voor bijrol Binnenlandse Zaken in dat boek krijgt toegedicht. De integratie van het minderhedenbeleid is nog relatief mild beoordeeld in het rapport van de commissie-Blok.

Grotere vorderingen zijn te melden op drie terreinen: de sanering van bestuursinstrumenten (specifieke uitkeringen, toezichtinstrumenten en planprocedures), het grotestedenbeleid. Echte klappers waren de GBA en de dualisering van het gemeentebestuur. Veelvuldige interventies in de organisatie van het middenbestuur bleven geheel vruchteloos.

2.2.3. Poging tot totaalbeeld

Het Verhaal van Binnenlandse Zaken

Naast de vele verhalen over de afzonderlijke projecten en dossiers, die elders te vinden zijn, is het nu de kunst, dit geheel om te vormen tot één verhaal, het Grote Verhaal van het bestuursbeleid. Ik wil hierbij verwijzen naar het verhaal in de gangbare betekenis van het epische sprookje. Wat is de held, het grote conflict en de mogelijke triomf voor het bestuursbeleid, waarna zij nog lang en gelukkig leefden?

Als we door de oogbareten naar de genoemde voorbeelden kijken is een overheersend thema de goede ambtenaar van Binnenlandse Zaken die de strijd aanbindt tegen verkokering, tegen deelbelangen en handklap binnen sectoren. Hier stelt hij of zij de verlokkingen van integraal bestuur en vooral van eerlijke democratische afweging door een gekozen volksvertegenwoordiging (op drie bestuursniveaus) tegenover. Uiteindelijk is het verhaal van bestuursbeleid tussen 1969 en 2009 een groot gevecht voor de representatieve democratie, die belaagd wordt door centralisme, verkokering en functioneel bestuur. Helaas ontbreekt in veel gevallen het zoet van de victorie, maar de onvermoeibare inzet voor de goede zaak is een belangrijk deel van de beloning, in het bijzonder in de stellige wetenschap dat Binnenlandse Zaken vrijwel alleen strijd levert te midden van een overmacht aan krachten van het kwaad. De fictie dat de lokale autonomie alleen afhankelijk is van de strijd tussen Binnenlandse Zaken en zijn bondgenoten tegenover de boze vakdepartementen zit heel diep, ook al is het beeld aantoonbaar onjuist. CRM was de eerste die het decentralisatiestreven onder woorden bracht en toepaste in de proefgemeenten welzijnsbeleid. Ook achterstandenbeleid en interventies in de gemeentelijke informatiehuishouding worden uiteindelijk geframed in deze strijd: achterstandsproblemen in wijken zijn uiteindelijk het gevolg van onvoldoende beleidsruimte voor de democratische besturen van de grote steden.

Dit verhaal, dat ervan uitgaat dat Binnenlandse Zaken primair gaat voor (vooral gemeentelijke) autonomie en voor heldere democratische verantwoordelijkheden, is vrijwel synoniem met de governmentbenadering. Geen wonder dat de concurrerende visie van grillige maatschappelijke samenwerkingsrelaties en complexe probleem-oplossingscombinaties die voortkomen uit moeilijk beheersbare maatschappelijke processen met contingente ontwikkelingspatronen weinig poot aan de grond krijgen. Dat wil echter geenszins zeggen dat hier geen aandacht voor is of geen ruimte voor wordt geboden. Misschien is het wel een van de grondeigenschappen van de ruime inborst van Binnenlandse Zaken, dat er zoveel uitstapjes en verkenningen mogelijk zijn. Sommige organisaties houden de beleidslijn strak in de gaten en dulden weinig dissidente geluiden. Bij Binnenlandse Zaken vormen tijdelijke oefeningen buiten de lijnen deel van de cultuur. Moet kunnen, maar wel met zoveel losheid dat men er ook weer snel vanaf kan.

Patroon in hoofdlijn en afwijkingen?

Voor hele volksstammen van Binnenlandse Zaken-ambtenaren is de gemeente een black box. En bovendien (waarschijnlijk daardoor) worden gemeenten als bestuurslaag geïdealiseerd: democratische bestuurslaag dicht bij de burger, integraal bestuur met maatwerk, onderdog die voortdurend wordt bedreigd door regelzuchtige departementen, waartegenover er maar één instantie die voor hun belangen op de bres staat en dat is Binnenlandse Zaken.

Een tweede ervaringsfeit is dat de meeste Binnenlandse Zaken-ambtenaren in beginsel geen contact hebben met burgers, want dan dat is het prerogatief van de eerste bestuurslaag. Dit werd pijnlijk duidelijk toen Roger van Boxtel zich de woede van de grote steden op de hals haalde door - over hun

hoofden heen - een subsidiepot te openen voor burgerinitiatieven in de wijken, het project "Onze Buurt Aan Zet".

Uitzonderingen op de genoemde constatering bevestigen echter de regel.

Interessant is de vraag of bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken liever uitgaat van de weerbarstige werkelijkheid in het veld (via samenwerking met gemeenten, in de modder) of van haar zelf-geconstrueerde bestuursdoctrines.

De lezer herkent hierin wellicht een beetje de spanning die de medewerkers van het oude Interbestuurlijke Betrekkingen (IB) ondervonden in hun werk. De mensen van IB werden in de contacten met de ministeries al wat meer geconfronteerd met praktische vraagstukken die soms moeilijk verenigbaar leken met de opdrachten waarmee zij het veld in gestuurd werden (decentralisatie moet, stadsprovincies, gemeentefonds).

Uitstapjes buiten het gangbare patroon

In 1991 kwam daar bij dat zij -voor het eerst - nog verder afdaalden, naar het echte grondvlak in de wijken: de Sociale Vernieuwing. Voor het eerst gingen Binnenlandse Zaken-ambtenaren zelf de worsteling aan met de lastige, maar ook zeer leuke en inspirerende werkelijkheid van achterstandenbeleid. Inspirerend was vooral de enthousiaste inzet van (sommige, actieve) burgers voor eigen initiatieven. Aan het einde van het kabinet Lubbers-Kok was echter het gauw afgelopen met het project Sociale vernieuwing. Binnenlandse Zaken zag niet voor niets als de hoofdmissie de autonomie van gemeenten. Daarin paste het niet zo dat Binnenlandse Zaken-ambtenaren zich duurzaam in wijken gingen ophouden en meehelpen met (sub)gemeentelijk beleid.

Het Grote Stedenbeleid, de opvolger van Sociale Vernieuwing, ging weer op de meer klassieke manier van start: achter het bureau plannen toetsen. Later, onder Van Boxtel ging Binnenlandse Zaken zowaar weer afdalen naar de wijken. Maar dat was dan ook geen idee van Binnenlandse Zaken, maar van Annette Bertram, toenmalig DG bij VROM. Er werden gemengde teams gevormd van ambtenaren van gemeente en Rijk om vanuit de praktische problemen ongeacht ieders sectorale verantwoordelijkheid bij te dragen aan praktische trouble shooting. Eigenlijk een horreur vanuit de Binnenlandse Zaken-doctrine van gescheiden verantwoordelijkheden, maar nood breekt wet.

In de jaren 90 heeft Binnenlandse Zaken de effecten van decentralisatiebeleid laten onderzoeken (Fleurke cs. Decentraliseren met Beleid). Toen is toch maar eens nagegaan of de veronderstelde beleidsvoordelen die de doctrine in het vooruitzicht stelde, ook daadwerkelijk optraden: meer integraal bestuur, maatwerk, efficiency etc. Het bleek bar tegen te vallen. De belangrijkste aanbeveling was dat Binnenlandse Zaken zich dringend moest bezighouden met de bestuurskwaliteit van gemeenten, want Fleurke constateerde dat de meeste gemeenten niet bleken opgewassen tegen al die moeilijke opgaven die zij gedecentraliseerd kregen. Veel liever dan zelf naar plaatselijke omstandigheden en voorkeuren beleid maken, gingen de gemeenten door met het uitvoeren van de regeltjes zoals ze dat altijd gewend waren geweest in medebewindsverhoudingen.

Eigenlijk is de vrij magere geschiedenis van de aandacht vanuit Binnenlandse Zaken voor burgers en burgerbelangen (Schrijver en Van Zuylen, 2010) eenzelfde uitzondering op de hoofdregel dat Binnenlandse Zaken in principe halt houdt bij de gemeentegrens. Burgers staan in de hiërarchie onder de gemeente en wij mogen eigenlijk niet met burgers verkeren zonder de competentie van de gemeente te schenden. Niet voor niets was in de jaren kort na 2000 Informatiebeleid Openbare Sector (IOS) de enige die zich binnen DG-Openbaar Bestuur bezig hield met burgers (democratiebeleid bestond toen nog niet).

Een ander voorbeeld waar Binnenlandse Zaken even afdaalde naar binnen de black box van de gemeente was de Vernieuwingsimpuls dualisering. Via Actieprogramma Lokaal Bestuur (ALB), onderdeel van de VNG, maar aanvankelijk met rechtstreekse aansturing en ook persoonlijke deelname van Binnenlandse Zaken-medewerkers. Er moest immers een grootschalige cultuuromslag plaatsvinden en zonder een beetje ondersteuning (nogmaals op basis van gelijkwaardigheid, probleemgericht) ging dat niet. Ook deze escapade was na een paar jaar afgelopen. De bemoeienis met VNG/ALB werd allengs minder en zeker vertoonden zich geen ambtenaren van Binnenlandse Zaken meer in de gemeenten.

De doorlichting van Zelfstandige bestuursorganen had, met een analoog voorbeeld op rijksniveau, een aanzet kunnen zijn voor een langduriger inzet van het bestuursbeleid om verbetering aan te brengen in de talloze uitvoeringsorganisaties en het vaak verouderde of verbureaucratiseerde contact tussen overheid en burgers aan het loket en tussen de Haagse beleidskernen en de werkelijkheid van de uitvoerende diensten. Maar ook dit heeft niet zo mogen zijn, omdat Binnenlandse Zaken daarmee weer te dicht op het bevoegdheidsdomein van anderen zou komen. Je gelooft in ministeriële verantwoordelijkheid of je doet dat niet.

Steeds zijn kleine pogingen te zien vanuit Binnenlandse Zaken om te “infiltreren” in de organisatie van anderen (meestal gemeenten): toerusten, ondersteunen, kwaliteitsimpuls, probleemgerichte benadering, burgers helpen in hun bijdrage aan de publieke zaak etc. Steeds was dat een uitzondering op de regel. Tussen 2002 en 2009, de periode Remkes/Van Halder, ging de aandacht weer uit naar structuurdiscussies, maar onder Andree van Es kwam er daarna weer een zekere ervaring in de denklijn om vanuit Binnenlandse Zaken de gemeenten te helpen om samen reële problemen van de bestuurlijke werkelijkheid aan te pakken. Niet om gemeenten te bevoogden, maar om hen te faciliteren. Ik noem drie voorbeelden uit de kabinetsperiode 2007-2010.

1. Programma Krachtig bestuur. Wat is goed bestuur, hoe staat het met de bestuurskracht, wat denken gemeenten daar zelf over, kunnen we helpen via onderzoek, gesprek en handreiking.
2. Programma Burgerparticipatie, in het bijzonder In Actie met Burgers! In samenspel met de VNG
3. De meeste onderwerpen binnen de programmadirectie Dienstverlening, Regeldrukvermindering en Informatiebeleid. Een duidelijk voorbeeld is het project Mediationvaardigheden, waarbij BiZa trainingen en werkwijzen aanreikt die aantoonbaar verbetering aanbrengt in de bejegening van klagende burgers.

Golfpatroon?

Als ik de voorbeelden van de afgelopen 30-40 jaar op een rijtje zet, ontrolt zich de welwillende waarnemer een vast golfpatroon. Ook tot mijn verrassing. Het zou aardig zijn dit verder te onderzoeken, aan de hand van een hypothese dat korte escapades naar de kwaliteit van het bestuur het maximum is dat Binnenlandse Zaken kan verdragen in het reële spanningsveld tussen het forceren van zijn eigen bestuursdoctrine (autonomie en bottom-up bestuur met een heldere taakverdeling) en de soms al te opzichtige tekortkomingen van het lokaal bestuur om de problemen zelfstandig te lijf te kunnen. Of minder dramatisch geformuleerd: de evidentie dat het beter kan en moet.

Hier volgt de chronologische reeks van perioden met relatief verhoogde gezamenlijkheid van inzet van Binnenlandse Zaken om de kwaliteit van het (lokale) bestuur te vergroten:

- 1976-1980: Veel artikel 12 gemeenten, De Inspectie Gemeentefinanciën was de bron van kwaliteitsimpulsen binnen financieel zwakke gemeenten en van kritiek op rijksbeleid.
- 1984-1987: Directie Bestuurszaken (Kapsenberg, Schouten, Hoff, AJ Vos): Modernisering GBA, Beleids- en beheersinstrumenten (gezamenlijke beweging nav gemeentelijke jaarstukken) Abrupt beëindigd in '87. Ook directie Minderhedenbeleid, waar met gemeenten een infrastructuur voor integratie van etnische minderheden werd opgezet, en probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG) in wijken werd ontwikkeld.
- 1991-1994: Sociale Vernieuwing! Eveneens abrupt gestopt na kabinetsperiode Lubbers-Kok.
- 1998-2002: Troubleshooting in grotestedenbeleid, gemengde adoptieteams (rijks- en gemeentelijke ambtenaren), Onze Buurt aan Zet (wijkbudgetten), Vernieuwingsimpuls Dualisering, Kwaliteitsinstrumenten op het terrein van dienstverlening;
- 2007- (2011): Programmadirectie Krachtig Bestuur, project In Actie Met Burgers!, programmadirectie Dienstverlening, Regeldrukvermindering en Informatiebeleid, interventie in bestuurlijk zwakke gemeenten, zoals Delfzijl.

Een bijna wiskundig patroon.

Nu volgen eerst conclusies uit de vergelijkingen met de referentie-domeinen (politiek, vakdepartement en lokaal bestuur). Voor mogelijke verklaringen en mechanismen op de achtergrond moet de lezer nog geduld hebben tot het slothoofdstuk 4.

De hoofdvraag van dit onderzoek richtte zich op de mate waarin het discours bij Binnenlandse Zaken toegespitst op de verhouding tussen overheid en samenleving zich onderscheidt van andere politieke actoren. Die vraag komt nu via korte verkenningen aan de orde bij achtereenvolgens de politieke arena, een vakdepartement, waarbij om verschillende redenen is gekozen voor Landbouwministerie, en het lokaal bestuur.

3. BESTUURSTHEORIE IN DE BESTUURLIJKE OMGEVING VAN BINNENLANDSE ZAKEN

3.1. Vergelijking met de bestuurstheorie van de Tweede Kamer

Bevindingen in het kort¹⁰

De vooraf verwachte uitkomst over de bestuurstheorie van het parlement was gebaseerd op de proefschriften van Klaartje Peters en Joop Koppenjan, die constateerden dat Binnenlandse Zaken, meer dan andere ministeries invloed van de politiek ondergaan. Dit ministerie zou zich van nature dienstbaar richten op de parlementaire democratie en zich relatief veel gelegen laten liggen aan de wensen van de volksvertegenwoordiging. Deze houding is goed te rijmen met hetgeen ik gevonden heb over de ministeriële verantwoordelijkheid (zie bijlage 1.6). In mijn gegevens over het gedrag van de Tweede Kamer schijnt weinig licht door tussen de bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken en van de gelijknamige Vaste Commissie, die de standpunten over bestuursbeleid voorbereidt en in feite bepaalt. De leden van deze commissie zijn overigens niet zelden uit het circuit rond het ministerie afkomstig (ambtenaren, gemeentebestuurders, consultants). Mijn informatie is naast goed bijgehouden eigen ervaringen (Schrijver en Van Zuylen, 2010) ontleend aan getuigenissen van parlementariërs over hun ervaringen in deze verheven politieke arena. Enkele van deze egodocumenten bieden enige reflectie op de bestuurstheorie die aldaar opgang doet (vooral Jeekel, 1998). Daarnaast heb ik de aangenomen moties en amendementen van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken tussen 1995 en 2009 geturfd met als vraag of zij ten opzichte van kabinetsbeleid verder strekken in de richting van *government* of juist meer *governance* willen invoeren. Van de 118 in de telling betrokken moties en amendementen is bijna 50% te karakteriseren als verder strekkend dan de kabinetsvoorstellen in de richting van *government*. Bij een kleine 20% is de strekking juist invoeren van meer *governance* in de besluiten en bij de rest is de bedoeling in dit opzicht onbepaald.

Van een veronderstelde shift van *government* naar *governance* is, althans in dit deel van de Tweede Kamer zo mogelijk nog minder te merken dan bij het ministerie al het geval was.

Conclusie

Of het nu gaat over de inhoudelijke voorkeursuitingen en vooroordelen van parlementariërs of over de arbeidsvoorwaarden en werkwijzen van Kamerleden, alle tekenen wijzen erop dat de bestuurstheorie daar eerder nog 'ouderwets' lijkt te zijn dan dat zij al een omslag naar *governance* benaderingen gemaakt zou hebben. In de jaren '90, onder 'paars', werd het politiek primaat zwaar aangezet. Veler verwachtingen waren dat na de populistische 'opstand' van Fortuyn c.s. een andere wind zou waaien, maar enerzijds hebben de politieke partijen spoedig zich herpakt, en is opnieuw een restauratieve terugslag merkbaar geweest. De stelling van Klaartje Peters dat Binnenlandse Zaken van oudsher dicht aanschuurt tegen het parlement heb ik niet kunnen bewijzen, omdat ik niet weet of andere ministeries

¹⁰ Voor uitgebreider verkenningen zie bijlage 2.

minder eerbied tonen voor de volksvertegenwoordiging. Het grote belang dat aan het wetgevingsinstrument wordt gehecht zou volgens Klaartje Peters en anderen een mogelijke verklaring vormen, maar bijzondere aandacht voor wetgeving is in mijn casussen binnen het bestuursbeleid niet zo opgevallen. Via een aantal eigen waarnemingen over relevante indicatoren van bestuursstijl en belangstelling binnen het parlement ben ik tot een eigenstandige inschatting gekomen over de kans dat de bestuursopvatting in de politieke wereld de transformatie zou hebben doorgemaakt van *government* naar *governance*. Die kans moet bijzonder gering worden geacht. Dus inderdaad evenmin als bij Binnenlandse Zaken het geval bleek. Nu ben ik toch benieuwd of dat bij vakministeries en bij de gemeenten anders zou liggen.

3.2. Vergelijking met een vakdepartement: Landbouw (LNV)

Bevindingen in het kort

In plaats van eigen onderzoek, zou ik gebruik willen maken van bestaande studies. Vooral het ministerie van Landbouw is onderwerp van wetenschappelijke analyses geweest (Termeer 1993, Wielenga 2001, Bekke c.s. 1994). Daarom moest dat ministerie dan ook maar mijn referentiepunt worden voor de vergelijking om m.b.v. secundaire analyse te bepalen of er een eigen afwijkende bestuurstheorie binnen Binnenlandse Zaken wordt gehanteerd. Verwachte uitkomst van deze vergelijking was dat een dergelijk vakministerie, dat de hete adem van de samenleving direct ondervindt, wel degelijk een shift van *government* naar *governance* heeft doorgemaakt.

Wie op zoek is naar een shift kan bij LNV zijn hart ophalen. Dan wordt het contrast met een rustig voortkabbelend departement als Binnenlandse Zaken wel duidelijk. De eerste vraag die in hoofdstuk 1 werd gesteld (deelvraag 5) was of een vakministerie soms een eigen, en afwijkend, discours laat zien. Dat is bij het ministerie van Landbouw zeker wel bevestigend te beantwoorden. Hier was de context, de verhouding met de samenleving, zo anders dat het discours hier heel anders verliep. Het aftreden van minister Braks in 1990 was het culminatiepunt van een crisis in het oude bestuursmodel van het Groene Front en het startsein voor een ingrijpend veranderingsproces.

Maar is dit ook een omslag van *government* naar *governance* geweest? Op het eerste gezicht heeft het daar wel de schijn van. De deuren zijn opengegooid voor een open dialoog met 'de vijand' (de milieu- en natuurbeweging), een gebiedsgerichte bottom up-benadering op plaatselijk niveau heeft zich in het plattelandsbeleid gemanifesteerd, de leiding put zich uit in de retoriek van het postmoderne meervoudige bestuur. Jeekel (1998) beschrijft beeldend het contrast tussen de 'ouderwetse' bestuursopvattingen binnen de Tweede Kamer en zijn eigen recente ervaringen als ambtenaar van uitgerekend LNV. Daar had hij ook de periode van hooghartige dominantie van één beleidslijn meegemaakt, later de periode van de ambtelijke loopgravenoorlogen rond de totstandkoming van het Eerste Milieubeleidsplan en daarna zijn eigen vrije rol als ondernemende ambtenaar in de functie van eindredacteur van het Natuurbeleidsplan. Maar wie zegt dat deze laatste ervaring niet net zo zeer een eenmalig incident was als de Sociale Vernieuwing binnen Binnenlandse Zaken? Nu hebben we bij het ministerie van LNV niet een soortgelijke reeks van dossiers over de volle breedte van het beleidsterrein onderzocht. Omdat de onderwerpen bij LNV anders dan bij Binnenlandse Zaken niet per definitie gericht zijn op bestuurlijke verhoudingen, is het ook de vraag of de bestuurstheorie gemakkelijk uit de afzonderlijke beleidsprojecten kan worden

afgeleid. Daarom beperk ik mij bij LNV tot de hoofdlijnen en tot de organisatieontwikkeling als zodanig. Het discours aan de top van het departement over de verhouding met de samenleving was na de ingrijpende veranderingen rond 1990 inderdaad echt anders dan bij Binnenlandse Zaken. Daarbij past echter de kanttekening van Bekke c.s. (1994) over de gevoelens bij groepen medewerkers die nog hardnekkige resten van 'oude cultuur' detecteren. Daarnaast wijst Wielinga op nieuwe tekortkomingen in organisatiestructuur, verstopte informatiestromen en afkalvend (horizontaal) leiderschap. Er is zeker geen reden om de veranderingen binnen LNV te idealiseren. Bij nadere beschouwing zijn er ook te veel contra-indicaties om te kunnen spreken van een ondubbelzinnige shift van *government* naar *governance*. Misschien wel juist omdat het ministerie na 1990 niet meer op een eiland van zelfgenoegzaamheid kon verkeren, kreeg het van de ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke omgeving de nodige invloeden mee. Denk aan de privatiseringsgolf van het New Public Management, de opleving van het publiek primaat. Dezelfde invloeden die bij Binnenlandse Zaken doorwerkten op de bestuurstheorie hadden bij LNV in ieder geval effecten op de structuur en op het leiderschap. Hierdoor kregen impulsen voor verandering in de verhouding met de samenleving toch niet de kans een duurzaam en vitaal stelsel van netwerk-*governance* tot ontplooiing te brengen.

Conclusies

In ieder geval is de ideeënontwikkeling bij een vakministerie als dat van Landbouw opvallend anders geweest. Maar de analyse van de bestuurstheorie in termen van een shift van *government* naar *governance* heeft in deze laatste paragraaf twee deuken opgelopen. In de eerste plaats blijkt de vroegere ontwikkeling van het landbouwbeleid nu juist te worden gekenmerkt door een nauwe verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Dat was nu juist een kenmerk van de vernieuwing richting netwerk-*governance* die de bestuurskunde in de jaren '80 en '90 projecteerde. Een dergelijke vernieuwing behoeft dus allerminst lineair verloop te hebben vanuit een *government* verleden naar een *governance* toekomst. Wie wat verder teruggaat in de geschiedenis zal al gauw stuiten op de gebruikelijke situatie waarin de publieke zaak werd ingevuld door een combinatie van verschillende maatschappelijke partijen, zoals gilden, schuttersgezelschappen, de Kerk en de overheid (Kickert 2004). In de tweede plaats blijkt de ontwikkeling bij Landbouw in hoge mate ambivalent te zijn geweest. We zien een botsing tussen twee bewegingen optreden. Aan de ene kant de inderdaad manifeste beweging die de bestuurskundigen waarnemen: fragmentatie, individualisering en vervaging van grenzen. Deze leidt ertoe dat het bastion van de landbouwwereld wordt opengebrouwen. Hier zien we een cesuur in de geschiedenis van dit departement die afwijkt van die van Binnenlandse Zaken. Tegelijkertijd zien we aan de andere kant bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen die juist veel overeenstemming vertonen met die welke we ook in het bestuursbeleid tegenkwamen: de hardnekkigheid van het politiek primaat, van het top-down-denken, New Public Management, de ontoereikendheid van nieuwe werkvormen en denkwijzen die pluriformiteit kunnen inpassen in het streven naar een gezamenlijk resultaat, kortweg samenwerking. Deze tweeslachtigheid, enerzijds gedwongen responsief te reageren op specifieke kritiek uit de samenleving, maar anderzijds gevangen blijven in algemene bestuurlijke trends op rijksniveau, is bij LNV uiteindelijk een vrij ongezone mix gebleken.

Op rijksniveau zie ik dus wel verschillen met een ministerie van Landbouw dat veel meer stormen van maatschappelijke kritiek het hoofd moest bieden dan Binnenlandse Zaken, maar juist op het vlak van bestuurtheorie en organisatiecultuur zijn de verschillen minder groot. Waarschijnlijk is de rijksoverheid de laatste decennia (als concern) juist homogener geworden. Deze conclusies over Landbouw worden onderstreept door de analyse van Paul Pestman in zijn boek over Verkeer en Waterstaat. Bij zijn studie over de gevolgen van de ervaringen met de Betuwelijn, die een schok door het ministerie deden gaan, stelt hij eveneens vast dat de veranderingen in de procesvoering “(nog) een zwakke institutionele verankering kennen” (Pestman, 2001: 186).

3.3. Vergelijking met het lokaal bestuur

In de laatste empirische paragraaf wil ik nog verkennen hoe de ontwikkeling bij een andere bestuurslaag, de gemeenten, is geweest. Is daar de gelijkenis met het moederdepartement, onderdeel van de bestuurskolom van het binnenlands bestuur, weer groter? Of konden daar, ‘dichter bij de burger’, juist nieuwe ontwikkelingen in de samenleving eerder vat krijgen op het bestuur? Ook hier heb ik een literatuurstudie ondernomen om uitspraken te kunnen doen over veranderingen in de bestuurtheorie van het lokaal bestuur gedurende de laatste 50 jaar (zie bijlage 4).

Bevindingen in het kort, hardnekkig regentendom

Net als bij het vakdepartement Landbouw stel ik vast dat bij het lokaal bestuur de situatie wel wat afwijkt dan bij Binnenlandse Zaken, maar uiteindelijk toch niet fundamenteel op een doorbraak wijst. Een theoretische redenering die ik in de literatuur aantrof over horizontalisering leek onafwendbaar. Dit betreft de conclusie dat de complexiteit van de gemeentelijke bestuursopgave haast dwingt tot onderhandelen (Hoekema, 1988: 12). Hoewel er wel degelijk tekenen zijn van verandering, is er op de theoretische logica wel af te dingen. Immers gemeentebestuurders kunnen een hoop dilemma's en ongerijmdheid voor lief nemen en uiteindelijk toch opteren voor versimpeling van het probleem naar eigen voorkeur, mits zij daar uiteindelijk mee weggkomen. Dat is waarschijnlijk nog in verreweg de meeste situaties het geval. Slechts zeer zelden zijn er dwingende regels die elkaar echt tegenspreken, en ook is niet vaak de tegenpartij in staat werkelijk beslissende hindermacht te genereren om een spaak tussen de wielen te steken. De laatste jaren is die ruimte zelfs eerder verkleind dan vergroot. Denk aan de doorzettingsmacht bij ruimtelijke planvorming. In hetzelfde domein is de planschaderegeling aangescherpt, waardoor het bestuur meer armslag heeft en de burgers minder hindermacht kunnen ontplooiën. In theorie behoort de overheid een evenwichtige belangenafweging te maken en daarbij rekening te houden met omwonenden. Sinds 2008 geldt in de nieuwe wet Ruimtelijke ordening een verzwaarde regeling voor planschade waarbij de omwonenden zich eerst een 'normaal maatschappelijk risico' ter hoogte van 2% van de waarde van hun onroerend goed moeten laten welgevallen voordat de overheid zich druk hoeft te maken over een tegemoetkoming in de schade. De noodzaak om met de omwonenden om tafel te gaan is er eenvoudigweg niet en dan laten de gemeenten die stap maar liever achterwege. Slechts weinigen hanteren de regels van het zogeheten Strategisch Omgevingsmanagement om te proberen alle stakeholders te contenteren, zoals is gebeurd bij de voorbereiding van de Tweede Maasvlakte en van de herinrichting van de Scheveningse boulevard. Mijn persoonlijk indruk is: Nederlandse bestuurders kunnen hun natuurlijke neiging tot complexiteitsreductie (grote stappen gauw

thuis; de volgende verkiezingen wenken weer) nog vergaand botvieren zonder grote negatieve gevolgen (anders dan op lange termijn vertrouwensverlies bij de burgers) en maken daar nog dankbaar gebruik van. De bekende kwalificatie van Nederlandse regenten verwijst vooral naar hun koopmansgedrag. Een slimme koopman richt zich op korte termijn winst. Als externe kosten later of op anderen kunnen worden afgewenteld, zal de regent dat niet laten. Ook al gaat dit ten koste van duurzaamheid of lange termijn vertrouwen.

Het eigentijds discours binnen en over het lokaal bestuur

Toch is er wel degelijk veel veranderd, zoals ik afleid uit de vele casusbeschrijvingen tussen 1994 en 2009. De latere voorbeelden komen toch dichterbij in de buurt van coproductie dan de voorbeelden die Tops c.s. in 1996 onder die noemer optekenden.

Juist de bestuurskundigen, die immers zo royaal strooien met het cliché dat er een massieve shift from *government* to *governance* plaatsvindt, laten ons als het gaat om de ontwikkeling van het lokaal bestuur wat in de steek. Handboeken over het lokaal bestuur besteden nauwelijks aandacht aan deze transitie. Dan zal er ook wel niet veel van aan zijn. Het belangrijkste (zo niet enige) handboek voor het lokaal bestuur wordt anno 2010 aangeprezen wegens de grote dynamiek in het lokaal bestuur: interactieve beleidsvorming, veranderende verhoudingen tussen politieke en bestuurlijke actoren, decentralisatie, herindeling en wellicht reorganisatie van het binnenlands bestuur. Ik herken hier wel de agenda van Binnenlandse Zaken in, maar weinig shift naar de samenleving (Derksen en Schaap, 2010). Het thema interactieve beleidsvorming hadden Jobien Monster en ik al in 2005 ten grave gedragen (Monster en Schrijver 2005). Korsten heeft een overzicht over 50 jaar lokaal bestuur geschreven dat vooral de klassieke thema's etaleert, maar één passage over netwerkmanagement is onthullend: "gemeenteraden zien zichzelf nog teveel als spil van de samenleving (Korsten, 2012). Daartegenover staat een recent boek van Boogers over lokale politiek, dat wel meer herkenningspunten oplevert (Boogers, 2010). Het dichtst bij een duidelijk signaal voor veranderende inzichten komt echter uit de wereld van de gemeentesecretarissen. De publicaties van de vereniging van deze beroepsgroep ademen duidelijk een grote belangstelling voor alles wat binnen de gemeente naar buiten is gericht. Samen met de Vereniging voor Bestuurskunde zijn publicaties verschenen over Maatschappelijke Veerkracht, Veerkracht en Democratie en Voorbij de Crisis, die een welsprekende vertolking van de hier bedoelde shift van *government* naar *governance* bevatten. Uit de aankondiging van 'Veerkracht en Democratie' citeer ik:

"De derde publicatie van de VGS in samenwerking met de Vereniging voor Bestuurskunde is een pleidooi voor een nieuw 'sociaal contract'. 'Veerkracht en democratie' laat zien dat maatschappelijke organisaties en burgers elkaar steeds beter weten te vinden buiten de overheid om, maar signaleert ook een ernstig verlies aan legitimiteit. Overheid en maatschappelijke organisaties zijn nu aan zet om die nieuwe samenwerkingsvormen een democratische impuls te geven".

Dit is een taalgebruik dat ik van het college van Secretarissen-Generaal niet gauw zal verwachten, laat staan van ons parlement. In contrast met de rijksoverheid, waar binnen de concerngedachte de convergentie tussen ministeries en hun bestuursopvattingen is toegenomen, lijken de verschillen tussen een kopgroep van gemeenten en de achterhoede juist veel groter geworden dan in de tijd van de 'uniforme gemeente' van rond 1975.

Conclusie

Bij Binnenlandse Zaken lijkt er periodiek initiatief te worden genomen voor beleid in deze richting, maar onder druk van de dominante doctrine van Thorbecke (of wat daarvan in de loop der tijd is gemaakt: autonome bestuurslagen en politiek primaat van de representatieve democratie) zet dit niet door. Bij LNV was er een schokeffect, dat wel degelijk tot een blijvende en majeure verandering heeft geleid, maar ook daar bleef institutionele verankering uit. Verandering bleef vooral steken in verwarring en veel zoeken naar iets nieuws dat niet kwam.

De gemeenten staan het dichtst bij de harde praktijk. Daar beneemt vooral de verscheidenheid, tussen de verschillende gemeenten en tussen de vele beleidsterreinen die daar spelen, het zicht op een door-slaggevende verandering. Toch gloort er op steeds meer terreinen daar wel een aantal tekenen van vernieuwing. De verwachting dat de gemeenten als doelgroep van het bestuursbeleid eenzelfde bestuurtheorie huldigen als Binnenlandse Zaken is wat mij betreft niet bevestigd. Ik zou zeggen dat de overeenstemming in bestuurscultuur tussen Binnenlandse Zaken en de nationale politiek meer dezelfde polsslag slaat als die bij de gemeenten. Maar in een S-curve op weg naar een transitie zijn de meeste gemeenten (zeker in de periode tot 2009) niet verder dan onderaan de helling gevorderd. Sommige zijn al verder en in bepaalde toonaangevende projecten of praktijken is dat zeker het geval.

4. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN REFLECTIE

4.1. Conclusies

4.1.1. Samenvattende uitkomsten van de voorafgaande paragrafen

In hoofdstuk 1 formuleerde ik de hoofdvraag en de deelvragen voor deze verkenning aldus:

Hoe onderscheidt het discours binnen Binnenlandse Zaken over de verhouding tussen bestuur en samenleving dat in de periode tot 2009 dominant was zich van het discours buiten dat ministerie?

Specifieker: Onderscheidt het discours van bestuursbeleid zich van die van de omgeving (de bestuursfilosofie van andere ministeries, gemeenten, politiek in Tweede Kamer), onderscheidt de bestuurstheorie zich van de inzichten in de bestuurswetenschap?

Ik resumeer ze hieronder eerst met de bevindingen die we onderweg zijn tegengekomen.

1. Wat is bestuursbeleid, welke dossiers vallen hieronder, welke projecten zijn interessant om de discoursontwikkeling te volgen, bijvoorbeeld omdat hier sprake lijkt van beleidsvernieuwing? De keuzen die hiervoor nodig waren zijn in hoofdstuk 1 verantwoord. Bestuursbeleid werd gedefinieerd als het samenstel van maatregelen gericht op de verbetering van inrichting en werking van het openbaar bestuur als zodanig.
Ik onderscheidde vijf of zes dossiers, waarbinnen ik 25 voorbeelden naar voren haalde van projecten of ideeën die het in zich hadden om vernieuwing teweeg te brengen:
 - Bestuurlijke Organisatie,
 - (- Financiële Verhouding)
 - Decentralisatie,
 - Achterstandsgebiedenbeleid
(= PCG, Sociale vernieuwing, Grotestedenbeleid)
 - Interbestuurlijke informatievoorziening
 - Organisatie Rijksdienst
2. Wat is de dominante verhaallijn over het openbaar bestuur binnen de desbetreffende tak van wetenschap, de bestuurskunde? Wat zegt die over de verhouding tussen de overheid en de samenleving? De dominante verhaallijn in de bestuurskunde is shift van *government* naar *governance*. Zie voor de onderbouwing van deze these hoofdstuk 2. Dit idee wordt zo frequent herhaald in de bestuurskundige wereld dat Hendriks en Drosterij (2012) het als het cliché van de bestuurskunde aanduiden. Ze willen aantekenen dat *government* natuurlijk niet geheel verdwijnt om te worden vervangen door netwerk-governance. Dat is ook zo, maar de veronderstelde shift betreft in dit boek ook niet de absolute afschaffing van verticalisme, maar de kijk op bestuur met daarin de opkomst van een nieuwe kijk op de verhouding tussen overheid en samenleving als een wederzijds verstrengeld vlechtwerk. Die kijk kan radicale gevolgen hebben op de beleidsdoelstellingen over de ordening in het binnenlands bestuur (meer samenwerking dan taakverdeling bijvoorbeeld).

3. Zijn bij de bestudeerde dossiers in het bestuursbeleid de verhaallijnen veranderd, is tussen de verschillende dossiers sprake van samenhang en inhoudelijke verwantschap, die aanwijzing vormen voor de aanwezigheid van een dominante verhaallijn? Hoe verhoudt deze zich tot de bestuurskundige kijk op de werkelijkheid? Over de samenhang tussen de dossiers biedt de organisatiekundige literatuur aanleiding te verwachten dat in een hiërarchische organisatie centripetale krachten merkbaar zijn. Uit de organisatiegeschiedenis van Binnenlandse Zaken blijkt dat ongeveer alle mogelijke combinaties van deze terreinen binnen het bestuursbeleid in eenzelfde directie hebben bij elkaar hebben gezeten (zie bijlage 1). Dit gegeven toont aan dat er grote inhoudelijke samenhang tussen de onderwerpen moet zitten.

Ja, en er is een rode draad en dat is overeenkomstig de verwachting duidelijk de *government* benadering, maar die is niet zo overheersend dat er geen afwijkingen, of vernieuwende aanpakken mogelijk waren. Doordat deze niet echt doorzetten, kan echter niet gesproken worden van institutionalisering van een nieuw alternatief discours. Zij blijven steken in de categorie aanvechtingen. Wat vooral opvalt is dat er zoveel concepten en aanpakken een tijdje zijn uitprobeerd en weer zonder enig spoor verdwenen. Ik neem een willekeurige greep: complementair bestuur, provinciale beleidsplanning, ketenregie, interactieve beleidsvorming, benchmarks, sociale vernieuwing, bestuursbemiddeling, differentiatie, enzovoort. De opkomst en ondergang van bestuursconcepten is tekenend voor de onderzochte periode. Eén van de bijvangsten van dit onderzoek is de erkenning dat de conversatie tussen verschillende frames ook gelijktijdig binnen éénzelfde organisatie en zelfs binnen één enkele persoon kan plaatsvinden. Dit kwam duidelijk aan het licht bij het project Complementair Bestuur en is anders dan de meeste literatuur over beleidstheorieën en discoursanalyse het bekijkt! Toch vind ook ik dat per saldo een bepaalde benaderingswijze als dominant naar boven komt. De thema's en concepten die wel bleven bestaan (gemeentelijke herindeling, decentralisatie, sanering van specifieke uitkeringen, reorganisatie van het middenbestuur, bundeling en integratie van gemeentelijke samenwerkingsgebieden, ministeriële verantwoordelijkheid, etcetera) hadden allemaal een *government* karakter gemeen. De zwak ontwikkelde evaluatiepraktijk in het bestuursbeleid is op zichzelf een indicatie voor het ontbreken van een stevige beleidsontwikkeling op basis van een doelgerichte beleidsvisie en een opgaande leercurve.

4. Is er aanwijzing voor een dominant discours bij het parlement en bij politieke partijen op hetzelfde terrein van de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? De vooraf verwachte uitkomst over de politiek was gebaseerd op de proefschriften van Klaartje Peters en Joop Koppenjan, die constateerden dat Binnenlandse Zaken, meer dan andere ministeries invloed van de politiek ondergaan. Dit ministerie zou zich van nature dienstbaar richten op de parlementaire democratie en zich relatief veel gelegen laten liggen aan de wensen van de volksvertegenwoordiging. Inderdaad zit er weinig licht door tussen de bestuurtheorie van Binnenlandse Zaken en van de gelijknamige Vaste Commissie die de standpunten over bestuursbeleid voorbereidt en in feite bepaalt. Ten aanzien van een veronderstelde shift van *government* naar *governance* is hiervan in dit deel van de Tweede Kamer zo mogelijk nog minder te merken dan bij het ministerie al het geval was.
5. Is er aanwijzing voor een dominant discours bij een of meer andere ministeries als het gaat om de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? Wegens de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal koos ik voor deze

vergelijking het ministerie van Landbouw in par. 3.2. Verwachte uitkomst van deze vergelijking is dat een dergelijk vakministerie, dat de hete adem van de samenleving direct ondervindt, wel degelijk een shift van *government* naar *governance* zou hebben doorgemaakt. Hier leidde bestudering van de empirisch goed gefundeerde literatuur voor het eerst tot een afwijkende conclusie. Weliswaar is de ideeënontwikkeling bij een vakministerie als dat van Landbouw opvallend anders geweest. Er was wel degelijk sprake van schoksgewijze verandering. Maar de analyse van de bestuurtheorie in termen van een shift van *government* naar *governance* heeft in deze paragraaf twee deuken opgelopen. In de eerste plaats blijkt dit ministerie juist een afwijkende historische ontwikkeling te hebben doorgemaakt die niet goed past bij een lineair verloop vanuit een *government* verleden naar een *governance* toekomst. In de tweede plaats blijkt ook bij Landbouw institutionele vertaling en verankering te zijn uitgebleven. Uiteindelijk zagen we bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen die juist veel overeenstemming vertonen met die welke we ook in het bestuursbeleid tegenkwamen: de hardnekkigheid van het politiek primaat, van het top-down-denken, de ontoereikendheid van nieuwe werkvormen en denkwijzen die pluriformiteit kunnen inpassen in het streven naar een gezamenlijk resultaat, kortweg samenwerking.

6. Is er aanwijzing voor een dominant discours bij de decentrale overheden op hetzelfde terrein van de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken? Paragraaf 3.3. gaat hierover. De verwachting uit de theorie was dat de gemeenten net als het moederdepartement naar alle waarschijnlijkheid niet echt de slag hebben gemaakt naar een nieuw bestuursparadigma in de aangegeven zin. De conclusie aan het eind van het vorige hoofdstuk was wel afwijkend van de veronderstelling. Wellicht geldt deze stelling voor het peloton van gemeenten, maar er zijn toch teveel tekenen van verandering bij een kopgroep en bij een bepaalde categorie actoren (bijvoorbeeld de gemeentesecretarissen) om vol te houden dat de take off hier helemaal niet heeft plaatsgevonden. Er is waarschijnlijk toch minder innige omklemming van Binnenlandse Zaken met zijn doelgroep om te kunnen spreken van een homogeen 'papegaaiencircuit' met dezelfde bestuurtheorie. Misschien geldt zo iets voor de relatie met de VNG (en IPO), maar niet met de gehele categorie gemeenten.
7. Wat zijn mogelijke hypothesen ter verklaring van de opgedane bevindingen? Dat is voer voor het laatste deel van dit hoofdstuk.

4.1.2. Conclusies voor het bestuursbeleid

What's new?

Zo zijn er toch wat opmerkelijke uitkomsten te melden uit onze verkenningstocht. Nieuw voor mij zijn de aanwijzingen voor het geleidelijk versterkte magnetisme binnen de rijksdienst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en dat van Landbouw begonnen de onderzoeksperiode met een diametraal tegengestelde bestuursvisie. Aan het eind van die periode zijn ze, ondanks verwachtingen van 'een salto mortale' (Bekke c.s. 1994) geconvergeerd naar gelijksoortige beleidsorganisaties die zich vooral oriënteren op de mediocratie en het politiek primaat. De overeenkomsten tussen de ministeries (het 'concern Rijk') en de nationale politiek zouden dan in deze 40 jaar groter zijn geworden.

De traditioneel sterke homogeniteit binnen het binnenlands bestuur lijkt daarentegen minder sterk dan die misschien is geweest. De gevonden beschrijvingen geven aan dat gemeenten meer ruimte hebben

gekregen en gevonden om een eigen weg te gaan, variërend van een regisserende gemeente die zelfsturing voorop stelt tot klassiek bestuur. Gemeenten zijn dan geleidelijk gedurende de onderzochte periode verder uit elkaar gegroeid en daarmee is ook de gelijkenis in denken met het moederdepartement wat afgenomen. Deze bevindingen had ik nog niet eerder gehoord in het ministerie en zij geven mijns inziens te denken over de verhoudingen met andere ministeries en over de hardnekkige fictie van de uniforme gemeente. Nu wordt het tijd voor reflectie op de gevonden resultaten.

Wat kan het bestuursbeleid met deze uitkomsten?

Een discrepantie tussen opvattingen in de bestuurswetenschap en de praktijk van het bestuursbeleid hoeft niet meteen alarmerend te zijn.

Het is niet gezegd dat de omslag naar een andere kijk op het bestuur ook altijd heilzaam zou zijn. Er is natuurlijk een spanning tussen de behoefte aan eenduidige bevelslijnen, overzichtelijke en voorspelbare verantwoordelijkheden en de eisen van de complexe werkelijkheid met zijn afhankelijkheden en onzekerheden. Daarbinnen zijn verschillende keuzen verdedigbaar. Misschien was door eenzijdige nadruk op netwerk-*governance* bijvoorbeeld nooit iets terecht gekomen van een gestandaardiseerde communicatie-infrastructuur bij de politie. De oekaze-Kok was in een bepaalde context wellicht nodig om te voorkomen dat elke afdeling van de rijksoverheid bureaupolitiek lobbywerk in het parlement ging plegen ten bate van zijn eigen beleidsbelangen. Ik noem maar een paar voorbeelden. Is het nu zo erg als het bestuur wat afwijkt van maatschappelijke inzichten en ontwikkelingen? Misschien is het juist goed als het bestuur wat tegenwicht blijft leveren in een turbulente en gefragmenteerde wereld met multi-interpretabele denkbeelden. De kwestie is echter dat de bestuurskunde op basis van een analyse van de context een kanteling voorspelt in het dominante accent dat de overheid zou moeten aanhouden. Het lijkt toch niet gezond als de kloof tussen de maatschappelijke werkelijkheid (relatieve bestuurskracht overheid, verplaatsing van de politiek, netwerkarakter van de samenleving, serieuze representativiteitsproblemen en niet vanzelfsprekende legitimiteit van beleid) en de bestuurstheorie van de overheid te groot wordt. Elke organisatie die niet beantwoordt aan een maatschappelijke behoefte is op den duur gedoemd te verdwijnen, al kan een overheidsorganisatie het in dit opzicht langer volhouden dan een marktorganisatie.

De ervaring van medewerkers van Binnenlandse Zaken over de wijze waarop beleidsplannen tot stand komen (zelden vanuit de top gestuurd) onderlijnt het beeld van een wispelturig, maar uiteindelijk conservatief ministerie. De vraag is of de gevolgen van de (impliciet) gemaakte keuzen ernstig zijn. De resultaten zijn in de eerste plaats over die veertig jaar niet om over naar huis te schrijven, zoals we zagen. Had Binnenlandse Zaken met een andere bestuurstheorie of met een sterker management betere resultaten bereikt? Door zich niet vast te bijten in onhaalbare of overleefde projecten (middenbestuur reorganiseren, de laatste specifieke uitkering uitroeien) was er misschien ruimte vrijgemaakt om dichter “op de bal te zitten”, Had Binnenlandse Zaken het hele binnenlands bestuur kunnen begeistere met nieuwe concepten zoals complementair bestuur als men daarmee serieus was doorgesgaan? Had Binnenlandse Zaken de inspirator kunnen vormen van innovatie in het openbaar bestuur? Is het erg dat dit steeds weer in de kiem is gesmoord (InAxis, Andere Overheid, Sociale Vernieuwing)? Wie zal het zeggen. Misschien zijn er ook onbezonnenheden voorkomen door vast te houden aan de vertrouwde thema's. In ieder geval kan worden geconstateerd dat de heersende bestuurstheorie van het ministerie een voorkeursbehandeling inhield voor de zogenoemde ‘makkelijke’ taken. De taken waarbij de zeggenschap van het bestuur onomstreden is: het toekennen van straatnamen, de uitgifte van paspoor-

ten, de handhaving van de strafwet, etcetera. De dominante opvatting over de opgave van het bestuur impliceert dus een bias ten nadele van de 'moeilijke' taken, zoals ik ze in paragraaf 2.1. noemde. Dat is in mijn idee een zwaktebod, omdat in deze tijd de complexe vraagstukken en de rol van de overheid als regisseur en facilitator meer uitdagingen oproept. Daarvoor heb je toch een bestuursdepartement nodig. Een geluid dat ik vaak heb gehoord met betrekking tot een andere bestuurstheorie is: je kunt er toch geen beleid mee maken! Men bedoelt dan: het leent zich niet voor wetgeving, samenwerkingsgerichtheid en omgevingsgerichtheid vergt vooral een bepaalde instelling. Zoals cultuurverandering kun je het niet sturen. Met permissie, dit lijkt me uiting van een gebrek aan fantasie. Projecten als Prettig Contact met de overheid, wijkenaanpak, overheidsloket 2000 en burgerparticipatie in gemeenten tonen het tegendeel aan. Men bedoelt misschien: het is moeilijk om hier bepaalde targets aan te verbinden, waar politici mee kunnen scoren. En dan is de cirkel weer rond.

Was het nu en dan vrije teugel laten aan een tijdelijk innovatief project een uiting van repressieve tolerantie van de leiding, een semi-bewust beleid? Wie zal het zeggen? Ik niet, want ik ben ervan overtuigd dat dergelijk planmatig (en cynisch) gedrag ver afstond van de bestuurscultuur bij Binnenlandse Zaken. Maar wetenschappelijk bewijs is die persoonlijke waarneming natuurlijk niet. Wat ik wel weet is dat door gebrek aan langere adem en absorberen van leereffecten veel kennis en ervaring is verspild waarop de organisatie beter wat langer had kunnen voortbouwen.

4.2. Mogelijke verklaringen; mechanismen op de achtergrond

De voorgaande samenvattende teksten zijn grotendeels gebaseerd op verhalen en analyses die in de bijlagen staan uitgewerkt. De zoektocht naar mogelijke verklaringen van de bovenstaande conclusies vergt wat meer tekst hier. Ik presenteer hieronder wat meer literatuur en citaten om te laten zien waar ik te verwachten uitkomsten van eventueel vervolgonderzoek vandaan haal.

4.2.1. Hypothesen naar aanleiding van de uitkomsten bij Binnenlandse Zaken

Verklaring uit de organisatieleer

Een in de organisatiekunde breed aanvaarde stelling is dat de innovatieve kracht van een organisatie niet is te verwachten van de leiding. Een bijzondere combinatie met onder meer de psychoanalyse levert bij de Britse organisatiekundige Stacey interessante inzichten op voor verklaring van gedrag van mensen en organisaties om te leren en hun overlevingskans te vergroten (Stacey, 1996). Elk individueel of collectief menselijk organisme wordt volgens Stacey gekenmerkt door een harde kern met een kenmerkend dominant en manifest denkschema en een latent schaduwstelsel daaromheen, dat in contact staat met de buitenwereld en dat rivaliserende denkbeelden binnenbrengt.

Dominante systemen kunnen in extreme gevallen grote stabiliteit vertonen, door met succes weerstand te bieden tegen signalen van buiten. Tegenovergesteld zijn situaties waarin rivaliserende ideeën de overhand hebben, wat leidt tot anarchie en chaos en neurotische symptomen in een werkomgeving. De aanbevolen toestand zit volgens Stacey daartussenin. De tussenvorm waarbij organisaties creatieve ontwikkeling laten zien is die waarin voldoende centripetale kracht bestaat om een voortdurende staat van onzekerheid en nervositeit in de periferie te dempen, maar anderzijds voldoende gelegenheid wordt

geboden om grenservaringen te laten doordringen en die te incorporeren in de dominante 'ideologie' door middel van creatieve destructie. Dat impliceert dat de verbindingen tussen top en werkvloer open en vloeiend moeten zijn. Stacey noemt vijf factoren die bepalen of een organisatie op het scherp van de snede opereert, tussen de luie zekerheid van de comfort-zone en chaotische anarchie:

- de kwaliteit van informatiestromen;
- voldoende, maar niet overmatige diversiteit in de organisatie;
- de kwaliteit van verbindingen;
- gecontroleerde nieuwsgierigheid en scoringsdrift;
- ervaren machtsverschillen binnen de organisatie

Het komt aan op het vinden van het heilzame midden: regelkramp en onderdanigheid zijn net zo schadelijk als ongebreidelde fantasie en hobbyïsme. Werkrelaties mogen niet te vluchtig zijn en ook niet te hecht, maar voldoende intensief om vertrouwen te genereren.

Ook bij de beleidsorganisatie Binnenlandse Zaken is de natuurlijke neiging om de eigenheid (boven aangeduid als de doctrine) van de organisatie te bewaken en te bewaren. Zelfs de prachtige missie van Binnenlandse Zaken uit 2008¹¹ ademt meer het vasthouden ("staat voor", "borgt") dan ontwikkeling en vernieuwing. Ontwikkeling en vernieuwing moet komen van de wisselwerking tussen de organisatie en haar omgeving. "Aan de Grens wordt men pas Mensch", heb ik het eens mooi horen zeggen. Zuurstof wordt binnengebracht door blootstelling van de organisatie aan de buitenlucht. Kortom, een flink stuk van de bezigheden van een gezond Binnenlandse Zaken zal alleen al om die reden gewijd moeten zijn aan de gezamenlijke praktische worsteling met bestuurlijke problemen op het lokale vlak.

De wijsheid van het management is volgens deze organisatiekundigen inzicht te hebben in de eigen beperktheid en in de noodzaak systeemcorrecties in de organisatie te brengen door programma's of langduriger opdrachten die bewust zijn gericht op samenwerking, facilitering, ontwikkeling in het veld. In het geval van bestuursbeleid betekent dit contact houden met de ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld naar aanleiding van bestuurlijke tekortkomingen binnen gemeenten. Dat is op gezette tijden ook wel gebeurd, zonder te ontaarden in bevoogding, zoals de meeste bovenstaande voorbeelden laat zien. Daarnaast is de uitdaging voor het management van een gezonde, toekomstbestendige organisatie om ervoor te zorgen dat de interne wisselwerking tussen invloeden van buiten en de mainstream intensief plaatsvindt. Waar je niks aan hebt is een aantal losse eenheden aan de rand van de organisatie die vertwijfeld zoeken naar hun missie en die doldraaien door van het ene interessante probleem naar het volgende mooie project te springen. Ook gemarginaliseerde eenheden helpen niet die door de leiding met repressieve tolerantie worden gedoogd (kijk ons eens innovatief en coöperatief zijn, gaan jullie lekker in je speeltuin spelen). Een echte wisselwerking en serieus openstaan voor signalen alsmede actief meesturen vanuit het management in prioritering en selectie van interventies zijn nodig voor de effectieve bijdrage aan de organisatieontwikkeling vanuit ervaringen in de omgeving.

Terugdenkend aan analyses die ambtenaren van Binnenlandse Zaken zelf maakten bij werkgroepen rond de reorganisatie Leeuwensprong, lijkt mij de conclusie eerder dat het ministerie als 'neurotische' organisatie impulsen volgde en uiteindelijk met talloze losse en half afgemaakte initiatieven opereerde dan met een strakke leiding die de beleidslijnen uitzette en met verve bewaakte. Mijn collega's moesten vaststellen dat zij zelden een werkplan van de leiding ten uitvoer voorgelegd kregen, maar dat vrijwel

¹¹ Binnenlandse Zaken staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

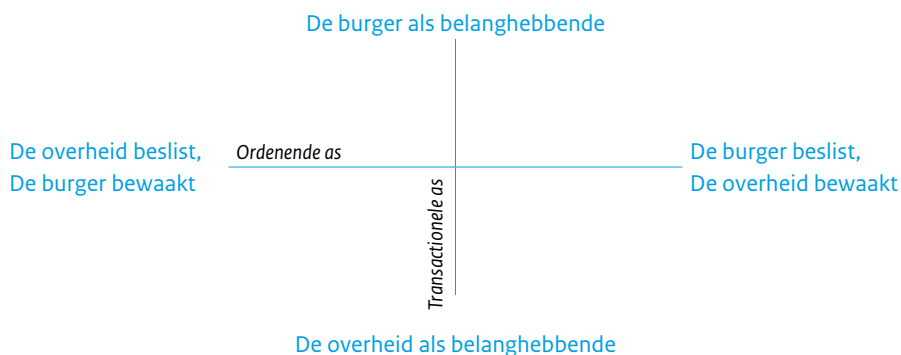
altijd omgekeerd de plannen van onderaf kwamen en de leiding de voorstellen fiatteerde. Het effect van beide extreme leiderschapsmodellen is overigens gelijk: gebrek aan verandering.

Factor macht

Dit aspect wordt meestal aangehaald als het gaat om het verklaren van conservatisme. Dat geldt overigens even goed voor veranderingen in de richting van versterking van centrale sturing als van netwerksamenwerking. Als voorbeeld van het eerste wordt vaak de verklaring van alle mislukkingen bij de reorganisatie van het middenbestuur aangehaald. Die verklaring luidt dat uiteindelijk de politieke partijen hun calculaties maken en vaststellen dat zij in termen van politieke macht en baantjes erop achteruit gaan en dan de stekker eruit trekken of berusten in de status quo, onder verwijzing naar een gebrek aan draagvlak in de samenleving.

In het advies van de commissie-Docters van Leeuwen staat de verhouding tussen overheid en burger centraal. De commissie gebruikt voor de typering van die relatie het volgende schema (raamwerk), waarbij de ontwikkelingsrichting is van boven naar beneden op de transactionele as en van links naar rechts op de ordenende as:

Schema 4.2. Relaties tussen overheid en burger volgens de Commissie-Docters van Leeuwen



(uit Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001: 6)

Als voorbeeld van het falen van *governance* benaderingen ten gevolge van machtsoverwegingen citeer ik Arthur Docters van Leeuwen die door de Raad voor het Openbaar Bestuur is geïnterviewd ten behoeve van het advies “Trias Informatica”¹² (Raad Openbaar Bestuur, 2003).

“Iedere keer zie je: alles wat al ergens in past, in wat ze toch al doen, daar gaat men mee verder. Alles wat niet past, daar gaat men niet mee verder. De pijn bij de regeerders zit in de factor macht. Je ziet nu dat we achter beginnen te lopen en dat komt omdat we ICT niet toepassen in die domeinen die tot een machtsverschuiving leiden. We blijven hangen in toepassingen die het openbaar bestuur het werken makkelijker maken. Elders is men daar veel principiëler mee bezig, vraaggericht, op de burger gericht. Op basis van de vraag: wat heeft die burger nodig, hoe word ik als overheid toegankelijker voor die burger, wat zou die

¹² Interview met Arthur Docters van Leeuwen, Noodzakelijke innovatie voor onwillige instituties uit: Elf over twaalf, Interviews over ICT en Overheid, door Pieter Nieuwenhuijsen, Den Haag 2003

burger mogen of moeten beslissen? Dat is toch een benadering die bij ons openbaar bestuur geen ingang vindt, dat wil zeggen bij het centrale rijksbestuur – bij de zbo's en bij de gemeenten is het beeld wisselend.'

.....

'Kijk je naar al die adviezen, dan zitten ze allemaal in hetzelfde kwadrant [van het raamwerk, red.]. Bij alle onderlinge verschillen hebben ze allemaal dezelfde soort manier van kijken naar de wereld en de nabije toekomst. Het wereldbeeld is pluralistisch van aard, met veel begrip voor het stuwende effect van de digitalisering op dat pluralisme. Het staatkundige beeld is dat de burger sterk aan het emanciperen is en voor veel burgerschapsrollen en taken andere burgers zoekt. Daarbij wil hij de overheid wel als partner aanvaarden, maar zeker niet gemakkelijk in een verticale verhouding. ICT biedt mogelijkheden om de groeiende kloof tussen staat en burgers te dichten, maar dat zul je moeten doen via een vraaggerichte en burgergerichte benadering. Ik ben niet één advies tegengekomen dat niet uitgaat van dat wereldbeeld en de daarbij horende opvatting over hoe je de relatie tussen de publieke zaak en de burger zou kunnen verbeteren. Dan vraagt men een nieuw advies en dat wordt dan ook niet gevolgd, althans niet op de punten die er op aan komen. Je moet je niet afvragen wat er met die rapporten is, maar hoe het komt waarom ze niet worden gevolgd.'

.....

'Wij zeggen niet dat de overheid moet ophouden in die voor iedereen relevante overheidsdomeinen een rol te spelen. We zeggen: de overheid doet het verkeerd. Ze blijft maar in aanbodstermen denken, in de 'wij bepalen' – termen. Ga maar eens naar de circulairecultuur op Onderwijs kijken. Zolang de overheid dat zo blijft doen gebeuren er twee dingen: de maatschappij wordt er steeds resistenter door en de problemen groeien. Reagan zei dat de overheid het probleem was. Nee, zeggen wij, het probleem is de manier waarop de overheid het doet. Ze zal veel meer naar een procesgerichte benadering moeten. Ze zou veel meer de processen die zich tussen burgers afspelen of zouden kunnen afspelen moeten bevorderen, en vervolgens er voor moeten zorgen dat de processen voldoende kwaliteit hebben en daar met kracht op toezien. Dat is wat je veel van de ZBO's ziet doen.'

.....

"In de pluralistische maatschappij staat voorop dat het de burgers zijn die met elkaar normen vaststellen en transacties met elkaar aangaan. Je komt uit in de rechterbenedenhoek van het kwadrant: de burger staat voorop, de overheid speelt een procesmatige rol. Dat vereist een definitief afscheid van het model overheid-onderdaan. Daar heeft men grote bedenkingen tegen.'

.....

"Waar zit de meeste tegenstand, aan de ambtelijke toppen of bij de politiek?

"Dat zou ik niet weten. Het zit in de ambtelijke toppen, maar ook in de politiek. Daar blijft men toch heel erg in verticale schema's denken: ja, maar wij zijn toch gekozen. Men heeft weinig ruimte in zichzelf om de vraag te stellen hoe je het doet. De huidige gang van zaken ter discussie stellen leidt al gauw tot de reactie: wij zijn dus niet meer nodig. Maar wij hebben toch een unieke rol? Een andere houding en manier van werken wordt toch als heel bedreigend ervaren."

De boodschap is duidelijk, onder aftrek van de mogelijke frustratie van een commissievoorzitter wiens advies pas is terzijde gelegd: misplaatste machtsaspiraties van de politiek staan noodzakelijke hervormingen in de richting van meer horizontale samenwerkingsrelaties met de samenleving in de weg, en deze weerstand wordt zelfs de laatste jaren groter in weerwil van de toegenomen noodzaak tot verandering. Op rijksniveau is de beschreven reflex in sterke mate aanwezig, meer dan bij gemeenten en ZBO's. Binnenlandse Zaken zou dan extra gevoelig zijn voor deze politieke sentimenten.

Typen ambtenaren

Een andere analyse zoekt oorzaken voor de inclinaties van het ministerie bij de ambtenaren. Tom Pauka heeft veel geschreven over de waardepatronen bij ambtenaren. In een studie bij het ministerie over de houding van ambtenaren tegenover de ministeriële verantwoordelijkheid in 2001 signaleert hij een indeling in twee archetypische opvattingen over dit onderwerp (Ton Pauka, 2001):

“Type A, die het liefst verantwoording en openheid vermijdt en zich vereenzelvigd met de minister. Hij ziet het tot zijn taak de risico's voor de minister te minimaliseren. Type B voelt als ambtenaar een aparte verantwoordelijkheid tegenover de samenleving, en ervaart spanning met het politieke domein. Archetype B is minder geneigd tot autonome ambtelijke risicomijding dan archetype A.”

De rapportage vervolgt met de vaststelling dat ambtenaren van het type B vooral zijn te vinden onder de categorie niet-leidinggevende medewerkers. Daarnaast valt bij Binnenlandse Zaken op dat de medewerkers die nieuw binnenkomen op BZK nagenoeg zonder uitzondering van het type B zijn. Hij verklaart dit uit het gegeven dat waarden uit archetype B dichter bij de in de maatschappij gangbare opvattingen liggen. De B-ambtenaren zien hun leidinggevendens als behorende tot het A-type. Hoe hoger in de hiërarchie, hoe sterker de A-kenmerken aanwezig zijn, zo menen zij. Die perceptie lijkt logisch. Daar zit men dichter bij de minister, de top moet hem uit de wind houden. De heersende veronderstelling is dus dat om carrière te maken, een beweging van B naar A nodig is. Pauka beveelt aan om de grijstinten tussen de extreme posities A en B op te zoeken en om hierover intern meer te communiceren. Maar hij ontkent het bestaan van deze beelden niet. Dat gegeven alleen kan de uitkomst van veel gedrag binnen BZK mede verklaren.

Tallose ooggetuigenverslagen uit de laatste decennia stellen dat de krampachtige verhouding tussen ambtenaren en politici sinds de tweede helft van de jaren 90 zijn verslechterd. Ook Docters van Leeuwen haalt dit naar voren in bovenstaand interview, maar hij was zelf slachtoffer in een van de bekende affaires. Ook Kickert memoreert deze ontwikkeling in zijn rondgang langs een aantal spelers rond de reorganisaties in de rijksdienst (Kickert, 2005: 32). Het paarse kabinet maakte het politiek primaat tot hoofdpunt van beleid. Kickert tekende onder meer de volgende uitspraken op:

“De politiek heeft een disciplineringsbeweging uitgevoerd, ook omdat ze zelf zo onzeker is over wat goed is”

...

“De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn harder geworden, Ambtenaren vallen ministers niet meer in het openbaar af en ook achter de schermen is de mondigheid verminderd”

...

“Er is een tijd geweest dat de ambtenaar mondiger moest worden en meer politiek ondernemer. Hierdoor ontstond strijd tussen politici en ambtenaren. Nu zie je er niets meer van.”

Dit zou betekenen dat de kenmerken van de ambtenaren: relatief weinig ondernemend, de blik omhoog gericht, dus niet direct in de horizontale oplossingsgerichte stand met een maatschappelijke oriëntatie, zouden samenhangen met de habitus van hun politieke bazen zoals in de vorige alinea werd belicht. Misschien is de hele samenleving wel wat conservatiever geworden, na de Sturm und Drang van de jaren '60 en '70.

4.2.2. Mogelijke verklaringen voor de uitkomsten in andere bestuursdomeinen

Homogener Rijksniveau

De motor voor de geconstateerde interne cohesie binnen de rijksdienst is zonder twijfel afkomstig van de politiek en de innige omstrengeling met de media. De medialogica werkt op nationaal niveau in tegengestelde richting ten opzichte van de these over een shift van *government* naar *governance*. Risicomijdend gedrag en verstrikt blijven in de gevoelde noodzaak stoerheid en centraliteit uit te stralen zijn te verklaren uit 'populistische' tendenzen die waarschijnlijk sterker zijn dan de veronderstelde shift van *government* naar *governance*. Dit verklaart voor het grootste deel de haperende paradigmashift, althans op rijksniveau.

Politiek drukt een veel groter stempel op de rijksorganisatie dan gerechtvaardigd wordt door het aantal werkelijk politieke beslissingen dat primaat en sturing nodig heeft. Het leeuwendeel van de beleidsonderdelen is hetzij verkennend hetzij uitvoerend bezig. Pas als ons democratiebegrip meervoudig is geworden en onze politieke bestuurders zich navenant opstellen, valt een verandering te voorzien. Het moet toch mogelijk zijn deze boodschap (de 'Agile Overheid') bij de meeste kiezers uit te leggen.

Divergerend lokaal niveau

Binnen de gemeenten is deze ontwikkeling veel minder sterk voelbaar. Weliswaar zijn burgemeesters en wethouders merkbaar vaker slachtoffer van publieke crisis en kritiek, maar de tucht van de media is toch veel minder sterk dan op nationaal niveau. Men kan relatief in de luwte de maatschappelijke ontwikkeling volgen. Het sterk toegenomen takenpakket van gemeenten (vrucht van decentralisatie, al dan niet dankzij Binnenlandse Zaken), heeft de vermaatschappelijking van de gemeentelijke bestuurspraktijk bevorderd. Denk vooral aan de sociale sector, waar de WMO en in mindere mate de WWB de verbandingen met partners in de samenleving hebben gestimuleerd. In de fysieke sfeer is de verzelfstandiging van de volkshuisvesting een belangrijke factor, omdat gemeenten de positie van de woningcorporaties als gelijkwaardige partners in het middenveld niet konden miskennen. Dit gold altijd al voor het onderwijs. In het veiligheidsdomein is de politie meer partner dan onderdeel van de gemeentelijke organisatie geworden. Het taakveld van de gemeenten is 'integraler' geworden, tegelijkertijd is de hiërarchische samenhang van de betrokken organisaties binnen de gemeente verzwakt. Dit zijn allebei krachtige factoren voor de beweging van *government* naar netwerk*governance*. De politieke cultuur aan de top vertoont weliswaar enkele stagnerende of zelfs tegengesteld gerichte tendenzen. Die vertragen de ontwikkeling merkbaar, maar die zijn toch in de meest toonaangevende gemeenten niet sterk genoeg om een langzame, maar onmiskenbare trend naar vermaatschappelijking in de weg te staan.

Verklaringen uit de organisatieleer, macht en persoonskenmerken

In de vorige paragraaf verkende ik ter verklaring van de bevindingen binnen het bestuursbeleid een aantal belangrijke factoren. Uit de organisatiekunde ontleende ik de les dat het management kan zorgen voor een gezonde, toekomstbestendige organisatie als de interne wisselwerking tussen invloeden van

buiten en de mainstream intensief plaatsvindt.

Het effect van beide extreme leiderschapsmodellen is overigens gelijk: gebrek aan verandering. Nu stel ik vast dat in tegenstelling tot mijn verwachting het ministerie van LNV in de periode na 1990 tijdens de 'salto mortale' minstens zoveel - waarschijnlijk meer - last heeft gehad van neurotische organisatiekenmerken als Binnenlandse Zaken (gebrek aan eenduidige leiding, vertwijfelde zoektocht naar de eigen meerwaarde, meedeinend op de golven, beleid onvermoeibaar reagerend op prikkels vanuit de omgeving).

De factor macht als aspect wordt meestal aangehaald als het gaat om het verklaren van conservatisme. Dat geldt overigens even goed voor veranderingen in de richting van versterking van centrale sturing als van netwerksamenwerking. Als voorbeeld van het eerste wordt vaak de verklaring van alle mislukkingen bij de reorganisatie van het middenbestuur aangehaald. Misplaatste machtsaspiraties van de politiek staan noodzakelijke hervormingen in de richting van meer horizontale samenwerkingsrelaties met de samenleving in de weg, en deze weerstand wordt zelfs de laatste jaren groter in weerwil van de toegenomen noodzaak tot verandering. Op rijksniveau is de beschreven reflex in extreme mate aanwezig, meer dan bij gemeenten en ZBO's. Binnenlandse Zaken zou dan extra gevoelig zijn voor deze politieke sentimenten. Dit ministerie oriënteert zich, meer dan andere wellicht, op politiek en volksvertegenwoordiging, zo zagen we in hoofdstuk 1 bij Klaartje Peters en Joop Koppenjan. Deze laatste stelling waag ik op grond van bovenstaande bevindingen bij LNV te betwijfelen. Er is nog iets met de machtsfactor: het is van tweeën één. Of de maatschappelijke verhoudingen zijn daadwerkelijk verschoven zodat de overheid wegens sterke afhankelijkheid van maatschappelijke partners niet meer om samenwerking en onderhandelend bestuur heen kan, of die machtsafhankelijkheid valt nogal mee. Een vraagteken bij de bestuurskundige theorie of een teken van de hardnekkigheid van werkelijkheidsbeelden tegen een andere onderstroom in?

Een andere redenering zoekt oorzaken voor de inclinaties van het ministerie bij de persoonskenmerken van de ambtenaren. In de termen van Tom Pauka passen de kenmerken van de ambtenaren: relatief weinig ondernemend, de blik omhoog gericht, dus niet direct in de horizontale oplossingsgerichte maatschappelijke oriëntatie. Dit zou samenhangen met de habitus van hun politieke bazen. Misschien is de hele samenleving wel wat conservatiever geworden, na de Sturm und Drang van de jaren '60 en '70. De zoektocht van dit boek is nu juist gericht op de vraag of Binnenlandse Zaken in dit opzicht misschien wel afwijkt van andere sectoren, zoals politiek, vakdepartementen en lokaal bestuur. Dat beeld heb ik zeker niet kunnen bevestigen met deze studie.

4.3. Hoe nu verder?

Tegenstrijdige tendensen

Het verifiëren of ondergraven van bestuurskundige theorie is een aardig tijdverdrijf, maar uiteindelijk draait het bij het openbaar bestuur om effectiviteit (+ efficiency), legitimiteit of democratisch gehalte en betrokkenheid of eigenaarschap. Dus misschien zullen sommigen in dit boek bevestiging vinden van hun opvatting dat die *governance*-these sterk overtrokken is. Dan nog blijft de vraag overeind of de oude *government*-modus in deze tijd nog wel werkt. Of dat met een andere inzet betere resultaten te behalen zijn.

Het bestuur en de politiek zijn niet alleen onderhevig aan tendenzen die dezelfde richting wijzen. Dat maakt het zo moeilijk om een duidelijke stijl te omarmen. Ik noem er twee belangrijke. Willem Trommel (2010) wees in zijn oratie op de paradox van 'gulzig bestuur'. Terwijl het geloof in maatschappelijke maakbaarheid vrij algemeen achterhaald is verklaard, lijkt de bemoeizucht met ons persoonlijk leven alleen maar toe te nemen. De overheid lijkt in onze risicosamenleving (term van Ulrich Beck, die erop duidt dat mensen weinig risico's meer voor lief nemen) gedwongen te worden 'preventief' en 'integraal' steeds meer gedwongen te worden 'maatregelen' te nemen om onheil te voorkomen. Tragische bijkomstigheid is dat hiermee juist veel nieuw onheil wordt opgeroepen. Ik roep in herinnering hoe het sociale vernieuwingsbeleid tegelijkertijd mikte op empowerment van burgers of maatschappelijke organisaties en ook de integrale bestuurspretentie van de overheid aanwakkerde.

Politieke cultuur

In 2011 werd de jaarlijkse Van Slingelantlezing van de Vereniging van Bestuurskunde gehouden door Paul 't Hart. Deze heeft een aantal jaren in Australië gedoceed en had van zijn ervaringen in dat land een andere kijk op de Nederlandse politiek overgehouden. In vergelijking met Australië staat Nederland aan het andere uiterste van een spectrum waarmee het politieke bedrijf getypeerd kan worden: populistisch versus establishment, machtsstrijd versus consensusgericht, personalistisch versus technocratisch etc. Ondanks Fortuyn en Wilders is de Nederlandse politiek nog uiterst gemoedelijk van aard. Wilders zou in Australische verhoudingen een 'watje' zijn. Zijn stelling was dat door allerlei maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de Nederlandse bestuursstijl onherroepelijk meer de Australische kant opgaat. Simplificering van tegenstellingen, keiharde machtsstrijd tussen twee blokken en Mediocratie met een hoofdletter. Ongeacht de vraag of men deze toekomstverwachting van 't Hart deelt, kunnen we de afgelopen jaren al een stukje van deze ontwikkeling waarnemen. Verkiezingen gaan bijvoorbeeld om de vraag wie van twee personen de grootste zal worden, de entertainment- en wedstrijdelementen lijken het te winnen van de inhoud en de flanken winnen ten koste van de middenpartijen. Naarmate dergelijke elementen de overhand krijgen, mogen we van de (nationale) politiek weinig bescheidenheid en samenwerkingsgeneigdheid verwachten. De op massale kijkcijfers en applaus gerichte media houden de politiek in de greep van macho-cultuur en simpele verwachtingen. Kan een meer pragmatisch en oplossingsgericht bestuur zich aan deze politieke druk onttrekken?

Bestuurlijke neigingen

Misschien wel voor een deel, maar betekent dit dat bestuurders ook geneigd zullen zijn de weg van open probleemverkenning en onderhandelend bestuur ten volle te kiezen in plaats van shortcuts naar snelle oplossingen en het doorzetten van eigen plannen? Zij moeten al een stuk bewegingsmarge claimen van de hijgerige politiek om niet volkomen onverantwoord als een olifant door de porseleinkast te gaan, maar zichzelf 'wegcijferen in maatschappelijke processen' is weer het andere uiterste. Dat zien we ook niet in Nederland. Het bestuur wordt door krappere randvoorwaarden harder, sommige projecten worden met procedurele zorgvuldigheid omgeven, maar vaker is een bestuurder erop uit om belangen en perspectieven van derden over te slaan en kan hij daarmee binnen de Nederlandse regentencultuur ook nog steeds weggelopen.

Dat een meer communicatieve houding op langere termijn loont in termen van vertrouwen en constructieve inzet van de kant van burgers, weegt nog niet op tegen de voordelen van korte termijn winst. Dat de afhankelijkheid van derden tot cocreatie zou dwingen is nog niet aangetoond. Wie nog het meeste

aanvechting tonen tot een andere aanpak zijn de ambtenaren. De meeste innovaties in de richting van procesmanagement en coproductie zijn door vooruitstrevende ambtenaren bedacht en uitgevoerd. Ook daar zit dus weer ruimte voor experimenterend gedrag in het stelsel. Maar mainstream wordt het pas als de politiek, die de meeste magneetwerking op het systeem uitoefent de draai gaat maken. Volgens Paul 't Hart kunnen we dat dus (voorlopig) vergeten. Als we naar andere dan nationale bestuursniveaus kijken (lokaal, provinciaal en Europees) is er meer kans, waarschijnlijk omdat de mediocratie daar minder zijn stempel op de politiek drukt. Een andere kans op verandering is er als door bezuinigingen en saneringen de rol van de overheid geleidelijk minder sterk wordt, zodat de pretenties van bestuurscentrisme nog minder geloofwaardig worden of de samenleving in toenemende mate heeft geleerd buiten de overheid om problemen aan te pakken.

Dit type verklaringen maakt goed duidelijk dat de systeemdwang voor de gesignaleerde voorkeursopties bij Binnenlandse Zaken en anderen sterk is, zelfs na het verschijnen van een kabinetsnota als die over de Doe-democratie. Het feit dat de keuzen van de organisatie zo hardnekkig in de richting van *government*-denken gaan, kan niet zomaar aan de persoonlijke karakteristieken van de hoofdrolspelers worden toegeschreven. Zij hadden meestal niet veel keus.

Tot zolang zullen degenen die (voor)zien dat we een shift beleven van *government* naar *governance* nog meer (dan de afgelopen 40 jaar) geduld moeten hebben en kan deze stelling nog een tijdje in de ijskast. Intussen zou de bestuurskunde zich misschien moeten bezinnen op het empirisch gehalte van haar uitspraken.

Literatuur

- Aardema, H. (2004), *Verbindend Leiderschap*, Elsevier, Den Haag;
- Aardema, Harrie (2005), *Stille Waarden*, oratie, Den Haag;
- Abma, Klaas (2012), *Beoordelingen van gemeenten*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen;
- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen (1994), *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn;
- Benda-Beckmann, K. von en A.J. Hoekema (1987), *Horizontaal bestuur*, Den Haag;
- De Beuk Organisatieadvies (2010), *De raad en burgerparticipatie, ieder in zijn rol en in zijn kracht*, Publicatiereeks Burgerparticipatie Binnenlandse Zaken, Den Haag;
- Boer, Nico de en Jos van der Lans (2011), *Burgerkracht, de toekomst van het sociaal beleid in Nederland*, RMO, Den Haag;
- Boin, Arjen, Frank Hendriks en Stavros Zouridis, red. (2004), *Het Avontuur Bestuurskunde*, themanummer bij het afscheid van redactievoorzitter prof. dr. A.F.A. Korsten, In: *Bestuurskunde*, jrg. 13, nr. 1, blz. 1 – 37;
- Boogers, M en F.Hendriks (2005), *Middenbestuur in discussie, Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*, Universiteit van Tilburg;
- Boogers, Marcel (2010), *Lokale politiek in Nederland, De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Lemma, Den Haag;
- Bressers, J.Th.A. en M.M. Kuks (2001), *Governance patronen als verbreding van het beleidbegrip*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 1, blz. 76-103.
- Commissie Blok (2004) *Rapport Integratie Etnische Minderheden, Tweede Kamer 2003-2004*, 28689
- Commissie Bovens (2006), zie *Commissie Toekomst Lokaal Bestuur*;
- Commissie-Docters van Leeuwen (2001), zie *Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid*
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie-Bovens) (2006), *Wil tot verschil, gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag;
- Commissie Wallage, (- *Toekomst Overheidscommunicatie*) (2001), *In dienst van de Democratie*, Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag;
- Deleon, Peter (1978). *Public policy termination: An end and a beginning*, in: *Policy Analysis* 4: 369–392.
- Denters, S.A.H., M.J.I. van der Haar, H.M. de Jong en R.M. Noppe (1999), *Preadvies, De regiefunctie in gemeenten, Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag;
- Denters B. en L.E. Rose (2004), *Van Lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur?*, (Serie ‘Veranderend lokaal bestuur in vergelijkend perspectief’), in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, blz. 277-294;
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels, C. Terbrack (1987), *De bestuurskracht van kleine gemeenten.*, Onderzoekscentrum Sturing van de samenleving, Leiden;
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.) (1989), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn;
- Dicke, W. (2001), *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam;
- Doolaard, W.E. (1987), *De onderhandelende gemeente*. In: Benda-Beckmann, K. von en A.J. Hoekema (1987), *Horizontaal bestuur*, Den Haag, blz. 13 – 29;
- Dongen, H.J van, W.A.M. Maas, A.J.J.A de Laat (1996), *Een Kweslie van Verschil, conflict-benadering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*, Eburon, Delft,

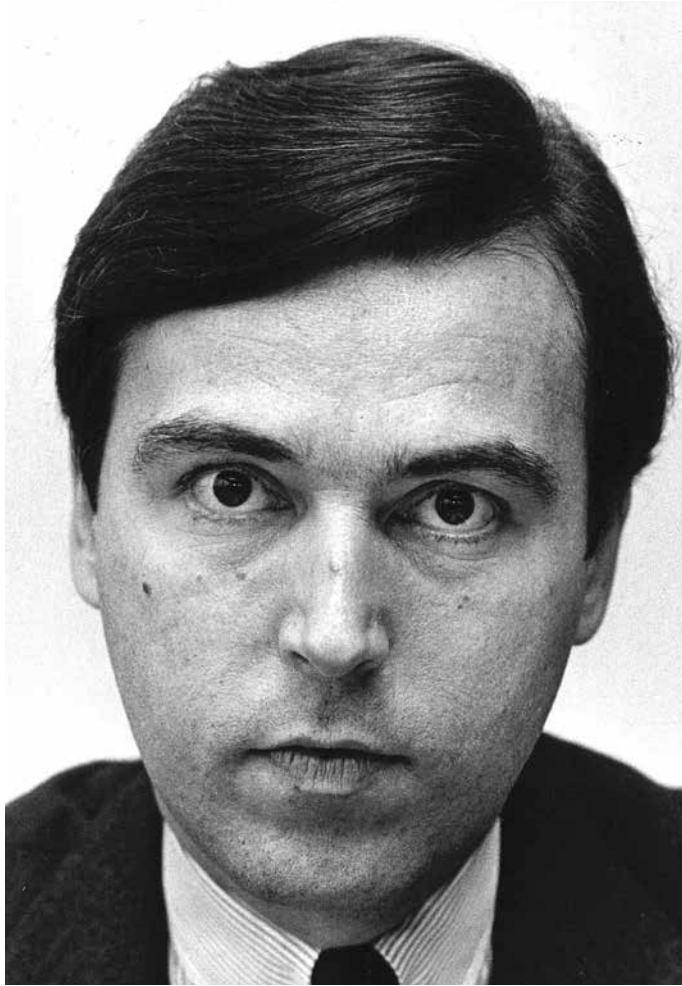
- Enmalige Adviescommissie ICT en Overheid (2001), Burger en overheid in de informatiesamenleving, De noodzaak van institutionele innovatie, Ministerie van BZK, Den Haag;
- Enthoven, Guido (2012), Hoe vertellen we het de Kamer, Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement, Eburon, Delft;
- F. Fleurke, J.R. Hulst en P.J. de Vries (1997), Decentraliseren met beleid, SDU, Den Haag;
- Frouws, J. (1993), Mest en macht; een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake mestproblematiek in Nederland vanaf 1970, Wageningen;
- Frouws, J., The Contested Redefinition of the Countryside; an Analysis of Rural Discourses in the Netherlands (1998), in: *Sociologica Ruralis*, vol. 38, nr. 1, blz. 54-68.
- Gerritsen, Erik (2011), De slimme gemeente nader beschouwd. Nicis institute/AUP, Amsterdam;
- Gladwell, M. (2000) *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Little Brown and Company, New York;
- Gunsteren, H. van (2006) *Vertrouwen in de democratie*, Van Genneep, Amsterdam;
- Hajer, M.A. (1989), Discourscoalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, nr. 3, pp. 242-263.
- Hajer, M.A. (1995), *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.
- Hajer, M.A. (2002) discourse Analysis and the Study of Policy Making, in *European Political Science*, jrg 2, nr.1, blz. 61-65;
- Hart, P 't, P. de Jong, A.F.A. Korsten, Groepsdenken in het openbaar bestuur, cruciale beslissingen in kleine groepen, Alphen aan den Rijn, 1991
- Hartman, C. en P. Tops (2005), *Frontlijnsturing, Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag;
- Heijden, Hein-Anton van der (1990), *Tussen Wetenschap en politiek, Een verkenning van vertoogtheorie en politicologische paradigma's en een vertoogtheoretisch-politicologische analyse van bestuurlijke reorganisatie en ruimtelijke planning in Nederland 1973-1989*, Mondiss, Kampen;
- Heijden, Jurgen van der en Jan Schrijver, red. (2002), *Representatie en Participatie, dubbele democratie*, Delft,
- Hendriks, Frank, Gerard Drosterij, red. (2012), *De zucht naar goed bestuur in de stad, Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*, Boom/Lemma, Den Haag;
- Hogwood, B. & B. G. Peters, (1983), *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- Hoogerwerf, Andries (1984) *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, In: *Acta Politica*, tijdschrift voor politicologie Jrg. 19, blz. 493
- Hoogerwerf, Andries (1989), *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*, In: *Beleidswetenschap* Jrg. 3, No. 4, blz. 320
- Hommel, D.W. (1994), *Sociale vernieuwing: opkomst en ondergang van een politiek motto van het kabinet Lubbers-Kok*, Uitgeverij SWP, Utrecht;
- Jeekel, Hans (1998), *Duizend dagen kamervragen*, SDU, Den Haag
- Kickert, W.J.M. (1993). *Complexity, Governance and Dynamics; Conceptual Explorations of Public Network Management*. In: J. Kooiman (ed), *Modern Governance*, London, Sage;
- Kickert W.J.M.(2005), *Lessen uit het verleden, Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid*, Programma Andere Overheid, Den Haag
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins, New York, 1995.
- Koffijberg, J. (2005), *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting, Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Delft University Press, Delft;

- Koppenjan, J.F.M. (1993), Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur, Rotterdam;
- Korsten, A.F.A. (1988), Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer;
- Korsten, Arno en Rob Hoppe (2006), Van Beleidswetenschap naar kennissamenleving, voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap, In: Beleidswetenschap, 2006 nr 4., blz. 34-72;
- Korsten A.F.A. en M. Schoenmaker, Sterke colleges, De kracht van burgemeesters en wethouders in 37 adviezen, Reed Business Uitgeverij Overheidsmanagement, Den Haag;
- Korsten, Arno F.A (2010), Deugdelijk bestuur, Afscheidsrede, Open Universiteit, Heerlen;
- Korsten, Arno, Milo Schoenmaker, Henk Bouwmans en Aart Resoort (2012), Onder burgemeesters, Finesses van het burgemeesterschap, Boom Lemma, Utrecht;
- Korsten, Arno F.A. (2012), Een halve eeuw lokaal bestuur, <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Een%20halve%20eeuw%20lokaal%20bestuur.pdf>
- Kruiter, A.J. (2011), Mild despotisme, Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville, Van Gennep, Amsterdam;
- Lasswell, H.D. 1971. A pre-view of policy sciences. New York: American Elsevier
- Lemstra, W., C.J.N.Versteden en W.J. Kuijken red. (1996), Handboek voor Overheidsmanagement, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn;
- Monster J. en J. Schrijver (2005), Interactieve beleidsvorming, een naschrift, in: Bestuurskunde, jrg. 14, nr. 2, blz. 11-20.
- Montfort, C. van en G. Enthoven (2012), Thema Informatie en Politiek, in Bestuurskunde, jaargang 21, nummer 2, 2012, blz. 2-49;
- Noordegraaf, M., C.E. Peters, B. de Wit (2005), Reflectie als reflex, denker in publieke dienst: Herman Tjeenk Willink, in: Bestuurskunde, jaargang 14, nr. 7/8, blz. 56-67;
- Pauka, Ton (2001) Verslag 1e fase project 'Ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijke professie', Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag;
- Peper, Bram (1999) Op zoek naar samenhang en richting, NRC 12 juli 1999; <http://vorige.nrc.nl/redactie/Doc/peper.html>;
- Pestman, P.K. (2001), In het spoor van de Betuwelijn, dissertatie, Rosenberg publishers, Amsterdam;
- Peters, Klaartje (1999), Verdeelde macht, Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland, Boom, Amsterdam
- PIVOT 143 (2003), Organisatie Rijksoverheid, Institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein organisatie van de rijksoverheid 1945-1999 (samenstelling: Petra Honnef, Mathilde Kors, Paul Spierenburg, Hanno de Vries), 's-Gravenhage, niet in druk verschenen
- Pröpper, Igno en Hans Kessens (2005), Tussen pluche en politiek, lokale politiek in de praktijk, Coutinho, Bussum;
- Putten J. van (1980). Haagse machten. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen. Sdu, Den Haag;
- Putten, Nico van (2006), Terug naar de stad, kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag;
- QANU (2005), Rapportage van de Visitatie Nederlandse bestuurskunde-opleidingen o.l.v. prof. R. Maes, www.qanu.nl;
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, Besturen op de tast, 1996, (kabinetsreactie: TK 1997 25665, nr. 1);
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999), Bestuurlijke samenwerking en democratische controle, Den

Haag;

- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003), Trias Informatica, ICT en overheid in vogelvlucht, Den Haag;
- Raad voor het Openbaar Bestuur RoB (2010), Vertrouwen op Democratie, Den Haag;
- Ruller H. van en J.F. Schrijver (1986), Decentralisatie als onderdeel van de grote operaties, in: F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red), De grote operaties, De overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees, Deventer;
- Schrijver J.F. en F.J.van Bork (1980), De Bijdragespiraalaal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven, in: Bestuurswetenschappen, jrg 34, blz.357-374;
- Schrijver, J.F. (1983): Je geld en je leven (financiën en decentralisatie), In: Bestuurswetenschappen, jrg 37, blz.379-392.
- Schrijver, J.F. (1984): Decentralisatie in het netwerk gevangen?, in: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), Netwerken rond het openbaar bestuur, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Alphen a/d Rijn, blz. 38-62;
- Schrijver, J.F. (1985): De andere helft van het Rijk, een organisatorische dwarsdoorsnede door de rijksoverheid? gedeconcentreerde rijksdiensten, in: Bestuur, maandblad voor overheidskunde, jrg 4, nr.7, blz.2-8;
- Schrijver J.F. en H.van Ruller (1986), Decentralisatie als onderdeel van de grote operaties, in: D.P.Noordhoek en F.K.M.van Nispen (red), De grote operaties, Kluwer, Deventer;
- Schrijver, J.F. (1987), Calculaties bij decentralisatie, in: Tijdschrift voor openbaar bestuur, jrg 13 blz. 63-67;
- Schrijver, J.F. (1989): Decentralisatie en differentiëring van taken, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red), Lokaal bestuur in Nederland, Inleiding in de gemeentekunde, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, blz. 384-396.
- Schrijver Jan (1990): Nieuwe taken voor de gemeenten, Het decentralisatiebeleid belicht, Stichting Burgerschapskunde, Leiden;
- Schrijver J.F. en P.R. Heij (1991), Decentralisatie, in: C.A. de Kam en J. de Haan, Terugtrekkende overheid, realiteit of retoriek?, Academic Service economie en bedrijfskunde, Schoonhoven, blz 55-75;
- Schrijver, Jan (1992), Het D'project, regie van het toeval, Openbaar Bestuur, jrg. 2, nr. 3, blz.2-7;
- Schrijver, Jan (1996), Relaties tussen overheden, in: W. Lemstra, C.J.N.Versteden, W.J. Kuijken, Handboek voor Overheidsmanagement, Samson HD Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn;
- Schrijver, Jan (1998), Bestuur op zoek naar balans, in: Openbaar bestuur, jrg. 8, nr.12, blz. 9-13;
- Schrijver, J. en J. Monster (2005), Interactieve beleidsvorming, een naschrift, in: Bestuurskunde, jrg. 14, nr. 2, blz. 11-20.
- Schrijver, Jan (2008) Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten? in: Bestuurskunde, jrg 17, nr 2, blz. 102-112:
- Schrijver, Jan (2009), Dertig jaar bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken, 1976-2006: *government of governance?* In: Bestuurswetenschappen, 2009, jrg. nr 4, blz. 65-86
- Schrijver, Jan en Jornt van Zuylen (2010), Hoezo kloof? De worsteling van Binnenlandse Zaken met de burger, In: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red), Brave Burgers gezocht, TSS jaarboek Van Gennep, Amsterdam, hoofdstuk 10
- Snellen, I.Th.M. (1987), Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, oratie KUB, Zwolle;
- Stacey, Ralph D. (1996) Complexity and Creativity in Organizations, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco;
- Stacey, R.D. (2007), Strategic management and organizational dynamics, Prentice Hall, Harlow;

- Termeer, C.J.A.M. (1993), Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk, VUGA, Den Haag;
- Toonen, Theo, (2004), Bestuurskunde in de Kennissamenleving: van 'art of the state' naar 'state of the art', In: Het Avontuur Bestuurskunde, themanummer bij het afscheid van redactievoorzitter prof. dr. A.F.A. Korsten, Bestuurskunde, jrg. 13, nr. 1, blz. 24 – 37
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (1994), De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur, VUGA Uitgeverij, Den Haag;
- Tops, P.W., P.F.G. Depla, P.J.C. Manders red. (1996), Verhalen over co-productie, de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg;
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks, R. Weterings (1999), Omtrent Interactieve Besluitvorming, Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie', Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg;
- Twist, M. van, M. van der Steen, Ph.M. Karré, R. Peeters, M. van Ostaijen (2009), Vernieuwende verandering, continuïteit en discontinuïteit van de vernieuwing van de rijksdienst, NSOB, Den Haag;
- Valk, Ineke van der (2001), Het politieke vertoog over immigratie en asiel, De parlementaire debatten in Frankrijk en Nederland, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 27, nr 8, blz. 91 – 106;
- Veld, R.J. in 't (2001), De sturingsconceptie van Paars, in: Becker, F. e.a. (red.), Zeven jaar paars, Wiardi Beckman Stichting / De Arbeiderspers, Amsterdam, blz. 164-197;
- Veld, Roel in 't (2007), De vloek van het succes, Over de ontwikkeling van democratie, Rede voor het Huis van de Democratie van Hogeschool InHolland, Dordrecht;
- Veld, Roel in 't (2010), Kennisdemocratie, Opkomend Stormtij, Sdu, Den Haag;
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie (2006), Culturen rond besturen, Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten, Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, SDU, Den Haag;
- Wagenaar, H.C. (2005), Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur. (Vlugschrift, 5). XPIN, Den Haag;
- Westerloo, Gerard van (2003), Niet spreken met de bestuurder, De Bezige Bij, Amsterdam;
- Wielinga, E. (2001), Netwerken als levend weefsel, Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945, Uilenreef, 's-Hertogenbosch;
- Zimmer, Annette (2007), Governance and Civil Society, working paper: http://nez.uni-muenster.de/download/Zimmer_Civ_Gov.pdf



ELCO BRINKMAN



MARBETH BIERMAN

BIJLAGE 1.

Bestuurstheorie in het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken

1. Historische schets van het speelveld

1.1. Inleiding

Deze bijlage bevat toelichtende teksten over de verschillende projecten die aan de basis stonden van mijn onderzoek over bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken. Voor de liefhebbers zijn ook verhalen, beschouwingen en citaten uit de interviews over de vijf dossiers digitaal beschikbaar onder de titel 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid'. Hier en daar zal ik daarnaar verwijzen.

Om gevoel te krijgen voor het onderzoeksobject volgt hier een schets van de historische ontwikkeling van het bestuursbeleid op hoofdlijnen. Dat gebeurt allereerst door een beschrijving van de organisatorische ontwikkeling, de organisatiestructuur van het organisatieonderdeel van Binnenlandse Zaken waar de verantwoordelijkheid voor het bestuursbeleid was belegd. De organisatie van de beleidsdossiers die in dit onderzoek aan de orde komen wisselt nogal.

Periodisering vindt plaats aan de hand van reorganisaties, omdat dit tevens bezinningsmomenten waren voor de missie en inrichting van het bestuursbeleid, waarbij nieuwe accenten werden gelegd. Die momenten markeren, meer dan kabinetperiodes, de koers van het bestuursbeleid.

Elke paragraaf tussen twee reorganisaties beginnen we met een lijst van de zes thema's, waarbij het organisatieonderdeel wordt genoemd dat er in de desbetreffende periode verantwoordelijk voor was.

Alle zes gekozen terreinen hebben in enige periode wel een eigen directie gehad. Maar we hebben ook alle mogelijke combinaties van deze terreinen in dezelfde directie gezien. Dit laatste is opmerkelijk en toont aan dat er grote inhoudelijke samenhang tussen de onderwerpen moet zitten.

In schema:

Schema 1.1. Wisseling van onderwerpen over verschillende directies

	>1980	1984	1987	1994	2002	2008
1. Bestuurlijke Organisatie	BB	BFO	BFO	BFO	BFO	OBD
2. Financiële Verhouding	FBB					
3. Decentralisatie,	--	DCB	IBI	GSIB	GSIB	OBD
4. Achterstandsgebieden	--	DCM	DCM	DCM	--	--
5. Informatievoorziening	--	DB	IBI	IOS	IIOS	DRI+OBD
6. Organisatie Rijksdienst	O&A	O&A	IBI	GSIB	POIR	POIR

Legenda: zie lijst van afkortingen, bijlage 7

Minstens zo belangrijk is een typering van de organisatiecultuur (par. 1.3), die een belangrijke weerslag heeft op de aanpak en werkwijze in de verschillende onderdelen. Daarna wordt in par. 1.4. iets gezegd over de personen die een hoofdrol speelden, de bewindspersonen en de ambtelijke top. Ten slotte volgen in par. 1.5. de belangrijkste highlights van het beleid in chronologische volgorde, dus nog niet per dossier, waarmee een lijst van wetten en nota's wordt gepresenteerd.

De bedoeling van dit nogal feitelijk beschrijvende hoofdstuk is om enig overzicht en ordening tot stand te brengen in het belangrijkste kenobject van dit boek.

1.2. Organisatieontwikkeling in zes perioden

1.2.1. Prehistorie: ontstaan van bestuursbeleid

Institutionele geschiedenis Organisatie Rijksdienst

Ondanks de lange geschiedenis van de staatsinrichting zijn binnen het openbaar bestuur systematische reflectie en beleidsvorming over het instrumentarium en de taakverdeling nog niet zo heel oud. De aandacht hiervoor nam sterk toe na 1965 uit zorg voor de doeltreffendheid en democratische kwaliteit van het bestuur toen in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de verzorgingsstaat een grote vlucht nam en de beperkingen van een groot en verkaveld staatsapparaat begonnen te knellen (Bestuurlijke Organisatie 1969, Cie-Van Veen 1971, Knelpuntennota 1974, cie Vonhoff 1980). Voor die tijd lag de nadruk op doelmatigheid en op de invoering van moderne boekhoudsystemen en dergelijke. De coördinerende functie voor rijksorganisatie lag, zonder overigens die woorden te gebruiken, bij de minister van Financiën. Sinds het kabinet Cals-Vondeling in 1965 werd de zorg voor de doelmatige organisatie van de rijksdienst toevertrouwd aan de minister van Binnenlandse Zaken. Als gevolg hiervan werd het bureau van de Adviseur voor de Organisatie Rijksdienst per 1 september van dat jaar overgebracht van het ministerie van Financiën naar dat van Binnenlandse Zaken. Maar de vakminister bleef verantwoordelijk

voor de organisatie op het eigen departement, terwijl de supra-departementale activiteiten op dit gebied in handen van de Ministerraad bleven. Voor het eerst werd nu in de toelichting op de rijksbegroting expliciet aandacht aan het beleidsterrein geschonken; de organisatie van de (rijks)overheid was op de politieke agenda gezet.

In de regeringsverklaring werd bijzondere aandacht geschonken aan de 'onvermijdelijkheid' om overheidstaken in te perken of te beëindigen. Dit was nieuw. Daarnaast bleef de nadruk liggen op efficiency-vergroting en stroomlijning, waarbij automatisering van het routinewerk een belangrijk aandachtspunt werd.

De centrale directie ging vanaf 1970/1971 als Directie Overheidsorganisatie en –Automatisering (O&A) door het leven. Daarmee was de organisatie van de rijksdienst samengebracht met het overkoepelend personeelsbeleid.

Binnenlands bestuur als thema voor bestuursbeleid

In bestuurlijk-politieke zin was de zorg voor het binnenlands bestuur, die van oudsher bij Binnenlandse Zaken berustte, interessanter dan de organisatie van de rijksdienst. Althans toen eind jaren 70 daar het besef ontstond dat ingrijpen in het departementaal beleid ter inperking van de ongebreidelde regelzucht noodzakelijk was om de autonomie en democratische levensvatbaarheid van het decentraal bestuur overeind te houden. Het zou overigens nog tot 1994 duren voordat deze twee onderdelen ook in organisatorische zin tot een eenheid werden samengebracht. Toch was in onze beleving vanaf het begin van de jaren 80, de periode van de zogeheten 'Grote Operaties', de organisatie en taakuitoefening van de vakdepartementen de sleutelfactor voor het functioneren van het gehele openbaar bestuur, de gemeenten en provincies inbegrepen. Daarom was het vooral vanuit het binnenlands bestuur dat begrippen als bestuursbeleid en Bestuursdepartement opkwamen. In dit boek kies ik de eerste Nota Bestuurlijke Organisatie met sturingspretentie van 1969 als beginpunt. Sommig beleid is al veel ouder, ander wat jonger. De onderzochte periode sluit ik af met de grote reorganisatie van 2008, waarbij voor het eerst een beleidseenheid voor democratie werd opgericht. Bij de volgende reshuffle in 2011, die voortvloeide uit departementale herindeling na de kabinetsformatie voor Rutte-1 in 2010, kwamen grotestedenbeleid en minderhedenbeleid (wat daarvan over was) terug in het moederdepartement en werd een aparte directie rond De Burger opgericht (Burgerschap en Informatiebeleid). De gevolgen hiervan op de bestuurstheorie van het ministerie moeten zich nog uitkristalliseren. Laat de veertig jaar tussen 1969 en 2009 hier als onderzoeksperiode dienen.

1.2.2. Vroegste periode, tot 1980: 'Biza verzet de bakens'

Zoals het voor elke periode zal gaan, volgt aan het begin de aanduiding van de directies en eventueel afdelingen waar de zes onderwerpen gelokaliseerd moeten worden.

- | | |
|---|---|
| • Bestuurlijke Organisatie | Directie Binnenlands Bestuur (BB) |
| • Financiële Verhouding | Directie Financiën Binnenlands Bestuur (FBB) |
| • Decentralisatie | niet aanwezig of in statu nascendi vooral bij FBB |
| • Achterstandsgebiedenbeleid | niet aanwezig |
| • Interbestuurlijke informatievoorziening | Directie Organisatie en Automatisering (O&A) |
| • Organisatie Rijksdienst | Directie O&A |

Organisatieverschillen, cultuurverschillen

Omstreeks 1975 bestond er bij Binnenlandse Zaken geen overkoepelende beleidseenheid (directoraat-generaal) voor Binnenlands Bestuur of voor Openbaar Bestuur. Wel waren er twee min of meer samenwerkende directies, Binnenlands Bestuur en Financiën Binnenlands Bestuur, elk met een onderscheiden cultuur. Zij opereerden rechtstreeks onder de secretaris-generaal. Daarnaast bestond er een derde zelfstandige directie Organisatie en Automatisering, waar de rijksbrede organisatie-ontwikkeling werd ondersteund, bijvoorbeeld de commissies voor de reorganisatie van de rijksdienst, de commissie Van Veen, de Mitaco (ministeriële commissie Taakverdeling en Coördinatie) en de bekendste, de commissie Vonhoff. Ook weer met een eigen organisatiecultuur.

De directie Binnenlands Bestuur (BB) bestond voor een groot deel uit Leidse juristen. De directie Financiën Binnenlands Bestuur (FBB) was vrijwel uitsluitend samengesteld uit selfmade hoofdamtbanen uit de gemeentelijke praktijk, die in de avonduren aan de bestuursacademie diploma's (GA I, GA II, GF) hadden gehaald. De directie Organisatie en Automatisering werd gedomineerd door academische hoogvliegers, sociologen en bestuurskundigen (Organisatie) en beta-wetenschappers en ingenieurs (Automatisering).

Als al de directie Financiën Binnenlands bestuur belast was met een zeker minderwaardigheidsgevoel ten opzichte van de collega's-van-goede-komaf, compenseerde zij dit ruimschoots door blijk te geven van sterker ontwikkeld praktisch inzicht over wat gemeenten beweegt en door relatief frequente deelname aan interdepartementaal overleg, waardoor men meer voeling hield met de actuele ontwikkelingen in het rijksbeleid dan de andere directies. Dit soort gevoelens zal men niet gauw in documenten terugvinden, maar worden bij participerende observatie merkbaar. De noodzaak om zich met sectoraal beleid bezig te houden kwam door de dringende urgentie die Binnenlandse Zaken in die periode voelde vanuit de omgeving met betrekking tot de noodlijdende gemeentefinanciën. De begrotingen van veel gemeenten stonden in het rood en zij werden onder curatele gesteld op basis van de zogeheten artikel 12-procedure uit de Financiële Verhoudingswet. De vier grote steden vielen in een aparte categorie, maar waren allemaal virtueel bankroet behoudens redding vanuit het Rijk door dit artikel 12. De oorzaak van dit kwaad werd unaniem toegeschreven aan het beleid van de vakministeries die met hun beleidsdrang en regeldrift de molens van de verzorgingsstaat aanblieden en de gemeenten via medebewind en onvoldoende dekkende specifieke uitkeringen op kosten jaagden. Het was dan ook geen toeval dat als vertegenwoordigers vanuit Binnenlandse Zaken in interdepartementale overlegsgremia twee ambtenaren optraden die een functie vervulden als stoffer en blik van de gemeentefinanciën. Het waren de heer A. Eveleens¹³, 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. Het laatstgenoemde bijzondere bureau komt verderop in hoofdstuk 4 en 5 nog terug. 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 directeuren Jan Mulder (FBB) en Charles de Menton Bake (BB)¹⁴, vertoonden zich weinig buiten hun burelen. De grote veranderingen kwamen met de komst van een bijzondere staatssecretaris bij Binnenlandse Zaken, tijdens het kabinet-

¹³ overeenkomstig de toen gangbare ambtelijke gebruiken werd de voornaam van de heer Eveleens mij niet onthuld. De meest intieme aanspreekvorm was tutoyeren met gebruik van enkel de achternaam.

¹⁴ Deze namen zijn niet verzonnen, maar illustreren het stijlverschil van de directies. Jan Mulder heeft overigens na zijn pensioen nog een academische studie en een promotie voltooid.

den Uyl, Wim Polak. Deze visionaire bewindsman werd belast met de coördinerende taak voor de gemeentefinanciën. Daarmee werd alles anders. Binnenlandse Zaken moest zijn blikveld richten op het beleid van de andere departementen.

Organisatieverandering

Dit was de organisatorische context waarin Henk van Ruller omstreeks 1974 als Raadsadviseur voor Coördinatievraagstukken onder secretaris-generaal Van Dijke aantrad. In de tweede helft van de jaren 70 werden in rap tempo academici aangetrokken in de beide directies BB en FBB, die beleidsambities ontwikkelden om de bestuurlijke wildgroei van de verzorgingsstaat met alle risico's van dien voor het Huis van Thorbecke en zelfs voor de democratie te gaan indammen. Zo werd de tijd rijp voor een ingrijpende reorganisatie, begeleid door een zwaar aangezet extern advies van bureau Berenschot om de onontkoombaarheid ervan kracht bij te zetten. De twee directies die al die jaren na de oorlog hun zelfstandigheid hadden kunnen behouden moesten eraan geloven en werden onder de overkoepelende leiding van een directeur-generaal geplaatst. Deze moest de organisatie klaarmaken voor twee bewegingen:

- in plaats van defensief inpassen van externe ontwikkelingen in de bestaande hoofdstructuur meer offensief vormgeven aan het bestuur van Nederland;
- in plaats van zich te beperken tot de inrichting en werking van de gemeenten en provincies ingevolge artikel 24 van de Grondwet, het blikveld verbreden naar de indirecte effecten van het beleid van de vakdepartementen op de kwaliteit van het bestuur.

Op zichzelf was de wending van een volgend, legalistisch beleidsdenken naar meer sturende eigen modellering van de werkelijkheid niet nieuw. Immers de directie Binnenlands Bestuur had al enige jaren gewerkt aan het megaproject Reorganisatie Binnenlands Bestuur (26 gewestprovincies). En ook enige bemoeienis met het beleid van vakdepartementen was al eerder vertoond, bijvoorbeeld vanuit de Inspectie voor de Gemeentefinanciën van FBB zoals hiervoor vermeld. Nieuw was dat de prioriteiten van dit onderdeel nu werden gekanteld, al kwam dit onder de nieuwe Directeur-Generaal (DG) Elco Brinkman nog niet meteen tot uiting in een nieuwe organisatiestructuur.

In plaats van het dominante onderscheid tussen de twee aspecten (en disciplines) bestuurlijk-juridisch – financieel, ontstond geleidelijk ruimte voor een nieuw onderscheid: intern bestuurlijk en extern beleidsmatig gericht of liever: de wettelijke en organisatorische structuur van het binnenlands bestuur versus de feitelijke werking van dat bestuur onder invloed van spanningsvelden tussen sectorale en algemene belangen.

1.2.3. DG Binnenlands Bestuur 1980-1987

- | | |
|---|--|
| • Bestuurlijke Organisatie | Na 1984: Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) |
| • Financiële Verhouding | Directie Coördinatie Bestuursbeleid (DCB) |
| • Decentralisatie | Directie Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM) |
| • Achterstandsgebiedenbeleid | Directie Bestuurszaken en deels Directie O&A |
| • Interbestuurlijke informatievoorziening | Directie O&A |
| • Organisatie Rijksdienst | |

Grote projecten

Het meteen afbreken van de oude directies BB en FBB werd in 1980 te cru geoordeeld. De oude directieuren mochten nog de weinige jaren die hen tot hun pensionering scheidde blijven werken onder de jonge DG Brinkman. Deze plaatste echter naast hun directies een stafafdeling rechtstreeks onder zijn eigen leiding. In de geest van die tijd werd hier ook een relatief omvangrijke groep ‘onderzoekers’ geplaatst, die dichtbij het vuur moesten zorgen voor eigen wetenschappelijke beleidsonderbouwing. Ook zat hier de projectleiding van een van de belangrijkste beleidsoperaties naast de reorganisatie Binnenlands Bestuur en de Nieuwe Gemeentewet, het Decentralisatieplan. Dit project maakte nog gebruik van de medewerkers van de directies BB en FBB, wat regelmatig tot fricties leidde. De aansturing van deze medewerkers was niet homogeen. Naar de smaak van de DG lieten zij te vaak de oren hangen naar de centralistische argumenten van de vakdepartementen en gaven de directeuren en afdelingshoofden hiertegen te weinig tegenwicht. In politieke zin waren er geen verschillen van mening op dit punt getuige de naadloze continuïteit tussen beleid (Decentralisatienota) en reorganisatie onder minister Wiegel (VVD) en minister Van Thijn (PvdA) (Decentralisatieplan).

Minderhedenbeleid

Een belangrijke structuurverandering in 1980 was de komst van een nieuwe, derde directie, Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM). De toevoeging van deze vreemde eend in de rustige vijver van het binnenlands bestuur was een gevolg van het ijveren van Secretaris-Generaal (SG) Van Dijke, zijn raadsadviseur Van Ruller en een aantal actoren van buiten het ministerie. De hoofdpoging van de minderhedenproblematiek lag bij de gemeenten en dit was de belangrijkste verklaring voor de toevoeging van de nieuwe directie onder leiding van Henk Molleman aan de toke van DG Brinkman, maar overigens moest altijd nog even worden nagedacht over de logica van deze combinatie. Het behoeft weinig toelichting dat de plotselinge inkomst van een relatief groot aantal sociologen, veelal bovendien afkomstig uit de verschillende windstreken waar ook de doelgroep vandaan kwam, tot de nodige cultuurbotsingen binnen de ambtelijke organisatie leidden. We komen daar uiteraard uitgebreider op terug. De directie DCM zou tot 2001 bij Binnenlandse Zaken blijven en daarna de diaspora ingestuurd worden.

Doorvoering nieuw organisatiecriterium

Pas in 1984 kantelde ook de formele organisatiestructuur. Dit moment werd gemarkeerd door het aantreden van een nieuwe DG, Jos Staatsen, afkomstig van Milieuhygiëne. Elco Brinkman was tot het ministerschap geroepen! Staatsen was een pragmaticus, die strategisch dacht en minder politiek zoals zijn voorganger. De herschikking van de oude directies naar de nieuwe oriëntatie van het beleid zat al wel in de pen. Coördinatie Minderheden bleef ongemoeid onder leiding van Henk Molleman. Staatsen vond in het algemeen dat Binnenlandse Zaken te ver afstond van de realiteit van het bestuur. Daarom achtte hij het nodig een vierde directie toe te voegen, die speciaal de opdracht kreeg zich te oriënteren op een aantal uitvoeringsaspecten binnen de opdracht van Binnenlandse Zaken. Dat werd de Directie Bestuurszaken, waarin onder meer toezichttaken werden gebundeld. Han Kapsenberg, afkomstig van DCM, en Johan Hoff kregen de leiding. Hoewel deze directie bepaald niet zonder succes was (BBI, GBA), werd zij in 1987 al weer opgeheven. Deel van dit succes was juist dat uitvoeringsaspecten voldoende impuls hadden gekregen, waardoor apart plaatsing in een eigen directie niet meer nodig, misschien zelfs schadelijk werd geacht.

Wat de overige beleidstaken betreft werden de directies BB en FBB gehergroepeerd tot enerzijds een directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) voor Gemeentewet, Gemeentefonds en indeling van de bestuurlijke kaart van Nederland en anderzijds de Directie Coördinatie Bestuursbeleid (CB) voor decentralisatie en deregulering en het nodige interdepartementaal overleg. In deze directie onder leiding van Floris Plate en Hans de Waal was de meeste discussie over de uiteindelijke invulling van de missie ter verbetering van het openbaar bestuur. Het aanvankelijke elan waarmee Decentralisatieplannen waren voorbereid was enigszins bekoeld door gebrek aan resultaten. Van verschillende kanten kwam de kritiek dat Binnenlandse Zaken te drammerig was opgetreden tegen de vakdepartementen, als Don Quichotte tegen de windmolens. De directie koos nu de voor de hand liggende 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. 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, algemene taakverwaarlozings-regelingen en de inspectierol van de provincie. Deze aanpak was relatief succesvol blijkens de dalende aantallen specifieke bestuursinstrumenten die jaarlijks werden geteld. Minstens zo belangrijk was de omstandigheid dat de jaren '80 in het teken stonden van afslanking en ombuiging. Menige centralistische optuiging van beleid moest eigenlijk verdwijnen omdat er geen geld meer voor was. Maar overigens waren de oogsten van de afdeling vrij mager en, voorzover in beleidsontwikkeling van andere ministeries meegenomen, moeilijk aan te tonen. Ministers als Koos Rietkerk en Cees van Dijk konden er ook niet erg warm voor lopen. Nog de meest intensieve samenwerking was er met staatssecretaris Dieuwke de Graaf-Nauta, die zich tussen 1986 en 1994 erg inspande om van dit onderdeel iets te maken en met alle medewerkers intensief contact had over allerhande dossiers van rijksbeleid.

In de directie, later afdeling, CB werden ook de adviezen voorbereid voor de minister en de staatssecretaris op vrijwel alle ministerraadsstukken. Deze stukken stelden de medewerkers wekelijks op de proef de vraag te beantwoorden wat de effecten van allerlei beleidsvoornemens konden zijn voor de werking van het bestuur, wat het 'belang van Binnenlandse Zaken' voor het bevorderen van goed bestuur bij al die stukken kon zijn. Als stelregel werd de kwaliteit van bestuur afgemeten aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en het democratisch gehalte ervan, maar wat is dat precies en hoe kun je die effecten ex ante bepalen? Geleidelijk werd hiervoor een reeks indicatoren ontwikkeld, maar dat bleven sjablonen, benaderingen van één hoofdidee, namelijk dat het bestuur het best is gediend met handelingsvrijheid van gemeenten, democratisch gekozen organen met de meeste kans op integraal, op de situatie aangepast bestuur en de kleinste kans op verspilling.

De directie Organisatie en Automatisering (O&A) bleef bij deze reorganisatiebeweging nog buiten schot. Zij zag de regeringscommissaris voor de rijksdienst, Herman Tjeenk Willink toegevoegd in haar gelederen.

1.2.4. Directoraat generaal Openbaar bestuur/ Directie IBI – Directie BFO 1987-1994

- | | |
|--|--|
| • Bestuurlijke Organisatie | Directie BFO/Afd. Bestuur en Wetgeving (B&W) |
| • Financiële Verhouding | Directie BFO/Afd. Financiële Verhouding (FV) |
| • Decentralisatie | Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en |
| • Informatievoorziening, afd Coördinatie Bestuursbeleid (IBI/CB) | |
| • Achterstandsgebiedenbeleid | IBI/CB en DCM |
| • Interbestuurlijke informatievoorziening | IBI/afd. Overheidsinformatievoorziening en |
| • Organisatie (OI&O) | |
| • Organisatie Rijksdienst | IBI/ OI&O |

Inhuizing O&A

De operationalisering van goed bestuur werd nog ingewikkelder toen in 1987 ook de directie Organisatie en Automatisering, die vooral de rijksdienst betrof, aan Coördinatie Bestuursbeleid werd toegevoegd. Het directoraat-generaal ging Openbaar Bestuur heten in plaats van Binnenlands Bestuur. DG werd Jan Hendrixx, die Jos Staatsen opvolgde. Resultaat van deze fusie werd de directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (IBI) onder leiding van Wim Kuyken en later Marjanne Sint en Marbeth Bierman. Hierbinnen treffen we de afdeling Coördinatie Bestuursbeleid (CB), en daarnaast de afdeling Overheidsinformatievoorziening en Organisatie, waarin we onderdelen van het oude O&A herkennen. Op het terrein van informatievoorziening waren er nog wat kleinere afdelingen met specifieke taken, zoals persoonsinformatiebeleid, nieuwe informaticatoepassingen, onderzoek en ontwikkeling en algemeen overheidsinformatiebeleid. Hierdoor konden enkele leidinggevendenden tijdelijk onderdak krijgen.

Bestuursakkoord

CB bleef een open, flexibele afdeling. Hier bleven de meeste ministerraadsstukken stromen. De medewerkers van deze afdeling werden ook stevast ingezet als boodschappers vanuit de andere directies (vooral BFO) naar de vakdepartementen. Daarnaast hadden de medewerkers veelal een bepaald bestuurlijk thema onder hun hoede, zoals toezicht of sociale vernieuwing. Het was dus een matrixorganisatie. Deze afdeling had relatief de minste eigen producten, maar ontleende zijn identiteit aan het bijdragen aan de bestuurlijke kwaliteit van de producten van anderen. Dit maakte de meerwaarde van de afdeling relatief onzichtbaar. Een van de weinige echt eigen producten van CB werd het Bestuursakkoord tussen Rijk, IPO en VNG, dat vanaf 1987 diende om het bestuursklimaat tussen de bestuurslagen te normaliseren, na een aantal jaren van kille bezuinigingen, die de gemeenten en provincies als onredelijke afwenteling hadden ervaren. Daarnaast werd het project D'gemeenten en D'provincies, de nationale ideeënbus voor deregulering en decentralisatie en voor experimenten met beleid, hier uitgevoerd.

Sociale Vernieuwing, Decentralisatie-Impuls

Omstreeks 1990 onder minister Ien Dales, werd deze situatie anders. Aan de afdeling CB werd een aantal grote eigen projecten toevertrouwd, waarvan Sociale Vernieuwing leidde tot een forse uitbreiding van de formatie. Een ander groot CB-project was de Decentralisatie-Impuls (DI), waarbij rugwind werd gecreëerd door bondgenootschap de minister-president Lubbers en minister van Financiën Kok en door koppeling aan een budgettaire taakstelling, die voor IPO en VNG het spel veranderde van klaagzangen en het indienen van verlanglijsten naar echt onderhandelen.

Vooral het thema sociale vernieuwing bracht een verdere verbreding van de oriëntatie van de afdeling en van het hele DG tot stand. Door de pogingen burgers en maatschappelijke organisaties te mobiliseren voor wijk- en buurtprojecten werd de vanzelfsprekende identificatie met gemeenten weliswaar niet losgelaten, maar aangevuld met ervaringen op microniveau. Dit samenspel met andere partners relativeerde de eenzijdige verwachting van overheidssturing, die binnen Binnenlandse Zaken tot dan toe dominant was. De afdeling ging zich meer en meer vereenzelvigen met het burgerperspectief, al stond de gemeente nog steeds wel op de eerste plaats op weg naar de burger.

1.2.5. Opsplitsing van IBI 1994-2002

- | | |
|---|---|
| • Bestuurlijke Organisatie | Directie BFO/B&W |
| • Financiële Verhouding | Directie BFO/Financiële Organisatie Binn. Bestuur |
| • Decentralisatie | Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke |
| • Betrekkingen (GSIB), afd Interbestuurlijke Betrekkingen (GSIB/IB) | |
| • Achterstandsgebiedenbeleid | GSIB en DCM |
| • Interbestuurlijke informatievoorziening | Directie Informatievoorziening Openbare Sector |
| • (IOS) | |
| • Organisatie Rijksdienst | Directie GSIB/Afdeling Organisatie en Kwaliteit |
| • Rijksdienst (OKR) | |

Grotestedenbeleid, Stadsprovincies

In 1994 kwam het experiment met Sociale Vernieuwing ten einde. De opvolger was grotestedenbeleid, dat in de afdeling zo mogelijk een nog groter deel van de aandacht opeiste.

Er was ook een aparte staatssecretaris, na 1998 zelfs een eigen minister voor grotestedenbeleid (met intermezzo in 2002 onder het kortstondige kabinet-Balkenende I). Aanvankelijk bleef de hoofdzakelijk interdepartementaal coördinerende taak toegewezen aan de medewerkers van de afdeling Coördinatie Bestuursbeleid, die behalve contactpersoon voor een ministerie ook een grote stad kregen toegewezen. De afdeling CB werd voor een ander deel uitgeleend aan een ander groot project, de opbouw van Stadsprovincies, bij BFO. Er was ook aanleiding voor strategische bezinning. Alom was de overheid onder invloed gekomen van het uit Amerika overgewaaide New Public Management. Bedrijfsmatig werken werd de norm. Klantgerichte prestaties moesten meetbaar en transparant worden aangeboden. De naam van de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid werd veranderd in Directie Integratie Minderheden. Coördinatie was uit; dat werd meer geassocieerd met vergaderen dan met producten maken.

Koninkrijksrelaties

In 1999 werd het bestuur over de Nederlandse Antillen onderdeel van Binnenlandse Zaken. Tot dan toe had het Kabinet der Nederlandse Antillen (KABNA) een zwervend bestaan geleid, ondergebracht bij verschillende ministeries al naargelang de coalitiebesprekingen nog wat wisselgeld nodig hadden om een van de partners te contenteren. Binnenlandse Zaken haalde deze trofee binnen als een parel aan de kroon. Voor de goede verhoudingen met een semi-zelfstandige natie werd de rode loper uitgerold en werd het woord Koninkrijksrelaties aan de naam van het ministerie toegevoegd. De directie Koninkrijksrelaties werd ondergebracht bij een nieuw Directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties, want paste niet meer bij het al zwaar opgetuigde directoraat-generaal Openbaar Bestuur. DG Holtslag beleefde rond de eeuwwisseling een toppunt wat betreft de reikwijdte van zijn onderdeel, maar een neergaande lijn zou na de top niet ver meer verwijderd zijn.

De Tweede Minister

De afdeling grotestedenbeleid (GSB) werd in 1999 opgericht als aparte eenheid. De afdeling CB was ook wel onbestuurbaar groot geworden met circa 24 medewerkers. Zo ontstond bij een zoveelste reorganisatie binnen het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur de Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen GSIB en daarbinnen de afdelingen GSB, Interbestuurlijke Betrekkingen (IB) en Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst (OKR). Naast GSIB was een aparte directie Informatievoorziening Openbare Sector ook beschikbaar voor de tweede minister van het departement (van Boxtel), die ook de ontwikkeling van ICT binnen het openbaar bestuur (*e-government*) in zijn portefeuille had.

Faciliterende rol

Afdelingshoofd IB Berend van der Ploeg, afkomstig van VNO, voelde zich aangetrokken tot de gedachte dat Binnenlandse Zaken zich vooral dienstbaar moest opstellen om het probleemoplossend vermogen van het bestuur als geheel te verbeteren. Daarin paste niet het enge wij-zij denken van Binnenlandse Zaken jegens de andere departementen, noch de strenge lagenstructuur tussen Rijk, provincies en gemeenten, zelfs misschien niet de scherpe grens tussen private en publieke sector. Toch konden de medewerkers van IB niet verhinderen dat na een periode van verbreding (interactief bestuur, ketenregie) de afdeling zich uiteindelijk weer ging toeleggen op zijn oorspronkelijke kerntaak, de adviezen bij ministerraadsstukken, de gedragsregels tussen de bestuurslagen, de sanering van bestuursinstrumenten en zelfs decentralisatie.

Politiek primaat zet de toon

Op het politieke front liet de geheel nieuwe ervaring van een paarse coalitie zijn sporen na. Op verschillende departementen werden hevige discussies gevoerd over sturing. Bij LNV werd langzaam maar zeker de macht van het groene front gebroken. Binnenlandse Zaken leek de wind mee te hebben als het gaat om de strijd tegen sectorale deelbelangen. Het ondoorzichtige overleg- en adviesstelsel werd gesaneerd met de bedoeling de ijzeren driehoek van belangenorganisaties te weren uit de algemene beleidsvoorbereiding. Bij Verkeer en Waterstaat bezorgde de Betuweroute de ingenieurs een koude douche. Voortaan zou men eerst met onbekende betrokkenen en omwonenden om tafel gaan om bezwaren en alternatieven te onderkennen in plaats van te varen op de koers van de georganiseerde belangen. In deze periode kwam de rijksoverheid onder invloed van het neo-liberale denken. Privatisering en verzelfstandiging kwamen in de mode, omdat deze zowel klantgerichte dienstverlening als de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ten goede zouden komen. De paarse ministersploeg toonde zich bijzonder gevoelig voor hun politiek primaat en ontwikkelde een stevig wantrouwen jegens de ambtenaren met een aantal onverkwikkelijke incidenten als symptoom. Docters van Leeuwen, Van Wijnbergen, Geelhoed werden zo bekende ambtenaren. Persoonlijkheden als Jan Pronk, Wim Kok en Tineke Netelenbos versterkten deze koele sfeer. Dat lag niet alleen aan paars, want het werd niet beter bij het kabinet Balkenende I (affaire Van Lieshout).

1.2.6. Neergang van DGOB, naar DG Koninkrijksrelaties en Bestuur 2002-2008

- Bestuurlijke Organisatie Directie BFO/B&W
- Financiële Verhouding Directie BFO/FOBB
- Decentralisatie Directie GSIB/IB
- Achterstandsgebiedenbeleid Directie GSIB/afd. GSB (tot 2007)
- Interbestuurlijke informatievoorziening na 2004 DG Management Openbare Sector (MOS)
Directie Innovatie en Informatievoorziening Openbare Sector (IIOS)
- Organisatie Rijksdienst na 2004 DGMOS/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk (POIR)

Vertrek DCIM en O&A

Tijdens de coalitiebesprekingen van 2002 werd de eerste bres geslagen in het bastion van DGOB. De directie Integratie Minderheden werd overgedragen naar het ministerie van Justitie, waarmee een haat-liefde verhouding bestond. De liefde kwam tot uiting in de gedeelde huisvesting en verwantschap in missie en algemene oriëntatie, maar animositeit was er ook door rivaliteit op het terrein van de veiligheidscompetenties en door de ervaren verschillen in organisatiecultuur. De overgang was voor de collega's van DCIM een hele cultuurschok, ook omdat zij moesten werken in een guurder politiek klimaat ten opzichte van hun doelgroepen onder Hilbrand Nawijn en Rita Verdonk.

Het directoraat-generaal Openbaar Bestuur werd na de kabinetsformatie van 2003 verder uitgehold door overdracht van Organisatie in de rijksdienst en Informatievoorziening naar het collega-DG Management in de Openbare Sector (DG-MOS). Een nieuwe directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk (POIR) werd daar opgericht en de directie IOS werd integraal omgehangen en kreeg er een letter bij: Directie Innovatie en Informatievoorziening Openbare Sector IIOS. De Koninkrijksrelaties kwamen echter weer terug. Het woord Koninkrijksrelaties stond zelfs voorop in de benaming van het nieuwe directoraat generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur (DGKB).

Restauratie van vertrouwen, vertrek GSB

Onder het kabinet Balkenende II met minister Zalm na 2003 was het klimaat tussen de bestuurslagen tot een dieptepunt gezakt, vergelijkbaar met de periode Rietkerk. Naast bezuinigingen was vooral de afschaffing van een groot deel van het eigen lokaal belastinggebied hier debet aan. Hierdoor moest vanaf 2006 weer geïnvesteerd worden in herstel van vertrouwen, de bestuursakkoorden-oude stijl werden weer opgepoetst en decentralisatie, die natuurlijk om meer redenen plaatsvond, kon als pleister op de wonde dienen.

In 2007 werd ook het grotestedenbeleid aan Binnenlandse Zaken onttrokken. De minderheden verhuisden mee van Justitie naar het ministerie van VROM, waar een aparte projectminister voor Wonen, Wijken en Integratie werd ingesteld.

1.2.7. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, Democratie erbij 2008 –

- Bestuurlijke Organisatie Directie Openbaar Bestuur en Democratie (OBD)/ Afd. Kaderstelling en Kwaliteit Bestuur (KKB) en Programmadirectie Krachtig Bestuur
- Financiële Verhouding Directie OBD/Afd. Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen (BFV)
- Decentralisatie Directie OBD/afd. BFV Achterstandsgebiedenbeleid -- (binnen DGBK de aparte programmadirectie PKB rondom de problematiek van bevolkingsdaling)
- Interbestuurlijke informatievoorziening Directie Dienstverlening, regeldruk Informatievoorziening (DRI) + OBD/ afd. Democratie en Burgerschap (D&B)
- Organisatie Rijksdienst DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk /Directie Organisatie en Informatie Rijk (POIR)

Hereniging “IB” en “BFO”, Terugkeer O&A, Samensmelting met DGMOS

Het kabinet Balkenende IV bracht weer eens een grootscheepse reorganisatie mee. Het DG Bestuur mocht niet zo heten. Dat zou wel lekker kort zijn en mooi rijmen met het andere grote directoraat-generaal DG-Veiligheid. Koninkrijksrelaties moest in de naam vermeld blijven om de gebiedsdelen overzee niet voor het hoofd te stoten. Dan maar DGBK.

Voor de hereniging van financiële verhouding, bestuurlijke organisatie en wetgeving met decentralisatiebeleid en interbestuurlijke betrekkingen die sinds 1984 waren gescheiden, was een opmerkelijke stap.

Democratie en Burgerschap

Daarnaast werd de nieuwe directie Openbaar Bestuur uitgebreid met een geheel nieuw onderwerp: Democratie. Sinds Thorbecke had het ministerie nooit een beleidsonderdeel voor dat thema gekend. Kennelijk was de tijd er rijp voor. De grootste ingreep was echter een gedeeltelijke samensmelting tussen Management Openbare Sector en Openbaar Bestuur. Informatievoorziening openbare sector kwam zo weer terug bij het openbaar bestuur, maar in de onderhandelingen tussen de bazen werd Organiseerbeleid voor de rijksdienst werd ondergebracht bij het onderdeel dat de bedrijfsvoering voor de hele rijksdienst ging verzorgen: DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk. Binnen de afdeling Democratie en Burgerschap werden ook weer oude onderdelen opgenomen (GBA, reisdocumenten), die vroeger meer bij interbestuurlijke informatievoorziening pasten en die vooral vanwege de associatie tussen burgerzaken en burgerschap leken te zijn ingebracht.

Aparte aandacht voor kwaliteit van lokaal bestuur

Inhoudelijk bleef de hoofdaandacht van de nieuwe directeur-generaal André van Es onveranderd op de interbestuurlijke betrekkingen gericht: decentralisatie, bestuursakkoorden en dergelijke oude thema's. Grootscheepse bestuurlijke reorganisatie of herziening van de organieke wetgeving bleven uit. Aparte programmadirecties voor Dienstverlening, regeldruk en informatievoorziening en voor Krachtig Bestuur hadden, evenals onderdelen van de afdeling Democratie en Burgerschap, echter meer dan de vorige periode de neiging om binnen de black box van gemeenten te gaan kijken hoe het bestuur werkelijk functioneerde en wat daaraan te verbeteren viel. In de volgende paragraaf komt deze probleemgerichte

benadering terug als kenmerkend voor een bepaalde werkwijze binnen Binnenlandse Zaken, in contrast met het meer doctrinaire structuurdenken.

1.3 Organisatiecultuur

Toespitsing op IB en BFO

Het beschrijven van de organisatiecultuur in alle onderdelen van Binnenlandse Zaken sinds 1969 zou onbegonnen werk zijn en bovendien een zeer onoverzichtelijk geheel opleveren.

Daarom beperkt deze paragraaf zich tot een typerende tegenstelling die een brug vormt naar de zoektocht naar paradigmatische verschillen tussen verticaal *government* en horizontaal *governance*. De twee afdelingen Interbestuurlijke betrekkingen (daarvoor Coördinatie Bestuursbeleid geheten) en Bestuurlijke en Financiële organisatie hebben relatief lange tijd naast elkaar bestaan en vormden ieder de exponent van een bepaalde uitgesproken benaderingswijze van het bestuur binnen het ministerie.

Voorbeeld Bestuurlijke Drukke

De werkwijze van de afdeling IB onderscheidt zich op kenmerkende wijze van die bij de zusterdirectie BFO. IB zoekt veelal de analyse per onderwerp in de functionele verbanden tussen beleid en organisatie, waar historisch gegroeide verhoudingen, sturingscondities in het veld en politieke opportuniteit dominant zijn. Daarin worden de algemene bestuursopvattingen van Binnenlandse Zaken zo goed mogelijk ingepast. BFO begint doorgaans te redeneren vanuit de doctrine, vanuit de rechtsregel of de structuur en beveelt de bestuurspraktijk daarnaar toe te buigen. IB heeft van nature veel gevoel voor de grilligheid van de praktijk, voor de ambiguiteit van de werkelijkheid en voor het momentum van contingente factoren. IB-ers werken in verschillende, wisselende netwerken, al naargelang het onderwerp. Misschien is de IB-medewerker ook wel echt nieuwsgierig. Een voorbeeld is te geven aan de hand van een recent onderwerp, dat bij beide onderdelen speelt, de zogeheten Bestuurlijke Drukke. De analyse vanuit BFO is in lijn met het advies van de commissie De Grave en gaat ongeveer als volgt. Er is in Nederland een verrommeling ontstaan van verantwoordelijkheden. Die moet worden geredresseerd door verantwoordelijkheden duidelijker toe te delen. Door al die betrokkenheden van iedereen met alles wordt het land onbestuurbaar, ontstaan patstellingen. Misschien moeten bestuurslagen worden afgeschaft of samengevoegd of hun bemoeienis met onderwerpen worden verboden. IB heeft het zelfde onderwerp anders benaderd. In enkele woorden samengevat: bestuur zonder fricties is een fictie, er zijn veel factoren van structurele of culturele aard die het gevoel van bestuurlijke drukke veroorzaken, dus simpele oplossingen bestaan niet, goed procesmanagement vergt maatwerk en is vaak de sleutel, meervoudig gezamenlijk eigenaarschap is bij moeilijke vraagstukken juist goed. Voor verdere uitwerking verwijs ik naar de verkenning van Jan Andries Wolthuis (2006).

Voorbeeld Middenbestuur

Een ander voorbeeld in dezelfde context betreft de aanpak van het project Middenbestuur. Tijdens het kabinet-Balkenende-III werd het plan opgevat om nog eens grondig de positie van de provincies, de kaderwetgebieden en andere samenwerkingsverbanden tussen Rijk en gemeenten tegen het licht te houden. Op de achtergrond speelde dezelfde problematiek van bestuurlijke drukke als zojuist geschetst, maar ook dat in een regio als de Randstad ambities niet worden konden worden verwezenlijkt binnen de schaal van de bestaande instituties. Natuurlijk kon verwacht worden dat bij provincies en gemeenten

reminiscenties aan stadsprovincies en gewesten ('landjepik') zouden opdoemen als Binnenlandse Zaken weer met een grootscheeps project over structuren en grenzen in het middenbestuur zou beginnen. Daarom opperde de afdeling IB om het proces vooral open in te gaan, met de bedoeling om echt te leren over de feitelijke betekenis van middenbestuur in deze tijd, niet uit te gaan van een vooropgezet model. Misschien is de werkelijkheid al veel dichter toegegroeid naar een diffuse netwerkkluwen in plaats van een piramidale bestuurstoren, zeker als men daar de provincie aan de top moet projecteren. Ook zou het verkennen van deze werkelijkheid het meest leerzaam zijn als de medewerkers van verschillende afdelingen (het projectteam) zelf op onderzoek zou uitgaan bij verschillende actoren in het middengebied; niet alleen de overheden, maar ook de semi-publieke organen als Kamers van Koophandel, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Misschien zou een werkwijze als beleidsmediation (stakeholdergesprekken bij beleidsontwikkeling in controversiële domeinen, maar nog voordat een conflict is uitgebroken) gelet op de historische gevoeligheden goed toepasbaar zijn. Uiteindelijk werd door de trekkende organisatie BFO gekozen voor een meer klassieke aanpak: een bureau werd ingehuurd voor onderzoek over de stand van zaken, dat door het projectteam werd besproken. De eigen waarneming van de praktijk werd beperkt tot enkele werkbezoeken van de minister met zijn gevolg bij het bestuur van provincies en gemeenten en in plaats van het zorgvuldig opbouwen van commitment door coproductie werd verwezen naar de beleidsverantwoordelijkheid van de minister, die uiteindelijk zijn langverwachte rapport met opties voor een Randstadprovincie presenteerde. Hij had het geluk dat de meningsverschillen vanuit de provinciebesturen niet verder reikten dan de keuze tussen één ongedeelde Randstadprovincie en een twee-vleugelmodel. Anderzijds was een kans gemist om dichter bij de werkelijke problemen van synergie en daadkracht in het middenbestuur te komen dan de analyse van de gewenste schaal van de provincie, waarschijnlijke reden waarom het rapport en ook het advies van de Commissie-Kok vrijwel onmiddellijk in een la belandden.

“Daar gaat de gemeente over!”

Om te voorkomen dat een karikatuur ontstaat van het contrast tussen IB en de directie BFO, past nog een voorbeeld van een project van deze directie, dat laat zien dat het ook anders kan. In 1997 startte staatssecretaris van de Vondervoort een project onder de titel “Daar gaat de gemeente over!” Ondanks de suggestie die van deze strenge, dirigistische naamgeving uitging, was het project een toonbeeld van een open zoektocht. In talloze debatten en werkbezoeken bij gemeenten, probeerde de directie een beeld te krijgen van een nieuwe rol van gemeenten. Meer regisseur van processen en facilitator van plaatselijke netwerksamenwerking dan het bestuurscentrum dat alle publieke activiteit monopoliseert, was het toekomstbeeld dat hier voor de gemeenten uitkwam. Omgekeerd kunnen ook bij de afdeling IB projecten worden aangewezen die weinig ruimte laten voor verrassingen en leren in de organisatie, waar ook weinig urgentie optreedt. Denk bijvoorbeeld aan een reeks kabinetsstandpunten over bestuursinstrumenten als toezicht, specifieke uitkeringen en planverplichtingen uit 2006.

Schematische tweedeling

In feite wordt hier gepoogd twee benaderingswijzen voor beleidsontwikkeling te typeren die in Reinkultur weinig voorkomen, maar die in de praktijk duidelijk herkenbaar zijn.

Schematisch weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 1.3. Twee denkpatronen naast elkaar

“BFO”	“IB”
Uitgaand van bestuursmodel of doctrine	Uitgaand van pluriforme bestuurspraktijk
Coherentie tussen verschijnselen geattribueerd door het model	Coherentie tussen verschijnselen ervaren door betrokkenen
Onzekerheids- en complexiteitsreductie als hoofdactiviteit ter wille van beheersbaarheid doelrealisatie	Onzekerheid en complexiteit als weldadig gegeven; beheersbaarheid alleen op niveau van waarden en oogmerken
Planmatig voorbereiden van welomschreven product; VBTB-proof	Open zoektocht vanuit probleemdefinitie en timeframe, laat je verrassen. VBTB moet worden gecontenteerd door taaltrucs
Laat je niet afleiden	Side-effects zijn minstens zo leerzaam als hoofdspoor.
Rationeel-causaal sturingsmodel	Constructivistische sturingsopvatting
Voeding door uitbesteed onderzoek	Eigen onderzoek en waarneming voorop
Politiek primaat: instructie komt van de leiding, ambtenaren werken uit en voeren uit	Politiek ultimaat: ambtenaren leggen alternatieve percepties voor aan politiek, die hieruit kiest.
Individuele ambtenaar ondergeschikt en uitwisselbaar	Individuele ambtenaar en zijn/haar persoonlijke motivatie, netwerk en beleving zijn bepalend voor resultaat
Organisatie spreekt met één mond, is als een piramide	Organisatie is meervoudig netwerk, werkt samen naar binnen en naar buiten
Aan de top van de organisatie ‘gebeurt het’	Aan de grens van de organisatie ‘gebeurt het’
Structuren en regels zijn bepalend	Werkwijze en inhoud zijn bepalend

Voorbeeld XPIN

Als ‘tweede man’ van het Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming XPIN heb ik het rechter model in extreme vorm meegemaakt. Een korte chronologische beschrijving van de wederwaardigheden van XPIN aan de hand van langskomende mensen en ideeën illustreert nog beter de kwaliteit en ook de beperkingen van deze werkwijze (XPIN, 2005). De vrijheid om associërend te werk te gaan en synergie te zoeken op basis van de eigen professionaliteit van het team levert een haast onwaarschijnlijk hoge productie op. Het is allerminst vrijblijvend kletsen en rondhangen wat hier gebeurt. Er wordt ook echt geleerd; de omgeving, het toeval en de contingentie regeren. Dat betekent ook maximale kans op impact, omdat de opportuniteit zich door ernaar te zoeken als het ware uit de omgeving losmaakt en alleen maar aan elkaar gekoppeld hoeft te worden. Anderzijds is er weinig te merken van politieke of andere sturing, de relevante omgeving beperkt zich hoofdzakelijk tot de doelgroepen die men zelf interessant acht (de voorhoede), en het bureau is niet belast met een opgave om het gedrag van mensen of organisaties in of buiten de rijkdienst te veranderen of te verbeteren. Zo kan ik het ook, zal een regulier beleidsonderdeel dat meer werkt overeenkomstig de ‘linker kolom’ zeggen.

1.4. De invloed van politieke bazen en kabinetsperiodes

Ministers en staatssecretarissen

In 1999 beleefde Nederland de affaire rond Bram Peper. Deze minister werd vooral hij veel had kunnen bereiken opgevolgd door Klaas de Vries, die te kennen gaf vooral op de winkel te willen passen. Wat bestuurlijk leiderschap betreft heeft het ministerie in de hele beschreven periode veel pech gehad met ministers. Twee van hen overleden in het harnas (Koos Rietkerk en Ien Dales), waardoor interimers als Jan de Koning en Korthals Altes moesten waarnemen. Een ambitieuze minister als Ed van Thijn moest twee keer vervroegd aftreden en kon zo niet veel bewerkstelligen. Hans Dijkstal was zeer aimabel, maar zijn beleidsagenda was beperkt. Het zelfde geldt voor Johan Remkes, die als enige minister drie kabinetten overleefde en maar liefst een zittingsduur van 5 jaar volmaakte. Anderen zoals Rudolf de Korte was juist een heel kort politiek leven beschoren. Hans Wiegel was een minister die door veel ambtenaren werd bewonderd als politieke alleskunner en fixer. Bij de staatssecretarissen werd ook Dieuwke de Graaff-Nauta op handen gedragen. Zij heeft stilletjes ook veel bereikt. Of het aan de persoonlijke kwaliteiten of de korte politieke levensduur van de 21 (!) in deze 40 jaar passerende ministers heeft gelegen of aan de vrij abstracte en weinig controversiële aard van de onderwerpen, de geschiedenis van het bestuursbeleid is niet sterk getekend door de politieke sturing van de bewindslieden. Weinig bewindslieden hebben hun stempel op dit beleidsterrein gezet, met uitzondering van staatssecretaris Wim Polak aan de start van de coördinerende taak. Ien Dales heeft zich onsterfelijk gemaakt met haar persoonlijke interventie over integriteit in het bestuur. De belangrijkste sturende factoren waren toch vooral continu van aard: de Vierde Macht, de VNG en de voortdurende noodzaak te bezuinigen. Een eveneens permanent politiek gegeven waren de heersende opvattingen bij de bazen van het ministerie over democratie, politiek primaat. Opvattingen over de verhouding tussen beleid en uitvoering, de wenselijkheid van decentralisatie, de dominantie van rationele en causale redeneringen en de hoofdrol van de overheid bij het ordenen van het maatschappelijk leven waren nauwelijks aan politieke partij-affiliatie of eigen ideeën van bewindspersonen gebonden. Van een geleerde als De Gaay Fortman is bekend dat hij zich in een vreemd vakgebied geplaatst voelde. Dat gold niet voor Peper en Van Thijn, maar die kregen te weinig kans om als minister hun inzichten te ontplooien. Ik verwijs naar de discussie-nota 'Op zoek naar samenhang en richting' van Bram Peper (1999), die door minister-president Kok niet eens werd besproken in de ministerraad. Ook voor andere ministers, zoals Klaas de Vries en Hans Dijkstal, kon je bewondering hebben hoe zij in korte tijd zich als leiders positie wisten te verwerven. Ik maakte Cees van Dijk later als lid van de adviescommissie Decentralisatie-impuls mee als een scherp waarnemer met een kritisch en origineel politiek oordeel. Als minister moesten ze allemaal manoeuvreren binnen zeer smalle marges en kwamen ze niet toe aan nieuwe plannen op basis van eigen reflecties over het openbaar bestuur of organisatievraagstukken.

Iets anders is dat de positie van krachtig geachte bewindslieden van wezenlijk belang was voor de interdepartementale invloedpositie. Onerbiedig gezegd: kon je de minister om een boodschap sturen. In dat opzicht maakte het wel veel uit welke persoon minister was, of hij/zij tevens vice-premier was enzovoort. Wiegel heb ik in dit verband al geroemd. Er waren ook conjunctuurgolven in de plaats van Binnenlandse Zaken binnen de interdepartementale pikorde. Een dieptepunt in de interdepartementale positie van het ministerie kwam naar mijn beleving onder de minister Johan Remkes en Thom de Graaf.

Secretarissen-Generaal en Directeuren-Generaal

Als het gaat om de inhoudelijke koersbepaling lijkt het bewind van de secretarissen-generaal en directeuren-generaal van groter belang. Te beginnen met Pieter van Dijke, die de visionaire aanzet heeft gegeven voor de ombouw naar een moderne beleidsorganisatie. Vis was meer een tussenpaus, maar Van Aartsen, Kuijken en Holtslag hebben alle drie de toon gezet in hun tijd als het erom gaat wat kon en wat niet kon, wat belangrijk werd geacht en wat niet. Veel meer dan de ministers markeren zij dus tijdperken. Van Aartsen en Kuijken waren mannen van het grote gebaar, licht autoritair, Holtslag aimabel en inhoudelijk sterk, maar o zo omzichtig. De directeuren-generaal werden in de loop van de tijd steeds meer van belang, en overvleugelden uiteindelijk de positie van de SG. Brinkman onder Van Dijke rauwdouwer met een haast politieke stijl, Jos Staatsen onder Vis, bedachtzame strateeg vanuit de topambtenarenstal van milieubeleid, Jan Hendriks weer een echte gemeenteman, gewiekste bestuurder met een Bourgondische stijl. Daarna kwamen Geert Jansen, die je om een boodschap kon sturen en Holtslag voornoemd, die werd opgevolgd door Van Halder, een geliefd manager met een gezaghebbende uitstraling maar per saldo met meer vragen dan antwoorden. In de combinatie met SG Holtslag bood hij weinig kansen voor spannende nieuwe ontwikkelingen. Met een niet al te gedurfde tentatieve uitspraak kan de tijd rond 1990-1995 met Kuijken en Van Aartsen achteraf als bloeiperiode worden aangewezen.

1.5. Hoogtepunten van beleid

Hieronder worden in chronologische volgorde de meest toonaangevende beleidsfeiten genoemd.

Beleidsdaden kan men het niet allemaal noemen, want het meeste bleef toch papieren werkelijkheid. De lijst laat zien met welke officiële documenten (wetten, nota's) het bestuursbeleid binnen de gekozen dossiers zich in de loop van de tijd heeft gemanifesteerd.

Voor de goede orde: dit zijn niet de items die bouwstenen vormen voor het onderzoek, dat zijn namelijk de innovaties, het begin van nieuw beleid, terwijl hier doorgaans de eindpunten van lange beleidsprocessen zijn vermeld.

- 1969 Nota Bestuurlijke Organisatie
- 1970 Financiële Verhoudingswet
- 1971 Rapport van de Commissie Van Veen over departementale organisatie en coördinatie
- 1975 Eerste coördinerende taak staatssecretaris voor financiële effecten lagere overheden
- 1976 Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur, tweede coördinerende taak bestuurlijke effecten
- 1978 Rapport van de Ministeriële commissie Taakverdeling en Coördinatie (Mitaco)
- 1980 Eindrapport commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff)
- 1980 Decentralisatienota
- 1981 Besluit Informatievoorziening Rijksdienst, coördinerende taak informatievoorziening O.S.
- 1982 Instelling Nationale Ombudsman
- 1983 Minderhedennota
- 1983 Decentralisatieplan
- 1983 Intrekken Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur
- 1984 Wet gemeenschappelijke regelingen wgr
- 1984 Eerste Saneringsverslag Specifieke Uitkeringen
- 1984 Rapport 'Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt' (grotestedenbeleid)
- 1986 Oprichting 12e Provincie Flevoland
- 1987 Eerste Bestuursakkoord Rijk-VNG
- 1989 Wet D'gemeenten en D'provincies
- 1989 Rapport commissie Montijn (grotestedenbeleid)
- 1990 Nota Sociale Voorziening
- 1991 Wet Openbaarheid van Bestuur
- 1993 Conclusies Rapporten Commissie Deetman Staatkundige Vernieuwing
- 1993 Akkoord Decentralisatie-Impuls
- 1994 Wet Sociale Vernieuwing
- 1994 Contourennota Integratiebeleid Minderheden
- 1994 Oprichting Gemeentelijke Basisadministratie GBA
- 1995 3e Beleidsnota 'Terug naar de Toekomst', Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelweg
- 1995 Convenanten grotestedenbeleid I met respectievelijk de G4 en de G15
- 1995 Rapport Commissie Sint over verzelfstandiging
- 1996 Rapport Werkgroep Procesmanagement
- 1997 Kabinetsreactie Besturen op de Tast
- 1997 Publicatie Decentraliseren met beleid
- 1998 Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
- 1998 Wet Inburgering Nieuwkomers
- 1999 (Doorstart)Convenant Grotestedenbeleid II G4 en G21 1999-2004
- 2002 Wet dualisering gemeentebestuur/ provinciebestuur
- 2004 Afschaffing Onroerende Zaak Belasting – gebruikersdeel
- 2005 Convenanten Grotestedenbeleid III 2005 - 2009
- 2006 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen

2. Dossier Bestuurlijke Organisatie

2.1. Algemene ontwikkeling van dit dossier

2.1.1. Selectie van cases

Gemeentelijke herindeling

Eerst richt ik de schijnwerper op de voorbeelden die samenhangen met de organisatie van het binnenlands bestuur. Vanuit Binnenlandse Zaken is permanent gesleuteld aan de structuur en begrenzing van onze gemeenten en provincies. De gemeentelijke herindeling, lees: schaalvergroting, is een onmisbaar onderdeel van het binnenlands bestuur geworden. Ieder jaar is het aantal gemeenten weer met een tiental, soms minder, teruggelopen. In de jaren '70 waren er ongeveer 1000, nu nog ruim 400 gemeenten in ons land. Toch heb ik het onderwerp gemeentelijke herindeling niet opgenomen bij de beschreven cases, juist omdat het een toonbeeld is van continuïteit. Er is nauwelijks een onderwerp van rijksbeleid te vinden waar de koers zo onverdroten en gestaag is aangehouden als gemeentelijke herindeling. Ongeacht de politieke samenstelling van de kabinetten is er een kennelijke stilzwijgende consensus dat gemeentelijke herindeling, lees schaalvergroting, noodzakelijk is, maar met mate. Ik vind bij de indeling van onze gemeenten nergens een voorbeeld van een nieuw inzicht of een bijzonder project dat kan wijzen op vernieuwing, ja een verschuiving, in het bestuursbeleid. Gemeentelijke herindeling is meer de ostinato achtergrondmuziek gedurende de hele periode die ik hier beschrijf. Wat er wel is gebeurd, zonder dat daar bij Binnenlandse Zaken een apart vernieuwingsproject voor nodig was, is de verlegging van het initiatief voor herindeling. De provincies kregen een sleutelrol en er werd meer gestuurd op draagvlak of zelfs initiatief bij de deelnemende gemeenten zelf. Rustig aan, dan breekt het lijntje niet. Onvoldoende reden om hier een vernieuwend idee, een beleidsomslag te verwachten. Daarom ontbreekt dit 'project' hier in het rijtje.

Regionaal middenbestuur

Dat is bij de inrichting van het regionaal en middenbestuur anders. Daar zit aanmerkelijk meer dynamiek in de beleidsontwikkeling. Ik beperk dit hoofdstuk tot pogingen het middenbestuur, in het bijzonder de provincies, te reorganiseren.

De beleidsontwikkeling in dit dossier vindt plaats met horten en stoten. Het idee dat ingrijpen in de bestuurlijke organisatie nodig is, kan worden beschouwd als de oervader van het bestuursbeleid, omdat de nota bestuurlijke organisatie uit 1969 gebaseerd was op de constatering dat de historisch overgeleverde indeling in bestuurslagen niet meer paste bij de maatschappelijke ontwikkelingen. De Reorganisatie van het Binnenlands Bestuur uit de jaren '70 was het antwoord op deze constatering. Deze poging tot hervorming zou als eerste inbreuk op de jaren (eeuwen-) lange continuïteit in ons bestuurlijk stelsel beschouwd kunnen worden, ware het niet dat zij in 1983 stukliep op geharnast verzet van de kant van gemeenten en hun politieke bondgenoten. De analyse zat echter diep, want in aangepaste vorm duikt hetzelfde streven weer op in de jaren '90, weliswaar selectief gericht op grootstedelijke gebieden: de Stadsprovincies. Dit keer waren het de burgers die in de vorm van referenda roet in het eten gooiden, maar waarschijnlijk waren er meer tegenkrachten werkzaam, want de Tweede Kamer had alleen deze lokale kiezersuitspraak wel kunnen trotseren of wat aanpassingen kunnen toewerpen, maar het hele

project kwam tot stilstand. Wat overbleef was een vorm van versterkte gemeentelijke samenwerking (Kaderwetgebieden), waaraan departementen rechtstreeks taken en geld konden toedelen. Voor de stroomlijning van het middenbestuur bleef niet meer over dan pogingen om de lappendeken van gemeentelijke samenwerkingsvormen (gemeenschappelijke regelingen) te ordenen. Stiekem zal men daarbij gehoopt hebben dat deze gebundelde en geïntegreerde gemeenschappelijke regelingen ooit kiemen zouden kunnen worden voor een bestuur op regionale schaal, zonder dat duidelijk werd gemaakt of deze de eerste (gemeentelijke) of de tweede (provinciale) bestuurslaag, of beide zou moeten vervangen. Op papier heeft dit beleid nog het meest resultaat opgeleverd, maar inmiddels is de wettelijke verplichting tot bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen alweer afgeschaft. De meest recente (schijn)aanval op de traditionele indeling van ons land in de provincies die ons vanuit de Middeleeuwen zijn overgeleverd, richtte zich eerder op schaalvergroting: dromen over mammoetgemeenten en landsdeelprovincies zoals de Randstadprovincie. De initiatieven hiervoor kwamen vooral uit stedelijke hoek (De 'Holland Acht' heette de kongsi van de bestuurders van de vier grote steden en van de vier randstadprovincies inclusief Flevoland, die voor een echt Randstadbestuur pleitten, het VNG-bestuur dat vanuit grootse visioenen over de rol van megagemeenten meeging op de golf van schaalvergroting naar uiteindelijk nog 60 gemeenten werd in 2010 teruggefloten door de leden). Maar alle pogingen voorlopig zonder noemenswaardig resultaat.

De enige structuuringsgreep die wel met succes is uitgevoerd is de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur aan het begin van de 21e eeuw. Het betreft hier een interne reorganisatie van de onderlinge verhouding tussen de organen van het decentraal bestuur, waardoor zij wat meer gingen lijken op de nationale overheid, waar de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur duidelijk onderscheiden taken en rollen vervullen.

2.1.2. Alternatieve benaderingen

Onderhandelend bestuur

Intussen zien we ontwikkelingen voortschrijden die wellicht aanknopingspunt boden voor nieuwe benaderingen van de organisatie van het binnenlands bestuur. Daar is veel meer de fluïde samenwerking ten aanzien van afzonderlijke maatschappelijke vraagstukken dan de integrale indeling van taken en verantwoordelijkheden aan overkoepelende bestuurlijke eenheden aan de orde. Binnenlandse Zaken had daar op sommige momenten natuurlijk wel oog voor, maar duurzaam was die benaderingswijze niet. Twee voorbeelden daarvan worden hieronder uitgelicht.

Gedoeld wordt eerst op het begrip Complementair Bestuur, dat gedurende korte tijd rond 1980 de gemoederen in bestuurlijk Nederland bezighield, tegelijkertijd met de discussies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur en met de opkomst van het decentralisatiebeleid. Hoewel complementair bestuur goed aansloot bij de algemene ontwikkelingen in de netwerksamenleving, moest dit begrip toch naast de beide andere het onderspit delven. We kunnen nu zelfs constateren dat het hele begrip complementair bestuur dertig jaar na dato in de vergetelheid is geraakt.

Een ander voorbeeld van een kortstondige escapade van Binnenlandse Zaken in een andere richting dan die centraal verdeelcentrum voor ordelijke bestuurlijke organisatie vanuit de top betreft de gedachte dat het ministerie zich zou kunnen positioneren als neutrale bemiddelaar bij de talloze belangenconflicten die het bestuur teisteren. Dit idee heeft het in 1985 niet verder geschopt dan de bestuurskamer van de ambtelijke top, want hoewel de gedachte daar in woorden werd omarmd, is er nooit iets van terecht gekomen.

Vorm boven inhoud

Welke onderwerpen reken ik tot dit hoofdstuk, de organisatie van het binnenlands bestuur, en welke niet, omdat die meer de interbestuurlijke betrekkingen raken? Er ligt een dunne lijn tussen vorm en inhoud, tussen organisatorische huls en werkinhoud. Bij de discussies over een nieuwe indeling van provincies is de rangschikking van het onderwerp onder Bestuurlijke Organisatie het meest duidelijk, al zijn hier ook nadrukkelijk aspecten van taakverdeling aan verbonden. Een onderwerp als Complementair bestuur past hier ook beter dan bij taakverdeling en decentralisatie, omdat interbestuurlijke samenwerking tussen bestuurslagen als alternatief voor reorganisatie en structuurwijziging kan worden beschouwd. Dat het voor sommigen ook kon fungeren als alternatief of bedreiging voor decentralisatie, is onloochenbaar. De reden dat ik het rangschik onder organisatie is dat de behandeling van het onderwerp louter generiek is gebleven, een vormkwestie. Bij de uitwerking van het thema Interbestuurlijke betrekkingen/ Decentralisatie staan steeds de inhoudelijke kleuring met bepaalde onderwerpen, met sectorale belangen en problematieken voorop.

Hierna presenteer ik drie voorbeelden op het terrein van de provinciale indeling en reorganisatie, de dualisering binnen het decentraal bestuur alsmede de casus Complementair bestuur tegen de achtergrond van de zoektocht naar paradigma's. Steeds voer ik hierbij de persoon van de projectleider of gezichtsbepalende beleidsontwikkelaar op als vertolker van het leidende idee achter het beleid (de beleidstheorie). Als de genoemde onderwerpen als ijkpunten voor het denken bij Binnenlandse Zaken in dit dossier beschouwd mogen worden, valt op voorhand een grote continuïteit in het denken op. De grootste schokbeweging was wellicht de overgang van een streven naar opvulling van het regionale gat tussen gemeenten en provincies naar een opschaling van het middenbestuur in de richting van landsdelige provincies, maar zelfs dat is maar schijn. Want onder de landsdelige provincies passen weer 40 – 60 mammoetgemeenten, die dus weer het regionale gat kunnen opvullen. De grootste vernieuwing in het denken over het binnenlands bestuur is het ontstaan van deze gedachte zelf begin jaren '70: er moet gestreefd worden naar integraal samenhangend en slagvaardig bestuur dat op eenduidige wijze de publieke taken onderling verdeelt. Daarvóór bestond deze beleidstheorie niet en na alle mislukte pogingen zal er wellicht een moment komen dat deze beleidstheorie wordt afgezworen. Maar zover is het de afgelopen 40 jaar niet gekomen, zoals ik hieronder hoop aan te tonen.

2.2. Projecten en hun positionering op de government-governance-schaal

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

Typing van dit project naar de criteria van dit boek (hoofddektst)

Hieronder zal ik door het resumeren van de feiten in de ontwikkeling van de reorganisatie van het binnenlands bestuur veranderingsmomenten markeren aan de hand van de begrippen van Hogwood & Peters: beleidsaanpassing ('policy maintenance'), beleidsinnovatie, beleidsopvolging ('policy succession') en beleidsbeëindiging.

- 1969 Beleidsinnovatie: nieuw beleid wordt geïntroduceerd, waardoor ingrepen in het middenbestuur in het vizier komen. Begonnen wordt met gewesten, geconsolideerde vormen van verlengd lokaal bestuur.
- 1976 Het kabinet den Uyl wendt de steven uit vrees voor het ontstaan van een vierde bestuurslaag.

De oude provincies worden opeens gezien als voertuigen voor het beoogde streven om passende bestuurseenheden in het leven te roepen. Dat is de grote beleids-aanpassing: de provincies die na Napoleon bewust kort waren gehouden worden nieuw leven ingeblazen als ‘Doe-provincies’. Daarna volgen alleen nog kleine stapsgewijze beleidsaanpassinkjes door het aantal beoogde provincies in te perken: van 26 naar 24, naar 17. In feite wordt met deze terugtocht geleidelijk de geloofwaardigheid van de beleidstheorie dat bovenlokale en regionale taken kunnen samenvloeien in één bestuurlijke bedding, die van de nieuwe provincies, steeds verder uitgehold. Andere aanpassingen vinden plaats op het terrein van de taaktoedeling en de instrumentatie van de nieuwe bestuurseenheden: het betreft de introducties van de positieve en negatieve lijsten in de wetgeving (taken die alleen door provincies en andere taken die in ieder geval niet meer door gemeenten mogen worden uitgevoerd) en van het provinciaal Beleidsplan.

1983 In het volgende kabinet wordt de knoop doorgemaakt. Pas bij de invoeringswet volgt de intrekking van het hele pakket. Wat resteert is de beslissing om één nieuwe provincie – Flevoland – in het leven te roepen, die echter ironisch genoeg vloekt met alle uitgangspunten van sociale en bestuurlijke samenhangen.

Deze totale nederlaag lijkt erg op beleidsbeëindiging in strikte zin. Er gebeurde verder een hele tijd niets wat erop leek. Of moeten we schaamlap bestaande uit de voortgezette pogingen om de gemeenschappelijke regelingen te bundelen en te harmoniseren nog opvatten als een vorm van beleidsopvolging? Ik zou denken dat de poging om de regionale bestuurstaken van een democratisch fundament te voorzien de wezenlijke beleidsopdracht was en dat dit idee voor onbepaalde tijd ten grave was gedragen. De stroomlijning van gemeenschappelijke regelingen kan toch nauwelijks als functioneel equivalent voor de democratische doe-provincies gelden, tenzij we uitgaan van de heimelijke verwachting bij sommige ambtenaren bij Binnenlandse Zaken dat dergelijke gebundelde administratieve eenheden zich op den duur ‘vanzelf’ zouden ontwikkelen tot echte bestuurslagen. En dergelijke ambtenaren die dit een zinnige stap terug vonden om een uitvalspost te creëren om in de toekomst de draad weer op te pakken waren er zeker, zoals respondent Eduard de Wilde.

Over de doorwerking van het beleid hoef ik niet lang uit te weiden. Aan bekendheid en zelfs papieren acceptatie van het beleid was geen gebrek in deze periode. Het bereikte zelfs een zekere periode het Staatsblad. Maar uiteindelijk is het blijvende resultaat nihil, of zelfs negatief als we de inrichting van de provincie Flevoland bezien vanuit de oorspronkelijke overwegingen voor het maken van nieuwe provincies. Immers de maatschappelijke samenhang van Almere met Amsterdam en het Gooi was vele malen groter dan met de Noordoostpolder en Dronten. Ook constructies als het Provinciaal Beleidsplan en de Negatieve lijst van gemeentelijke taken hebben de slag niet overleefd.

Evaluatie van dit beeldbepalende beleidsproject heeft nimmer plaatsgevonden. Ongetwijfeld heeft het gebrek aan succes ertoe bijgedragen dat het ministerie hier weinig animo voor had, wat niettemin uit oogpunt van kansen op leereffecten een gemiste kans mag heten. Dat er toch geleerd is uit de ervaring met cumulatie van weerstanden bij een landelijke aanpak op basis van een blauwdrukachtige beleidsrekening, mag blijken uit de volgende poging met provinciale herindeling: de stadsprovincies. Hiervoor verwijs ik naar paragraaf 2.2.4. Eerst brengt de chronologie ons naar de volgende vernieuwingspoging: de verkenning van complementair bestuur als structurerend verschijnsel in het binnenlands bestuur.

Aanwijzingen voor de in dit project gehanteerde bestuurtheorie

De probleemanalyse en de doelstelling van het beleid zijn duidelijk gericht op versterking van bestuurscentrisme, van het leggen van verantwoordelijkheden in één hand. Zelfs na het falen van het beleid in 1983 en in het daaropvolgende centrum-rechtse kabinet van Agt was niet het argument dat deze ambitie op een misplaatst centraliteitsdenken berustte, maar dat de beoogde doelen ook op incrementele wijze binnen de bestaande bestuurlijke organisatie bereikt konden worden.

Wat betreft de sturingsaanpak zien we louter hiërarchisch instrumentarium. Ik merk op dat de “uitvinding” die ten grondslag ligt aan de Wet reorganisatie binnenlands bestuur, namelijk het omvormen van provincies tot de centrale spil van het binnenlands bestuur, pas na de jaarwisseling van 1975 ontwikkeld is en dat al voor het zomerreces van dat zelfde jaar een compleet wetsvoorstel is ingediend. De centrale overheid liet er geen gras over groeien en heeft ook niet veel behoefte gevoeld via overleg en consultatie tot een breed gedragen modus te komen. De oplossing werd als intrinsiek elegant, logisch en doeltreffend beschouwd en behoefde alleen maar te worden ingevoerd, bij wet natuurlijk. Eduard de Wilde verzuchtte achteraf: “had men maar gekozen voor voorzichtige experimenten en olievlekwerking”.

De informatieverwerking was bij uitstek technocratisch. Denk aan het wetenschappelijk onderzoek bij de Structuurschets dat een groot vertrouwen in het kennen van de werkelijkheid verraadt en de technocratische tekentafeloplossingen die rationele analyse toereikend achten voor het onderbouwen van besluiten. Geen spoor van twijfel door de confrontatie met verschillende percepties (de kritiek van de VNG werd als “onder de gordel” beschouwd). Ook al was de uitvoering uiterst aanvechtbaar (zie de anekdote rond Aat Tetteroo), het beleid bleef vasthouden aan de sociografische benadering om werkelijk samenhangende gebieden aan te wijzen, een methode van rationele beleidsvorming die in het begin nog met wetenschappelijk onderzoek was omlijst. Tekenend voor de rationele maakbaarheidsverwachtingen van die tijd was het geloof in het Provinciaal Beleidsplan als fundament voor integraal regionaal bestuur. In de scherpte van dit project zal de bestuurscentrische benadering van Binnenlandse Zaken later niet meer terugkomen. Daarom is het goed dat dit project als eerste hier wordt neergezet, dat verheldert wat ik bedoel.

Wel blijkt uit de manier waarop het handwerk van Hans Bevers wordt beschreven (“doelredeneringen”) een zeker besef van het willekeurige karakter van de presentatie van het beleid. De ambtenaren waren zich zeker bewust van de weinig rationeel verdedigbare verkoopstechnieken. Dit is misschien niet helemaal netjes, maar hoort nu eenmaal bij de politieke kant van het ambtelijk bedrijf, zo proef ik. De ambtenaren hebben een weinig hoge dunk van de politici, die deze doelredeneringen zo laten passeren. Er wordt een duidelijk verschil gezien tussen het rationeel gefundeerde beleid en de vaak op wenselijkheden en belangen gefundeerde politiek.

Ten slotte herinner ik aan de opmerking dat het beleid zich louter op VNG en provincies oriënteerde, niet op de SER en andere maatschappelijk gewortelde adviesorganen laat staan op de bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Dit is ook een belangrijke indicatie van de manier waarop men in dit dossier naar de eigen positie en naar die van het openbaar bestuur keek.

Bij reflectie op de bovenstaande ontwikkelingen hoef ik niet alleen terug te vallen op interviews en op mijn eigen interpretatie. Ik begin met een citaat uit de dissertatie van Hein-Anton van der Heijden (1990: 189):

“De opvattingen over de bestuurlijke reorganisatie zelf ademen in grote mate de geest van het neo-corporatistische bestuurs- en beheersperspectief en sloten derhalve niet goed aan bij de [neo-pluralistische, jfs] opvattingen over de verhouding tussen staat, maatschappij en democratie. Belangrijke kenmerken van de Concept-structuurschets¹⁵ waren bureaucratistische rationaliteit, uniformiteit, technocratie, een universalistische bestuurstheorie, uitgaan van de maakbaarheid van de bestuurlijke reorganisatie. ... Aan de Concept structuurschets lag wetenschappelijk onderzoek ten grondslag dat mede beleidsbepalend was (vgl de onderverdeling in een indicatieve, een normatieve en een departementale fase). ...

In het Wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur ... wonnen functionele rationaliteit, centralisatie en schaalvergroting het van opvattingen over bestuurseenheden die voor burgers aanspreekbaar moesten zijn.”

Ten tweede voer ik op als getuige Pieter Tops, die zijn doctoraalscriptie begint met een citaat van Joop den Uyl uit 1983, die in de Volkskrant de reorganisatie van het binnenlands bestuur nota bene beschrijft als een poging om “regionaal vorm te geven aan een participerende democratie.” Terecht verbaast Tops zich over deze kwalificatie:

“Als er één beleidsvoornemen is geweest dat werd gekenmerkt door een technocratische, a-politieke benadering en dat alleen onder bestuurders belangstelling wist te wekken, dan was het wel de reorganisatie van het binnenlands bestuur.”(Tops, 1985: 9).

En verderop vervolgt hij over de bestuursideologie van Binnenlandse Zaken:

“Inhoudelijk wordt over het openbaar bestuur gedacht als is het een ‘beleidsmachine’ (Aquina, 1982, blz. 38). Het ‘mechaniek’, eens door Thorbecke ontworpen is toe aan een grootscheepse revisie, zo wordt in deze gedachtengang gesteld” (Tops, 1985:58).... “Een op institutionele vereenvoudiging gerichte benadering is noodzakelijkerwijs monocentrisch en centralistisch.”... “Vandaar dat in de reorganisatie binnenlands bestuur steeds wordt gepleit voor een totaalvisie, met behulp waarvan de centrale overheid van bovenaf bestuurlijke structuren kan opleggen.”... “Zo’n mechanische,

¹⁵ Gedoeld wordt op de Structuurschets bestuurlijke organisatie uit 1974, waarin 44 gewesten werden gepresenteerd.

centralistische en monolitische benadering van het openbaar bestuur is noodzakelijkerwijs a-politiek”.... “Dat brengt ons bij het tweede aspect van de besproken bestuursideologie: de wenselijkheid van een reorganisatie van het binnenlands bestuur wordt vooropgesteld en niet de mogelijkheid tot zo’n reorganisatie. Dit heeft gevolgen voor de wijze van uitvoering van de reorganisatie”. ... “Er wordt van uitgegaan dat de veranderingen op een uniforme manier moeten worden doorgevoerd; ingrijpen van een centraal punt is nodig om de veranderingen van bovenaf op te leggen; dit moet op basis van een totaalvisie gebeuren, waarin de samenhang tussen alle mogelijke aspecten niet alleen wordt onderkend, maar ook op de voorgrond geplaatst.” (Tops, 1985: 59-61)

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

Typing van dit project als vernieuwing

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. Over de kern van het project laat ik hem aan het woord: “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.”¹⁶ 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. Het lukte echter niet om meteen een ondubbelzinnig en gemeenschappelijk eindrapport op te stellen. Hoewel horizontaal bestuur niet een bestaand beleids-thema was waarop de werkgroep voortbouwde, maar omdat de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wel al bestond sinds 1950 voor bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten onderling, typeer ik dit thema toch als beleidsopvolging.

Plaatsing tegen de achtergrond van de theorieën over ‘de shift’

Over de doorwerking van de ideeën over Complementair bestuur kan ik duidelijk zijn: deze is geheel achterwege gebleven. Onbedoeld geeft de werkgroep in haar eindrapport zelf de reden hiervoor aan:

“Deze reacties (op het interimrapport van 1977, JFS) hebben de werkgroep gesterkt in haar indruk dat aan complementair bestuur een praktische bruikbaarheid moet worden toegeschreven. Wel moet gewaakt worden tegen een in zo ruime mate gezamenlijk optrekken en delen van verantwoordelijkheden door verschillende overheden dat een vaak principeel en praktische juistere oplossing

¹⁶ Interview met L.C. Brinkman op 7-9-2007

n.l. het zoveel mogelijk in één hand brengen of laten van verantwoordelijkheden, buiten het zicht raakt.”

Kortom, eigenlijk wilde men er liever niet aan. Dat geldt ook voor de intern omarmde gedachte van bestuursbemiddeling. Dat is een andere houding dan een die voortkomt uit het besef van een onontkoombare realiteit van wederzijdse afhankelijkheden, zoals het *governance*-denken veronderstelt. De rapporten zijn in een diepe la verdwenen, zozeer dat in de 21e eeuw zelfs de term Complementair Bestuur uit het bestuurlijk jargon is geschrapt. De in de jaren '90 sterk opgekomen praktijk van convenanten en bestuursovereenkomsten is niet rechtstreeks verbonden met de vingeroefeningen van de werkgroep Complementair bestuur. Hoever tijdens de werkzaamheden van de werkgroep de bekendheid van het gedachtegoed van complementair bestuur ging weet ik niet. Hiernaar is geen onderzoek gedaan, maar ik vraag me af of zelfs alle bestuurders het concept op hun netvlies hadden.

Evaluatie van dit project heeft niet plaatsgevonden. Evenmin is mij iets bekend van duidelijk aanwijsbaar leereffect op organisatieniveau ten aanzien van de werkwijze of van de inhoud van de werkgroep. Ongetwijfeld zijn hiermee kansen op een vroegtijdige doorbraak in het *government*-denken verloren gegaan. Een grotere nadruk op samenwerking en de relatieve onmogelijkheid van structureloplossingen bij de oplossing van afstemmingsproblemen had veel latere mislukkingen kunnen voorkomen. Een gunstiger uitleg beklemtoont dat het sterk instrumenteel-juridisch gerichte project ook latere ontwikkelingen, zoals convenanten of coproductie, niet in de weg heeft gestaan.

Aanwijzingen voor de in dit project gehanteerde bestuurtheorie

Wel aannemelijk is, gelet op de fundamentele discussies tussen verschillende wetenschappelijke disciplines binnen de werkgroep, dat het onderwerp complementair bestuur kansrijk was voor het genereren van een omslag in het denken. Echter, binnen Binnenlandse Zaken, waar in dezelfde periode met veelal dezelfde mensen aan de reorganisatie van binnenlands bestuur en aan de werkgroep Complementair Bestuur werd gewerkt, werden dit destijds nauwelijks als onverenigbare grootheden beschouwd.

Toch heeft binnen de persoon van Elco Brinkman het gedachtegoed van complementair bestuur en het streven naar een nieuwe ordening van taken en structuur van het bestuur een spanningsveld aan het licht gebracht dat hijzelf wel degelijk als zodanig heeft ervaren. In het interview over dit dossier¹⁷ concludeerde Brinkman, dat toen het puntje bij het paaltje kwam de bestuurders kennelijk kozen voor de vertrouwde machtsposities boven het avontuur van de samenwerking. De conversatie tussen frames kan ook binnen éénzelfde organisatie en zelfs binnen één enkele persoon plaatsvinden. Dat is een amendement op veel van de bekende literatuur over discoursanalyse. Ik beschouw dit als een interessante bijvangst van dit onderzoek, dat ik bij de conclusies heb vermeld.

Welke elementen voor een kenmerkende denkwijze kan ik ontdekken in het werk van de werkgroep en van de ambtenaren die daarmee bezig waren?

De doelstelling van het beleid is duidelijk gericht op versterking van bestuurscentrisme, maar niet door het leggen van verantwoordelijkheden in één hand. De integraliteit en de eenheid van bestuursbeslissingen moet aan de vergadertafel worden bereikt en alle betrokkenen moeten aan het resultaat worden

¹⁷ Interview met Elco Brinkman op 7 september 2007 te Zoetermeer

gebonden. Het ontwerpen van een instrumentarium dat hiervoor geschikt zou zijn was de opdracht van de werkgroep zoals de leden die zelf zagen. Hoewel de vorm dus samenwerking behelsde, was de kern van de taakopvatting rationeel-deductief, niet de open resultante van vrije associatie van gelegenheidspartners in een netwerksituatie. De meest in het oog springende beperking is dat de focus louter overheden betreft. Het gaat dus hoogstens over Multi-levelgovernance en niet over netwerkbestuur in brede zin.

Wat betreft de sturingsaanpak zien we een commissie met louter deskundigen met een hoog profiel van wetenschappelijkheid en gezaghebbendheid via rapporten met de samenleving communiceren. Wel is na het verschijnen van het interimrapport ruim gelegenheid geboden voor debat en zijn de reacties zorgvuldig van commentaar voorzien in het eindrapport vermeld. Anders dan bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur is ook ruim de tijd genomen voor deliberatie en overleg. Ook lijkt het erop dat de werkgroep werkelijk gaandeweg tot inzichten is gekomen die het ministerie vooraf niet al had. Anderzijds is niemand op het idee gekomen om hier en daar een experiment in te richten en af te dalen tot de dagelijkse bestuurspraktijk om daar de interactie met het veld te ondergaan. De actuele beleidsvormers waren geen partij in de beraadslagingen, zij lieten het academisch vertoog aan een deskundigencommissie over. Was er wel sprake van sturing of moeten we eerder spreken in termen van een vrij proces van beleidsontwikkeling, maar dan goeddeels buiten de ambtelijke omgeving?

De informatieverwerving was mede door de open en zoekende houding van de voorzitter in aanleg divers. In feite was de werkwijze door de aanwezigheid van een aantal andere leden overwegend deductief in plaats van inductief. Denk bijvoorbeeld aan het schema van bestuursinstrumenten. De werkgroep bleef overwegend binnen de veilige muren van de vergaderkamer en daalde weinig af naar de maatschappelijke werkelijkheid van het openbaar bestuur. Ondanks de toelichting van In 't Veld over het belang van informele procesvoorwaarden, is hierover in het rapport weinig terug te vinden. Het eindrapport (Wergroep, 1980) is vrijwel geheel juridisch van aard (wettelijke regeling, toezicht en beroep, planvoorschriften, bestuursovereenkomsten). Het discours buiten de werkgroep bewoog zich overwegend in wetenschappelijke kringen (Wergroep 1980: bijlage I) en ging ver over de hoofden van bestuurders, beleidsmakers en politici heen. De belangrijkste beperking van de oriëntatie op de werkelijkheid schuilt in het gegeven dat de werkgroep zich louter richtte op afstemming tussen overheden. Geen moment was er de neiging om ook wederzijdse afhankelijkheden met maatschappelijke organisaties of met het bedrijfsleven in de beschouwing te betrekken wat het realiteitsgehalte van de verkenning aanmerkelijk ten goede was gekomen.

Dezelfde beperking zien we ook bij de verkenning van beleidsbemiddeling als bestuursinstrument. Anders dan in de Verenigde Staten, waar men deze werkwijze vandaan haalde, werd een voorstel alleen uitgewerkt voor Binnenlandse Zaken als bemiddelaar in bestuursgeschillen tussen overheden.

De aanpak van de materie was dus ondanks het samenstellen van een gemengde werkgroep en in weerwil van de aanduiding van het onderwerp als complementair bestuur, de klassieke governmentbenadering. Zowel de inhoudelijke oriëntatie van de werkgroep als het gebrek aan doorwerking van die elementen die leken op netwerksamenwerking in het bestuursbeleid, bevestigden de dominantie van die bestuurtheorie in het ministerie van Binnenlandse Zaken.

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

Gedifferentieerde, stapsgewijze aanpak

De verandering ten opzichte van de operatie om een nieuw bovenlokaal middenbestuur in te richten 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 grootste-delijk 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.

Typing van het project als beleidsverandering

Het proces van Bestuur op Niveau is met enige goede wil te beschouwen als een rechtstreekse beleidsopvolging van de Reorganisatie Binnenlands Bestuur, dat voorgoed leek te zijn afgeblazen. Maar in werkelijkheid is het ideaal van integraal regionaal bestuur nooit echt weggevoerd en in feite was het dan ook meer continuering van oud beleid. Binnen het project is de beleidsontwikkeling zo voortvarend aangepakt dat nauwelijks tijd was voor beleidsaanpassingen. Natuurlijk zijn er vele onderliggende beleidskeuzen gemaakt, maar geen van deze heeft het karakter van aanpassing of opvolging gehad. De trein denderde in goede harmonie tussen de in aanmerking komende besturen onverdroten voort, totdat de burgers van Rotterdam en Amsterdam er een stokje voor staken.

Over de doorwerking van het beleid is al duidelijk gemaakt dat de hoofdopzet niet is gelukt. Maar men is verder gekomen dan ooit. Het project kreeg grote actualiteit en bekendheid. Complete wetsvoorstellen waren ingediend bij de Tweede Kamer. Vooral het bestuurlijk momentum in de stedelijke gebieden is niet zonder gevolg gebleven. Weliswaar zijn er geen stadsprovincies gekomen, maar de gevoelde noodzaak van bestuurlijke ingrepen was in de gebieden reëel aanwezig. Gerard Houterman schrijft drie bestuurlijke 'verworvenheden' indirect toe aan het project VBO: de opschoning van de lappendeken van gemeenschappelijke regelingen, de betere intergemeentelijke verhoudingen tussen de centrale stad en de randgemeenten, onder meer in de samenwerkingsgebieden als Regionaal Orgaan Amsterdam ROA en Rijnmond en – tegen de draad in – het doorzetten van vrij grootschalige gemeentelijke herindelingen (of liever: annexaties) rond Utrecht (Vleuten- De Meern) en Den Haag (Nootdorp etc). Zonder het gezaaide urgentiegevoel was dit volgens hem niet gelukt tegen alle weerstand in.

Uiteindelijk hebben we tot het begin van de 21e eeuw een product aan de Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie overgehouden, namelijk Kaderwetregio's in dezelfde gebieden die waren voorbestemd stadsprovincie te worden¹⁸. Dit zijn gemeenschappelijke regelingen met rechtstreeks bij wet toegekende bevoegdheden, bijvoorbeeld om infrastructuurmiddelen of woningbouwcontingenten te verdelen. Evenals het product van de eerste Reorganisatie Binnenlands Bestuur (de provincie Flevoland) was dit een onbedoelde uitkomst. Het begon verdacht veel op een vierde bestuurslaag te lijken, maar dan zonder democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Bovendien voegde het nog een actor toe aan de

¹⁸ De intrekkingwet WGR-plus maakt aan deze figuur per 1 januari 2013 een einde.

veelheid van bestuursorganen in de dichtbevolkte Randstad, waardoor de bestuurskracht en efficiency volgens velen per saldo afnam in plaats van toenam.

Met een nieuw regiobestuur zoals Binnenlandse Zaken steeds weer probeert te construeren, worden veel functies op één hoop gegooid: dienstverlening die een bepaalde schaal verlangt om doelmatig te zijn, het afwegen van conflicterende belangen tussen stad en platteland, doorzettingsmacht ten aanzien van grote projecten en democratische verantwoording en controle in gemeenschappelijke regelingen. Voor al deze functies is de oplossing Stadsprovincie te grof, zo stelden critici. Het werkt als een Zwitsers zakmes: dat kan alles, maar je zou toch liever een echte schroevendraaier, schaar of kurkentrekker hebben.

Evaluatie van VBO heeft niet plaatsgevonden. Dat is toch wel opvallend tegen de achtergrond van de enorme inzet van middelen die Binnenlandse Zaken hiervoor heeft gebruikt. Natuurlijk is wel leergeld betaald, maar een schok in de werkwijze of in de ideologie van de mainstream, bijvoorbeeld in de geest van de droom van Gerard Houterman, heeft het zeker niet teweeggebracht. Gezien de aandacht die de leiding voor dit project heeft gehad was de kans op zelfreflectie met behoorlijke impact aanwezig, maar de breed gedeelde waarneming dat het project toch “bijna geslaagd” was, dat het ook anders had kunnen aflopen, voorkwam al te diepgravende introspectie.

Aanwijzingen voor de in dit project gehanteerde bestuurtheorie

Nu volgt typering van de denkwijze binnen het project VBO/Stadsprovincies.

De doelstelling van het beleid is duidelijk gericht op versterking van bestuurscentrisme, door het leggen van verantwoordelijkheden in één hand. De integraliteit en de eenheid van bestuursbeslissingen staat voorop en de beslissingsbevoegdheid van een passend bestuurlijk gremium rond de grote steden zal dit resultaat bewerkstelligen.

Wat betreft de sturingsaanpak zien we een samenspel tussen politieke top-down sturing en het smeden van coalities met stedelijke partners. Gemeentelijke ambtenaren en bestuurders werken nauw samen met de projectleiders bij Binnenlandse Zaken. Ook met de vakdepartementen bestaan goede samenwerkingsrelaties, en niet alleen met VROM dit keer. Met stedelijke middenveldorganisaties, zoals de Kamers van Koophandel, de woningcorporaties en de arbeidsbureaus bestaan contacten, maar veel verder dring men niet door in de regionale samenleving. Het projectteam houdt nauw voeling met de minister en staatssecretaris en die informeren en consulteren op hun beurt de fracties in de Tweede Kamer intensief. Pien Zaaijer en Gerard Houterman typeren dit weliswaar als een andere wereld dan de contacten die ze hebben in het veld, maar die moet er ook zijn. Alleen één partij heeft iedereen over het hoofd gezien: de burgers van de grote steden. Als die zich bij referendum tegen de vorming van stadsprovincies, en vooral tegen het opheffen van de vertrouwde gemeenten, uitspreken, keert het tij. Uiteindelijk durft zelfs de Tweede Kamerfractie van de PvdA niet tegen de eigen achterban in te gaan die als kiezerspotentieel zo betekenisvol in aantal is, al betreft het slechts de inwoners van één van de gemeenten en een minderheid van de mensen die in de Stadsprovincie zouden opgaan.

De sturingsaanpak van het project was per saldo gemengd. De hoofdzaak was in aanvang pure top-down machtsstrategie (“overval”). Tijdens het project werkte men hiërarchisch met veel netwerktechnieken. Als we de nadruk leggen op de verhouding overheid-samenleving was er veel welwillendheid om achter de coulissen van het lokaal bestuur naar werkelijke samenlevingsprocessen te kijken, maar uiteindelijk ging men de verbinding met de plaatselijke gemeenschap niet diep genoeg aan.

De informatieverwerving was weinig open voorzover het gaat om de beleidsvorming. De doelstelling lag vast, die kwam uit de politiek op aangeven van het rapport van de Commissie-Montijn, waarna de PvdA-bestuurders hun wensen in de kabinetsformatie hadden ingebracht. De nodige wetgeving en de gebiedsindeling moesten zorgvuldig worden uitgewerkt. Daarbij werd veel overleg gepleegd en samengewerkt, maar dit proces bleef hoofdzakelijk ambtelijk en relatief verrassingsvrij. Uitwerking op basis van politieke instructie, die weer was gebaseerd op een strak rationele analyse. Dat staat tegenover open experimenten of toevallige ontwikkelingen op verschillende plaatsen waaruit zich een bepaald patroon aftekent of een variant wordt geselecteerd.

2.2.4. 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.

Typing van project als beleidsverandering

De derde fase van beleidsopvolging na de reorganisatie van het binnenlands bestuur en na vernieuwing bestuurlijke organisatie kwam bepaald aarzelend op gang. Bovendien kan men zich afvragen of hier werkelijk sprake was van beleidsopvolging, of van geheel nieuw beleid. Immers de insteek leek niet meer te zijn om het regionale gat op te vullen tussen gemeenten en provincies, maar veeleer om een daadkrachtiger en samenhangender bestuursseenheid in het leven te roepen op het niveau tussen de bestaande provincies en Rijk. De continuïteit zit wel degelijk in de behoefte om op het subnationale niveau wildgroei in bestuursstructuren op te ruimen (bestuurlijke drukte), hoezeer de verwachting dat dit mogelijk zou zijn door het creëren van nieuwe eenheden ook omstreden geacht moet worden.

Beleidsaanpassing ontstond in mijn beleving op het moment dat het open verkennend proces over de toekomst van het middenbestuur werd aangehaakt aan de locomotief van de Holland Acht, dat een probleemverkenning verving door een vooropgezette oplossing.

Dit vrij weinig spectaculaire project heeft zo mogelijk nog minder doorwerking gehad dan zijn voorgangers. In de doodstille afronding van het proces was al helemaal geen plaats voor evaluatie en voor leereffecten is sindsdien te weinig tijd verstreken. De rondgang van Jan Andries Wolthuis op eigen initiatief van de afdeling IB, heeft althans nog enig inzicht opgeleverd.

Aanwijzingen voor de in dit project gehanteerde bestuurtheorie

Het verhaal wordt eentonig: zowel qua inhoudelijke denkrichting, sturingsfilosofie als wijze van informatievergaring blijft een klassieke benadering van het openbaar bestuur dominant.

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 doelstelling van het beleid lijkt aanvankelijk open en voorwerp van een zoektocht, die ook had kunnen uitkomen op een nadruk op netwerksamenwerking, maar dat is maar schijn. Zowel de Randstadbestuurders als de commissie-Geelhoed leggen nadruk op de noodzaak verantwoordelijkheden in één hand te leggen. Nieuw is de schaal waarop men die verantwoordelijkheden projecteert, die vervaarlijk dichtbij de nationale staat oprukt. De argumentatie wordt dit keer niet ontleend aan de grootstedelijke problematiek, maar aan het verschijnsel bestuurlijke drukte.

Wat betreft de sturingsaanpak is even intern discussie geweest over een inductief zoekproces met vele, ook maatschappelijke partners, maar de uitkomst was klassiek. Binnen de bestuurskolom bestond dit keer relatief veel overeenstemming, zowel provincies als grote steden voelden wel voor landsdelige provincies, de departementen die allicht de meeste bedreiging zouden kunnen voelen van dit soort ideeën waren minder betrokken in het overleg. Zij zullen gedacht hebben: het zal mijn tijd wel duren. En terecht. De discussie ging aan de samenleving wederom vrijwel geheel voorbij.

De informatieverwerving was beperkt tot een uitbestede literatuurstudie, kennismaken van de analyses van de commissies-Geelhoed en De Grave. Later kwam daar nog de commissie-Kok bij. Inhoudelijk zowel als procedureel was het allemaal gebaseerd op de ingenieursbenadering, die Tops zo treffend heeft beschreven (zie ook mijn Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid, par.1.1. en Tops, 1985: 58)

2.2.5. 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. Het monistisch bestel, waarbij de bestuurders (wethouders) tevens deel uitmaakten van de volksvertegenwoordiging, kreeg de schuld. 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 van buiten de raad, maar nu moest de hele structuur van het gemeentebestuur op de schop. Wethouders buiten de raad! Een nieuw woord werd hiervoor uitgevonden: dualisering. Een staatscommissie onder leiding van prof. Elzinga werd samengesteld om dit idee uit te werken

Typing van dit project als beleidsverandering

Hoewel het als compleet nieuw oogt, dateert het streven naar een evenwichtige verhouding tussen de democratische organen in het lokaal bestuur al uit de tijd van Thorbecke zelf. Ook in de nieuwe Gemeentewet van 1983 is natuurlijk naar de tekortkomingen van het monisme gekeken, maar de tijd was pas rijp toen in 1998 de landelijke politiek het aandurfde dit aan te pakken. In termen van Hogwood en Peters is dit beleidsaanpassing.

De doorwerking is boven elke twijfel verheven. De ingrijpende verandering werd binnen één kabinetsperiode met wetgeving en al gerealiseerd. Het ministerie heeft ook voorbeeldige nazorg betracht door het veranderingsproces actief te ondersteunen. Het beleid is meermalen geëvalueerd. Misschien heeft het succes van het project hiertoe bijgedragen. In ieder geval zijn er zelfs nieuwe commissies ingesteld om deze evaluatie te begeleiden. Het betreft de commissie-Leemhuis voor de gemeenten en de commissie-

Hermans voor de provincies, die in 2004 en 2005 respectievelijk de rapporten “Aangelegd om in vrijheid samen te werken” en “Zonder wrijving geen glans” uitbrachten. In 2008 werd ook nog na uitgebreid onderzoek door Binnenlandse Zaken de “Staat van de dualisering” aan de Tweede Kamer gezonden. Nog weer later, in 2012, zijn instrumenten vanuit de dualisering als de gemeentelijke rekenkamers geëvalueerd. Voor het onderwerp van dit boek is vooral interessant in hoeverre dualisering ook tot een duurzame cultuurverandering binnen gemeentebesturen heeft geleid. Daarvoor kunnen we ook nog gebruik maken van de jaarverslagen van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls. Hoewel het in de loop van de tijd steeds moeilijker is om de ontwikkelingen in het decentraal bestuur causaal te verbinden aan de ingreep in het bestel van 2002, wordt de analyse breed gedeeld dat de operatie enerzijds heilzaam is geweest voor het verhelderen van de verhoudingen binnen het gemeentebestuur. Ook wijzen de meeste analyses niet in de richting van een uitholling van de positie van de gemeenteraad, zoals wel was gevreesd. Ook al kunnen niet alle voorbeelden van vallende wethouders zonder meer aan de dualisering worden toegeschreven, een groot aantal onderstrepen dat de raad zijn tanden kan laten zien. Wat uiteindelijk niet lijkt te zijn gelukt, is het vitaliseren van de lokale democratie, een van de hoofddoelstellingen van de dualisering. Misschien was dit ook wel een onmogelijke opgave, als tenminste wordt verwacht dat gemeenteraden in publieke aandacht zouden kunnen wedijveren met de Tweede Kamer en op een soortgelijke wijze (partij)politiek zouden kunnen bedrijven. Volgens Boogers (2010) miskent dit het sui-generis karakter van lokale politiek (zie bijlage 4 par. 2.2).

Aanwijzingen voor de in dit project gehanteerde bestuurtheorie

De hoofddoelstelling van het initiatief was gericht op het versterken van het politiek fundament van het lokaal en provinciaal bestuur. In dat opzicht is de focus dus voornamelijk gericht op het machtscentrum en op de representatieve democratie. Daarmee is het een exponent van de *government*-benadering. Daarnaast zitten er ook interessante hiermee contrasterende kanten aan het beleid, zoals zich dat gaandeweg in de praktijk heeft ontwikkeld. Er is niet eenzijdig gewerkt aan het versterken van de volksvertegenwoordiging, maar het arrangement heeft sterke trekken van een stelsel van checks en balances gekregen. De betrekkingen met de ‘derde actor’ naast de volksvertegenwoordiging en het dagelijks bestuur, de al dan niet georganiseerde civil society, zijn hierbij wel onderbelicht gebleven. Verder is de implementatie van het model zorgvuldig betrokken bij de nieuwe wetgeving. Hierdoor kon Binnenlandse Zaken meer gevoel krijgen voor de moderne praktijk in het lokaal bestuur, maar dat ook veel *governance*-werkelijkheden hiermee het ministerie binnenstroomden kan niet worden vastgesteld.

Qua sturingsaanpak kan wel worden gesproken van een overrompelende topdown-benadering, maar wel moet daarbij worden aangetekend dat er een jarenlange discussie in gemeenteland aan vooraf is gegaan, en dat de uitkomsten zeker op draagvlak in het veld konden rekenen.

Vooraf in de implementatie- en uitwerkingsfase is er werkelijk sprake geweest van een wisselwerking tussen beleidsniveau en het veld van de gemeentelijke praktijk. In dit opzicht toonde BiZa bij de informatieverwerving even zijn *governance*-gezicht. Maar deze aanpak was wel weer tijdelijk.

Per saldo noteren we bij dit project een *government*-benadering met enkele *governance* kantjes.

2.3. Bestuurstheorie bij bestuurlijke organisatie

2.3.1. Verloop in de tijd

Massieve aandacht voor majeur probleem

Een beleidsinnovatie was in ieder geval de agendering van de gedachte dat het regionale gat moet worden opgevuld door nieuwe bestuurseenheden te creëren tussen de historisch gegroeide gemeenten en provincies (gewesten, doe-provincies, stadsprovincies). De veronderstelling dat een nieuw te scheppen bestuurslaag het probleem van integratie en coördinatie op het subnationale niveau kan oplossen is een nieuwe probleemstelling en doelstelling in het bestuursbeleid. De weerbarstigheid van dit beleidsprobleem maakt dat meermalen ingrijpende beleidsaanpassingen en zelfs beleidsopvolging door een geheel nieuw project nodig was.

Schaalvergroting

Inhoudelijk is ten aanzien van het middenbestuur de volgende reeks beleidsthema's te reconstrueren: Gewesten – Ineenschuiven naar provincies. – Complementair bestuur als nieuw concept - Stadsprovincies – Landsdelige provincies.

De aanpak van de projecten was klassiek, van achter het bureau, met een uitzondering voor het VBO-project, waarin de constructieve samenwerking met stadsbesturen veel energie losmaakte. De beleidsontwikkeling was niet een antwoord op een roep uit de samenleving. We zien een louter deductieve benadering vanuit een bestuurlijke elite.

Was er sprake van cumulatief leren? Waren evaluaties aanleiding voor bijstelling van de koers?

Nauwelijks. De overgang van de reorganisatie van het binnenlands bestuur met 26 of een ander aantal doe-provincies naar een beperkt aantal Stadsprovincies is zeker een uiting van enig leereffect: pak het probleem alleen daar aan waar werkelijke knelpunten worden ervaren en waar steun kan worden gemobiliseerd, dus niet landsdekkend. Maar de invulling was ook in de stadsprovincies overwegend uniform en gestandaardiseerd. Na 2000 had men uit het voorafgaande de conclusie kunnen trekken: 'laat de probleemdefinitie en oplossing door alle betrokken partijen, inclusief de bevolking bepalen', maar die stap heeft het ministerie niet gemaakt. Ook later heb ik vaak te horen gekregen dat het land van een minister visie en sturing verwacht. Ministers zijn er om meerwaarde te bieden, om te 'scoren'. Gevolg is op het terrein van de bestuurlijke organisatie een grote mate van hardnekkigheid, althans op het middenveld van het openbaar bestuur, streven naar een blauwdrukachtige structuurgreep die eigenlijk niet meer past in het tijdsgewricht van kleine stappen. Dit is een contrast met de onderkant van het bestuursgebouw, bij de gemeentelijke herindeling, waar incrementalisme wel de overhand had en waar per saldo meer resultaten behaald zijn. Toch was ook daar de richting van het beleid een constante: schaalvergroting is een vereiste ter wille van bestuurskracht. De motor van het beleid was hier het decentralisatiestreven. De toeneming van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur zou volgens de geldende bestuurstheorie door kleinere gemeenten niet meer verwerkt kunnen worden. Een omstreden stelling, als die niet wordt gerelateerd aan de aard van de taken en aan empirisch onderzoek naar de relatie tussen schaal en bestuurskracht. Daar waar sterke gemeenschappen van belang zijn voor de inbedding van collectieve actie, zou een daadkrachtig maar afstandelijk gemeentebestuur wel eens averechts kunnen werken. Veel gemeentelijke herindelingen zijn in weerwil van grote maatschappelijk verzet van de burgerij, ook herhaaldelijk via referenda met grote cijfers bevestigd,

doorgevoerd. Het contrast met het referendum van Rotterdam is treffend. De machtsverhouding geeft de doorslag, waarbij Tweede Kamer en Binnenlandse Zaken de opvatting van verspreide lokale platte-landsgemeenschappen nog wel willen en kunnen trotseren. Weliswaar vindt gemeentelijke herindeling sinds 2002 alleen nog op vrijwillige basis plaats, maar de trend in het aantal gemeenten is onverminderd dalend. De bestuurstheorie over de bestuurskracht is dominant ongeacht of men bestuurders van nationaal, provinciaal of lokaal niveau erover hoort. Overeenkomst tussen bestuursbeleid over de organisatie van het lokaal bestuur en van het middenbestuur is het technocratisch patroon: het ideaal van een duidelijke verdeling van machtscentra, waarbij de verantwoordelijkheden in maximaal drie lagen eenduidig verdeeld kunnen worden en waarbij samenwerking en afwijkende maatwerkpatronen tot een minimum beperkt zijn.

2.3.2. Gemeenschappelijke beleidstheorie

Uniforme staatsopvatting

Tops (1985: 21), Van der Heijden (1990:165 e.v.) en anderen schrijven de aanpak van dit vraagstuk toe aan een bepaalde staatstheorie. In tegenstelling tot de pluralistische idee waarin de staat fungeert als arena waar de strijd tussen conflicterende belangen en opvattingen kan worden uitgevochten, is volgens deze opvatting de monolithische staat belast met de opgave om boven de partijen het algemeen belang te formuleren. Dit impliceert een apolitieke, centralistische, rationalistische en technocratische benadering. Als die opvatting bij Binnenlandse Zaken op alle terreinen zou domineren, waren we gauw klaar met onze probleemstelling. Dat is niet zonder meer het geval, zoals nog zal blijken in hoofdstuk 4 en 5.

Technocratische neiging

Vooraf bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie lijkt de ingenieursbenadering te floreren. Op zichzelf is het niet verwonderlijk dat juist dit onderwerp vraagt om een dichotome benadering (je gaat erover of niet) en een duidelijke schematische structuur, om concentratie van verantwoordelijkheden. Immers, het wezen van een bestuurlijke organisatie is dat ergens een punt is waar finale legitieme besluiten genomen kunnen worden. Vastigheid te midden van een grillige en dynamische werkelijkheid. Dat dus de kaarten niet worden gezet op het omgaan met complexiteit, de kunst van adhoc samenwerken en het inductief verzamelen van informatie en energie tot zich een oplossing uitkristalliseert, is op dit terrein niet zo verwonderlijk. De korte en snel vergeten escapade met complementair bestuur doet daar niets aan af.

Meer vraagtekens roept juist op de voortdurend terugkerende aandrift om het bouwwerk te slopen en opnieuw op te bouwen. Hiermee wordt immers de vastigheid die er is in machtsverdeling en in organisatorische stevigheid op de proef gesteld. Er moeten wel heel dringende redenen zijn voor zittende machten en bestaande organisaties om hun positie prijs te geven. Daar komt toch een bepaald beeld van de eigen positie van Binnenlandse Zaken om de hoek kijken. Dat is het beeld dat dit ministerie, en daarbinnen de politieke leiding, als het ware boven de bestaande machten is verheven en op basis van een visie van het algemeen belang van bovenaf kan ingrijpen om de structuur en de werkwijze te veranderen.

Rol bestuurders

Interessant is het in dit verband vast te stellen dat de meeste initiatieven voor de herinrichting van de bestuurlijke organisatie afkomstig lijken van bestuurders (minister, staatssecretaris, colleges van grote steden), dus niet zozeer van ambtenaren en ook niet van gekozen politici. Hoewel ik in alle gevallen projectleiders (De Menthon Bake, Zaaijer, Bader) kan aanwijzen, die geloofden in hun zaak, waren het toch zij niet waarop de innovatie dreef. Zij hadden het idee niet bedacht, zij stuwden het voort, maar op de vleugels van de bestuurders, hun bazen. Er is één politieke partij die de achtereenvolgende projecten steeds van harte steunt en dat is de PvdA. Maar of die houding voortvloeit uit het delen van een interventionistische bestuursopvatting of dat meer opportunistische calculaties over machtsvoordeel die opvatting verklaren is moeilijk te zeggen.

De ordening van de bestuurlijke organisatie tot zelfsturende eenheden is als de kwadratuur van de cirkel, maar blijft generaties daadkrachtige bestuurders prikkelen tot hernieuwde pogingen. Het blijft maar steeds niet lukken. Uiteindelijk is, naast de vanuit het beleid beredeneerd ongerijmde 12e provincie en de eveneens met de doctrine vloekende kaderwetgebieden alleen de bundeling van samenwerkingsverbanden uit de WGR tot stand gekomen, overigens na 18 jaar ook weer gestopt.

Al met al wordt de intrinsieke zwakte van de argumentatie steeds duidelijker. In een tijd van verplaatsing van de politiek, van netwerkbestuur en van uiterst complexe problemen, lijkt het een illusie dat het reorganiseren van regionale bestuurscentra hiervoor soelaas zou bieden. En zolang zullen de zittende machten (randgemeenten, politieke partijen die hun machtsverlies calculeren), zo nodig gesteund door de 'wisdom of crowds' in referenda, hun posities niet opgeven. Uiteraard speelt deze overweging ook bij de huiver om beleidsbemiddeling toe te passen en bij het schipbreuk lijden van complementair bestuur, zoals ook Brinkman bevestigt door de machtsfactor met zoveel woorden te noemen.

De schaduw van Thorbecke

Het model van Thorbecke (een vast patroon van democratische besluitvorming terugkerend in drie bestuurslagen met welomschreven wettelijke taken en verantwoordelijkheden) is gegeven. Dit organisch ontworpen schema is vrijelijk geïnterpreteerd en getransponeerd om de sturingsbehoefte van laat twintigste-eeuwse doeners te accommoderen. Opmerkelijk is dat geen van deze prestigeprojecten achteraf wetenschappelijk is geëvalueerd. Wat gemist wordt is lerend vermogen waardoor ook andere inzichten of perspectieven op bestuur worden toegelaten. Het discours lijkt zo vast te lopen in een autopoietisch patroon van zelfbevestiging binnen wat sommigen kortweg de bestuurderskaste noemen. Dat in het dossier van de bestuurlijke organisatie de *government*-benadering de overhand heeft, hoeft niet te verrassen. Binnenlandse Zaken zoekt, gegeven zijn natuurlijke opdracht, ordening en taakverdeling in het bestuur. Is het constateren van de *government*-benadering in dit dossier een tautologie? Er is nauwelijks een andere actor die deze positie kan betrekken, maar ook Binnenlandse Zaken had wel degelijk alternatieve strategieën kunnen betrekken, die meer recht deden aan de contingente verhoudingen in de bestuurlijke omgeving.

In schema vat ik de resultaten als volgt samen:

Schema 2.3. Scores Bestuurlijke Organisatie

Casus	I Openstaan voor Verandering		II Typering van Bestuurstheorie	III Doorwerking	Indicatie voor Omslag
	Typering Hogwood/Peters	Evaluatie Leerproces	(A = government, B = governance)		(combinatie van kolommen I, II en III)
2.1 RBB	++	-	A	-	-
2.2 Complem. Bestuur	++	-	B/Mix	-	-
2.3 VBO/Stadsprov	+	-	A	-	-
2.4 Landsdelen	+	-	A	-	-
2.5 Dualisering	+	+	A/Mix	+	-

Slot

Ik sluit deze paragraaf af met een treffend citaat uit Boogers en Hendriks (2005)

“Als het verloop en de uitkomsten van discussies over het middenbestuur in retrospectief worden beschouwd, vallen een aantal vaste patronen en kenmerken op:

- * Bestuurscentrisme: discussies over het middenbestuur kenmerken zich door een sterk bestuurscentrisme, waarbij de problemen en overwegingen binnen de overheid centraal staan. De eisen die de samenleving aan de bestuurlijke organisatie van het middenbestuur stelt, komen veel minder aan bod. Discussies over het middenbestuur zijn discussies voor, door en over bestuurders. Hoewel ruimtelijke ordenings-nota's vaak de eerste aanzet geven tot discussies over het middenbestuur, neemt BZK al snel de regie in de discussie. Er is hierbij weinig ruimte voor initiatieven van onderop. (De enige uitzondering hierop was de BoN-discussie, waarbij stadsregio's werden gevraagd zelf met vernieuwingsvoorstellen te komen²⁰. Ook al zijn maatschappelijke vraagstukken vaak aanleiding om de organisatie en inrichting van het middenbestuur ter discussie te stellen, worden organisaties uit de samenleving niet of nauwelijks bij de discussie betrokken. De gevaren van deze bestuurscentristische benadering kwamen het duidelijkst naar voren tijdens de referenda over de stadsprovincievoorstellen in Rotterdam en Amsterdam, toen de plaatselijke bevolking onverwacht hiertegen in verzet kwam. Een ander negatief effect van het bestuurscentrisme is dat de gedachtevorming en beleidsontwikkeling over het middenbestuur nauwelijks gedragen wordt door maatschappelijke partners, waardoor ze erg afhankelijk worden van politieke dynamiek. Zoals het bovenstaand historische overzicht laat zien, verdwijnen vernieuwingsvoorstellen na een kabinetwisseling meestal snel in de prullenmand.
- * Legalisme: een ander opvallend kenmerk in discussies over het middenbestuur is de grote behoefte aan duidelijkheid over taken, bevoegdheden en democratische legitimatie van het middenbestuur. In deze legalistische benadering weerspiegelt zich het BZK-perspectief dat zoals gezegd de regie op de middenbestuur-discussie voert. Nadeel van deze gerichtheid op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is dat de ontwikkeling van het middenbestuur snel als een zero sum game

²⁰ De auteurs zien hier over het hoofd dat initiatieven soms wel uit het bestuurdersveld kwamen, zoals dat van de 'Holland-Acht' die pleitten voor een Randstad-provincie.

wordt ervaren: de groei van het middenbestuur gaat dan ten koste van andere besturen. Een bestuurlijke loopgravenstrijd, waarin meestal weinig vooruitgang wordt geboekt, is dan het gevolg. Dat discussies over het middenbestuur door andere besturen als een grote bedreiging worden ervaren,

wordt nog eens versterkt door de neiging om de juridische status van het middenbestuur vooraf vast te leggen. Er is meestal weinig ruimte voor variatie en experimenten (opnieuw met uitzondering voor de BoN-discussie).

- * Generalisme: het laatste patroon in de middenbestuur-discussie is de tendens om voor specifieke problemen generieke oplossingen te zoeken. Bestuurlijke coördinatieproblemen in stedelijke agglomeraties hebben nogal eens geleid tot voorstellen voor een herinrichting van het middenbestuur voor het gehele land. Met de instelling van het Openbaar Lichaam Rijnmond (en later ook van het Openbaar lichaam agglomeratie Eindhoven) werd overigens wel tegemoetgekomen aan specifieke regionale behoeftes. Toch waren deze uitzonderingen alleen mogelijk met het zicht op een uniforme wettelijke regeling voor alle regio's. Tijdens de BoN-discussie werd voor het eerst meer selectiviteit en variëteit toegestaan, maar ook hier was er een sterke aandrang om in het gehele land nieuwe regiobesturen in te stellen."

3. Dossier Interbestuurlijke betrekkingen, Decentralisatie

3.1. Inleiding

3.1.1. De ontwikkeling van de interbestuurlijke betrekkingen en het decentralisatiebeleid

Dominant thema

De algemene ontwikkeling van het dossier van de interbestuurlijke betrekkingen en het decentralisatiebeleid vormt de rode draad van het hele bestuursbeleid en is als zodanig al grotendeels verteld in hoofdstuk 1. Opmerkelijk is dat de afbakening van het decentralisatiebeleid ten opzichte van andere dossiers moeilijk te maken is, zozeer staat dit thema in het hart van het bestuursbeleid. Sociale Vernieuwing en Grotestedenbeleid werden van lieverlee in het teken geplaatst van decentralisatie (streven naar brede doeluitkering en meer beleidsvrijheid voor gemeenten als oplossing van maatschappelijke problemen). Voorstellen voor de bestuurlijke organisatie werden onderbouwd aan de hand van hun bijdrage aan het decentralisatiestreven (gemeentelijke herindeling om taakuitbreiding mogelijk te maken, stadsprovincies idem, complementair bestuur werd afgeblazen uit vrees voor het omzeilen van decentralisatiebesluiten door vakdepartementen). Daarom is afzonderlijke geschiedschrijving van het decentralisatiebeleid vrij arbitrair. Hier richt ik me op het decentralisatiebeleid in enge zin: die operaties die zich rechtstreeks richten op de (neerwaartse) verschuiving van de taak- en verantwoordelijkhedenverdeling tussen de decentrale overheden en de vakdepartementen.

Offensief decentralisatiebeleid

Dit streven is misschien altijd wel latent aanwezig geweest bij Binnenlandse Zaken, maar expliciet beleid en geconcentreerde inspanningen laten op zich wachten tot ongeveer 1980. Formeel werd de positie van het ministerie hiervoor ingericht, beginnend met kabinetsbesluiten over de coördinatie van alles wat de gemeentefinanciën raakt, daarna ook met een passage in de Memorie van Toelichting van de Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur²¹. Uiteindelijk werd de positie wettelijk bevestigd met artikel 117 in de nieuwe Gemeentewet van 1991, luidende: “Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten”.

1980 was het jaar waarin Binnenlandse Zaken in de aanval ging met een eigen beleidsnota en een Decentralisatieplan. Kort na deze offensieve actie die met veel aplomb en politiek tam-tam werd uitgevoerd, maar die weinig concreet succes opleverde, raakte het schip van staat in onguur vaarwater, waar decentralisatie wel bij voer. De economische malaise van de jaren '80 en de noodzakelijke budgettaire terugtrekking van de rijksoverheid schiep enerzijds mogelijkheden om decentralisatie onder andere gedaanten te presenteren en anderzijds een klimaat om vakdepartementen zelf te bewegen om decentralisatie als een van de opties in de nood te overwegen. Verschillende heroverwegingsexercities vonden plaats onder de noemer ‘sanering van bestuursinstrumenten’ (specifieke uitkeringen, toezicht, planprocedures, gedeconcentreerde rijksdiensten etc.), maar hadden per saldo steeds dezelfde strekking: verminderen van bemoeienis van de vakdepartementen met de decentrale overheden. Deze aanpak op het snijvlak van heroverweging, deregulering en decentralisatie bleek aanzienlijk productiever dan de rechtstreekse aanval op taken en bevoegdheden van vakdepartementen. Eind jaren '80 werd de strategie van de strijd met de vakdepartementen verbreed door in het project D'gemeenten en D'provincies de decentrale overheden zelf te laten meespreken via een soort ideeënbuysprocedure en door als terugvaloptie in de discussie op te nemen dat eventueel eerst met de voorgestelde nieuwe verantwoordelijkhedenarrangementen geëxperimenteerd kon worden. Deze aanpak was niet zo succesvol als de daaropvolgende uitbreiding van het wapenarsenaal: de Decentralisatie-impuls. Nieuw hierin was dat het kabinet een taakstellende bezuiniging had ingeboekt, die ingevuld kon worden via onderhandelingen met VNG en IPO: macht in ruil voor geld. Belangrijk bij deze ‘innovatie’ was vooral dat de minister-president en de minister van Financiën zich als mede-belanghebbende bij decentralisatie beschouwden en aan de onderhandelingstafel naast de minister van Binnenlandse Zaken tegenover de VNG en IPO, maar soms ook tegenover de vakministers, plaatsnamen. Geen gelegenheid om decentralisatie aan de orde te stellen werd onbenut gelaten. Heroverweging en decentralisatie werden al genoemd, maar ook in de discussie over staatkundige vernieuwing (commissie-Deetman) verscheen een van de deelrapporten over dit thema. “Over decentralisatie is nooit een vers geschreven”, noemde de speciale Kamercommissie dit rapport (Commissie-Franssen 1993). Dat kwam tot de ontdekking dat decentralisatie heus niet alleen moet worden bevochten in een ongelijke machtsstrijd met de vakdepartementen, maar dat niet zelden deze ministeries zelf tot het inzicht komen dat decentralisatie wenselijk is. En zo is het ook. Decentralisatie van het welzijnsbeleid is bijvoorbeeld ontwikkeld vanuit het vakdepartement (CRM, Knelpuntennota 1974), nog voordat Binnenlandse Zaken een eigen Decentralisatienota had geproduceerd.

²¹ Beschikking van de minister-president d.d. 23 juni 1973 bekleedt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met coördinerende bevoegdheid voor alles wat de gemeentefinanciën in betekenende mate raakt; In de memorie van toelichting bij de Wet Reorganisatie Binnenlands bestuur 1974 werd de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als coördinerend minister voor de bevordering van de goede verhouding tussen het Rijk en de lagere publiekrechtelijke lichamen in het algemeen en van een gedecentraliseerd bestuur in het bijzonder.

Andere initiatieven voor interbestuurlijke betrekkingen

Een grensgeval van decentralisatiebeleid, maar passend in het rijtje van bestuurlijke overleggen over interbestuurlijke betrekkingen was de introductie van bestuursakkoorden met VNG en IPO. Vooral de zogeheten Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl (BANS) plaatsten de betrekkingen tussen de overheden in het licht van goede samenwerking, gericht op de aanpak van allerlei sectorale maatschappelijke vraagstukken, waar dus de vakdepartementen in het spel werden betrokken. Aan het eind van de jaren '90 werd de discussie van touwtrekken tussen overheidslagen en departementen verlegd naar effectieve probleemoplossing en bestuurskracht. Duidelijk werd dat na decentralisatie niet vanzelf alle voorgespiegelde heilzame effecten optraden. Beloofde effecten als maatwerk, integraal bestuur, grotere burgerbetrokkenheid etc. bleven vaak achterwege, omdat de technocratische nadelen van het centralistische beleid in handen van gemeenten en provincies niet meteen verdwenen. Verkokering, regelzucht en standaardisatie bleven na decentralisatie op een ander bestuursniveau vaak gewoon bestaan (Fleurke c.s. 1997). Het probleem van goed bestuur zat dus dieper dan de taakverdeling. Misschien zouden overheden elkaar moeten helpen om de beperkingen te overwinnen, 'decentraliseren met beleid' was meer dan taken en verantwoordelijkheden over de schutting te gooien. Later, omstreeks 2006, kwam zelfs kortstondig de opvatting bovendrijven dat gemeenten en provincies in dit opzicht een verschillende aanpak vergen. Differentiatie als beleidsthema heeft het overigens niet echt lang volgehouden binnen het bestuursbeleid dat toch vooral mikte op ordening van gelijksoortige eenheden. Al gauw was het beleid weer terug bij de oude decentralisatie-operaties, waarbij Binnenlandse Zaken zichzelf graag ziet als bewaker van de autonomie van de gemeenten en provincies tegenover 'de bemoeizuchtige vakdepartementen'. In het kabinet Rutte was het enige nieuws op dit front de taalkundige vernieuwing dat voortaan gesproken werd over decentralisaties (meervoud). De meeste projecten die hieronder beschreven worden, betreffen procesmatig andere aanpakken om hetzelfde inhoudelijke doel, namelijk meer decentralisatie, te bereiken. Daarom zal bij de typering van de innovaties op hun *governance*-gehalte vooral gekeken worden naar de procesmatige dimensies van de bestuurstheorie.

3.1.2. Coördineren ten behoeve van decentraal bestuur

Waar toe coördineren?

Ik heb in de loop der jaren over de missie van het bestuursdepartement verschillende nieuwe invalshoeken de revue zien passeren. Daarbij zijn ideeën te onderscheiden vanuit bepaalde vernieuwende bestuurlijke visies (bestuursbemiddeling, procesmanagement, scheiding tussen beleid en uitvoering en maatschappelijke democratie) of meer inhoudelijke rolopvattingen (minderhedenbeleid, duurzame ontwikkeling, troubleshooten in de wijken, burgerschapsvorming).

Uiteindelijk heeft van al deze ideeën stand gehouden de coördinerende taak ter bewaking van de belangen van de autonome gemeenten en provincies ten opzichte van bemoeizuchtige ministeries. Anno 2005 gebeurt dit aan de hand van de Code Interbestuurlijke Betrekkingen, nog immer in nauwe verbandenheid met de VNG en het IPO. Minderhedenbeleid en grotestedenbeleid, dat Binnenlandse Zaken in nauw contact bracht met actuele maatschappelijke problematiek zijn alweer afgestoten. Bestuurlijke betrokkenheid bij verzelfstandiging is wel erkend, maar niet echt voorzien van beleid en van groot inzicht in de werkelijke problemen van de uitvoering. Prille verworvenheid is de aandacht voor democratie en burgerschap, maar het is niet te zeggen waartoe die zal leiden.

Coördinatie uit de gratie

In de loop van de jaren raakte het begrip coördinatie als ‘soft’ uit de gratie. Minister Remkes spreekt liever over ‘interventies’. Dat klinkt inderdaad stoerder.

Het lijkt op het eerste gezicht of Remkes met zijn stoere taal terugvalt op een gepasseerd station, het krachtige centrum van bestuursmacht dat aan de knoppen draait waarna de samenleving zich in de gewenste richting beweegt. Een alternatieve veronderstelling is dat hij bewust of onbewust blijk geeft van een modern bestuursinzicht over gefragmenteerde sturingsrelaties die tot ver in de samenleving doorlopen. Navraag bij collega’s die er dichter bovenop zaten leert dat het begrip coördinatie door een bepaalde bureaucratische praktijk in diskrediet was geraakt. Het werd teveel geassocieerd met een ambtelijke routine die niet veel meer behelsde dan het benoemen van een onderwerp, het samenstellen van een interdepartementale werkgroep en het eindeloos hierover vergaderen. Binnenlandse Zaken levert dan de procedureel secretaris, het eerstverantwoordelijke vakdepartement meestal de voorzitter (als dit geen onafhankelijke derde is) en de inhoudelijk secretaris en andere stakeholders zijn leden. Van Ruller noemde dit ietwat misprijzend de Notarisrol (Van Ruller en Schrijver, 1986). Als dit het beeld is dat past bij ‘coördinatie’ zijn inderdaad ‘trefzekere interventies’ niet het eerste waar je aan denkt. De ‘stadsmarinier’ (zie boven) is meer het type aanpak dat past bij een coördinerende rol à la Van Ruller. Door de werking van taal en beelden zijn praktijk en spraakgebruik van deze betekenis afgedwaald.

Binnenlandse Zaken als verandermanager

Hieronder bespreek ik zes verschillende beleidsvernieuwendende projecten die in de periode 1976-2009 achtereenvolgens gericht waren op de effectieve realisering van veranderingen in de verantwoordelijkhedenverdeling in de verhouding tussen de bestuurslagen. Dit streven naar decentralisatie was in de genoemde periode een centraal thema in de politiek van de rijksdienst. Binnenlandse Zaken stond aan de lat om decentralisatie te bevorderen. Dit werd alom een zeer zware opgave geacht: Binnenlandse Zaken als verandermanager. Terugkijkend op deze periode onderscheiden we verschillende veranderstrategieën. Bij elk hiervan kunnen weer collega-ambtenaren als ‘held’ worden genoemd.

3.2. Projecten en initiatieven in het decentralisatiebeleid

3.2.1. 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 gearmteerd 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.

Typering van dit project

Ten dele voortbouwend op rudimentaire voorlopers van de coördinerende taak, bijvoorbeeld in de Inspectie voor de Gemeentefinanciën, was dit project van Polak en Van Ruller in termen van beleidsvernieuwing toch vooral een (organisatorische) innovatie in het bestuursbeleid. En zij zagen dat zelf ook zo, een systeemsprong ten opzichte van het oude legalistische Binnenlandse Zaken.

Gemeenschappelijke achtergrondfactoren die verklaren waarom deze coördinerende taken op een bijzondere manier werden aangepakt, waren de volgende:

- De onderwerpen die te maken hadden met de beheersbaarheid van de verzorgingsstaat stonden hoog op de politieke en maatschappelijke agenda, maar de ambtelijke organisatie was hierop nog niet toegesneden. De grootste slag moest intern worden gestreden. De zittende generatie ambtenaren, die het naoorlogse bestuursstelsel had opgebouwd, zag de rol van Binnenlandse Zaken vooral als behoud en beheer, fundamenteel anders dan de aanstormende critici. De generatie ambtenaren die de verzorgingsstaat, het binnenlands bestuur en de bijbehorende Financiële verhoudingswet hadden opgebouwd waardeerden dit stelsel in wezen positief. Hier bovenop trad een nieuwe kritische generatie aan, die meende dat het stelsel de grenzen van zijn sturingsmogelijkheden had bereikt en dat het tijd werd voor een omkering
- Een voor de behartiging van deze taken ingestelde Gideonsbende koesterde een gevoel van vernieuwing en verovering ten opzichte van de rest van ambtenarij en politiek. Deze voorhoede koesterde de verwachting dat de weerspannige meerderheid door politieke machtsvorming kon worden overruled; altijd kan een beroep worden gedaan op het politieke machtscentrum, eerst om de opdracht en de legitimatie van de Gideonsbende vast te leggen en daarna om alle te verwachten conflicten met de achterhoede te beslechten. De feitelijke werking van het binnenlands bestuur met zijn 583 specifieke uitkeringen en departementale verkokering, onder meer ondubbelzinnig beschreven door de commissie Herstructurering Rijksdienst, leek hen gelijk te geven.
- Behalve redeneren en overleggen hebben de coördinatoren zelf geen machtsmiddelen en instrumenten (regels, geld) tot hun beschikking; zij moeten het hebben van de overtuigingskracht dat zij eigenlijk hogere belangen dienen en van hun steun door politiek en abstracties als de burger, de samenleving; Eigenlijk was de ambtelijke steun van bondgenoten onontbeerlijk. Het meest in aanmerking hiervoor kwam Financiën, in het bijzonder de Inspectie der Rijksbegroting, maar deze werd door velen eerder als concurrent en tegenspeler gezien dan als bondgenoot;
- Ideeën en maatschappelijke noodzaak zijn volgens deze gedreven bestuurlijke vernieuwers uiteindelijk sterker dan enghartige deelbelangen die alleen uit bureaupolitieke motieven de status quo tegen het hogere, bredere algemeen belang bewaken.

Het succes van de inspanningen om een extern coördinerende taak op te tuigen betreft niet alleen een interne reorganisatie, het verschuiven van poppetjes en het anders tekenen van harkjes. Het gaat om veranderen van werkwijze en oriëntatie, externe gerichtheid op de daadwerkelijke gang van zaken binnen departementen en binnen gemeenten. Over deze aanpak en over de impact van die werkwijze gaat een flink deel van de hiernavolgende voorbeelden.

Hoe men ook verder over de effecten van deze beleidsvernieuwing mag oordelen, deze is beklifd. Ik noem het in twee opzichten een systeemsprong.

1. In de organisatiecultuur werd de externe oriëntatie bij de beoordeling van maatregelen in het binnenlands bestuur ingebakken. Zij werd gematerialiseerd door de aanstelling van ‘accountmanagers’ die permanente contacten onderhielden met de bronnen van de beleidsontwikkeling in het binnenlands bestuur, de vakdepartementen en allang niet meer het moederdepartement Binnenlandse zaken.
2. De inhoudelijke beoordeling van de beleidswerkelijkheid werd in plaats van drager van het bestaan de bestel fundamenteel kritisch. De generatie beleidsambtenaren van de wederopbouw na de oorlog werd opgevolgd door een aanstormende, vernieuwingsgezinde generatie met hoge ambities (en maakbaarheidspretenties).

Evaluatie van de coördinerende taak als zodanig is mij niet bekend, al zou men elke reorganisatie die na 1980 is gevolgd als zodanig kunnen beschouwen. Deze hebben tot de dag van vandaag niet wezenlijk tot verandering geleid van de gedachten die door Polak en Van Ruller zijn gezaaid, ook al gaf de introductie tot dit hoofdstuk aan dat het woord coördinatie tot misverstanden leidde en daardoor uit de gratie raakte.

Positionering in het denkschema *government-governance*

De inhoudelijke doelstelling van het project verraadt een bestuurscentrische opvatting, omdat het heil wordt verwacht van nieuwe structuren en taakverdelingen binnen het openbaar bestuur. De filosofie van de commissie-Vonhoff klinkt duidelijk door in de gedachten van de ontwerpers van het idee waarbij Binnenlandse Zaken zou zorgen voor samenhang en taakordening. Gedurende een bepaalde periode in de jaren ‘90 sloeg de twijfel toe, zoals we zullen zien in par. 3.2.7., maar daarna is de bestuurstheorie van de Gideonsbende weer onverdroten voortgezet.

De innovatiedragers waren ook kind van hun tijd in de zin dat zij de rationele besluitvorming, het rationele actormodel van de Commissie voor de bevordering van Beleidsanalyse en de RAND-corporation omarmden. Dat planningsdenken is later overigens helemaal verdwenen en vervangen door de even modieuze opvattingen van de procesplanners. Qua sturingsaanpak en vooral ook wat betreft de wijze van informatievergaring zie ik echter ook kenmerken van *governance*. In de eerste plaats is de benadering noodgedwongen samenwerkingsgericht. Het gaat om horizontale coördinatie, niet om verticale machtsuitoefening, Althans in hoofdzaak. Omdat het achterliggende probleem wel degelijk wordt gezien als een machtsvraagstuk (de zwakke gemeenten tegenover de boze sectorale krachten), is soms een beroep op verticale methoden verleidelijk: wetgeving en kabinetsuitspraken over normen van goed bestuur, taakstellingen over vermindering van bestuursbemoeienis en bestuursinstrumenten, bondgenoten inschakelen om veranderingen door te drukken. Deze machtsstrategie zal in de volgende paragraaf terugkomen. De oriëntatie op de werkelijkheid is weer bottom up. Niet alleen omdat decentralisatie de belangrijkste doelstelling is, maar ook omdat men zijn inspiratie ontleent aan concrete praktische problemen (die inderdaad veelvuldig voortvloeien uit bureaucratisch centralisme en verkokering). De ondernemende ambtenaar, die door persoonlijke verkenning van ontwikkelingen in het veld zich in staat acht om verkokering te doorbreken en niet op elkaar aansluitende arrangementen te verbinden, is typerend voor dit veld. Van Ruller en Hoff waren hier prototypen van, hun latere opvolgers lieten zich meer disciplineren door de politieke cultuur van het Nieuw Publiek Management, maar altijd is er een belangrijke vrijbuiterscomponent van de frontlijnwerker in het werkveld van de coördinerende taak overeind gebleven.

Deze casus kan dus overall als ambivalent scorend ten opzichte van de begrippen *government* en *governance* worden beschouwd.

3.2.2. Elco Brinkman, offensief decentralisatiebeleid vanuit Binnenlandse Zaken

Typing van de offensieve benadering

De opmars der politicologen en bestuurskundigen was binnen Binnenlandse Zaken een novum, al kwam deze later op gang dan bij veel vakdepartementen. Zij dachten over macht niet als gegeven (zero sum) maar als iets wat te veroveren was. Ze prikten de uitkomsten van besluitvormingsprocessen (wetgeving) door: niet de wil van hogerhand (de wetgever), maar als resultanten van zware strijd en handig communiceren. Daar konden zij zelf ook aan gaan meedoen. Helemaal nieuw was het idee zeker niet, maar in het verleden ontbraken de tanden aan dit beleid. Het zou dus beleidsaanpassing genoemd kunnen worden. Het politieke steekspel van de 'interventies' is in het bestuursbeleid ook niet meer weggegaan en in dat opzicht een duurzaam succes. De evaluatie van deze aanpak laat voorlopig op zich wachten, al heeft de Raad voor het Binnenlands Bestuur al vroeg in de jaren '80 de vloer aangeveegd met de machtsstrategie in het decentralisatiebeleid (Raad Binnenlands Bestuur, 1984, 1987, 1988)

Inhoudelijk leverde de politisering van het bestuursbeleid onmiskenbaar een verbreding van het speelveld op, omdat de politieke besluitvorming die aan bestuurlijke arrangementen ten grondslag ligt in het beleid van Binnenlandse Zaken werd betrokken. Het bleef echter een interne organisatorische ingreep, met inhoudelijk een nogal eenkennige gouvernementele argumentatie: als het maar decentralisatie opleverde binnen de bestuurskolom (aanvankelijk naar provincies-nieuwe stijl, later bij voorkeur naar gemeenten). Zoals we hebben gezien, is deze decentralisatiefilosofie meer gericht op verdelen dan op delen van verantwoordelijkheden.

De innovatie van Brinkman had weinig resultaten in termen van concrete decentralisatie. En waar die plaatsvond kon zelden Binnenlandse Zaken zich beroemen op de verovering ervan²². De zichtbare winst was vooral van bureaupolitieke aard: Binnenlandse Zaken had zich als lastige, maar onvermijdbare tegenspeler een geïnstitutionaliseerde plaats verworven aan de vergadertafels van interdepartementaal overleg.

Vernieuwers geparachteerd

Omdat de vernieuwing duidelijk van de top uitging, met de nieuwe DG als spil, is het vreemd om dit proces te beschrijven als een resultaat van een vrije verkenning in een chaotische fase van onzekerheid en creatieve externe oriëntatie binnen de organisatie. En toch is dat element er wel. Niet zozeer de ideeën als wel de mensen die ze belichaamden kwamen van buiten: Brinkman, maar eerder al Henk van Ruller, die we hierboven al zijn tegengekomen en een reeks jonge academici, waaronder ik zelf. De belangrijkste uitdaging van de ambitieuze en hardwerkende jonge held Brinkman lag intern. Hij moest de traditionele inzichten en belangen van de nog zittende directeuren BB en FBB overwinnen. Als de oude orde als

²² Ik herinner me zegge en schrijve 'één voorbeeld waarbij de overdracht van een specifieke uitkering, die technisch gezien zonder meer mogelijk was (omdat de grote steden een aparte toedeling kennen in het Gemeentefonds) werd afgedwongen na een patstelling tussen staatssecretaris De Graaff-Nauta en minister van Aardenne en de arbitrage van minister-president Lubbers werd ingeroepen, die Binnenlandse Zaken in het gelijk stelde. Van het zogeheten voorwaardenschepend beleid om bedrijfsterreinen te herstructureren vond ook hij dat grote steden dat zelf moesten kunnen. De wethouders en ambtenaren van deze steden waren ons allerminst dankbaar voor deze gewonnen vrijheid. Ze raakten als prijs hiervoor echter wel een handige entree binnen het ministerie van Economische Zaken kwijt.

legalistisch kan worden beschreven, werd de nieuwe gedreven door een idealisme voor maatschappelijke vernieuwing, dat ik hierboven al als ambtelijk ondernemerschap heb getypeerd. Een basis voor netwerk-governance werd hiermee gelegd. Bij de onorthodoxe behandeling van nieuwe onderwerpen als minderhedenbeleid, drugsbeleid etc. door Van Ruller en Hoff in hun Agenda-overleg kwam dat multi-stakeholdergovernance zelf ook wel naar voren. Maar bij de hoofdmissie van de Gideonsbende, een evenwichtiger verantwoordelijkhedenverdeling in het binnenlands bestuur was de governmentbenadering in denk- en werkwijze ondanks dit element overheersend.

3.2.3. Van Ruller, Uhl, Sanering specifieke uitkeringen

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 niet over inhoudelijke vragen of een bepaalde taak ten principale beter op nationaal of decentraal niveau behartigd kon worden. De pijlen werden gericht op de verschillende bestuursinstrumenten die het Rijk hanteerde, zoals 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.

Typing van de ontwikkeling van dit project

Henk van Ruller maakte de eerste interne nota over het fenomeen specifieke uitkeringen, onder de naam 'Het Pottenverhaal'. Later werkte de chef Financiële Verhoudingen, Gerrit-Jan Uhl, de criteria uit die een specifieke uitkering nog rechtvaardigen en wanneer de algemene uitkering voorkeur geniet. De beleidsinnovatie ligt aan het begin van het decentraliseringsbeleid omstreeks 1980. De 'uitvinding' om decentralisatiebeleid te pakken via beleidsinstrumenten die geteld en gemaximeerd kunnen worden, noem ik een beleidsaanpassing. Inderdaad heeft de sanering de eerste twintig jaar heilzaam gewerkt in het herstellen van het machtsverevenwicht tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het aantal specifieke uitkeringen liep terug van 583 tot iets boven de 100. Daarna kon het ministerie er geen genoeg van krijgen. Beleidsbeëindiging of beleidsopvolging bleven gedurende de hele onderzoeksperiode uit. Tijdens het Programma Andere Overheid in 2003 was sanering van specifieke uitkeringen nog steeds een speerpunt. In de balans tussen *government*- en *governance*-denken slaat het denken door in de richting van het eerste. Inhoudelijk zou men met een maatschappelijke probleembenadering pragmatischer redeneren; ook al zou het verdeeltechnisch niet onvermijdelijk zijn kun je een wethouder, gedeputeerde of bewindsman de credits gunnen een subsidie te regelen en daarmee voor specifieke projecten de onderlinge samenwerking te onderlijnen. Maar wil dat echt een verdienste blijven, dan moet het met mate worden toegepast.

Verder geldt alles wat hiervoor al over het decentralisatiebeleid is gezegd, een uiting van een offensieve ambtelijke aanpak, maar overwegend top-down ingericht.

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

On speaking terms

Bestuursakkoorden werden in de jaren '90 plotseling enorm populair. Voor Binnenlandse Zaken was de uitvinding van een set informele, met VNG en IPO uitonderhandelde spelregels in een gezamenlijk ondertekend 'Memorandum of Understanding' een nouveauté, een beleidsinnovatie dus. 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 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.

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 verstoep 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 wiskundig 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 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.

Typing van de ontwikkeling van dit project.

Zoals hierboven al gesteld, was het bestuursakkoord in 1987 een beleidsinnovatie, maar daarna is tot op heden sprake van handhaving van het, vooral in communicatief opzicht, succesvolle instrument.

Beleidsaanpassing was de eenmalige poging om de bestuursakkoorden in het veld tot leven te brengen (BANS). BANS is uitgebreid geëvalueerd, maar tot een vervolg heeft het niet geleid.

In termen van *governance*-denken zou de samenwerkingsgedachte positief gewaardeerd kunnen worden, maar omdat het instrument zich zo duidelijk beperkte tot de Haagse wereld van Rijk, IPO en VNG was dat maar schijn. De poging om af te dalen tot maatschappelijke problemen in het BANS is nauwelijks geslaagd, omdat met uitzondering van plattelandsbeleid in Noord-Limburg echte stakeholders niet betrokken waren, en ook niet gecontinueerd. Behoudens enkele vervolginiciatieven die indirect uit het BANS voortvloeiden, waar ik verderop nog terugkom. Dus de goede bedoelingen ten spijt bevestigt ook de geschiedenis van het Bestuursakkoord de dominantie van het *government* denken binnen het bestuursbeleid.

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

Nederlandse vertaling van Frikommuner

Het begin was mooi. Serendipiteit met een Scandinavisch voorbeeld, dat werd ontdekt tijdens een OESO-conferentie in Istanbul en paste in een Nederlandse *window of opportunities* (Kingdon 1995). 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 ideeënbus (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.

Typering van het project

Door zijn aanpak was dit project een voorbeeld van beleidsaanpassing van het decentralisatiebeleid, dat op andere wijze werd voortgezet. Eigenlijk was ook de uitkomst best bevredigend, al was het maar omdat voor het eerst bleek dat gemeenten en provincies zelf zaten te springen om meer beleidsvrijheid. Procesmatig bezien was deze aanpak veel opener dan het traditionele overleg in Haagse vergaderkamers, met echte gemeenten of provincies aan tafel en met onberekenbare uitkomst.

Misschien wel daarom heeft de vernieuwing van het D'project zich niet doorgezet. Nadien is er nimmer meer iets dergelijks ondernomen. De ingewikkeldheid van de implementatie zal een van de factoren zijn geweest waarom men ervan terugschrikt. Elk experiment verlangt immers weer een aparte wettelijke regeling om de ontheffing van het geldende regiem mogelijk te maken. De experimentenwet D'gemeenten en D'provincies werd ongelukkigerwijs ook nog doorkruist door een kabinetswisseling (1989), waardoor nog extra vertraging werd opgelopen voor de winkelopeningstijdenregeling, die tijdens de demissionaire periode van het kabinet Lubbers II controversieel werd verklaard. Naast de juridische ingewikkeldheid zal ook meegespeeld hebben dat vooral de gemeenten niet erg fantasierijk waren gebleken bij het doen van voorstellen, die hun eigen takenpakket ingrijpend zouden kunnen vergroten. De circa 400 te onderscheiden voorstellen uit gemeentelijke kokers waren vrijwel zonder uitzondering gericht op de verlichting van bureaucratische voorschriften; de provincies hadden daarentegen wel claims voor nieuwe taken ingediend. Ten slotte heeft de (centrale) overheid zich weinig enthousiast betoond voor experimenten met alle onzekerheid en ongelijkheid die deze kunnen meebrengen. Dat zou in later jaren alleen maar meer worden. Behalve het gedoe dat een experiment en bijbehorende evaluatie meebrengt, is de kans te groot dat het experiment mislukt (beleidsschade) en als het zou slagen moet men zijn verlies toegeven (prestige) en is het beleidsinstrument kwijt. Ook in dat opzicht bracht het D'project niet wat op basis van de beleidstheorie, mede op basis van Scandinavische ervaringen, verwacht mocht worden. Wel degelijk waren er resultaten, ook zeker door de steun van VNG en IPO, die versterking opleverden voor de positie van Binnenlandse Zaken, die tot dusver in zijn eentje had geopereerd. Misschien toch te veel een eenmalige '*window of opportunities*'; hoe dan ook, ondanks goede respons van gemeenten en provincies is de experimentele aanpak-van-onderaf nimmer herhaald.

Wel is dit een van de weinige projecten die achteraf zijn geëvalueerd, zij het intern. De conclusie van die evaluatie was niet: "dit nooit weer", maar de animo was danig bekoeld door het lange tijdsverloop tussen de start in 1987 en de afronding van de experimenten in 1993! Omdat er verder nooit meer iets met de aanpak is gedaan, zelfs niet met sommige elementen kan toch worden gezegd dat hier weinig geleerd is²³.

Plaatsing van het project op de *government-governance* as

De vernieuwing van het project D'gemeenten zit weer vooral aan de proceskant. Inhoudelijk is er niet veel nieuws onder de zon. De doelstellingen zijn onveranderlijk gericht op decentralisatie en deregulering in de interbestuurlijke betrekkingen. Dus stroomlijning van de verantwoordelijkheden in de bestuurlijke kolom, ongeacht de resultaten in het maatschappelijke veld en ook vrijwel zonder druk van maatschappelijke partners die vonden dat dit een goed idee zou zijn (eerder integendeel). Wel was de inzet gericht

²³ Een soortgelijk idee, 'Right to Challenge' is in 2011 opnieuw toegepast bij het streven naar regeldrukvermindering, en 'toevallig' weer geïmporteerd uit Scandinavië, zonder dat iemand (behalve ik) het verband met dit eerdere project kon leggen.

op vergroting van de vrijheid onderin het bestuursgebouw, waardoor in theorie meer differentiatie en interactie met actoren (burgers) kon plaatsvinden, maar deze uitkomst werd niet gecheckt. Dus inhoudelijk zitten we nog steeds overwegend aan de *government* kant.

Qua proces werd na de introductie van de ondernemende ambtenaar weer een stukje meer onzekerheid toegevoegd, lef getoond. Dit ambtelijk geïmporteerde idee lijkt een schoolvoorbeeld van ‘complex adaptieve dynamiek’. Uit Zweden, via Istanbul, op Nederlandse leest aangepast: ‘assemblages’ (Delanda, 2006). Typische begrippen uit de complexiteitstheorie (Teisman, 2005).

Ook inhoudelijk werd de uitkomst aan de regie van het toeval overgelaten (Schrijver, 1992). Deze kenmerken, de gezochte samenwerking met VNG en IPO en vooral afhankelijkheid van de inbreng van de D’gemeenten en van het daarop volgend overleg met de vakdepartementen, passen wel meer bij een *governance*-benadering, maar het risico op al te gekke uitzonderingen op het takenpakket van de Nederlandse standaardgemeente werd door de gekozen opzet van het project onder invloed van de VNG de kop in gedrukt. Die gecontroleerde invulling gericht op landelijke implementatie van de voorstellen maakt het project meer *government*-achtig dan de Scandinavische variant.

3.2.6. 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). Nu zaten de VNG en IPO aan de andere kant van de tafel en had Binnenlandse Zaken de steun verworven van Algemene Zaken en Financiën. Er moest aan twee kanten onderhandeld worden om zoveel decentralisatievoorstellen te verzamelen dat een ‘efficiencykorting’ van 500 mln gulden bereikt kon worden: met de vakdepartementen aan de ene tafel en vervolgens met VNG en IPO

Typing van dit project

Wederom een beleidsaanpassing naar aanleiding van omgevingsfactoren: een bezuinigingsoperatie (“Tussenbalans 1991”) te benutten om decentralisatie tot onderhandelingsobject te maken (macht voor geld), waarmee tevens voor het eerst machtige bondgenoten Algemene Zaken en Financiën geïnteresseerd raakten in het onderwerp, ook op ministerieel niveau. Opmerkelijk dat ondanks relatief succes van deze aanpak het bij deze ene keer is gebleven. Het project is niet geëvalueerd en er is dus ook institutioneel weinig van geleerd, met uitzondering van één verworvenheid, het betrekken van de genoemde ministers in het Overhedenoverleg, dat in het kader van de Bestuursakkoorden met VNG en IPO nog steeds bestaat.

In *governance*-opzicht is het een winstpunt dat de vakministeries geprikkeld werden mee te denken. Sommige voorstellen hebben hierdoor wel iets aan maatschappelijke relevantie gewonnen, zoals de voorbeelden laten zien. Onderhandelingen en samenwerking met stakeholders versterken dit element in procesmatige zin (horizontale sturingsverhoudingen, informatievergaring van buitenaf). De overwegende inhoudelijke oriëntatie blijft echter een *government*-karakter dragen, zoals alle decentralisatie-operaties van Binnenlandse Zaken.

3.2.7. Berend v.d.Ploeg/Gerard Houterman: Decentraliseren met beleid 1997-2000

Denken vanuit maatschappelijke problemen

De nieuwe directie Coördinatie Bestuursbeleid en haar opvolgers (afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen) verkeerden in permanente discussie over de formulering van hun 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. Doelmatig, doeltreffend en democratisch bestuur zou aan andere maatstaven moeten worden afgemeten. Dit besef zou geduid kunnen worden als een ontluikend *governance*-denken gericht op maatschappelijke probleemoplossing. Er zijn verschillende pogingen aanwijsbaar om Binnenlandse Zaken meer in een adviserende en verkennende rol te plaatsen om de kwaliteit van het bestuur op een hoger plan te brengen, niet vanuit vooropgezette doctrines, maar uitgaande van wat in de praktijk werkt. Producten uit die periode waren onderzoek naar de effecten van decentralisatie 'Decentraliseren met Beleid' (Fleurke c.s., 1997), de kabinetsreactie op het slotadvies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur 'Besturen op de Tast', een aantal leerbijeenkomsten met gemeenten en andere betrokkenen over complexe vraagstukken als integrale veiligheid, jeugdzorg en gebiedsontwikkeling en de escapades van Binnenlandse Zaken op het terrein van procesmanagement en ketenregie (zie verderop).

Typing van deze ontwikkeling

Even leek het decentralisatiebeleid en de Thorbeckiaanse bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken van zijn voetstuk te vallen. In een fin-de-siècle atmosfeer werden nieuwe ideeën verkend, Besturen op de tast (Rbb 1996), Dansen tussen de schalen, Decentraliseren met beleid en procesmatig: verbinden van gelijkgestemde vernieuwers. Organisatie-adviseur Anne Alons leerde de medewerkers van IB wat een echte veranderstrategie inhoudt: netwerken bij de departementen, vernieuwingsgezinde krachten opsporen en deze met elkaar verbinden. Deze intensieve persoonsgerichte aanpak van binnenuit was voor mij een eye-opener en voor Binnenlandse Zaken destijds twee bruggen te ver. Grada Lautenbach merkt op dat de term coördinatie na 2000 is vervangen door 'interventiekraft'.²⁴

"Steeds stuiten we vanuit het streven naar doelrealisatie op bepaalde belemmeringen. Bijvoorbeeld: de gemeenten zijn te klein, of het Gemeentefonds past niet, of de bestuurskracht van het lokaal bestuur schiet tekort, provincies zijn te groot."

Volgens haar komen deze thema's niet door het pleidooi voor decentralisatie op de agenda. Zij ziet de discussies over het bestuur juist als middel, niet als doel op zich.

"Die kwesties komen juist door inhoudelijke beleidsproblemen op de agenda. Voorbeeld is verkeer en waterstaat. De inhoudelijke behoeften van het openbaar vervoer, dat zich op regionaal niveau afspeelt, daar moest in worden voorzien. Vanuit die inhoud gingen we meedenken en kwamen uiteindelijk uit op zoiets als vervoersregio's. Daarna kwamen we weer onze collega's bij Binnenlandse Zaken tegen, die behoefte hadden aan overzichtelijkheid en stroomlijning en al gauw vonden dat er wildgroei ontstond."

In dat opzicht is vooral de afdeling interbestuurlijke betrekkingen in de jaren vlak voor de eeuwwisseling pragmatischer en probleemgevoeliger geworden. Dit past in een trend naar vermaatschappelijking (*governance*).

²⁴ Vraaggesprek met Grada Lautenbach gehouden op 16 augustus 2007 te Den Haag

Daar tegenover staat dat de kabinetten na 2000 weer taakstellingen bleven formuleren over het aantal specifieke uitkeringen, decentralisatie waardoor de coördinatoren weer tegenover de vakdepartementen kwamen te staan. De oester klapte kort na de eeuwwisseling dicht en het decentralisatiebeleid (Binnenlandse Zaken tegen de rest) hernam zijn loop, inclusief de sanering van bestuursinstrumenten. Deze duidelijke oprisping van *governance* denken beklifde niet. Het bleef bij een vriendelijke aanvechting, waaronder de dominante *government*-benadering niet van zijn plaats kwam. Verderop zal ik nog andere soortgelijke voorbeelden laten zien die een zelfde lot ten deel zou vallen. Eerst volgt er al meteen hierna een.

3.2.8. Marbeth Bierman: gedifferentieerde contracten met gemeenten

Plaatsing in de ontwikkeling van *government* naar *governance*.

Het instrument maatwerkcontracten zou volgens een ambtelijke brainwave van de directeur IBI Marbeth Bierman de gemeenterechtelijke doctrine van autonomie en medebewind kunnen aanvullen, maar realisatie daarvan was voor Binnenlandse Zaken een brug te ver. Zoals de commissie-Bovens van de VNG (Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, 2006) beargumenteerde, zijn een sterkere maatschappelijke oriëntatie van het bestuur (*governance*) en differentiatie keerzijden van dezelfde medaille. Mevrouw Bierman probeerde in verschillende gesprekken het aloude uniformiteitsdenken bij Binnenlandse Zaken om te buigen. In 2006 was er zowaar om eer te bewijzen aan de VNG-commissie een korte aanzet tot een project bij BFO om differentiatiemogelijkheden te verkennen, maar toen het kabinet Balkenende II viel, verdween dit project geruisloos. Net als complementair bestuur, en het Scandinavische frikkommunermodel, paste dit idee (nog) niet in het bestuursbeleid. Een zoveelste aanwijzing dat de *government*-benadering binnen Binnenlandse Zaken onverminderd stevig in het zadel zat.

3.3. Bestuurstheorie bij decentralisatiebeleid en interbestuurlijke betrekkingen

3.3.1. Verloop in de tijd

Veranderstrategie en contingentie

Decentralisatiebeleid begon met de meest voor de hand liggende methode, niet bepaald contra-intuïtief. Kortweg kan deze methode worden gekarakteriseerd als ramkoers. 'De machtsstrategie' werd hij door de Raad voor het binnenlands bestuur (RBB) genoemd, maar dan vooral in verband te brengen met het strijdperk van Don Quichotte. Al gauw kregen de vakministeries door dat er machten waren die nog sterker bleken dan regeerakkoorden en de kamerbrede dreigende moties, namelijk die welke zich in de arena van de afzonderlijke departementen bevonden, belangengroepen, instellingen met hun werknemers, kamercommissies, etc. De politieke opdrachten en taakstellingen die Binnenlandse Zaken wist mee te krijgen waren helaas nooit specifiek genoeg om te voorkomen dat de ministeries die men hiermee confronteerde met succes konden verwijzen naar de burens, waar decentralisatie misschien wel mogelijk was, maar hier niet.

De echte innovatie was vooral dat Binnenlandse Zaken met een offensief decentralisatiebeleid begon. Alle andere innovaties liepen spoedig spaak. Het bleven aanvechtingen. Latere varianten op de machtsstrategie (decentralisatie-impuls) waren al iets meer sophisticated in die zin dat ze door coalitievorming

meer macht wisten te mobiliseren en de VNG en IPO aan de andere kant van de tafel lieten plaatsnemen. Binnen mijn toetsingskader voor het typeren van bestuurtheorie als meer *government of governance*-gericht (doelstellingen, proces, informatievergaring) zijn de projecten in dit dossier overwegend vernieuwingen op het vlak van procesaanpak geweest. Hierbij werd geleidelijk en mondjesmaat meer vrijheid van onderop, meer invloed van contingente factoren toegelaten. Een toepasselijke metafoor voor het ontstaan van een vernieuwing op dit terrein die van onderaf ontstond, het D' project, is de chaostheorie, waar wonderlijk spel van het toeval + de aanwezigheid van 'attractoren' tot een zodanige klontering van energie leidt dat er opeens een besluit wordt genomen dat ook nog tot iets leidt. Ook het denkmodel van March en Olsen (1995) met hun garbagecan-model van beleidsvorming komt hier dicht bij in de buurt. Er zaten nog andere kleine omslagpunten in de aanpak van het decentralisatiebeleid, waarvan de sanering van bestuursinstrumenten over de volle breedte van de rijksoverheid de meest krachtige en succesvolle is geweest. Preventief toezicht en kroonberoep zijn met wortel en tak uitgerooid, verplichte planprocedures verdwenen geleidelijk, omdat ze niet aan de maakbaarheidsverwachtingen konden voldoen. Alleen specifieke uitkeringen staan tot op de dag van vandaag op de agenda. Een uniek staaltje van beleidscontinuïteit voor Binnenlandse Zaken, alleen overtroffen door gemeentelijke herindeling. Qua veranderstrategie om het beleid van de ministeries te beïnvloeden kwamen de decentralisatieoperaties van Binnenlandse Zaken niet echt over de brug. Daarvoor moet zo dicht mogelijk worden aangesloten bij de handelingsperspectieven van de betrokkenen en de daar al aanwezige veranderbereidheid. Dat vergt van de sturende actor een sterk inlevingsvermogen en bereidheid al naar gelang de specifieke situatie op maat te faciliteren. Daarvoor moet de prijs worden betaald van een sterk verbrokkeld patroon van veranderingen en aanpakken, maar het komt wel ten goede aan de effectiviteit en het enthousiasme van de partners. Verandering moet van binnenuit komen. Dat Binnenlandse Zaken van de ervaringen met de D' gemeenten, de Decentralisatie Impuls en de lessen van Anne Alons niet veel heeft opgestoken blijkt uit het feit dat het Programma Andere Overheid weer op de oude manier is opgezet, als een voor de hele rijksoverheid uniforme top-down instructie die voorbijging aan de probleembeleving bij de afzonderlijke ministeries (zie par. 6.2.2.).

3.3.2. Gemeenschappelijke beleidstheorie

Wat betreft de inhoudelijke doelstellingen van het beleid voor interbestuurlijke verhoudingen heeft het decentralisatiestreven gedurende de hele periode op het bestuursbeleid een zwaar stempel gedrukt. Of het gaat om de bestuurlijke organisatie, de financiële verhouding of het achterstandsgebiedenbeleid, steeds werd de vergroting van de vooral gemeentelijke autonomie als de maatstaf voor de bestuurlijke beleidskeuzen gedefinieerd. 'De heldere (gescheiden) verdeling van verantwoordelijkheden vloeit voort uit een probleemgerichte benadering', stelt de visie op de interbestuurlijke verhoudingen (Ministerie BZK, IPO, VNG 2005). De probleemgerichte benadering mondt dus niet uit in een samenwerkingsmodel of in wisselende coalities en zeker de maatschappelijke partners (en de burgers) blijven buiten de boot. Binnenlandse Zaken zorgt dat het bestuur door middel van decentralisatie 'dichter bij de burger' komt en daar moeten dezen het mee doen. Dat er uiteindelijk vorderingen zijn gemaakt vanuit het gezichtspunt van de burger, is zeker. Alles beter dan het topzware bestuursmodel van de jaren '70. De bestuurtheorie over de interbestuurlijke betrekkingen concentreert zich op een antagonisme tussen de algemene decentralisatie-vriendelijke lijn van Binnenlandse Zaken en het sectoralisme van de vakdepartementen. Dit idee heeft zoals dit boek laat zien, het discours in het hele bestuursbeleid beïnvloed, niet alleen bij het decentralisatiestreven. Dit discours laat behalve uit bovenstaande projecten, zich goed herkennen in het

Jaarverslag van de afdeling IB van 2006:

“De inzet van het in twee teams (‘sociaal’ en ‘fysiek’) georganiseerde accountwerk is interdepartementale, en steeds meer ook interbestuurlijke, beleidsontwikkelingen te signaleren en zorg te dragen voor coördinatie en actief bijdragen in de beleidsvorming van andere departementen op het onderdeel bestuurlijke arrangementen (kerndossiers). Vanuit de bijzondere verantwoordelijkheid van BZK ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen bewaken en bevorderen we de consistentie in het interbestuurlijk handelen en plegen interventies naar andere ministeries en naar de decentrale overheden op basis van de Code interbestuurlijke verhoudingen.

We denken mee over de beste bestuurlijke arrangementen, meestal in zeer nauwe samenwerking, met FO die verantwoordelijk is voor de financiële arrangementen.

De handhaving van die Code vraagt een aanzienlijke inhoudelijke maar ook coördinerende inspanning. Zo bekeken is de Code een van de ‘hardere instrumenten’ in ons werk. We hebben het zo georganiseerd dat anderen in principe niet ‘om ons heen kunnen’ door een ‘interbestuurlijke verhoudingenvakje’ op het aanbiedingsformulier van de ministerraad.”

Er is veel op de veronderstelde tegenstelling met de vakdepartementen af te dingen. Toch is het bestuursbeleid grotendeels blijven steken in de strijd tegen dit fantoom, en hebben daardoor andere aspecten van de maatschappelijke ontwikkelingen relatief minder gewicht gekregen.

In schema kan het beleid voor betere interbestuurlijke betrekkingen als volgt gescoord worden.

Schema 3.3. Scores Interbestuurlijke Betrekkingen/Decentralisatiebeleid

Casus	I Openstaan voor Verandering		II Typering van Bestuurstheorie	III Doorwerking	Indicatie voor Omslag
	Typering Hogwood/Peters	Evaluatie Leerproces	(A = government, B = governance)		(combinatie van kolommen I, II en III)
6.1 Coördinerende Taak	++	- ?	A	+	-
6.2 Offensief Decentralis.	+	+	A	+	-
6.3 Specif. Uitspraken	+	-	A	+	-
6.4 Bestuursakkoorden	+	+	A/Mix	+	-
6.5 D'gemeenten	+	±	A/Mix	-	-
6.6. Decentralisatieimpuls	±	-	A	-	-
6.7. Dec. met beleid	+	-	B	-	-
6.8. Differentiatie	+	-	B	-	-

4. Dossier Achterstandsproblemenbeleid

4.1. Algemene ontwikkeling van dit dossier

Binnenlandse Zaken is van oudsher belast met het scheppen van voorwaarden voor een vitaal en krachtig lokaal bestuur. Dat betekent onder meer de zorg voor het bestuurlijk geraamte, dat in par. 2 is behandeld en streven naar de bescherming van een autonome bestuursfeer voor het decentraal bestuur, waardoor de oorspronkelijke gelaagde structuur van Thorbecke in stand kan blijven.

Van een iets andere orde, maar evenzeer voorwaardenscheppend voor het Huis van Thorbecke, zijn werkcondities voor krachtige gemeenten, bijvoorbeeld een solide financiële verhouding en een afgewogen bestuursstatuut (de Gemeentewet). Deze onderwerpen, de Financiële Verhoudingswet en de Gemeentewet zijn in de door dit boek bestreken periode beide geheel herzien, maar omdat hierbij eerder aanpassing en modernisering dan drastische innovaties vooropstonden blijven beide grote projecten hier, evenals de gestaag voortschrijdende gemeentelijke herindeling, buiten beschouwing.

In de komende twee paragrafen richt ik het zoeklicht op het type van interventie vanuit Binnenlandse Zaken dat is gericht op het daadwerkelijk functioneren van gemeenten. Het gaat dan niet om de structuur, maar om de inhoud en de kwaliteit van het bestuur. Zo nu en dan signaleert het ministerie tekortkomingen of uitdagingen in het lokaal bestuur, waarvoor gemeenten niet lijken te zijn toegerust. In verband met de hooggeschatte autonomie van het lokaal bestuur zal bemoeienis hier terughoudend zijn, maar soms niet te vermijden. De onderwerpen en de manier waarop Binnenlandse Zaken in de gang van zaken bij de gemeenten intervenueert zijn soms het gevolg van een plotseling nieuw inzicht of wending in de omstandigheden. Een aantal van die nieuwe ideeën die de bestuurskracht, het organiserend vermogen, van het lokaal bestuur tot onderwerp hebben, wil ik in deze paragrafen behandelen. Het betreft nogal een verscheidenheid van onderwerpen. Drie ervan hebben te maken met inhoudelijke opgaven om oude en nieuwe achterstandsproblemen en vooral de cumulatie ervan, het hoofd te bieden: minderhedenbeleid, sociale vernieuwing, grotestedenbeleid. Deze komen in dit aan de orde. Andere voorbeelden, die ik bewaar voor par. 5, betreffen meer relatieve “achterstanden” van de gemeenten en provincies, namelijk ten opzichte van nieuwe technologische ontwikkelingen of organisatiekundige inzichten, waar de decentrale overheden het been moesten bijtrekken. Naar de toenmalige inzichten van Binnenlandse Zaken zou dat niet vanzelf lukken zonder een extra impuls vanuit het moederdepartement. Twee voorbeelden zijn gericht op de interne informatiehouding van de gemeente, die zijn uitstralingseffecten heeft op de gehele publieke sector. Het derde voorbeeld betreft de dienstverlening die mede dankzij de informatie en communicatietechnologie op andere leest kan worden geschoeid: klantgericht. Het laatste voorbeeld, ketenregie, betreft de introductie van een nieuw concept dat de samenhangende probleem aanpak over de grenzen van organisaties en instellingen versterkt. Die integrale probleem aanpak is tegelijkertijd de veronderstelde kwaliteit van lokaal bestuur, en bij alle voorbeelden in deze dossiers de gemeenschappelijke noemer voor de richting waarin Binnenlandse Zaken al zijn beleidsinterventies

zoekt. Een typerend element van *government*-denken overigens.

Aan het eind van hoofdstuk 5 zal ik de bevindingen over de bestuurstheorie in de dossiers van hoofdstuk 4 en 5 samenvatten.

4.2. Projecten en hun positionering op de schaal tussen *government* en *governance*

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

Typing van een nieuwe taak

Uit de interviews en andere bronnen komt naar voren dat het minderhedenbeleid (evenals de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid) bij Binnenlandse Zaken terecht kwam, omdat de vakdepartementen het elkaar niet gunden en dan liever een inhoudelijk ‘neutrale’ derde als coördinator aanwezen. Nog belangrijker was echter dat deze onderwerpen werden geframed als opgaven voor het lokaal bestuur. Binnenlandse Zaken was het best geëquipeerd om gemeenten toe te rusten voor nieuwe bestuurlijke opgaven, zoals het opvangen en integreren van etnische minderheden als volwaardige burgers en het tegengaan van de sociale onttakeling in oude stadswijken.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Bij de inhoudelijke oriëntatie van het onderdeel bestuurskrachtontwikkeling van gemeenten kunnen de twee bestuursbenaderingen van dit boek als volgt worden geoperationaliseerd.

1. *government*: versterken integraal bestuur overheid (organiserend vermogen gemeente)
2. *governance*: versterken verbindingen tussen netwerken in wijken en met het middenveld (organiserend vermogen gemeenschap). Dat kon gebeuren door te investeren in het proces.

Zo beschouwd leek het vernieuwende idee van de inrichting van een coördinerende eenheid bij Binnenlandse Zaken met alle elan en voortvarendheid van die tijd op zichzelf een uiting van *governance-denken*. Voor het eerst werd serieus geprobeerd de problemen van migratie, de werkgelegenheid, onderwijs en huisvesting in samenhang te bezien op het passende lokale niveau.

Maar in de weerbarstige praktijk was het minderhedenbeleid toch vooral gericht op het eerste. Uit mijn interviews blijkt de gebrekkige verbinding tussen het horizontale en het verticale deel van de directie²⁵. Zelfs de aanpak van het probleemcumulatiegebiedenbeleid was maar ten dele geslaagd als poging om de problemen centraal te stellen, de actoren daarbij te zoeken en tot een vruchtbare coproductie aan te zetten. Na enige tijd werd dit een planprocedure in plaats van een proces.

De doelstelling van het beleid is gedurende de hele periode vrij open en voorwerp van een zoektocht, want aan welke knoppen kun je draaien als emancipatie de uitkomst moet zijn? Gedurende de hele periode werd het beleid achtervolgd door de slogan “integratie met behoud van eigen cultuur”. In de Minderhedennota van 1983 werd deze uitspraak weliswaar gerelativeerd, maar in feite was er permanent spanning tussen de druk in de richting van ‘integreren’ en van ‘eigen cultuur’, specifieke voorzieningen, culminerend in de discussie over het nut of onnut van Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur. De simpele

²⁵ Zie de waarnemingen van Lute van der Linde en van Jan de Winter in het digitale document ‘Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid’, par. 3.1

behartiging van de belangen van de doelgroepen is lange tijd de inzet geweest totdat het inzicht terrein won dat de doelgroepen hiermee uiteindelijk werden geïsoleerd van de rest van de samenleving. Het definiëren van minderhedenproblemen als Nederlands achterstandenbeleid en als inburgeringsvraagstuk was een interessante koerswending, maar daarmee werden de problemen wel weer erg groot gemaakt. Generieke aanpak van achterstanden was een andere strategie dan categoriaal beleid, dat vaak weer het specifieke doel voorbijschoot.

Wat betreft de sturingsaanpak is er eveneens verschil tussen oorspronkelijke ideeën van de initiatiefnemers over een kleine club wendbare verbindingsofficieren en de uiteindelijke invulling van een directie met een klassieke bureaucratische aanpak. Natuurlijk kon de directie als coördinerende eenheid naar zijn aard geen louter hiërarchische lijn hanteren, maar de opzet ‘coördinatie’ had nog veel meer verbindend en bemiddelend kunnen zijn dan directeur Molleman ervan heeft gemaakt. De directie wilde onwillekeurig ‘ergens over gaan’ (subsidies, regelingen en ambtenaren). Een regeling als de Bestuurskostenregeling heeft daarnaast ook weer de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van gemeentelijke stakeholders, nieuwe actoren met eigen dynamiek, het tegendeel van alles in één hand houden. Ook het probleemcumulatiegebiedenbeleid leidde tot verbreding van het netwerk en tot kansen voor inductief sturen totdat het werd gesmoord in bureaucratie.

De informatieverwerving was in opzet vrij breed. Ook hier zie ik een gemengd beeld. Er werd veel wetenschappelijk onderzoek geëntameerd, de contacten waren interdepartementaal georganiseerd, veel meer dan ooit bij CRM het geval was geweest, en gingen ook in de richting van het veld en van de specifieke doelgroepen. Maar in geen van de gevallen werden de haarvaten bereikt, de werkelijke behoeften gepeild. Experimenteren of spelen met nieuwe varianten op bestaand beleid hoorde nauwelijks tot het vocabulaire van de directie in de interdepartementale sectorale werkgroepen, die klassieke schijngevechten leverden over regelingen en beleidsnota’s.

De doorwerking van het minderhedenbeleid als vorm van bestuursbeleid is groot geweest, wat niet hetzelfde is als doelbereiking. Het is door de al maar voortgaande instroom van nieuwkomers een hoofdthema van rijksbeleid geworden. De meeste onderdelen van het beleid zijn naar de gemeenten gedecentraliseerd. Alle grote steden hebben eigen afdelingen en voorzieningen gecreëerd. Alleen binnen Binnenlandse Zaken is de directie altijd vrij geïsoleerd gebleven. Uiteindelijk is de band met Binnenlandse Zaken geheel doorgesneden. In dat opzicht zou ik toch niet van beklijven willen spreken. Het oorspronkelijke doel toerusten van de gemeenten voor een grote sectoroverstijgende opgave was ook wel voltooid. Van een echte wisselwerking met de rest van het bestuursbeleid is maar beperkt sprake geweest. Ja, de ambtelijke invulling van coördinatiewerk is geleend van het decentralisatiebeleid en omgekeerd heeft het probleemcumulatiegebiedenbeleid invloed gehad op de aanpak van sociale vernieuwing en gestedenbeleid.

Evaluatie heeft grootscheeps plaatsgevonden tijdens het parlementair onderzoek van de commissie Blok, maar juist de betekenis van inhuizing binnen Binnenlandse Zaken en de meerwaarde van de verbinding met een heel nieuwe wereld voor leereffecten binnen het bestuursbeleid is in het geheel niet belicht. Het lijkt er niet op dat veel leden van de commissie Blok, noch van hun informanten het minderhedenvraagstuk anno 2004 percipieerden als een bestuurlijk vraagstuk, zoals ik dat in navolging van anderen hier wel heb gedaan. Het woord probleemcumulatiegebiedenbeleid komt in het hele rapport van de commissie-

Blok niet voor. Bovendien is nooit geëvalueerd met oog op de positionering binnen BZK, en de werkwijze van de directie. Het heeft er overigens de schijn van dat de leereffecten op het bestuursbeleid beperkt zijn gebleven tot de persoonlijke ervaringen van medewerkers als Jan de Winter, Han Kapsenberg, Hans Wilmink, Budh Kargi, Maria Gonzalez, Bert van Vliet, Nico van Putten en Frank van Kuik die gaandeweg van DCM overgingen naar plekken meer in het hart van het bestuursbeleid.

4.2.2. 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 tweemaal:

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.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Meer dan het minderhedenbeleid en zelfs dan het PCG-beleid, vertoonde Sociale Vernieuwing aanvallend trekken van de *governance*-benadering. Sociale Vernieuwing was qua doelstelling breed, achterstandsbestrijding op elke mogelijke manier.

De ambtenaren die werden geïnspireerd door de commissie onder leiding van Jan Schaefer, richtten zich vooral op het mobiliseren van processen binnen de gemeenten. Op het grondvlak in buurten en wijken wordt alles vloeibaar, ook de schotten tussen publiek en privaat. Later is ook dit beleid van karakter vershoten door de klemtoon op decentralisatie en regelingen, waardoor de aandacht naar de Haagse loopgraven verplaatste en door de dwang van het gelijkheidsdenken waardoor alle gemeenten tot doelgroep werden verklaard en het beleid verbureaucratiseerde.

Hoe dicht de *governance*-inzet aanzit tegen een alomvattend bestuurscentrisme, komt naar voren door de koppeling van een probleemgerichte bottom-up aanpak met steeds verder gaande ambities van preventief overheidsingrijpen. Lodewijk van Vliet wees tijdens het interview ten behoeve van dit onderzoek op het ontstaan van het integraal veiligheidsbeleid. Dat vloeide voort uit het inzicht dat een geconcentreerde buurtgerichte inzet gericht op de kwaliteit van de woonomgeving rechtstreeks doorwerkt op de veiligheidsbeleving en werkelijke veiligheidsresultaten. Zo werd de overheid steeds verder het domein van de samenleving ingezogen.

Wat betreft de sturingsaanpak zien we een interessant verschijnsel, dat onbedoeld ontstond. Naast de min of meer planmatige opzet van ministeriële en ambtelijke interdepartementale en interbestuurlijke commissies kreeg het idee Sociale Vernieuwing een andere, meer symbolische betekenis. Pieter Tops heeft dat in een lezing over de rol van taal in het bestuur aangeduid als de werking van een initiatief, een project, als ijsbreker met een hele reeks bootjes in zijn kielzog. Zo kreeg een vrij open ongedefinieerd begrip als Sociale Vernieuwing behalve alle regelingen, fondsen en wat dies meer zij onder die noemer, een functie als mobiliserende, zingevende attractor voor allerhande activiteiten binnen gemeenten of gemeenschappen waar Binnenlandse Zaken geen rechtstreekse betrokkenheid bij had.

Wat Binnenlandse Zaken zelf tot stand bracht was onnoemelijk veel overleg en afstemming, wat geen verticale instructie mocht heten, maar ook niet echt samenwerking was. Met uitzondering van de allereerste fase toen de departementale vertegenwoordigers zich nog relatief vrij voelden om naar bevind van zaken praktische oplossingen overeen te komen, die soms in strijd waren met de opvattingen thuis.

De fase waarin convenanten getekend moesten worden, had voor de gemeenten meer het karakter van een dictaat, hoezeer het woord covenant consensueel aandoet.

De opzet was voor Binnenlandse Zaken nooit zo dicht bij *governance* geweest.

De informatieverwerving was aanvankelijk bottom up en experimenteel. Dat wil zeggen dat initiatieven bijna overal projectmatig en op maat werden ingericht, waarna geprobeerd werd de regels in Den Haag hierbij passend te maken. Al gauw werden de rollen omgekeerd en bepaalden de rek in de Haagse regels de mogelijkheden voor lokale speelruimte. Niettemin bleven de meeste activiteiten op lokaal niveau een incidenteel en projectmatig karakter houden, waardoor van echte doorstroming van veldinformatie naar duurzaam beleid nauwelijks sprake was.

De doorwerking van Sociale Vernieuwing als inspirerend begrip is in gemeenteland groter geweest dan de impact binnen de Haagse beleidswereld. De decentralisatie winst van het Fonds Sociale Vernieuwing zou uiteindelijk ook wel zijn binnengehaald op grond van de trend in het beleid, ofwel hij werd weer teruggedraaid kort nadat de aandacht van de politiek voor het beleid verslaptte. Zo bleven de middelen voor Basiseducatie (Volwasseneducatie) toch uiteindelijk op de begroting van het ministerie van Onderwijs en kwamen ze niet over naar het Fonds Sociale Vernieuwing. De territoriale benadering van achterstandenbeleid als integraal, samenhangend probleem was eerder beproefd in het probleemcumulatiegebiedenbeleid vanuit de invalshoek van minderhedenbeleid. Het kreeg nu een stevig vervolg als algemene beleidsbenadering. Dit element is sindsdien niet meer uit het beleidsarsenaal van de rijksoverheid weg te denken, tot en met de latere Krachtwijken toe.

De contacten van Binnenlandse Zaken met echte burgers waren van korte duur. Al die projecten op wijkniveau hadden gefloreerd door de kortstondige aandacht in de landelijke schijnwerpers, maar dat kon natuurlijk niet zo blijven. De meerwaarde van rechtstreekse informatielijnen werd gaandeweg minder ervaren en de bezwaren van het binnendringen in het gemeentelijke domein wogen steeds zwaarder voor de ambtelijke top van Binnenlandse Zaken. Een volgend kabinet diende zich aan en de voordelen die het zijn vlaggenschip van een bepaald kabinet meebracht verkeren in hun tegendeel als de komst van een nieuw kabinet zijn schaduwen vooruitwerpt. Daarvoor moeten weer nieuwe beeldbepalende projecten en beleidsaccenten worden bedacht. Binnen de gemeente golden die bezwaren niet en was de betovering van het gedachtegoed van de Sociale Vernieuwing nog lang niet

uitgewerkt.

Doorwerking was dus aanwezig in de betekenis van tijdelijk grote bekendheid met een vooral symbolische waarde. Voor de eigen ontwikkeling van het bestuursbeleid is Sociale Vernieuwing ook van groot belang geweest, omdat voor het eerst de ambtenaren van Binnenlandse Zaken uit eigen waarneming kennismaakten met de realiteit in de wijken en de weerbarstigheid van het achterstandenbeleid.

Dit project is voor de verandering wel uitgebreid geëvalueerd. Het SCP heeft twee opdrachten gekregen voor evaluatieonderzoek.

Eerst is antwoord gegeven op de vraag, in hoeverre het beleid van de rijksoverheid heeft geleid tot een verruiming van de mogelijkheden van gemeenten om lokale achterstandssituaties effectiever aan te pakken. Wat was nu op lokaal niveau daadwerkelijk te merken van de vergrote beleidsruimte? Vanuit het gezichtspunt van het gemeentelijk beleid en de bestuurlijke organisatie van sociale vernieuwing is gezocht naar de effecten van de beleidsinstrumenten van de rijksoverheid op de bestedingsvrijheid van de gemeenten. Gereconstrueerd worden de uitgangssituaties van de tien onderzochte gemeenten bij de start van de sociale vernieuwing. Bij vergelijking van de uitvoering van sociale vernieuwing op vier beleidsterreinen (individuele trajectbegeleiding, integraal wijkbeheer, onderwijs en ouderenzorg) bleek dat gemeenten hier verschillend mee omgingen. Hieruit kon Binnenlandse Zaken leren dat het belang van landelijke regelaanpassing niet onbetekenend, maar betrekkelijk is. Bij de analyse van projecten die in het kader van sociale vernieuwing zijn opgezet krijgt de politieke context van de sociale vernieuwing veel aandacht. (Van der Wouden et al., 1993 en 1994). Enkele jaren later is onderzocht wat na verloop van tijd op lokaal niveau het blijvend effect is van deze impulsen en hoe meer structureel wordt vormgegeven aan achterstandbeleid. Welke modellen van lokaal achterstandenbeleid zijn te onderscheiden, al dan niet onder de overkoepelende vlag van sociale vernieuwing. Zijn er verschillen in effectiviteit toe te schrijven aan de gekozen aanpak? Duidelijk wordt dat decentralisatie misschien een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor eraan toegeschreven waarden als integraliteit, maatwerk en burgerparticipatie (en Van der Pennen et al. 1996 en 1998). Deze bevindingen komen ongeveer tegelijk met de evaluatie van Fleurke et al. (1997). Het is van groot belang dat Binnenlandse Zaken de vooronderstellingen van het bestuursbeleid tegen het licht houdt, maar wederom ligt niet zozeer de nadruk op de eigen werkwijze en aanpak van Binnenlandse Zaken. Is de gerichtheid op de opvoeding van de vakdepartementen zinvol en effectief? Hoe reëel is de wijkgerichtheid van het beleid? In feite zijn belangrijke factoren van achterstanden anders aangetakt dan op dat sub-lokale territoriale niveau of eigenlijk vooral beleidsresistent. Lokale bestuurskracht is van meer factoren afhankelijk dan vergroting van het takenpakket en van de financiële middelen. “Met name het vormgeven aan de samenwerking met belangrijke groeperingen en organisaties in de lokale samenleving is van groot gewicht, net zoals de strategie-ontwikkeling van betekenis is”, concluderen de auteurs. Hier was achteraf het woord *governance* toepasselijk geweest. Misschien mede omdat de bevindingen vooral op de gemeenten werden geprojecteerd en niet op Binnenlandse Zaken, is deze uitspraak voor dovemansoren gedaan. Zelfs de hoopvolle verwachtingen die de onderzoekers uitspreken zijn 10 jaar later nog niet echt in vervulling gegaan. Zij stellen dat het ‘principal-agent model’ op terugtocht is en dat ministeries, vakdepartementen zowel als Binnenlandse Zaken, meer heil verwachten van een gezamenlijke aanpak erop gericht om gemeenten toe te rusten en te ondersteunen bij de lokale beleidsvoering (vergelijk Fleurke e.a. Decentraliseren met beleid, 1997).

Leereffecten van het sociale vernieuwingsbeleid kwamen ten dele wel tot uiting in het grotestedenbeleid, dat hierna volgde. Binnenlandse Zaken trapt niet meer in de valkuil achterstandenbeleid te voeren met

bijna alle gemeenten en het grotestedenbeleid probeerde ook het label (stigma) achterstandenbeleid te vermijden door de positieve functie van steden als motor van de economie ook in het beleid te betrekken. Ik vervolg dat thema van het gebiedsgericht aanpakken van complexe vraagstukken in de komende paragrafen die zijn verbonden met het grotestedenbeleid.

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

Typing van het 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.

Dit beleid had een aantal sterke punten ten opzichte van zijn voorgangers. Het strekte zich uit over meerdere kabinetperiodes en de inspanning heeft, als een waar Deltaplan, bijna 15 jaar geduurd. Verder ging het niet alleen over het aanpakken van achterstanden en zwakheden, maar ook over het versterken van compenserende economische en culturele motorfuncties van de stad.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Bij het typen van het grotestedenbeleid heeft per saldo een technocratisch en bureaucentrische benadering de overhand boven de eveneens nu en dan herkenbare *governance*-benadering. De kwalitatieve beïnvloeding van het lokaal stedelijk bestuur verliep overwegend via integrale planvorming, deregulering en programmatische offensieven. Enerzijds zijn complexiteit en integrale aanpak de trefwoorden van het grotestedenbeleid. Anderzijds worden bijna alle kaarten gezet op de sturende prestaties van het openbaar bestuur en op de kracht van planning en beleid. Weliswaar wordt participatie vanuit de lokale samenleving als formele voorwaarde voor de stedelijke beleidsvorming gesteld, maar vanuit het bestuursbeleid zie ik nauwelijks bewegingen om juist de verbreding naar maatschappelijke partners als de verantwoordelijke actoren voor het bereiken van de gestelde doelen te adresseren.

In bestuurlijk opzicht was de doelstelling van het grotestedenbeleid een combinatie van decentralisatie en deregulering om ruimte te creëren voor onorthodoxe oplossingen van moeilijke problemen, maar tegelijkertijd vooral een massieve rijksinterventie om de ontoereikende bestuurskracht van de gemeenten aan te vullen. Daarom staat grotestedenbeleid in deze paragraaf over bestuurskrachtontwikkeling van het lokaal bestuur. Over een passende manier om hier vanuit het Rijk een effectieve rol te vervullen bestond grote onzekerheid: geld, kennis, steun en advies, beleidsvrijheid en minder regels, meer sturing, alles is geprobeerd.

In de laatste periode, na 2002, zien we wat daarbij steeds meer specifieke interventies ('maatwerk') gericht op de maatschappelijke samenhang van concrete problemen, in het bijzonder in de grootste vier steden, die zich weinig ontvankelijk tonen voor aanmaningen om iets te doen aan de kwaliteit van hun bestuurlijk functioneren (Tops, 2007: 113). Of zij hiervoor door hun omvang en verkokerde bestuurscultuur resistent zijn of juist zelf al voorlopers in vernieuwing en probleemgerichtheid laat ik hier in het midden. Ik verwijs naar het interview met Herman Schartman om aan te geven dat elementen van de *governance* benadering zeker niet aan het bestuursbeleid zijn voorbij gegaan, juist in de context van het

GSB²⁶. Het is echter niet gekomen tot een omslag in het denken, die Schartman met een sterker gevoel voor de uitvoering in verband brengt.

Wat betreft de sturingsaanpak zien we wederom een mengeling tussen verticale en horizontale instrumenten. De verhouding van Binnenlandse Zaken ten opzichte van de ministeries en die ten opzichte van de grote steden rechtvaardigt eigenlijk geen hiërarchische benadering, maar tegelijkertijd nodigen verschillende overwegingen ertoe uit hiervan veelvuldig gebruik te maken. De ernst van de problematiek en de gepercipieerde tekortkomingen in het beleid en de politieke aandacht ervoor door afzonderlijke bewindspersonen (overigens bijna allen van D66) verleiden het ministerie tot het formuleren van grote prestaties die binnen relatief korte tijd bereikt zouden moeten worden bij de steden en bij de andere ministeries. Een crisisachtige situatie nodigt doorgaans uit tot krachtige top-down maatregelen en dat was hier ook het geval. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat ambtenaren en bestuurders ook werden uitgedaagd onorthodoxe wegen te bewandelen en daar de ruimte voor kregen. Visitaties, frontlijnsturing en teamvorming brachten het bestuur dichter bij de complexe werkelijkheid, waarbij hokjes en competenties werden overstege.

De informatieverwerking verliep meestal via veel schijven in de gemeentelijke organisatie. Speciaal aangewezen contactpersonen voor grotestedenbeleid gaven de instructies en de wensen in verband met de planontwikkeling door naar boven en naar beneden. De nadruk lag meer op beleids- en planvorming (programmatische integrale aanpak), dan op inzicht in processen op microniveau. Maar ook hier waren uitzonderingen, zoals Onze Buurt Aan Zet (met voorbijgaan van de bestuurlijke lijnen) en Wijkadoptieteams (zelfs zonder aanzien van de eigen functie en competentie duiken ambtenaren op gesignaleerde knelpunten). Bestuurders en ambtenaren kregen hierdoor een verfrissend inzicht in werkelijke mechanismen achter het eigen beleid.

In Rotterdam heeft Binnenlandse Zaken echt gepioneerd met de 'Rotterdam-wet', troubleshooting op hoog niveau. Een doorbraak naar een geheel nieuwe, probleemgeoriënteerde werkwijze bleef echter uit. Het is volgens de betrokkenen ook te weinig gelukt de innovaties in de werkwijzen over het voetlicht te krijgen. De sfeer van chagrijn tussen steden en Rijk is zo lang op de voorgrond getreden dat het label GSB te weinig is geassocieerd met de mooie dingen die onderhands zijn opgebloeid.

De doorwerking van het grotestedenbeleid is relatief groot geweest. Niet ontkend kan worden dat de politieke aandacht ongewoon lang is vastgehouden en dat met grote inspanningen een deel van de beoogde doelstellingen daadwerkelijk zijn gehaald. De neergaande spiraal van verloedering is tot staan gebracht en de steden kropen geleidelijk uit het dal. Tegelijkertijd is de weerbarstigheid van het achterstandenbeleid groot, vooral op sociaal terrein is de voortgang in bestuurlijke zin te gering geweest. Voor het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken werd de werking van het GSB onderbroken door de beslissing het beleid over te brengen naar VROM, maar dit kan op zichzelf als succes van de samenwerking op rijksniveau worden uitgelegd. Kennelijk werd het minder van belang geacht dat de beleidscoördinatie over verschillende sectoren in handen van een 'neutraal' generalistisch ministerie zou komen. Het grotestedenbeleid is wel regelmatig geëvalueerd, maar vooral evaluatie ten aanzien van de beleids-effecten en nauwelijks als beleidsproces binnen Binnenlandse Zaken. Op zichzelf waren zelfanalyse en

²⁶ Zie het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid', par. 3.3.

visitatie bij het Rijk en bij de steden verdienstelijke innovaties als het gaat om het bereikte resultaat. Het boek van Van Putten (2006) is een eerste aanzet voor organisatorische reflectie van het GSB, maar komt nog nauwelijks aan zelfbeoordeling toe. Nu het GSB bij BZK is vertrokken - en nog later geheel is opgeheven - zal het hier wel niet meer van komen.

Leereffecten van het grotestedenbeleid zijn onderweg wel opgedaan en in een volgende fase verwerkt. Zo is na GSB I geconstateerd dat er nog teveel nadruk lag op losse projecten en dat er behoefte bestond aan een programmatische, planmatige aanpak. Na de tweede periode werd vastgesteld dat de sociale pijler te ver achterbleef in ontkokering en bestuurlijke vernieuwing en dus werd hier extra energie in gestoken tijdens GSB III. De partners hebben de leerpunten van GSB II ter harte genomen. Regionale afstemming was een probleem, dat is aangepakt tijdens GSB III. Er is na de evaluatie van GSB II afgestapt van outcome als streefdoelen, de volgende periode is men naar output gegaan, met SMART-indicatoren. De langdurige bemoeienis met de concrete problematiek in de steden heeft bij Binnenlandse Zaken bijgedragen aan meer realistisch inzicht over de vraag wat (grote) gemeenten vermogen. Ook ten aanzien van uitvoeringsprocessen zijn voor sommige medewerkers van Binnenlandse Zaken incidenteel eye-opener effecten opgetreden (Hartman & Tops, 2005). Grote inzichten zoals de contraproductieve werking van het primaat van beleid, die konden worden vastgesteld bij het grotestedenbeleid (Schartman, zie het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid', par. 3.3) zijn echter nog niet merkbaar doorgebroken. Het beleid van minister Vogelaar met de 40 wijken en de inzet van bewonersbudgetten valt buiten het bereik van dit boek.

4.2.4. Theo Hagendoorn: bedrijfsbetrokkenheid

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.

Doorwerking

Als ik tien jaar later rondvraag over bedrijfsbetrokkenheid blijkt de belangstelling bij Binnenlandse Zaken voor dit thema geheel te zijn verdampt. 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 toekent. Dat is een kwestie van oriëntatie.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

De relatie met de *governance*benadering spreekt voor zichzelf uit de opgetekende ervaringen van Theo Hagendoorn (Zie het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid', par. 3.4). Weer is duidelijk dat binnen het bestuursbeleid ruimte werd gecreëerd om deze benadering te verkennen, maar het blijft in de marge en verdampt na verloop van tijd helemaal. Ook dit is een voorbeeld waarbij Binnenlandse Zaken penetreert in de lokale bestuurspraktijk om de (stedelijke) gemeenten beter toe te

rusten voor probleemoplossend vermogen. Overduidelijk is dat het ministerie zich hier om begrijpelijke redenen ongemakkelijk bij voelt. Politieke bestuurders en accountmanagers in het veld hebben er nog de minste moeite mee. Theo was vrijwel als eenling op dit terrein bezig. Het geheel maakt de indruk van getolereerd hobbyisme, waarbij de bewonderenswaardige invloed die deze eenling kon hebben binnen het ministerie nauwelijks op waarde werd geschat.

Wat betreft de sturingsaanpak is louter gewerkt met horizontale instrumenten, samenwerken en communiceren. De interventies bleven voor de buitenwereld vrij onzichtbaar. Ook de bewindslieden Kohnstamm en Van Boxtel volstonden met netwerksturing.

De informatieverwerving verliep op een bijzondere manier. Ik merk op dat de aanleiding voor de bemoeienis van Theo met bedrijfsbetrokkenheid op een grillige manier tot stand kwam: via een toevallige ontmoeting met een Amerikaan in Schotland. Zo gaat het met complexe zaken vaker (vergelijk het ontstaan van het project D'gemeenten). De verdere ontwikkeling van het thema verliep ook via *trial and error*. Toevallige combinaties van personen uit kringen van universiteit, ondernemers, andere ministeries en gemeenten wisten elkaar te vinden en ontdekten door voorbeelden uit verre landen of door een entree via moederbedrijf de mogelijkheden van de toepassing van nieuwe praktijken in de eigen omgeving. Nergens wordt gerept over een planmatige aanpak of over diepgaande analyse voorafgaand aan formele besluiten. Weer begint in Rotterdam de victorie, zoals bij de Stadsprovincie en de Sociale Vernieuwing.

De doorwerking van het onderwerp bedrijfsbetrokkenheid in de samenleving en binnen het lokaal bestuur is relatief groot geweest. Alleen heeft Binnenlandse Zaken hier zelf geen betrokkenheid meer mee gehad. Het onderwerp is geleidelijk als wezensvreemd voor de klassieke rol en doelgroep van het ministerie van de agenda verdwenen. Om dezelfde reden heeft geen evaluatie plaatsgevonden van de geïsoleerde inspanningen van de enkele geïnteresseerde medewerkers op dit terrein. Zij zijn er niet in geslaagd de beleidsagenda van het ministerie te bereiken. Opvallend is bijvoorbeeld dat in het boek van Van Putten (2006) over het GSB, elke verwijzing naar het onderwerp beleidsbetrokkenheid ontbreekt. We kunnen ook veilig stellen dat leereffecten ten aanzien van de ervaringen met het ontginnen een geheel nieuwe netwerk voor het versterken van het organiserend vermogen van het stedelijk lokaal bestuur, het plaatselijk bedrijfsleven, bij Binnenlandse Zaken niet te traceren zijn.

Sociale Zaken en EZ zijn in 2008 nog wel actief op het domein van maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar Binnenlandse Zaken doet er helemaal niets meer aan. Dat is ook een kwestie van capaciteit. De terugtrekkende beweging van het ministerie tot op het kerndomein, de verhouding met de decentrale overheden, liet dergelijke escapades als met bedrijfsbetrokkenheid niet meer toe. Na het vertrek van het grotestedenbeleid naar VROM is ook de inhoudelijke drijfveer om medestanders te zoeken voor het lenigen van maatschappelijke nood verdwenen. Wellicht is de herontdekking van het onderwerp Lokale bestuurskwaliteit binnen Binnenlandse Zaken met het oprichten van de Projectdirectie Krachtig Bestuur (2008) aanleiding om ook het onderwerp bedrijfsbetrokkenheid en coproductie opnieuw uit te vinden. Hagendoorn en anderen zijn dan echter niet meer aanwezig om ervaringen over te dragen.

5. Dossier Interbestuurlijke informatievoorziening

5.1. Inleiding

Als het gaat om de versterking van de gemeentelijke organisatie als basis voor integrale beleidsvorming en organiserend vermogen, kunnen we behalve naar de aanpak van nieuwe complexe vraagstukken ook kijken naar de administratieve organisatie en de interne processen binnen het decentrale bestuur ('onder de motorkap'). Vooral tijdens de periode van directeur-generaal Staatsen (1984-1987) is relatief veel aandacht besteed aan het verbeteren van tekortschietende beheerskwaliteit bij gemeenten. In hoofdstuk 1 is al gememoreerd dat in deze periode een aparte directie Bestuurszaken werd opgericht om zich bezig te houden met uitvoeringsaspecten in het binnenlands bestuur. Deze directie heeft impulsen gegeven voor de verbetering van de uitvoeringskwaliteit bij gemeenten. In dit hoofdstuk worden hiervan twee innovatieve voorbeelden belicht: BBI en GBA. Deze afkortingen worden aanstonds verduidelijkt. De (eerste) modernisering van de GBA is een goed voorbeeld van de mogelijkheden die worden geboden door de ontwikkeling van de informatie en communicatietechnologie. Dit is een belangrijke drijfveer voor het wegvallen van hiërarchie en voor de versterking van netwerkbenaderingen. Vandaar dat ICT in deze zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving zeker op zijn plaats is. Dat geldt ook voor ontwikkelingen in de dienstverlening die 'de klant' centraal stellen met behulp van kwaliteitsinstrumenten en via de ketenbenadering. Beide innovaties uit het eind van de 20e eeuw zijn in staat de klassieke hiërarchische relaties te ondermijnen en probleemoplossing op maat daarvoor in de plaats te stellen. We zullen zien of daarmee de bestuurtheorie van Binnenlandse Zaken omver is gekegeld.

5.2. Projecten en hun positionering op de government-governanceschaal

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

Typing van het project

Het bestuurs- en beleidsinstrumentarium (BBI) van gemeenten betreft de jaarstukken (begroting, rekening, accountantsverklaring), waarmee het gemeentebestuur aan de volksvertegenwoordiging inzicht verschaft in de beleidsplannen, waarna deze worden gefiatteerd. Het was dus een schok toen in 1985 uit onderzoek bleek dat deze stukken in het geheel niet aan hun functie beantwoordden. Raadsleden konden deze bureaucratische monsters eenvoudig niet lezen.

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.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Bij de inhoudelijke positionering van deze casus maak ik onderscheid tussen het kortstondige project om de gemeenten beter toe te rusten enerzijds en de toepassing van BBI op de informatierelaties met het Rijk anderzijds. Het eerste onderdeel past binnen het thema bestuurskrachtontwikkeling. Zoals ik al heb vastgesteld spoot deze activiteit volledig met de *government*-traditie: versterken van het integraal bestuur binnen de lokale overheid. (organiserend vermogen gemeente).

Het tweede onderdeel past meer binnen het thema interbestuurlijke betrekkingen/ decentralisatie. Daar is de mainstream uiteindelijk herkenbaar als het streven naar een uniform (scherpe dichotomie algemene en specifieke uitkeringen) stelsel van financiële verhoudingen, al laat de meer recente ontwikkeling met ‘Single Information, Single Audit’ (SiSa) meer diversiteit en maatwerk zien. Dus een voorzichtige trend in de richting van *governance*. De uiteindelijke resultaten hiervan vallen buiten het bestek van dit boek.

De doelstelling van het beleid is door Aardema (2004) beschreven in een opeenvolgende reeks van finaliteiten. Voor dit onderzoek is de meest relevante constatering dat de praktijk van het openbaar bestuur onevenredig nadruk legde op de organisatiegerichte dimensie van de bestuurskunde. Dat gold zeker in het decennium van het bedrijfsmatig denken dat in Nederland het bestuur in de jaren negentig kenmerkt (en dat nog steeds belangrijke sporen nalaat, New Public Management). Deze dimensie plaatst Aardema tegenover de mensgerichte dimensie en het resultaatgerichte en omgevingsgerichte denken. In schema:

Tabel 5.2. Vier werelden van besturing

		ZACHT			
		Culturele sturing	Stimuleren	Innovatieve sturing	Vernieuwen
		MENSGERICHT informeel, waarden, bottom-up		OMGEVINGSGERICHT informatie, vraag, dienend	
INTERN	Samenbrengen	Aanvaardbaar	Doeltreffend	Verkennen	EXTERN
	Beheersen	Rechtmatig	Doelmatig	Koers bepalen	
		ORGANISATIEGERICHT formeel, normen, top-down		OUTPUTGERICHT doelen, aanbod, markt	
		Regelen	Bedrijfsmatige sturing	Presteren	Resultaatgerichte sturing
				HARD	

(naar - Aardema, (2004), *Verbindend Leiderschap*)

Is hiermee het BBI-project van Binnenlandse Zaken afdoende getypeerd als bijdrage aan het 'harde' *government*-denken? Die conclusie lijkt me voorbarig.

Door de nadruk op probleem-oplossings-combinaties, op maatschappelijk relevante resultaten en op ontokerde samenwerking is er meer over te zeggen. Het is de vraag is of we BBI niet alleen op zijn intenties, maar ook op de feitelijke uitwerking moeten beoordelen. Aardema stelt dat Johan Hoff c.s. elementen van de bestuurspraktijk over het hoofd hebben gezien en een te simpel model hebben geïntroduceerd dat in de praktijk anders heeft uitgepakt. Achteraf kan men het BBI-project beoordelen naar zijn oorspronkelijke intenties of naar de uiteindelijke resultaten (die men misschien had moeten voorzien). Voor de typering van het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken is er voor beide benaderingen iets te zeggen. Toch kies ik voor de eerste, omdat het mijn bedoeling is de vraag te toetsen of nieuwe ideeën (zoals BBI) wellicht de weerspiegeling zijn van een verschuiving van *government* naar *governance*. In dat licht is de analyse tweeledig. Inderdaad was het streven zonder meer gericht op het versterken van het integraal bestuur en daarmee past BBI inhoudelijk zeker in de *government*-traditie van Binnenlandse Zaken. Maar tegelijkertijd was de opzet erop gericht de administratieve praktijk van het bestuur dichter bij de werkelijkheid te brengen. Alleen werd de werkelijkheid van de gemeentelijke praktijk niet echt getroffen.

Het idee van de informatiepiramide was inderdaad monolithisch, de recentste ontwikkeling van de financiële verhouding na 2005 toont meer realisme en gevoel voor differentiatie. De besturingsmodellen zijn echter nog steeds centraal en bureaucratisch. Zo kan een heel bescheiden beginnetje worden opgetekend van een ontwikkeling van *government* naar *governance* denken, al is de samenleving nog lang geen partner in het beleids- en beheersinstrumentarium en in de financiële verhouding.

De sturingsaanpak was meer dan enig ander voorbeeld dat we tot nu toe hebben gezien, gebaseerd op samenwerking aan de basis. Ik verwijs hiervoor naar het interview met Johan Hoff (Zie het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid', par. 4.1). De nationale politiek bleef ver weg van het BBI, de initiatiefnemers waren zich vanaf het begin bewust van de noodzaak het veld te mobiliseren. De verschillende netwerken die werden benut of opgebouwd (Vereniging Gemeentesecretarissen, FAMO, Nivra) speelden een hoofdrol en bleven niet beperkt tot publieke of ambtelijke organisaties. Na enige tijd werd zelfs ook de creativiteit van de markt ingeschakeld op basis van de commerciële kansen van het project. De aanpak van de informatierelaties in het deelproject Single Audit, Single Information was wel veel klassieker. Hier was de invloed van de markt merkbaar remmend, omdat de accountantswereld omzetverlies vreesde door het saneren van afzonderlijke controles of controleprotocollen voor specifieke uitkeringen. In de laatste episode ging de politiek zich bemoeien met de sturing door taakstellingen te formuleren en de administratieve lastenverlichting bij de gemeentelijke verantwoordingsinformatie als een van de speerpunten van beleid aan te merken.

De informatieverwerving verliep in belangrijke mate via de netwerkcontacten met het veld, maar waarschijnlijk werd hiermee nog niet de rank and file in de gemeentelijke organisatie bereikt, laat staan een accuraat beeld van de maatschappelijke werkelijkheid opgebouwd, zoals Aardema laat zien. Experimenten van onderop zijn in de 50 voorhoedegemeenten veelvuldig ondernomen. Bij de sanering van de informatierelaties was dat nauwelijks het geval. De toevallige ontdekking van Jiska Nijenhuis leidde wel tot een incrementele ontwikkeling van een nieuwe aanpak van het SiSa, die uiteindelijk ook meer harmonieuze verhouding met vakdepartementen en gemeenten toeliet.

De doorwerking van het BBI als vorm van bestuursbeleid is relatief groot geweest. Het voldeed ook aan een maatschappelijke behoefte. Aardema laat zien dat de doorwerking op een bepaald punt blijft steken in bureaucratisch gedrag. Weliswaar past BBI onmiskenbaar in een bredere ontwikkeling van bedrijfsmatig werken en verzakelijking van het openbaar bestuur die in de jaren 90 grote bloei beleefde, maar het project blijft toch nog vrij geïsoleerd binnen het bestuursbeleid. Hoewel de chefs gemeentefinanciën en controllers hun finest hour beleven, worden ze daarmee nog niet tot publieke figuren, waarmee ook de politiek warme relaties onderhoudt. Daarvoor is de vermaatschappelijking van het beleids- en beheersinstrumentarium nog onvoldoende ver voortgeschreden.

Interne evaluatie van het BBI-project van Binnenlandse Zaken heeft niet plaatsgevonden. Pas na 15 jaar volgde Aardema's boek "Doorwerking van BBI : evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten".

Leereffecten voor het bestuursbeleid in de trant van Aardema's betoog zijn niet waar te nemen. Zelfs kan de geleidelijke omschakeling van het streven tot afschaffing van specifieke verantwoordingsvoorschriften naar het vereenvoudigen daarvan niet worden gezien als een leereffect. De komst van een nieuwe medewerker van buiten, Jiska Nijenhuis, was hiervoor nodig.

5.2.2. 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.

Begin jaren 80 ontstond er discussie over de inrichting van een nieuw persoonsinformatiesysteem. De oude bevolkingsadministratie was ernstig verstoofd en er werd (bij O&A) serieus gedacht over een centrale persoonsadministratie bij het Rijk. Dit was voor DGGB, die verantwoordelijk was voor de inspectie op de bevolkingsboekhouding, een stap te ver. 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.

De directeur Bestuurszaken Han Kapsenberg kreeg opdracht zich hierin te verdiepen en hij zette een megaproject op, dat begon met een jaar nadenken. Informatietechnologie zou hierbij uiteraard een sleutelrol vervullen. 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.

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. De architectuur van het GBA heeft in de loop van de tijd een interessante evolutie doorgemaakt. In het begin werd nog gedacht over een decentrale registratie met een centrale voorziening, waarbij de gemeentelijke computers werden gekoppeld. In de uiteindelijk gerealiseerde opzet (1994) zijn gemeenten 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.

De laatste ontwikkeling betreft de 'service architectuur' in de modernisering van het GBA van 2002. In deze opzet staat iedereen op hetzelfde niveau: gemeenten en afnemers, en een nieuwe actor "burgers".

In die zin zijn gemeenten niet meer alleen leveranciers van informatie, maar ook afnemers – zij kunnen ook informatie krijgen van de bus. Elke ruimtelijkheid lijkt opgelost. 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 hier 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.

Het GBA kan uiteindelijk wel een succes genoemd worden.

Later is die beweging organisatorisch neergeslagen in de aparte directie DIOS (Directie Informatievoorziening voor de Openbare Sector). Ik ga in de volgende paragraaf daarover verder en geef hierin ook een typering van het ICT-beleid van Binnenlandse Zaken.

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

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.

Vooraf dit voorbeeld van de servicecentra laat zien dat de ontwikkeling van ICT de motor vormde voor *governance*-denken 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.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Bij de inhoudelijke beoordeling van deze voorbeelden zie ik voor het eerst een tendens die past bij de verschuiving van *government* naar *governance*. Bestuursbeleid op het terrein van informatievoorziening is gaandeweg steeds meer bezig de capaciteit en kwaliteit van netwerkverbindingen tussen overheid en samenleving te versterken in plaats van alleen de centrale en integrale bestuurskracht van gemeenten (en andere overheidsorganisaties). Binnen het GBA staat overigens de interne bestuurskracht van de gemeenten in dienst van de inrichting van netwerkrelaties met afnemers en gebruikers. Ik verwijs hiervoor naar de ontwikkeling in de gemeentelijke Bevolkingsadministratie, waarbij zowel de relatie met afnemers als met leveranciers bepalend wordt voor de positionering van het geautomatiseerde systeem. Ook bij de ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten en van *e-government* staat de klanttevredenheid

centraal. Hiertegenover merk ik op dat de tijdelijke verkenning van het begrip (good) *governance* blijft steken bij de versterking van de overheidsorganisatie en niet toekomt aan verbreding van het speelveld met maatschappelijke partners.

Soms botsen de *governance*- en *government*-benaderingen op elkaar zoals bij de reactie op de Commissie-Docters van Leeuwen toen het *government*-denken duidelijk won (zie ook de hoofdstuk par. 4.2.). Ook geeft het te denken dat de impulsen voor kwaliteitsinstrumenten een tijdlang zijn stilgelegd en dat InAxis als ook het Center for Governance zijn opgeheven, maar er zijn in 2008 ook weer andere initiatieven voor in de plaats gekomen. (cluster democratie en burgerschap, programma administratieve lasten²⁷ en directie Krachtig bestuur).

Opvallend is dat de verbreding van de horizon binnen Binnenlandse Zaken tot de ervaringen van burgers en bedrijven voor de verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur hoofdzakelijk plaatsvindt bij onderdelen die zich bezighouden met de effecten van de nieuwe technologie: ICT-beleid. Een volgend opmerkelijk fenomeen is het gebrek aan continuïteit bij de initiatieven op dit terrein. ServiceCentra van de overheid, Éen loket OL2000, kwaliteitsmonitors, kwaliteitshandvesten, XPIN, InAxis, Good Governance, stuk voor stuk initiatieven die voorbijtrekken en weer worden opgeheven. Een enkele keer wordt het project onder een ander label nog een tijdje voortgezet, zoals de Burgerservicecode, Burgerlink, etc. maar de indruk van incidentalisme en hobbyïsme²⁸ overheerst.

De doelstelling van het beleid sluit evenals bij BBI direct aan bij het bedrijfsmatig denken van het New Public Management. Dienstverlening krijgt disproportionele aandacht ten opzichte van beleidsvorming en politiek-bestuurlijke innovatie. De overheid als bedrijf en de burger als klant.

De sturingsaanpak was sterk gebaseerd op samenwerking. Wederom kan het GBA als voorbeeld dienen. De positie van Binnenlandse Zaken als 'baas' van de gemeenten was echter wel degelijk ook bepalend voor de kans om invloed uit te oefenen op de introductie van nieuwe werkwijzen binnen de gemeenten. In het GBA is met behulp van het instrument wetgeving uiteindelijk sterk top-down gestuurd. Bij andere instrumenten is vooral met het instrument subsidie gewerkt.

De informatieverwerving was bij het GBA in extreme mate gebaseerd op Analyse en Instructie. Kapsenberg legt in zijn interview veel nadruk op de planmatige en rationele aanpak ("twee jaar nadenken"). Weliswaar is veel gewerkt met experimenten en pilots, maar dit waren steeds 'gecontroleerde' experimenten. Wellicht kunnen deze beter simulaties worden genoemd dan experimenten met een onzekere uitkomst met de bedoeling om uit verschillende ervaringen de beste aanpak te leren. De ontwikkeling van kwaliteitsinstrumenten en de innovaties bij InAxis waren meer op trial and error gebaseerd. Binnen InAxis is het meedenken met de projectleiders in het veld en aanpassing aan gewijzigde verwachtingen zelfs tot huisstijl verheven (Kruiter e.a., 2008, Sonnenschein 2010).

²⁷ Later directie Burgerschap en Informatiebeleid, afdeling Interactie

²⁸ Nu en dan weerklinkt in de gangen van Binnenlandse Zaken dit woord als misprijzende aanduiding voor de activiteiten van ondernemende ambtenaren. Reden om 'hobbyisten' als geuzennaam aan te nemen voor publieke pioniers die hun nek uitsteken uit persoonlijke gedrevenheid voor vernieuwing in het openbaar bestuur.

De doorwerking van het GBA als fundament voor bestuursbeleid is groot geweest. Voor de kwaliteitsinstrumenten is dat maar zeer ten dele het geval. Voor de één-loketgedachte was de bekendheid in gemeenteland zeer groot door de sterke communicatie van OL2000; ook de verbreiding van geïntegreerde front-offices in gemeenten is royaal geweest. Andere kwaliteitsinstrumenten zijn na 2000 sporadisch toegepast of nu en dan weer eens in de belangstelling gekomen.

Interne evaluatie van het GBA als proces heeft niet plaatsgevonden, evenmin van de andere pogingen om nieuwe (kwaliteits)instrumenten bij gemeenten te introduceren. InAxis is vooral in de buitenwereld voorwerp van evaluatie en onderzoek geweest. Hoewel InAxis als facilitator van leerprocessen wordt getypeerd, slaat dit vooral op de leereffecten van derden. De eigen organisatie is van de kracht die de aanpak van InAxis toevoegt aan het adaptief vermogen van het ministerie, want om andere dan inhoudelijke redenen wordt dit project in 2008 plotseling beëindigd.

5.2.4. Marjolein Vermeeren: ketenregie

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 de ontwikkeling van praktijkkennis in het veld voor probleemgericht bestuur. Ik doel op frontlijnsturing, casusadoptie, procesmanagement, etcetera. De vorming van leerkringen, uitwisseling van best practice, het uitbrengen van handreikingen en andere publicaties, is uiteraard een heel andere werkwijze dan het maken van wetten, het bouwen van systemen en het toedelen van taken en verantwoordelijkheden. Niettemin kan een ministerie een waardevolle rol vervullen als aanjager van innovatie en als kenniscentrum (vergelijk Financiën ten aanzien van Publiek-Private Samenwerking). Echter Binnenlandse Zaken heeft na een kortstondige aanzet voor dergelijke vormen van metasturing er meestal gauw weer de brui aan gegeven. Dat was ook het geval bij een thema waar Binnenlandse ver is gekomen met het ontwikkelen van een toonaangevend centrum van vernieuwing: ketenregie. Initiatiefnemer en trekker was IB-medewerker Marjolein Vermeeren.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

De relatie met de *governance*-benadering is evident. De essentie van de ketenbenadering is het verbinden van alle relevante actoren die kunnen bijdragen aan de oplossing van een concreet probleem, of deze zich nu in de overheid, semi-overheid of in de particuliere sector bevinden. Weer is duidelijk dat binnen het bestuursbeleid meteen ruimte werd gecreëerd om deze benadering te verkennen. Zeker ook met een open mind als we kijken naar de opdracht om eerst maar een onderzoekje te laten doen. Dit keer is Binnenlandse Zaken zelfs vrij ver gegaan door in het vervolg op dit onderzoekje te besluiten de voorhoede te gaan versterken met het uitbouwen van het theoretisch fundament van het concept. Daarmee zijn de betrokken medewerkers bovendien ver gekomen, omdat hun boekje als 'bestseller' werd getypeerd. Dit alles stond niet in de weg dat het thema na een jaar of twee weer achter de horizon was verdwenen. Dit keer werd het "getolereerd hobbyisme" niet door een eenling, maar door een vijftal enthousiaste vrouwelijke (!) medewerkers gedragen. DG Leon van Halder zorgde persoonlijk voor introductie van het begrip in kabinetsverkenningen, waarna het later een leidmotief werd voor het project Jong! van het kabinet Balkenende II. Toen de discussie zich verplaatste naar de rol van het Rijk verslapte de

belangstelling van dezelfde departementsleiding spoedig, misschien omdat ketenregie heel dicht in de buurt komt van de behandeling van individuele gevallen, wat Binnenlandse Zaken liefst aan de gemeenten overlaat. Een andere factor is dat de trekker, Marjolein Vermeeren vertrok naar DG-Veiligheid.

Wat betreft de sturingsaanpak is nauwelijks van hiërarchische sturingsinstrumenten gebruik gemaakt, al zou men publicatie van een handreiking als een lichte vorm van sturing kunnen opvatten. In praktijk is veel gedaan aan informele netwerkvorming en het deelnemen aan bijeenkomsten van praktijkmensen die van ketenregie wilden leren.

De informatieverwerving was typisch experimenterend en via trial and error. De nadruk lag wel relatief veel op analyse, omdat Binnenlandse Zaken vooral investeerde in een consistent conceptueel kader rond Ketenregie. De inbreng voor dit conceptueel kader ontleende men echter aan toevallige cases die men was tegengekomen in het netwerk van belangstellende pioniers. De analyse leidde echter niet tot “Instructie” in de betekenis van eenzijdige beleidsmaatregelen.

De doorwerking van het onderwerp ketenregie binnen het lokaal bestuur is zeker niet onbevredigend te noemen. Niet alleen door de geproduceerde ‘best-seller’, maar ook omdat het begrip ketenaanpak inmiddels alom ingang heeft gevonden in de desbetreffende (vooral sociale) beleidssectoren. De opbrengst kwam vooral de lopende praktijk van het grotestedenbeleid, het jeugdbeleid en veiligheidsbeleid ten goede. Het keten-denken werd toegevoegd aan de gereedschapskist van de afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, maar allengs minder onder de uitdrukkelijke benaming van Ketenregie. Daarmee leek de investering juist in het theoretisch en conceptueel fundament voor een belangrijk deel aan het eigen ministerie voorbij te zijn gegaan. Het stelselmatig uitbouwen van het ketenconcept als centrale gedachte voor de versterking van de effectiviteit en probleemgerichtheid van het (lokaal) bestuur heeft geen doorwerking gekregen in de agenda van het ministerie voor het bijdragen aan de bestuurskracht van gemeenten.

Het wordt eentonig: wederom heeft geen evaluatie plaatsgevonden van de gepleegde inspanningen op dit terrein. Het ‘project’ of liever initiatief, is gewoon als een nachtkars uitgelopen.

Eventuele leereffecten zijn bij Binnenlandse Zaken niet specifiek toe te schrijven aan dit initiatief. Hoogstens heeft het indirect en impliciet zijn uitwerking gehad op de manier waarop ook toekomstige medewerkers tegen de aanpak van complexe problemen aankijken. Bij de bespreking van het thema Interbestuurlijke betrekkingen kom ik daarop terug, omdat daar nog de meeste sporen van deze korte episode zijn nagelaten.

Buiten Binnenlandse Zaken hebben andere ministeries het stokje overgenomen. Zoals gezegd heeft het programma Jeugd! veel gedaan met het gedachtegoed van ketenregie en ook bij Veiligheidsbeleid, Sociale Zaken en grotestedenbeleid (later VROM) is ermee verder gewerkt om de verkokerde verhoudingen in het veld transparant te maken. Dat betekent dat als het gaat om instrumentarium van bestuursbeleid Binnenlandse Zaken door anderen rechts is ingehaald en (weer) heeft volstaan met een beetje zaaien, maar aan oogsten en implementeren is niet toegekomen

5.3. Bestuurstheorie bij de versterking van bestuurskracht bij gemeenten

Contrast met de hoofdstukken 2 en 3

In meerdere opzichten waren de achterliggende twee hoofdstukken 4 en 5 spiegelbeeldig ten opzichte van de eerdere thema's Bestuurlijke organisatie en decentralisatiebeleid. Kwamen de initiatieven daar hoofdzakelijk uit de modus *government*, bij de versterking van het lokaal bestuur is bijna zonder uitzondering toepassing van het *governance*-denken dominant. Op het eerste gezicht is dat wel verklaarbaar, omdat de opdracht tot versterking van de werkwijze van het lokaal bestuur impliceert dat Binnenlandse Zaken dicht bij de bestuurspraktijk in het veld opereert, waar schematische en technocratische benaderingen nu eenmaal minder voor de hand liggen. Dat is bij de aanpak van structuur en verantwoordelijkhedenverdeling anders.

Het probleem is eigenlijk vooral dat Binnenlandse Zaken bij dit soort inhoudelijke opdrachten al gauw in de knoop komt met de eigen positiebepaling. Als het ministerie bij een bepaald aspect of onderwerp eenmaal goed op dreef is en diep is doorgedrongen in de mechanismen van de lokale praktijk om die vervolgens te gaan uitwerken tot beleid, wordt Binnenlandse Zaken teruggefloten door de eigen hoofdoriëntatie: de heiligheid van de lokale autonomie. Het beleid mag niet ontaarden in interventies op het niveau waar de gemeenten zelf bevoegd zijn, in het relatienetwerk dat nodig is om concrete problemen op te lossen. Alleen in golfbewegingen lijken aanvechtingen om toch wel iets bij te dragen aan de bestuurskwaliteit van de gemeenten zelf, nu en dan voet aan de grond te krijgen. In de hoofdtekst heb ik hierover een stelling opgeworpen.

Ook contrasterend met de thema's uit de eerdere hoofdstukken is dat de meeste initiatieven niet afkomstig lijken van bestuurders, maar van ambtenaren (Ebbeling/Van Dijke/Van Ruller, Hoff, Staatsen/Kapsenberg, Hagendoorn, Vermeeren). Uitzonderingen op deze regel zijn Sociale Vernieuwing en Grotestedenbeleid.

Scores van deze dossiers

Van alle pogingen is eigenlijk alleen het GBA een blijvend succes voor Binnenlandse Zaken gebleken. De andere initiatieven zijn hetzij doodgebloed, hetzij door andere ministeries overgenomen. Van minderhedenbeleid, grotestedenbeleid en sociale vernieuwing is het materieel resultaat omstreden.

De laatstgenoemde projecten zijn wel grondig geëvalueerd, al heeft juist de eigen rol van Binnenlandse Zaken hierin een zeer bescheiden plaats gekregen. Weliswaar kan niet ontkennd worden dat deze drie megaprogramma's binnen het ministerie zeer veel stof hebben geleverd voor interne conversatie en het referentiekader van individuele ambtenaren zeker hebben verrijkt met een keur aan praktijkervaringen en stukken bestuurstheorie. Rechtstreekse vernieuwing van de bestuurstheorie in de richting van een omslag naar netwerk-*governance* is ondanks alle nieuwe verbindingen met maatschappelijke problematiek op lokaal niveau is niet te constateren. Deze conclusie ontleen ik vooral aan het gegeven dat stelselmatig aanvechtingen van de heersende bestuurstheorie die onmiskenbaar in deze richting gingen (sociale vernieuwing, bedrijfsbetrokkenheid, procesmanagement, ketenregie) voortijdig zijn geaborteerd.

Hun invloed is van korte duur geweest en zij zijn bij Binnenlandse Zaken vrijwel vergeten. Dat zelfde zagen we al bij het onderwerp Complementair bestuur en bij de pogingen om contingentie en differentiatie in het decentralisatiebeleid te vergroten.

In schema kan het beleid voor de kwaliteitsinterventies in het lokaal bestuur van paragrafen 4 en 5 als volgt gescoord worden.

Schema 5.3. Scores paragrafen 4 en 5

Casus	I Openstaan voor Verandering		II Typering van Bestuurstheorie	III Doorwerking	Indicatie voor Omslag
	Typering Hogwood/Peters	Evaluatie Leerproces	(A = government, B = governance)		(combinatie van kolommen I, II en III)
4.1 Minderhedenbeleid	++	±	A/Mix	± / -	-
4.2 Sociale Vernieuwing	+	+	B/Mix	-	-
4.3 Grotestedenbeleid	±	+	A/Mix	+	-
4.4 Bedrijfsbetrokkenheid	++	+	B	+	-
5.1 BBI/Single Audit	±	-	A/Mix	+	-
5.2 ICT-beleid/GBA	±	-	A/Mix	+	-
5.3 Kwaliteitsinstrumenten	+	-	B/Mix	-	-
5.4 Ketenregie	++	-	B	-	-

Dat er steeds weer aanvechtingen komen die horizontale bestuursverhoudingen beklemtonen, geeft aan dat de aandrang ook binnen het ministerie hardnekkig was, maar de kracht van de klassieke bestuurstheorie blijkt keer op keer sterker. De stelling die al eerder in het decentralisatiebeleid is onderzocht, wordt dus ook bij de andere beleidsdossiers in het binnenlands bestuur bevestigd: bij Binnenlandse Zaken heeft de zogenaamde shift van *government* naar *governance* geen wortel gevestigd. Nu zal ik eerst nog een laatste dossier verkennen, de organisatie en werkwijze van de rijksdienst als onderwerp van bestuursbeleid. Daarna kunnen we de balans opmaken over het complete bestuursbeleid en het daar al dan niet bestaan van een continue dominante bestuurstheorie.

6. Dossier Organisatie en werkwijze van de rijksdienst

6.1. Algemene ontwikkeling van dit dossier

In het eerste hoofdstuk van deze bijlage bleek al dat de organisatie van de rijksdienst een van de eerste en belangrijkste drijfveren was voor de ontwikkeling van bestuursbeleid. Naast de organisatie van het binnenlands bestuur als gevolg van de modernisering van de samenleving was ook de rijksdienst door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat niet meer op zijn taak berekend. In hoofdstuk 1 gaf ik al een korte beschrijving van de voorgeschiedenis, die uitmondde in gericht organisatiebeleid voor de rijksdienst sinds minister Beernink. Het organisatiebeleid voor de rijksdienst vertoont een duidelijke rode draad. Verkokering was in dit verhaal de grote draak die verslagen moest worden. Vanzelfsprekend zou dat nooit lukken. In de jaren '80 en '90 van de 20e eeuw stonden de Grote Operaties centraal, die aanzienlijk succesvoller waren, omdat de financiële omstandigheden daartoe noodzaakten: snijden en afstoten. Daarna kwam er weer even aandacht voor de relaties tussen de rijksoverheid en de samenleving, maar het Programma Andere Overheid wist de juiste snaar niet te raken. In dit hoofdstuk zal ik slechts twee voorbeelden beschrijven, omdat ik die uit eigen waarneming ken. Het Programma Andere Overheid komt onder het tweede voorbeeld ter sprake, maar zal daar alleen kort getypeerd worden voor zover dat van belang is voor de centrale vraagstelling van dit boek.

6.2. Projecten en hun positionering op de *government-governanceschaal*

6.2.1. Reorganisatie Rijksdienst en de Grote Efficiency-operatie

Typing van de beleidsverandering

Zoals paragraaf 2 over de organisatie van het binnenlands bestuur begon met de Reorganisatie van het Binnenlands bestuur, kan deze paragraaf het best worden aangevangen met een toonaangevend project uit dezelfde periode: de reorganisatie van de rijksdienst. Het voordeel is dat de bestuurstheorie tenminste lekker duidelijk was. Coördinatie, taakverdeling en integraal bestuur waren codewoorden. Planning, bij voorkeur integraal, was het meest typerende instrument in die tijd. Planningsprofeten als De Wolff en De Haan hadden veel invloed in dit hoogtij van de maakbare samenleving. De Commissie-Van Veen, de Ministeriële Commissie Taakverdeling en Coördinatie Mitaco en de Commissie-Vonhoff hebben hun analyse duidelijk gebaseerd op een klassiek centraal rationeel sturingsmodel, dat in hun tijd, eind van de jaren '70 eigenlijk al overleefd was (Van der Heijden, 1990). Het nieuwe van de Commissie-Vonhoff was de samenstelling van de commissie, bestaande uit mensen van buiten en de benadering van de rijksorganisatie als open systeem die met zijn omgeving communiceert. De rijksoverheid wordt volgens Vonhoff uitelkaar getrokken door belangengroepen, decentrale overheden, adviesorganen, het parlement etc. De commissie pleit op allerlei manieren voor versterking van integratie en sturend vermogen. De wereld van

de sectoren leidt tot verkokering en de wereld van de integratie is te zwak geëquipeerd om hier tegenwicht tegen te bieden.

De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff, CHR) heeft behalve lijvige rapporten met mooie poëtische titels ('De laan die derwaart gaat' en 'Voordat de lade klikt') niet veel concreets opgeleverd. Om de implementatie te ondersteunen werd een Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst aangesteld in de persoon van Herman Tjeenk Willink, die nog een aantal jaren met kritische Jaarberichten is gekomen tot hij zichzelf als vruchteloos roepende in de woestijn ging beschouwen en tot hoger posten (lid en later voorzitter van de Eerste Kamer, vicepresident van de Raad van State) werd geroepen. In plaats van implementeren van de aanbevelingen van de Commissie-Vonhoff ging Tjeenk Willink vooral door met analyseren. De aanbevelingen van de CHR zijn te rubriceren in drie clusters:

- Versterken van het sturend vermogen van de rijksoverheid via wetgeving, planning, financiële instrumenten, informatiesystemen evaluatie en dergelijke beleidsinstrumenten;
- Organisatie en coördinatie van ministeriële taken, door stelselmatig bundelen van thema's in vijf hoofdbeleidsgebieden;
- Toepassing van de open systeembenadering, door het participatie- en behoeftepatroon van de betrokken maatschappelijke velden te incorporeren in samenhangende beleidsvorming.

De CHR was eigenlijk eerder de afsluiting van een tijdvak dan het begin van een nieuwe visie. Tjeenk Willink bleek in zijn aanbevelingen en Jaarberichten zijn tijd daarentegen vooruit te zijn. Hij hamert voortdurend op verbindingen op de grensvlakken tussen politiek, ambtelijke dienst en samenleving. Hiermee lijkt hij een exponent van netwerk-*governance* avant-la-lettre (Noordegraaf e.a., 2005). Omdat het niet passend zou zijn Tjeenk Willink bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in te lijven, hoewel hij een kamer had op de derde verdieping in de Schedeldoekshaven, neem ik zijn hartenkreten niet op in de lijst van vernieuwende initiatieven van het bestuursbeleid.

Samenvattend was de benadering van de CHR bij uitstek *government*-gericht, zo bureaucentrisch dat het kabinet er niet aanwilde. De adviezen van de Regeringscommissaris hadden veel *governance*-elementen, waar de heersende bestuurscultuur evenmin weg mee wist.

De inspanningen van de directie Organisatie en Automatisering, afdeling Organisatie, die alle genoemde hoge commissies ondersteunde, hebben bescheiden resultaten opgeleverd blijkens de brief van de minister van Binnenlandse Zaken die het project Reorganisatie Rijksdienst afsloot (TK 1985-86, 17353, nr. 27). De ambtelijke stukken die beogen papieren samenhang in het rijksbeleid te presenteren, zoals een jaarlijks Actieprogramma van het kabinetsbeleid, de Begrotingstoelichting voor het Interdepartementaal Welzijnsbeleid en de Financiële Nota Sociale Zekerheid hebben het niet lang volgehouden. Het samenballen van coördinatie van het rijksbeleid in 5 hoofdbeleidsgebieden, zoals de CHR bepleitte, heeft het niet gehaald; de sanering van 70 coördinerende ministersfuncties tot 16 was al een heksentoer. Het aantal externe adviesorganen is in deze periode teruggebracht van 348 tot 184. Een proces dat nog altijd voortgaat, tot er niet een meer over is. Ook de organisatie van beheersverantwoordelijkheden is in deze periode aangepakt, maar dan in tegengestelde richting van de uiteindelijke concernvorming met grote *shared services*. In de jaren '80 streefde men juist naar decentralisatie van beheerstaken naar het management, gekoppeld aan contractmanagement. Beheer en beleid in één hand. Ook zelfbeheer en verzelfstandiging van diensten wordt al genoemd, maar nog niet in erg warme bewoordingen. Pas later zien we Binnenlandse Zaken optreden als supporter van de scheiding tussen beleid en uitvoering.

6.2.2. Pien Zaaijer, Marianne Sint, Hans Wilmink, Govert van Wesel: scheiding beleid en uitvoering

De grote verzelfstandigingsgolf werd niet ontwikkeld bij Binnenlandse Zaken. Voortrekker was Financiën in de Interbestuurlijke Begeleidingscommissie Privatisering (IBP), waar meerwaarde werd gezien van de scheiding tussen beleid en uitvoering in het verlengde van het bedrijfsmatige denken. Dit kwam als New Public Management uit de Verenigde Staten overwaaien. Binnenlandse Zaken kwam pas vrij laat aan boord. Eerst gedreven door dezelfde efficiencymotieven, later met staatsrechtelijke overwegingen in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. De geschiedenis van dit dossier is uitgebreid beschreven in het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid', par. 5.

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

Het dossier van de organisatie van de rijksdienst, waar materieel de meeste verandering plaatsvond door een nieuwe kijk op uitvoering, illustreert op een heldere manier de voorkeursbenadering van Binnenlandse Zaken. In de eerste plaats de voorkeur voor een algemeen formele benadering van bestuurlijke voorwaarden boven een poging om werkelijke mechanismen over het functioneren van uitvoeringsdiensten en over de interactie met beleid boven tafel te krijgen en te beïnvloeden. In het verlengde hiervan de diep verankerde weerstand om zich, met voorbijgaan van de primair verantwoordelijken (de vakdepartementen) te bemoeien met de kwaliteit van het bestuur. En ten slotte de uiteindelijke inhoudelijke voorkeur voor controle en binnen de overheid houden van uitvoeringstaken boven loslaten en organiseren van horizontale prikkels en controlemechanismen, op basis van een strikte toepassing van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat de minister niet zelf rechtstreeks kan beïnvloeden, kan niet worden beheerst door het democratisch gekozen machtscentrum, dus kan het niet deugen (zie het rapport van de Commissie-Kohnstamm). Dat Binnenlandse Zaken vaak niet echt kon of durfde doorbijten, doet niet af aan de primair gevoelde voorkeurshouding die zich in dit dossier openbaarde. De keuze voor restrictief formalistisch beleid op het gebied van uitvoeringsorganisaties, met korte uitzondering van de euforie voor de kerndepartementen in de periode 1990-1995, verraadt wederom de dominantie van het *government* denken.

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

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. De kans om zich te verdiepen in horizontaal bestuur en procesmanagement deed zich voor toen de realisatie van grote infrastructurele projecten stuitte op veel weerstand uit de samenleving. Marbeth Bierman greep die kans. De oude inspraak nadat over de plannen al was besloten, voldeed niet meer. De nieuwe organisatie van besluitvormingsprocessen met betrekken van de samenleving kon worden beschouwd als een puur bestuurlijk vraagstuk. Mede daarom (en omdat VROM en V&W het elkaar niet gunden) mocht Binnenlandse Zaken een werkgroep Procesmanagement voorzitten, die moest adviseren aan de Ministeriële Commissie Economische Structuurversterking. Hoewel deze werkgroep weinig meer opleverde dan een obligaat zinnetje in het eerstvolgende regeerakkoord, liet het onderwerp een aantal ambtenaren in het ministerie niet meer los. Tom Keek was één van hen, ik zelf hoorde daar ook bij.

Toen het Expertisebureau Innovatieve Beleidsvorming XPIN samen met anderen in de Tweede Kamer het

tienjarig jubileum van de motie-Willems herdacht, was er nog weinig fundamenteel in de rijksoverheid veranderd op dit punt. Er was veel weerstand vanuit de doctrine van de representatieve democratie, hoewel de Tweede Kamer dat zelden hardop durfde te zeggen. Er ontstonden twee kampen van ‘gelovigen’ en ‘ongelovigen’ tegenover elkaar. Het Programma Andere Overheid had het onderwerp burgerparticipatie ook op zijn werklijst staan, maar strandde met een nogal ongelukkige nota in de Tweede Kamer. Tom Keek deed een poging om naar aanleiding van rapporten van de commissie-Wallage (2001) en van de commissie-Docters van Leeuwen (2001) een draai te geven aan het discours: in plaats van burgerparticipatie zou “maatschappelijke democratie” beter in deze tijd passen. Maar zijn discussie-nota kwam in 2005 niet verder dan de werkkamer van minister Pechtold, die aan het eind van zijn ministerschap terecht weinig trek had in dit debat met de Tweede Kamer. Uit diezelfde Tweede Kamer kwam overigens in 2007 wel steun voor nieuwe experimenten (proeftuinen) in de vorm van motie-Anker en amendement-Schinkelshoek, die het project In Actie met Burgers! opleverden. Het vervolg is uitgebreid beschreven in de Beleidsdoorlichting burgerparticipatie 2007-2011 (TK 2011-12, bijlage bij 30985, nr 7).

Interpretatie tegen de achtergrond van de begrippen *government* en *governance*

De gedachte om ‘Binnenlandse Zaken bestuursdepartement’ nieuwe inhoud te geven op basis van maatschappelijke ontwikkelingen van mondige burgers, medebetrokkenheid van maatschappelijke partners en zelforganisatie kwam uit ambtelijke hoek. Deze benadering werd even door de zittende ministers geduld, maar de afstand tussen representatieve en participatieve democratie bleek voor de politiek (minister volksvertegenwoordiging, partijen) niet overbrugbaar. De ambtenaren wisten ook niet de juiste toon te treffen en operationele middelen aan te reiken om de omslag in de samenleving te faciliteren. Het was een duidelijk geluid uit de sfeer van netwerk-*governance*, maar de lotgevallen van dit thema binnen het ministerie en de bijbehorende parlementaire vakcommissie, bevestigt het beeld dat deze benadering niet dominant is. In tegendeel, hoe verder in de tijd en hoe harder de roep om verandering, hoe strakker lijkt te worden vastgehouden aan politiek primaat (Van Twist c.s., 2009: 108).

6.3. Bestuurstheorie bij interventies in de rijkdienst

Samenvattend overzicht

Over de talrijke projecten die gericht waren op een vrij fundamentele organisatieverandering in de rijkdienst hebben de mensen van NSOB een overzichtsstudie gemaakt (Van Twist c.s., 2009). Zij stellen vast dat er veel is gebeurd. Onderstaande tabel geeft een opsomming van de resultaten zoals deze in verschillende studies worden genoemd²⁹.

²⁹ Dit overzicht, uit Van Twist c.s. 2009, is gebaseerd op de inventarisaties in het rapport van de Rob over Cultuur met een FORS postuur uit 2004, het boek van D.M.E. Hovestadt over Concern over het Rijk of het Concern Rijk? uit 2007 en de Tweede tussenrapportage project Vernieuwing Rijkdienst uit 2009. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle veranderingen direct een gevolg zijn van de respectievelijke veranderingen.

Sommige zijn in een bepaald rapport al genoemd, maar hadden een bepaalde ‘incubatieperiode’ nodig, voordat ze ook daadwerkelijk zijn in gevoerd. Het jaartal tussen haakjes geeft aan wanneer vervolgens de uiteindelijke implementatie van de desbetreffende aanbeveling plaats heeft gehad. Veranderingen die niet genoemd zijn, hebben, in ieder geval naar de mening van de bestudeerde bronnen, geen echte doorwerking gehad.

Tabel 6.3. Overzicht van pogingen tot reorganisatie van de rijksdienst

Veranderpoging	Concrete opbrengsten
Van Veen (1971)	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering van de (inter-)departementale coördinatie door aanwijzing Coördinerende bewindsman voor belangrijke beleidsterreinen. • Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt opgericht. • Sociaal en Cultureel Planbureau wordt opgericht.
WRR (1975)	<ul style="list-style-type: none"> • Snoeien in 'wildgroei' adviesorganen, uiteindelijk bereikt door Aanwijzingen Inzake adviesorganen (1978)
MITACO (1977)	<ul style="list-style-type: none"> • Introductie coördinatiestelsel (met als ingrediënten een uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de ministerraad, de introductie van onderraden voor bredere beleidsgebieden en de daadwerkelijke introductie van coördinerende bewindspersonen voor bepaalde beleidsgebieden)
Vonhoff (1979)	<ul style="list-style-type: none"> • Grootschalige hervormingsoperatie (Projectorganisatie Rijksdienst, Herman Tjeenk Willink als speciale Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst en oprichting Adviescommissie Reorganisatie Rijksdienst (ARD). • Integrale aanpak personeelontwikkeling door 'civil service' (later ABD, 1995) en ontwikkeling Rijksdienstbreed personeelsbeleid (2003) • Toename van projectmatig werken binnen en tussen departementen
Reorg. Rijksdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Sanering aantal coördinerende bewindslieden en projectbewindspersonen (1983-1986) • Herziening stelsel externe adviesorganen en interdepartementale commissies
Verbaan (1983,1985)	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfbeheer (decentralisatie van beheersbevoegdheden)
Wiegel (1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting ABD (1995) en stimulering projectmatig werken in kader van ABDinterimpool • Fundamentele herbezinning op betere (onder)scheiding van beleid, uitvoering en toezicht • Introductie programmaministers ('ministers voor brandende kwesties')
SG's (1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Interne verzelfstandiging komt nadrukkelijk op de agenda te staan (forse groei aantal agentschappen) • Denken in resultaten van beleid komt terug in VBTB-operatie (1999) Scheltema (1993) • Herijking ministeriële verantwoordelijkheid (nu bepaald door de reikwijdte van zijn/haar formele bevoegdheden)
PAO (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing wordt aangewezen om Vernieuwing Rijksdienst groots aan te pakken • Resultaten op actielijnen.
Vernieuwing Rijksdienst (2007-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • DG Organisatie en Bedrijfsvoering rijk wordt opgericht om bedrijfsvoering op hoger niveau te tillen. • Introductie nieuwe Rijkshuisstijl, één logo voor de gehele rijksdienst om enkelvoudige en duidelijke identiteit van het rijk te creëren • Vorming van Rijksbrede ondersteunende diensten (Werkmaatschappij etc.)

Typering van dit dossier in het kader van mijn onderzoek

Ik laat hieronder Van Twist c.s. (2009) aan het woord over de vernieuwing van de rijksdienst.

“De verandering heeft veelal betrekking op dezelfde thema’s en onderwerpen. In het onderwerp van verandering is weinig vernieuwing te vinden. Het betreft de spanning tussen sturing op meetbare en op betekenisvolle inspanningen, de organisatorische ‘plaats’ van het middelenbeheer, de verdeling van verantwoordelijkheid over organisatieonderdelen, een effectieve span of control (zowel politiek-bestuurlijk als ‘managerial’) en de organisatie van de aansturing van op afstand geplaatste organisatieonderdelen. Typerend voor de overheidsorganisatie.

Alles draait om beheersing en beheersbaarheid. Opmerkelijk is wel dat de remedie lang niet altijd in dezelfde richting wordt gezocht. Centrale en decentrale oplossingen wisselen elkaar af.

Overigens valt op dat verandering de meeste kans lijkt te maken als deze ‘via de band’ tot stand komt. De ‘frontale aanvallen’ op problemen in de kern van de rijksdienst kennen een weinig gelukkige geschiedenis. Veel beter lijkt het af te lopen met de pogingen die gericht zijn op de op het oog secundaire processen in de organisatie, die dan vervolgens sluipenderwijs ook voor majeure veranderingen in de kernprocessen van de overheid zorgen: de reorganisatie van beheerfuncties, de herschikking van ondersteunende processen of het anders inrichten van voorzieningen. Door verandering van het in naam ‘ondersteunende systeem’, of het ‘beheer’, wordt een grote interventie in het systeem als geheel gepleegd, die maakt dat het systeem als geheel zich anders gaat gedragen. Zo is mogelijk één van de grootste en belangrijkste interventies in het systeem van het openbaar bestuur de invoering van ‘VBTB’: gepresenteerd als een aanpassing in het beheer van de rijksdienst, maar van enorme betekenis voor het primaire proces van de organisatie”.

Het ontwikkelde beleid sinds de Commissie-van Veen uit 1971 was een doelgerichte beleidsopvolging van langere traditie die is begonnen binnen het ministerie van Financiën. Sindsdien is het beleid een lange keten van aanpassingen geweest binnen dezelfde denklijn. Oriëntatie van de rijksdienst op de burger kan als relatieve beleidsinnovatie worden beschouwd.

Dit dossier is zeer veel geëvalueerd, maar dat betekent niet dat er daadwerkelijk is geleerd. Het beleid maakt nogal een wispelturige indruk.

Ik signaleer uit de bovenstaande opsomming in tabel 6.3. relatief weinig kenmerken van een *governance*-benadering of het moet gezocht worden in de jaarberichten van de Regeringscommissaris Tjeenk Willink of in retorische uitingen rond het Programma Andere Overheid.

Hierboven zijn uit de enorme veelheid van projecten en initiatieven ter verbetering van de rijksdienst twee voorbeelden naar voren gehaald, die een potentiële wending naar netwerkbestuur inhielden. De verzelfstandiging van de uitvoering zou de aanzet kunnen leveren tot een proliferatie van bestuurspraktijken en institutionele kernen van professionele specialisatie, waar samenwerking en rond praktische problemen met veel partners onvermijdelijk zou kunnen worden. Binnenlandse Zaken pikte deze ontwikkeling duidelijk op met als hoofdinzet om de verzelfstandiging te breidelen en ondergeschikt te maken aan een uniform kader. Volstrekt begrijpelijk, maar vooral vanuit de behoefte om de beheersbaarheid vanuit een machtscentrum mogelijk te maken en minder om het probleemoplossend vermogen en de kwaliteit van de dienstverlening in ‘het veld’ te verbeteren.

De kortstondige bemoeienis van Binnenlandse Zaken met het onderwerp interactieve beleidsvorming en maatschappelijke democratie illustreert dat de aanvechtende benadering van netwerk-governance nu en dan wel degelijk gehoor vond, maar het gebrek aan follow up en doorwerking³⁰ van dit onderwerp maakt duidelijk dat de *government* benadering en het bijbehorende politiek primaat uiteindelijk dominant is.

In schema vat ik de bevindingen samen:

Schema 6.3. Scores Hoofdstuk 6

Casus	I Openstaan voor Verandering		II Typering van Bestuurstheorie	III Doorwerking	Indicatie voor Omslag
	Typering Hogwood/Peters	Evaluatie Leerproces	(A = <i>government</i> , B = <i>governance</i>)		(combinatie van kolommen I, II en III)
6.1. Reorganisatie Rijksd.	++	+	A	± / -	-
6.2. Verzelfstandiging	+	-	A	+	-
6.3. Interactief bestuur	++	+	B	-	-

7. Interviews voor het onderzoek

7.1. Verantwoording

Per casus zijn enkele direct betrokkenen geïnterviewd. De lijst van geïnterviewden is bijgevoegd in bijlage 5. Meestal waren dit de ‘helden’ zelf, projectleiders of de innovatiedragers. Soms was dat niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat ze inmiddels waren overleden (Charles de Menthon Bake, Johan van de Poel, Henk van Ruller, Gert-Jan Uhl) of omdat ze voor mij niet bereikbaar waren (Bert van Vliet, Marianne Sint, Louis Berger, Jan Post). In dat geval heb ik een betrouwbare nabije informant geïnterviewd, zoals Hessel Boerboom, Frans van Bork, Tony Kristalijn en Grada Lautenbach.

Met behulp van een semi-gestructureerde vragenlijst met veelal open vragen is de respondenten voorgelegd wat zij beschouwen als de kern van het beleidsproject waarvoor zij verantwoordelijkheid droegen. Een aantal vragen wijst op de mate waarin de betrokkenen de gang van zaken als nieuw en verrassend ervaren hebben. Ook is veel aandacht besteed aan het relatienetwerk en de mate waarin zij steun of tegenstand hebben ervaren van bepaalde actoren. Uiteraard is gevraagd in hoeverre zij hun project als een succes hebben ervaren en wat zij ervan hebben geleerd.

³⁰ De hernieuwde opleving van het onderwerp in een afdeling Democratie en Burgerschap blijft buiten het bestek van dit boek. In de beschreven periode tot 2008 was er voor dit onderwerp weinig interesse binnen de top van Binnenlandse Zaken. Opvallend is dat bij een aantal lagere ambtenaren van verschillende onderdelen zonder functionele band met het onderwerp zoals Brandweer en Bureau SG uit persoonlijke belangstelling een eigen netwerk rond dit thema werd gestart, wat in 2006 ?? leidde tot een publicatie van een handreiking voor het betrekken van burgers bij beleid voor intern gebruik binnen Binnenlandse Zaken. Dat mocht toch maar allemaal.

De interviewresultaten zijn uitgewerkt en gebruikt voor de beschrijving in het digitale document 'Verhalen uit veertig jaar bestuursbeleid' en in de analyse.

7.2. Uitkomst van mini-enquête

Vraagstelling

Behalve de constructie van een stramien in het gedrag van Binnenlandse Zaken via tabellen met plusjes en minnetjes, heb ik ook nog eigen materiaal verzameld tijdens de interviews met de projectleiders en vernieuwers. Wanneer daarvoor maar even gelegenheid was heb ik alle respondenten gevraagd hun eigen project en werk daarbinnen te plaatsen een gestandaardiseerde lijst van dichotome begrippen. Daartoe is aan de respondenten een invuloefening voorgelegd waarin zij op een schaal van 1-5 konden aangeven in hoeverre zij de ontwikkelingen (achteraf) zien als vernieuwend, geïnspireerd van buiten of vanuit de organisatie, resultaat van overleg of vooraf gegeven etc. Soms was hier geen tijd voor tijdens het interview; 29 formulieren zijn volledig ingevuld. Deze gesloten vraagstelling is in bijlage 6 opgenomen. Om de scores te kunnen plaatsen op de schaal tussen *government* en *governance* moest ik bij sommige vragen het eerste begrip, links in de rij met 5 punten 'belonen' en kreeg het tweede, tegengestelde, begrip 1 punt, maar om de invuloefening niet al te doorzichtig te maken, was de score voor plaatsing op eenzelfde schaal juist omgekeerd: het eerste begrip 1 punt en de contramale 5 punten.

Uitkomst

Er zijn in totaal 29 lijsten ingevuld. De gemiddelde score van alle items over alle 29 respondenten is nog net geen 2,6. Dat wil zeggen ruim aan de kant van *governance*-voorkeur maar niet uitgesproken. Bovendien is de spreiding vrij aanzienlijk maar nog wel normaal (standaarddeviatie $s = 4,5$). De beoordeling van hun eigen werk door de ambtenaren als meer dan normaal avontuurlijk of nieuw hangt niet alleen samen met de aard van het project, maar ook van hun eigen ervaring en idee van wat bijzonder is. Let wel, op het moment van het interview, dat jaren na dato kan liggen. Vijf van de respondenten kunnen op dat moment als senior, d.w.z. directeursniveau of hoger worden beschouwd en inderdaad scoren vier van hen boven het gemiddelde. Dat kan erop duiden dat zij niet zo gauw een ervaring als erg vernieuwend taxeren of dat zij in hun oordeel minder geneigd zijn *governance* tendenzen als wenselijk of passend bij hun eigen rol te kwalificeren. Dit alles maakt dat de betekenis van de uitkomsten zeer beperkt is. Bovendien heb ik al vastgesteld dat veel projecten inderdaad trekken van *governance*-aankpak vertoonden, maar dat dan het verdere verloop van het project in ogenschouw moet worden genomen om vast te stellen of deze aanpak ook blijkt. Niet dus.

Bijlage 2

Vergelijking met de
bestuurstheorie van de
Tweede Kamer



1. Inleiding

Anekdotische herinneringen

Bij de vergelijking met andere bestuursdomeinen begin ik met de politiek. Dit domein is ongetwijfeld te breed: omvat het alleen regeringscoalitie (de macht) of ook de oppositie? Moeten we alle handelingen van alle commissies etc. in beschouwing betrekken of concentreren we ons op de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken? Ik begin anekdotisch. Dit is een herinnering uit 2002, een jaar van grote politieke beroering.

Op 18 april vond een grote conferentie ‘Ketens en Netwerken’ plaats in het Kurhaus onder auspiciën van de NSOB en anderen. Hier spraken achtereenvolgens Wouter Bos en Rick van der Ploeg, beide net afgetreden als staatssecretaris vanuit het tweede Paarse kabinet, dat was gevallen over de Srebrenica-schaamte.

Wat hoorden de deelnemers Rick van der Ploeg daar zeggen?

“De oude instituten zijn anders geregeld dan de nieuwe instituten en hebben in veel gevallen een remmende werking op ontwikkelingen. Een conclusie die we daaruit kunnen trekken is dat hiërarchisch georganiseerde bedrijven niet passen in een netwerksamenleving: Van ‘bovenaf’ een blauwdruk opleggen werkt niet meer. Er dient van onderaf gestimuleerd te worden.

Top down denken verhoudt zich niet met particulier ondernemen. Volgens Adam Smith ontstaat sociaal maatschappelijk gedrag door het eigenbelang van consumenten. Is er dan nog wel een centraal bestuur nodig? Neem als voorbeeld de mieren. Zij hebben geen echte leider. Er is wel een koningin maar zij bepaalt niet wat er gebeurt. De natuur bewijst het: netwerken vormen de kracht van de toekomst.”³¹

Ik heb bij die gelegenheid de volgende logboekaantekening gemaakt en binnen XPIN verspreid, waar ik toen een jaar werkte. “leuke uitspraken van Wouter Bos. Hij liet zien dat er toch wel wat politici zijn die nadenken over een veranderende samenleving, ketens en netwerken. Zijn stelling was bijvoorbeeld dat het woord ‘ketens’ alleen in het leven wordt geroepen door ambtenaren op plekken waar het misgaat (de gezondheidszorg, jeugdzorg, vervoer, et cetera).”

Mij verbaasde hun optreden enorm. Ze wisten dus donders goed wat er in de samenleving gaande was. Het contrast met hun gedrag als politici in het krampachtig sturende tweede paarse kabinet (‘politiek primaat’) was treffend. Het leek wel of ze zich door hun aftreden van hun knellende hiërarchische banden bevrijd voelden en nu ‘uit de kast’ durfden komen. Natuurlijk was dit vooral mijn perceptie en ongetwijfeld zullen de heren zich aangemoedigd hebben gevoeld door het thema van het congres om zo te spreken, maar ik vertel dit verhaal omdat het iets zegt over twee dingen: hoe wij in die tijd aankeken tegen de politiek en dat die politiek toch minder wereldvreemd was dan wij misschien dachten. Ik heb die ervaring later nog meermalen gehad, bijvoorbeeld in 2003 toen we met Kamerleden een openbare hoorzitting over ‘10 jaar motie-Willems’ organiseerden of toen Binnenlandse Zaken op pad gestuurd werd door de kamerleden Anker en Schinkelshoek om experimenten met burgerparticipatie te organiseren. En toch gingen deze ervaringen ook steeds gepaard met tegenstrijdige ervaringen. Als puntje bij paaltje komt, heeft de politiek vooral oog voor de burger

³¹ http://www.ketens-netwerken.nl/verslag/5_netwerksamenleving.htm

als kiezer, als onderdaan of als klant en is de burger als coproductent van beleid een ongewenste concurrent. Jornt van Zuylen en ik hebben in het artikel “Hoezo kloof?” (2010) hiervan een aantal staaltjes vanuit de vaste Commissie Binnenlandse Zaken opgenomen. In de volgende paragraaf komen die ter sprake.

2. Bevindingen over de bestuursopvattingen in de politiek

2.1. Concrete aanwijzingen vanuit politieke benaderingen van bestuursbeleid

Redeneerlijn

In het voorjaar van 2010 kwam de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2010) met zijn spraakmakende advies “Vertrouwen op Democratie”. Hierin stelt de Raad dat de werkelijke ‘kloof tussen burger en politiek’ geen kwestie is van misverstanden, te moeilijk taalgebruik of van een te grote culturele afstand tussen elite en gewone burgers, maar betrekking heeft op fundamentele systeemkenmerken: het verticale tegenover het horizontale denken. Het advies richt zich in eerste instantie op de politiek, maar betreft het probleem op de overheid als geheel. De Raad waarschuwt in één adem dat deze kloof het gezag van de overheid aantast:

“De verticaal georganiseerde politieke instituties moeten nieuwe verbindingen met de burgers aangaan. Die opereren niet langs verticale, maar langs horizontale lijnen. De overgang van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie is onontkoombaar. Politieke partijen, parlement, media en burgers kunnen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid die kloof dichten”.

De stelling is niet gewaagd dat de politiek, meer nog dan de overheid, zichzelf ziet als het centrum van de macht en als vertegenwoordiger van de publieke zaak. Politici noemen zich niet voor niets volksvertegenwoordigers en hun (her)verkiezing is afhankelijk van de indruk die zij wekken dat de publieke zaak bij hen in goede handen is. Daarbij past niet goed het beeld dat maatschappelijke resultaten in feite mede afhankelijk zijn van maatschappelijke partners, zoals zorgaanbieders, onderwijsgevendenden, energieproducenten, projectontwikkelaars, actieve bewoners en vrijwilligers etc.

Deze situatie is althans in Nederland zo. Misschien kan in de Verenigde Staten het politieke klimaat anders zijn, zodat politici er een eer in stellen tegenover de burgers hun eigen rol zo bescheiden mogelijk voor te stellen (Kruiter, 2011), maar dat is ook daar meestal alleen theorie, in Nederland is het zelfs bij de meest liberale of communitaristische partijen niet het geval. Toch kan het altijd nog sterker. In Nederland is het etatisme niet geworteld. In Frankrijk kan men de stelling regelmatig horen verdedigen dat de burgers er voor de staat zijn, trots moeten zijn de Staat (die verheven kroon op de natie) te mogen dienen, in Nederland vindt men een dergelijke stelling ongehoord. Natuurlijk, zo zullen vrijwel alle politici beamen, is het omgekeerd: de staat is er voor de burgers en moet dat besef steeds weer opfrissen om niet af te glijden naar technocratie of paternalisme. Dit is de gangbare opvatting in Nederland, maar dienstbaar zijn aan of werken voor is nog wat anders dan samenwerken met of zelfs luisteren naar.

Aanwijzingen uit gemeen overleg met het Parlement

De genoemde stelling over de plaats van de politiek lijkt plausibel en de indruk wordt door het politieke taalgebruik dagelijks bevestigd, maar het gaat ook hier uiteindelijk om gedrag. Net als bij de casusbeschrijvingen van Binnenlandse Zaken, is uiteindelijk het doorzetten van een voorstel, het beklijven van een thema de lakmoesproef voor de mate waarin het parlement of afzonderlijke politici naar de ene of andere kant overhellen als het gaat om het onderscheid tussen *government* en *governance*-benaderingen.

Ik noemde in mijn beschrijving van de casus Procesmanagement (digitaal beschikbaar) al een reeks ervaringen op het beperkte terrein van burgerparticipatie, waaruit ook de relatieve desinteresse van de Tweede Kamer duidelijk bleek.

- Het niet nakomen van de toezegging aan het kamerlid Schutte, het achterwege blijven van kabinetsreacties op twee adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur afgescheiden (Primaat in de Polder, 1999 en Burgers Betrokken, Betrokken Burgers, 2005), het uitblijven van de toegezegde Beleidskader Interactieve Beleidsvorming en het afwijzen van de nota over Burgerschap van Programma Andere Overheid zonder dat er enig alternatief werd gevraagd.

Hieraan kunnen nog de volgende voorbeelden worden toegevoegd:

- In samenwerking met de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken organiseerden XPIN, IMI en het bureau van Wilbert Willems DEND eind 2003 een informele hoorzitting over de stand van zaken met interactieve beleidsvorming “10 jaar motie-Willems”. Tijdens deze geslaagde parade van deskundigen in het gebouw van de Tweede Kamer werd duidelijk bij de Kamerleden dat juist bij de volksvertegenwoordigers verwachtingen en werkwijzen moeten worden aangepast om vrij baan te geven aan interactief bestuur en burgerparticipatie. De Kamerleden waren vastbesloten aan dit inzicht in moties of anderszins ook formeel in het parlement nog uiting te geven, maar dat is nooit meer gebeurd;
- Dat er nog geen consistente lijn van burgerparticipatie is ingezet is ook te zien aan de lotgevallen van de motie-Kalma/Schinkelshoek over een Charter voor Burgerparticipatie. Op een dikke brief van de staatssecretaris (TK 2008-2009, 30184, nr. 27) is nooit gereageerd door de Tweede Kamer.

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. Het gaat toch ook om hun kiezers. Tekenend hiervoor is dat aan het begin van de demissionaire periode in 2010 het programma Burgerparticipatie op de lijst van controversiële onderwerpen is geplaatst. Een misverstand of een gotspe?

Eigen ervaring in de Tweede Kamer

In de Tweede Kamer heb ik zelf ook een ervaring opgedaan toen ik in 1992 werd gevraagd ambtelijke ondersteuning te leveren voor de commissie Decentralisatie binnen de discussies over Staatkundige Vernieuwing (Commissie Deetman). Binnen deze commissie onder leiding van Jan Fransen (VVD) heerste, merkte ik al snel, dezelfde ideeën als bij het ministerie over de strijd tussen goed en kwaad die zich rond decentralisatie afspeelt. Deze ideeën kennen we uit de rational choice-bestuurskunde (Buchanan, Downs e.a.), die de bureaucratie beschrijven als een calculerend systeem van gericht op budgetmaximalisatie. In die gedachtegang is decentralisatie van binnenuit vrijwel onmogelijk, omdat ambtenaren dan bezig zouden zijn hun eigen banen op te offeren. Het verhaal gaat dan als volgt.

Alleen door de grootst mogelijke machtsconcentratie kunnen de vakdepartementen gedwongen worden hun speelgoed af te staan. Of door heel slim te werk te gaan. David tegen Goliath. De heldensage van het decentralisatiebeleid van Binnenlandse Zaken. Waar had ik dat meer gehoord? Het is de Binnenlandse Zaken heldenlegende, maar dan leken de parlementariërs, ongeacht hun partij, bij voorkeur de meest ongepolijste versie te vertellen: “we moeten ze dwingen!” Alleen de meest ervaren accountmanagers bij Interbestuurlijke Betrekkingen wisten wel beter.

Is het niet heel verwonderlijk dat typisch departementale legenden geloofd worden door volksvertegenwoordigers, die toch gekozen worden vanwege hun partijprogramma, vertrouwenwekkende persoonlijkheid of andere kwaliteiten, maar toch niet omdat ze de departementale ideeën over de eigen *raison d'être* navertellen...? De gedachtegang dat bureaucratieën erop uit zijn zichzelf in stand te houden of te versterken, groepeer ik onder de *government*-benadering, omdat de organisatie daar als doel op zichzelf wordt beschouwd. Daartegenover staat *governance*-denken dat gericht is op het vinden van oplossingen voor – in dit geval bestuurlijke – problemen. Voor mij onderstreept het nog eens dat de denkwereld van het ministerie en die van de gelijknamige Vaste Commissie zeer dichtbij elkaar liggen

2.2. Systematische analyse van de rol van de VC-Binnenlandse Zaken in het bestuursbeleid

Vier criteria

Laten we nog wat systematischer te werk gaan. In de hoofdtekst werd het onderscheid *government*- *governance* geoperationaliseerd aan de hand van vier kenmerken:

1. Doelstelling van beleid
versterken van de centraliteit van het bestuur, scheiding van verantwoordelijkheden, uniformiteit en standaardisatie of samenwerking, delen van verantwoordelijkheden, contingentie en maatwerk.
2. Sturingsaanpak bij de beleidsvoering
hiërarchische command and control-benadering, planmatige fasering, sterke reductie van complexiteit en scheiding tussen beleid en uitvoering versus omgaan met complexiteit, beleidsprocessen als avontuur, zoeken naar adhoc-coalities, open communicatie.
3. Democratieopvatting
representatieve democratie versus directe participatie van betrokkenen.
4. Leerproces

Kortweg aangeduid als Analyse -> Instructie of Variëteit -> Selectie.

Achtereenvolgens probeer ik de zelfstandige inbreng vanuit de politiek en volksvertegenwoordiging op deze assen te plaatsen. Eerst bekijken we de bijdrage vanuit de politiek op het terrein van bestuursbeleid.

Doelstelling

Bij dit criterium stuiten we meteen al op de pluriformiteit van politieke opvattingen. We kunnen de politiek als het gaat om doelstellingen moeilijk over één kam scheren. Het is nu juist het wezen van politieke partijen dat zij zich onderscheiden in hun visie op de gewenste beleidsrichtingen en ook op deze punten van bestuursbeleid lopen de voorkeuren uiteen. In de periode die in dit boek wordt bekeken zijn er echter wel duidelijke meerderheden aanwezig die hun stempel zetten op het bestuursbeleid. Aldus beschouwd is het niet moeilijk om de praktische bijdrage van de politiek in het bestuursbeleid te plaatsen. Het parlement is net zo verkokerd als de rijksoverheid, dus een politieke inbreng op deze thema's is vooral te vinden in de commissie voor Binnenlandse Zaken. En deze commissie hanteert een typisch 'bestuurlijke' invalshoek, dus let meer op de systeemintegriteit van het openbaar bestuur (aantal bestuurslagen, autonomie van gemeenten en provincies, bestuurskracht van overheden, ministeriële verantwoordelijkheid) dan op de bijdrage van het bestuur aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Wel is vanuit de vorige hoofdstukken vast te stellen dat het parlement bij sommige dossiers meer sturend en initiërend is geweest dan bij andere: initiatieven voor bestuurlijke organisatie en organisatie rijksoverheid waren vaak reacties op aandrang vanuit de politiek, terwijl het parlement bij decentralisatie, achterstandenbeleid en informatiesystemen meer volgend was ten opzichte van het bestuur.

Als de politiek breder wordt beschouwd, dus kamerbreed en niet alleen de VC Binnenlandse Zaken, zal de balans wel iets anders uitslaan. Bestuur en bestuursvisie staan daar veel minder in de belangstelling dan inhoudelijke problemen, uitvoeringsmissers, onbedoelde effecten van beleid. Daar ligt de aandacht van het volk, dus ook die van de volksvertegenwoordigers. Dus decentralisatie als principe kon de hobby zijn van enkele Kamerleden uit de commissie Binnenlandse Zaken, in de kamer als geheel was de steun voor decentralisatie meestal niet actief. De facto is de politieke betrokkenheid bij bestuur veel meer eclectisch en een uitkomst van toevallige interventies en contingenties dan het lijkt als alleen de agenda van de Vaste commissie van Binnenlandse Zaken als ijkpunt wordt genomen.

De behandelde periode kenmerkt zich wel door een duidelijk gedragen steun voor ons systeem van representatieve democratie. Staatkundige en bestuurlijke vernieuwingen zijn er niet veel geweest, tenzij men de Europese integratie hier ook bij rekent. Ja, burgemeesters worden in deze eeuw de facto door gemeenteraden gekozen, maar daarmee blijft deze zeggenschap voorbehouden aan de politiek-bestuurlijke elite. In de vorige hoofdstukken is al een aantal keer gesignaleerd dat de behoefte om het politiek primaat te beklemtonen, de ministeriële verantwoordelijkheid te schragen gedurende deze periode zelfs toenam.

Sturingsbenadering en Democratieopvatting

Bij de behandeling van de cases in de dossiers van het bestuursbeleid heb ik bij de sturingsbenadering vooral gekeken naar de eigen beleidsprocessen die meer het karakter van instructie of van horizontaal overleg kunnen hebben. Binnen het politieke bedrijf is deze keuzeoptie wat minder toepasbaar. Zelden zien we volksvertegenwoordigers een open dialoog openen met de samenleving met een ongewisse uitkomst. In 99% van de gevallen verlaat het parlement zich op de stukken van de regering of op instructies van de eigen partijprogramma's. Een memorabele uitzondering, die de regel bevestigt, is de commissie-Van Middelkoop die in 1996 een open verkenning startte met hoorzittingen over de ins en outs van de klimaatproblematiek.

Hieronder probeer ik niet zozeer een beeld te vormen over de eigen sturingsaanpak van de Kamer, maar over de opvattingen over sturing die de politiek probeert te bevorderen in wetgeving en beleid.

De democratieopvatting van de Tweede Kamer is nogal wiesde: representatieve democratie vooruit! Toch zijn er enkele voorbeelden waarin de Kamer zich inspant om burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie meer ruimte te gunnen. Ik noem motie-Willems (1993), motie-Anker en amendement-Schinkelshoek (2007) en motie-Kalma (2008).

Ook wat betreft sturingsfilosofie en democratieopvatting is het moeilijker de inzet van de Tweede Kamer als geheel te typeren dan alleen die van het smaldeel dat zich bezighoudt met Binnenlandse Zaken. Ten slotte is een wet als de WMO die zich richt op het erkennen en verder spreiden van maatschappelijke verantwoordelijkheid ook een politiek project. En de motie-Feenstra is ook door de Tweede Kamer aangenomen bij de behandeling van de begroting van milieu voor 2002. Daarin werd gesteld dat het milieubeleid meer 'van, voor en door de burger' zou moeten worden. Burgers zouden een meer coproducerende rol moeten krijgen bij de totstandkoming van het Nederlandse milieubeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XI, nr. 21). Vanuit de Commissie Binnenlandse Zaken kan een soortgelijke interventie alleen worden opgetekend in de motie Anker 2007 en het amendement-Schinkelshoek, leidend tot het project 'In Actie met Burgers!', dat al weer over de rand van de onderzochte periode tot 2009 valt. Ja, als de Bijzondere Commissie Vraagpunten inzake staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (zgn. Commissie Deetman) ook in deze koker geplaatst mag worden hebben we nog de beroemde motie-Willems van 1 december 1993. Deze vroeg de regering experimenten te stimuleren met interactieve beleidsvorming. Binnenlandse Zaken wist daar toen geen raad mee, maar Verkeer en Waterstaat pakte dit signaal op als startpunt voor nieuwe beleidsprocessen rond infrastructurele projecten (Infralab e.a.).

In de vijf dossiers van bestuursbeleid versterkt de Tweede Kamer de gesignaleerde voorkeur van het ministerie veeleer dan dat zij tegengas geeft. Als Binnenlandse Zaken plannen aankondigt om te decentraliseren, adviesorganen op te schonen, stadsprovincies te vormen en informatierelaties te stroomlijnen zijn de moties en amendementen er in de meeste gevallen op gericht nog een tandje bij te zetten. Slechts 22 van de 118 beogen de verstrakking van de bestuurlijke doctrine af te zwakken. Tussen 1995³² en 2009 heb ik 118 aangenomen moties en amendementen aangetroffen op het terrein van bestuursbeleid met uitzondering van de zeer populaire thema's Integriteit en beloning ambtsdragers, en gemeentelijke herindelingen. Deze thema's zijn op zichzelf al verantwoordelijk voor minstens een even groot aantal moties en amendementen. Binnen de resterende moties en amendementen zijn er ook weer enkele onderwerpen die elk afzonderlijk een groot aandeel hebben in de oogst. Dat zijn vooral dualise-

³² Vanaf 1995 zijn alle Kamerstukken digitaal te vinden op officiële bekendmakingen.nl

ring (36) en zelfstandige bestuursorganen (25), samen goed voor meer dan de helft van de moties en amendementen.

Van de 118 aanvaarde moties en amendementen uit de Tweede Kamer zijn er in totaal 56 te karakteriseren als verder strekkend dan de kabinetsvoorstellen in de richting van *government*. Bij slechts 22 is de strekking juist invoeren van meer *governance* in de besluiten en bij 40 is de bedoeling in dit opzicht onbepaald.

Er zijn vanuit het ministerie slechts enkele projecten uit de dossiers van dit boek met een *governance*-karakter die de Tweede Kamer überhaupt hebben bereikt: Sociale vernieuwing, Complementair bestuur(?), Procesmanagement (?) Daar is nooit een traan gelaten om het feit dat Binnenlandse Zaken deze projecten heeft stopgezet. De ontbrekende voortgangsbewaking op toezeggingen van de regering op het terrein van burgerparticipatie heb ik hierboven al beschreven.

Leerproces

Het gebruik van wetenschappelijke analyse en onderzoek als basis voor oordeelsvorming lijken in de Tweede Kamer en de politiek in brede zin nog het meest te zijn veranderd in de onderzochte periode. Dat komt wellicht nog het meest door de enorme proliferatie van onderzoek, die het mogelijk maakt voor iedere partij om naar zijn gading onderzoek uit te zoeken dat bij zijn standpunt past. Deze ontwikkeling wordt mooi beschreven in het themanummer van Bestuurskunde over Informatie en Politiek (Van Montfort en Enthoven, 2012). In dit opzicht lijkt het model Variëteit -> Selectie langzamerhand meer van toepassing dan Analyse->Instructie, met dien verstande dat een gecondenseerd selectieproces doorgaans ontbreekt.

Hoogstens de chaotische agendavorming, die past bij de hyperige mediocratie van de laatste tijd verraadt dat we inderdaad in een complexe netwerksamenleving zijn aanbeland. Maar dat weerspiegelt zich niet in de verhalen en taaluitingen van de Kamerleden, althans zolang deze in functie zijn. Van binnenuit is misschien inside informatie te krijgen uit publicaties zoals het proefschrift van Guido Enthoven (2011) en de herinneringen van Meili Vos, Politiek voor de leek. Zij dateren echter van na 2008. Wel binnen de periode valt de beste beschrijving van het Kamerbedrijf-van-binnenuit die er is, in het boek "Niet spreken met de bestuurder" van Gerard van Westerloo (2003), die, als gast uitgenodigd bij de PvdA-fractie, onbarmhartig de fractiediscipline en de verkokering tijdens Paars II neerzet. Als coalitiepartner was alles gericht op beheersing en risico mijden. Hetzelfde gedrag dat ik aan de andere zijde van Binnenlandse Zaken-collega Herman Schartman optekende over die periode. Binnen de grote warme deken van de fractiediscipline waarin elke visie en gevoelige uitspraak werd uitgebannen waren de fractieleden kleine zelfstandigen over hun eigen winkeltje (portefeuille) met een groot tekort aan collegialiteit. Bij zijn afscheid na drie weken gastvrijheid roemt hij deze:

“Niemand heeft me narrig iets geweigerd, iedereen heeft me gastvrij onthaald. En toch voelt het vertrek als een ontsnapping: weg uit een wereld waarvan de bewoners zo sterk op zichzelf gericht zijn, in beslag genomen als ze zijn door hun eigen functioneren.”

Niet bepaald een typering die past bij een politiek orgaan dat is gericht op open samenwerkingsrelaties met de netwerksamenleving. Dergelijke herinneringen tussen ongeveer 2000 en 2008 zijn allerminst zeldzaam³³. Helaas zijn egodocumenten van politici die voor dit boek relevant materiaal opleveren dunner gezaaid. Wat moeten we bijvoorbeeld met de persoonlijke ditjes en datjes van Marjet van Zuylen? De meeste boeken in deze reeks gaan over het politieke bedrijf en de onderlinge verhoudingen en bevatten zelden reflecties over de rol van de overheid en politiek in deze tijd. Een uitzondering is het verslag van Hans Jeekel (1998) in “Duizend Dagen Kamervragen”, dat met kop en schouders boven de andere ijdele boekjes uitsteekt. Het begint al de eerste dag waar het kersverse Kamerlid meteen geacht wordt volleerd te zijn. Antwoorden “ik oriënteer me nog” werkt niet.

“Waar deze ouderwetse macho-ontvangst vandaan komt, weet ik nog niet. Het heeft iets te maken met de persoonlijkheidsstructuur van politici en ook iets met de grote invloed van de media”, stelt Jeekel. Een volgende observatie van Jeekel betreft het loopgravengedrag. Omdat Jeekel van het ministerie van Landbouw afkomstig was, is zijn vergelijking met de ontwikkeling daar ook interessant voor het volgende hoofdstuk, waar ik LNV onder de loep neem. Jeekel schetst de omslag die hij in de jaren 90 heeft meegemaakt. Nieuwe openheid, die mogelijk werd door veel samenwerken, je inleven in doelen van de ander.

“Nu de Kamer. Daar zag ik heel weinig van die nieuwe cultuur. Sterker: ik zag ouderwetsigheid in de omgang”.

Ten slotte beklemtoont Jeekel in zijn analyse de misplaatstheid van de parlementaire dikdoenerij alsof Kamerleden de leidende rol spelen. In het beeld van de muis en de olifant die zo lekker stampen samen, is de muis het parlement en de olifant de bureaucratie. Als bureaucaat had Jeekel overigens bij het voorbereiden van het Natuurbeleidsplan de ervaring dat ambtenaren als publiek ondernemer spin in het web zijn te midden van een maatschappelijk netwerk van stakeholders (*governance*). Kortom, politici houden de schijn op van politiek primaat, maar misschien omdat er in het echt niet meer is, gebeurt dat vaak net iets te krampachtig. Jeekel schetst de botsing tussen de participatieve beleidsvoorbereiding en de rol van het parlement dat hier geen boodschap aan heeft. Uiteindelijk bepleit Jeekel een heel andere rol voor de politiek, in navolging van Cees Schuyt: het versterken van het democratisch debat over de morele waarde van politieke besluiten, uitwisseling van argumenten op het niveau van waarden, waar iedereen aan kan meedoen.

“De tweede ‘olifant’ die de politiek overschaduwde zijn de media. De enorme impact van media-interventies leiden ertoe dat de politiek in zijn schulp kruipt of juist tot bolle ijdelheid vervalt”.

³³ Marjet van Zuijlen (2000), Retour Nijmegen-Den Haag. Dagboek van een politica, Hans Jeekel (1998), Duizend dagen Kamervragen, Bert Middel (2003), Politiek handwerk, Boris O. Dittrich (2001), Een blauwe stoel in paars. Verhalen uit de Tweede Kamer, Paul Rosenmöller, Een mooie hondenbaan, Marcus Bakker (1994), Wissels. Bespiegelingen zonder berouw, Jan Nagel (2001), Boven het maaiveld, en andere.

De scherpe waarnemingen van Jeekel tijdens zijn 1000 dagen bevestigen de conclusie dat politici gevangenen zijn van een zeer overheersend systeem en vooral van elkaar als elkaars concurrenten. Gevolg is volgens hem een aantal veiligheidsmechanismen: gedragen taal, enorme gehechtheid aan procedures, onwaarachtige jovialiteit, gewoondoenerigheid en lacherigheid, kortom weinig menselijk gedrag. Weinig voorwaarden voor een open oplossingsgerichte samenwerking. Een volgens Jeekel betreurenswaardig schepsel, die politicus. Een karikatuur misschien, maar als karikatuur komt de positie van politici veel verder nog aan het linker uiterste op de as tussen *government* en *governance* dan Binnenlandse Zaken, waar we weliswaar geen shift, maar nog veel ambiguïteit aantreffen.

Dit is natuurlijk maar het beeld van één Kamerlid, want de andere memoires en terugkijkboeken leveren veel minder helderheid op in dit opzicht. Beeld dat overheersend prijst na lezing van deze lectuur is wel dat van 150 kleine zelfstandigen die enorm druk zijn met hun ‘portefeuilles’ en ‘standpunten’ die moeten worden opgewaardeerd tot fractiestandpunten en daarna zelfs Kamermeerderheden. In ieder geval zijn de boeken niet gericht op de vraagstelling die hier voorop staat: ‘is er in de politiek sprake van een (verborgen) bestuurstheorie?’ Nee, een betrouwbare bron vormen de meeste egodocumenten niet. Men moet wel erg tussen de regels doorlezen. Hoogstens kan worden vastgesteld wat er niet in staat. Contacten met lobbyisten, gesprekken met gewone burgers ontbreken in de meeste van deze boeken. Hoewel dat laatste niet helemaal klopt in het boek van Bert Middel, die zijn ervaringen met ‘gewone’ mensen, oorlogsgetroffenen, vluchtelingen etcetera uitgebreid weergeeft als de meest indrukwekkende bijdragen voor zijn standpuntbepalingen. Het boek van Boris Dittrich bestaat zelfs grotendeels uit concrete verhalen van burgers, waarmee het Kamerlid ook wil aantonen dat “de democratie geen abstractie is. De kloof tussen de Tweede Kamer en het volk hoeft niet zo groot te zijn als hij soms wordt afgeschilderd”.

Tweede eigen ervaring in de Tweede Kamer

Op dit punt wil ik nog een persoonlijke ervaring weergeven uit mijn XPIN-tijd. Samen met het adviesbureau BMC hadden we in 2002 een jaarcongres georganiseerd, waarbij ook een ideeënprijsvraag werd gehouden. Winnaar met het meest innovatieve idee werd een duo, dat onafhankelijk van elkaar een soortgelijke gedachte had ingediend: Leo Klinkers en Froukje Idema. Zij wilden het gesprek op basis van argumentenwisseling, de deliberatie zou ik nu zeggen, in de politiek stimuleren. Het regeerakkoord tussen partijen aan de top zou vervangen moeten worden door agendering vanuit dialoog met de samenleving. De prijs bestond eruit dat zij, op kosten van BMC, hun idee zelf mochten uitwerken en helpen realiseren. Die uitwerking kwam erop neer dat Kamerleden zouden worden begeleid bij het voeren van open gesprekken, zonder zeepkist, meer luisteren dan zenden. Coen Dierikx van BMC en ik vanuit XPIN fungeerden als facilitators vanuit de opdrachtgevers³⁴. We verwierven de medewerking van de Kamervoorzitter Weisglas en een vijftal Kamerleden wilden wel meedoen met dit experiment. We organiseerden verschillende vormen van gesprek: huiskamer-gesprek, groepsgesprek, digitaal gesprek, flitsgesprekken tot complete Real Time Branding en interac-

³⁴ Leo Klinkers beschrijft dit project op zijn website als volgt: Verslag van een mislukt project met de Tweede Kamer. In 2002 won ik met Froukje Idema (LNV) de XPIN/BMC jaarprijs voor het meest innovatieve idee. Met het ter beschikking gestelde bedrag van 30.000 euro ontwierpen wij een meervoudig instrument om Kamerleden het contact met de samenleving te laten hervinden. Ondanks dat geld, onze expertise, netwerken en medewerking van de voorzitter van de Tweede Kamer is dat project niet gelukt. Over de oorzaken daarvan gaat dat boek met bijdragen van Coen Dierikx, Froukje Idema, Leo Klinkers, Peter van Noppen en Jan Schrijver.

tieve evaluatie met burgers in het hele land. En toen ging het mis. Want vlak voor de afgesproken datum werd steevast door de desbetreffende Kamerleden afgebeld wegens drukke verplichtingen: stemmingen, spreekbeurten, de wachtende burgers teleurgesteld achterlatend. Het experiment moest worden afgebroken, maar het project werd omgebouwd tot een analyse van het achterliggende mechanisme in het politieke bedrijf. Het boekje “Terug naar Start” werd als spiegel voor de Kamerleden aangeboden aan de Kamervoorzitter. Ik citeer enkele opvallende uitspraken: tste tijd verraadt dat we in een complexe netwer

“De kunst om signalen uit de samenleving te vertalen naar een politieke agenda op nationaal niveau is niet eenvoudig, maar lijkt ook niet meer te passen in de functieomschrijving van parlementariërs. Dat heeft de projectleden het meest verbaasd”...

“Toen we de zeven gespreksvormen van het meervoudig instrument definieerden hebben wij niet voldoende beseft hoe strak het keurslijf zit. De Kamerleden moeten functioneren binnen de (vergader)orde van de Tweede Kamer en van de fractie. We dachten dat ze inspiratie zouden kunnen krijgen van de open gesprekken in ons plan van aanpak, maar voor inspiratie en verrassingen is in de agenda’s van Kamerleden weinig of geen ruimte.

“De inspiratie komt vaak als reactieve impuls na plannen van het kabinet. De Kamerleden hebben een zodanig volle agenda dat onduidelijk is of er nog overzicht is. Door de (over)belasting neemt de flexibiliteit en responsiviteit af. Het kan een maand, een half jaar goed gaan, maar geen vier jaar, laat staan acht of twaalf jaar. De aandacht wordt steeds meer gericht op het kader binnen het regeerakkoord. Of dit (nog) een goede weergave van de maatschappelijke situatie is, wordt niet als maatgevend gezien”.

Geconstateerd wordt dat politici worden geleefd door verplichte vergaderingen, voorbereiding van het debat dan wel bestudering van de vergaderdossiers, de contacten met de media, ‘de partij’ en dat voor het onderhouden van de contacten in het land en de vrij te besteden ruimte voor reflectie en experimenten bitter weinig tijd overblijft. Vanuit de in dit boekje haarfijn geanalyseerde werkwijze van politici kan zo al worden geconcludeerd dat responsiviteit en creatieve oplossingsgerichte interventies minder hoog zullen scoren dan radertje in de besluitvormingscarroussel en in de beeldvorming via de media hoe belangrijk de rol van de politiek is en in het bijzonder de bijdrage van de partij aan het bieden van heilzame voorzieningen en regels. Dit is het bekende politiek primaat, de uitingsvorm van de *government* benadering bij uitstek in de politiek.

Bijlage 3

Vergelijking met een
vakdepartement: Landbouw



1. Inleiding

In de hoofdstuktekst kondigde ik aan dat ik bij de vergelijking van Binnenlandse Zaken met een ander ministerie had gekozen voor het ministerie van Landbouw³⁵ (LNV), omdat daar vrij veel over is geschreven, ook met een langetermijnperspectief. Veel aandacht is uitgegaan naar de ingrijpende verandering in de koers van het ministerie na het aftreden van Gerrit Braks als minister. Dit is ook een indicatie dat zich hier misschien, anders dan bij Binnenlandse Zaken, een echte paradigmawisseling kan hebben voorgedaan in de richting die de bestuurswetenschap ons voorhoudt. De periodisering van de bestuurstheorie van LNV betreft dus grofweg twee perioden: de naoorlogse jaren tot circa 1985 en de periode daarna.

Hieronder zal ik me baseren op enkele wetenschappelijke studies over het ministerie van Landbouw, die alle ook ingaan op de ideeënontwikkeling binnen dat departement:

C.A.M. *Termeer* (1993), *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Den Haag;

J. *Frouws* (1993), *Mest en macht; een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, Wageningen;

H. *Bekke*, J. *de Vries* en G. *Neelen* (1994), *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen a/d Rijn

E. *Wielinga* (2001), *Netwerken als levend weefsel, Een studie naar kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw sinds 1945*, 's-Hertogenbosch;

Wetenschappelijk werk over ministeries is dun gezaaid. Er is geen ministerie dat als studieobject zoveel bestuurskundige proefschriften heeft opgeleverd als LNV, andere ministeries moeten het doorgaans met een enkele doen. Daar maak ik dankbaar gebruik van.

Wielinga zet in zijn proefschrift verschillende periodiseringingen die in de eerder genoemde literatuur worden gehanteerd voor de ontwikkeling van het naoorlogse landbouwbeleid naast elkaar (Wielinga 2001: 44/45). Bekke c.s. noemen de periode van 1945 – 1980 de 'serene periode'. Termeer beschrijft de aanloop tot het mestbeleid (1970-1975) als 'geen wolkje aan de lucht' en de periode daarna (1975-1983) als 'stilte voor de storm'. Wielinga zelf maakt nog een knip tussen "wederopbouw" en "bloeiperiode" (1956-1975) en ziet in 1975-1984 al tekenen van 'toenemende onzekerheid'. Hoewel de datering niet helemaal synchroon loopt is bij alle drie auteurs wel duidelijk dat er iets ingrijpends aan de hand is. Bekke: 1980-1992 periode van toenemende crisis, Termeer: 1984-1987 Donderslag bij zwaarbewolkte hemel en 1988-1991: Zwaar weer op komst. Wielinga typeert minder dramatisch: Uiteenlopende belangen (1984-1989) en Onthechting (1989-1995). Bovenstaande typeringen en de titel *Salto mortale* van Bekke c.s. zeggen genoeg over de keuze tussen continuïteit of verandering bij LNV. Het is niet zo interessant om al die historische fasen uitgebreid te gaan beschrijven. Het gaat hier om één specifiek aspect, de heersende opvatting over de verhouding tussen overheid en samenleving op de as tussen

³⁵ Het ministerie heeft in de onderzochte periode verschillende benamingen gehad. Hoewel overkomst van het onderdeel natuurbeheer en recreatie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk al in 1982 had plaatsgevonden, werd pas in 1989 de N van Natuurbeheer toegevoegd aan Landbouw en Visserij. Misschien tekent dit nog het best de cesuur tussen het oude en het nieuwe ministerie, niet langer 1 belang in de naam. In de nadagen van zijn bestaan is de V van Visserij nog ingewisseld voor Voedselkwaliteit. De constante is dus Landbouw en de gangbare afkorting in het grootste deel van de periode 1968-2008 was LNV.

government en *governance*. De vraag is of op dit punt ergens halverwege onze onderzoeksperiode, dus rond 1990, een radicale en blijvende omslag heeft plaatsgevonden in de bestuurstheorie die past in de these van veel bestuurskundigen over modern netwerk*governance*.

2. De bestuurstheorie van LNV

2.1. De corporatistische traditie, neo-corporatistische staatsopvatting

Netwerk, maar wel gesloten

Wat vrijwel meteen opvalt in de eerste periode van ons onderzoek in de jaren '70 en '80 is het grote verschil in bestuursbenadering tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en dat van Landbouw. Hoewel Binnenlandse Zaken ook zijn vaste clientèle had en heeft (VNG, IPO, de directies bedrijfsvoering en de bestuurlijk-juridische afdelingen van de departementen), heeft LNV lange tijd na de oorlog een hechte symbiotische relatie gehad met het agrarische bedrijfsleven. In dat opzicht zou men kunnen spreken van *governance* avant la lettre, samenspel tussen de overheid en partners uit de samenleving. De oriëntatie van het ministerie was zeer probleemgericht en werd rechtstreeks gevoed door de samenleving, maar daar houdt de vergelijking op. De relaties met de partners waren namelijk zeer hiërarchisch, de boeren waren gezagsgetrouw en de interacties weinig verrassend. Wel effectief. Zowel Bekke c.s. (1994: 89) als Jeekel (1998: 22) melden dat het ministerie omstreeks 1980 zeer hoog stond aangeschreven in de pikorde. Als er al sprake was van een netwerk, was het netwerk nogal voorspelbaar en gestuurd. Het pluralistische wezenskenmerk van de *governance*benadering was hier afwezig en ook de kennisopvatting was bij uitstek klassiek rationalistisch. Met enige overdrijving werd de Nederlandse landbouw wel beschreven als een variant op het kolchozen systeem en het ministerie als Stalinistisch bolwerk (met een aardig bijpassend gebouw aan de Bezuidenhoutseweg). De fameuze technologische ontwikkeling van de Nederlandse agrarische industrie³⁶ in wisselwerking met de ondernemers verliep via een uitgekend model van Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs (de eigen universiteit van Wageningen, de Landbouwvoorlichting en de landbouwscholen). Resultaten van toegepast onderzoek sijpelden snel en efficiënt door naar de praktijk via de genoemde kanalen. Er was wel kritiek op dit aparte en vrij ongeëvenaarde bolwerk (het Groene Front), maar het werkte wel en was lange tijd onaantastbaar. In de jaren 80 en 90 stortte het bestuursmodel echter met een harde klap ineen, wat deze casus zo interessant maakt voor onze studie. Jaap Frouws beschrijft in zijn studie zeer nauwkeurig de kenmerken van corporatisme en neo-corporatisme als politieke theorieën. Zonder hier diep in te gaan op het verschil tussen de corporatistische oervorm (autonome zelforganisatie van maatschappelijke partners, subsidiariteit in eigen kring) en de neo-corporatistische variant (sterke verstatelijking, één machtscentrum met sterk georganiseerde belangengroepen) is deze laatste vorm hier vooral van belang. De ontwikkeling van het landbouwbeleid na de oorlog was namelijk sterk verstatelijkt en het corporatistische karakter moet meer worden gezocht in de instituties binnen de sterke staat dan in de autonomie van de sector. De kern van de neo-corporatistische staatstheorie is de verstrengeling van staat en belangengroepen: de laatste

³⁶ Hoe een klein landje 's werelds tweede agrarische exporteur kon worden, wel ten koste van het landschap en door de grond in een groot chemisch reservoir te veranderen, waar het ministerie nog tot in de jaren '90 1000 kilogram kunstmest per hectare voorschreef.

worden een deel van de ‘vergroete’ staat en delen in de staatsmacht. Aan die autonome staatsmacht wordt door de aanhangers van de neo-corporatistische staatstheorie grote betekenis toegekend.

Vergelijking met Binnenlandse Zaken binnen de *government-governance* benadering

In tegenstelling tot dit maatschappelijk gewortelde ministerie, was Binnenlandse Zaken meer Haags en bezig met afstandelijke politieke en bestuurlijke kwesties. Zelfs achterstandswijken werden, zoals we zagen, doorgaans op gouvernementele wijze via kaders voor gemeentelijke beleidsplanning en bestuurskrachtontwikkeling benaderd.

Een schoksgewijze omslag naar een ander bestuursparadigma is bij Binnenlandse Zaken ver te zoeken, terwijl de recente geschiedenis van LNV hierdoor juist wordt getekend. In de eerste helft van onze onderzoeksperiode wordt de democratie-opvatting van LNV binnen Binnenlandse Zaken nauwelijks getolereerd. Politieke representatie behoort volgens de naoorlogse opvattingen van het politiek correcte establishment plaats te vinden op basis van verkiezingen en de botsing van ideologische standpunten, niet op basis van belangenrepresentatie van een selecte afspiegeling van bedrijfsgenoten. Maar in deze periode is toch de overeenstemming tussen beide ministeries voor onze vraagstelling relevanter. Beide ministeries scoorden op de as tussen *government* en *governance* op alle drie kenmerken positief als *government* gericht: uitgaand van centraliteit van de macht, verticale hiërarchische verhoudingen en kennis puttend uit de ‘objectieve’ werkelijkheid.

2.2. Afbrokkelen van een rots in de branding

Voor een uitgebreide beschrijving van de verandering in het Nederlandse landbouwbeleid in het algemeen, pak ik eerst de monografie van Bekke c.s. (1994). Deze auteurs leggen de nadruk op organisatie en management. Wielinga (2001) zoomt in op twee belangrijke aspecten, de leiderschapsopvatting en de kennis- en informatiebenadering binnen het ministerie.

Beide studies laten goed zien hoe het ministerie in de loop van de jaren 80 onder toenemende kritiek van de buitenwereld kwam te staan. In 1987 stelde de Tweede Kamer een parlementair onderzoek in naar de visquoteringsregelingen. In 1990 volgde een tweede visserij-affaire en die leidde tot het aftreden van de minister. De mestproblematiek speelde ongeveer gelijktijdig en wordt ook door Bekke c.s. als beleidscausus voor verandering aangehaald.

Drie Beleidsramen voor verandering

De defensieve, in zich zelf gekeerde groene sector had zijn geloofwaardigheid te midden van de conflicterende belangen van stad en milieu compleet verloren. Een diepgravend proces van zelfreflectie en cultuurverandering volgde hierop. Het boek van Bekke c.s. (1994), dat in opdracht van de bestuursraad van LNV werd geschreven, vormt onderdeel van dit reflectieproces. Voor nu is vooral de vraagstelling naar de organisatieverandering. Net als mijn boek, gaat Bekke uit van het belang van ideeën voor organisaties, meer dan machtsverhoudingen of de kwaliteit van personen. Net als Koppenjan dat bij Binnenlandse Zaken heeft gedaan, hanteren deze auteurs het theoretisch model van Kingdon voor de agendavorming. Omstandigheden in de omgeving creëren kansen (windows of opportunity, door Bekke c.s. in het Nederlands vertaald als beleidsramen) voor bepaalde oplossingsrichtingen bij nieuw gesignaleerde problemen om de agenda te bereiken en door te breken in beleid. De relevante veranderingen in publieke ideeën worden door Bekke c.s. gerelateerd aan de volgende bestuurskundige analyse:

“de ijzeren driehoek van de landbouwsector (belangengroepen, politici, ambtenaren) is veranderd in een complex en veel meer open strijdpuntennetwerk waarin diverse personen en groepen verschil-

lende ideeën en waarden vertegenwoordigen. De coherente cultuur die was gebaseerd op consensus komt onder druk te staan waardoor de operationele code binnen de beleidsgemeenschap niet langer werkt” (Bekke c.s. 1994: 17).

De auteurs maken het optreden van deze omwenteling aannemelijk binnen verschillende relevante omgevingen van het beleid: economie, politieke ontwikkelingen bij partijen en afkalvende ideologieën, nieuwe strijdpunten op basis van immateriële waarden. Institutionele vertaling van deze ideeënontwikkeling is de genoemde ontwikkeling van een open strijdpuntennetwerk, waarin ik elementen van de governancebenadering herken. Bekke c.s. reconstrueren drie momenten waarop het beleidsraam voor verandering in de ideeën bij het ministerie werd opengezet: in 1982-1984 de ambtelijke cijfers over melkplassen, overbevising en mestoverschotten, in 1990 de schok die het vertrek van Braks opleverde en in 1992 de stroomversnelling die in gang werd gezet door een televisie-uitzending van ‘NOS-laait’ waarin alle elementen (stromen in de theorie van Kingdon) samenkwamen: problemen, oplossingen en politiek. Interpellatie in de Tweede Kamer en instelling van een commissie o.l.v. Neelie Kroes maakte het veranderproces onomkeerbaar. Het gevolg van deze bijzondere momenten is volgens Bekke onmiskenbaar een breukpunt op het terrein van beleid, organisatie en management geweest. Een klassiek hiërarchisch opererende bureaucratie in afbouw, een ondernemende professionele organisatie in opbouw. Naar buiten gericht conditionerend in plaats van dirigerend management. De gesprekken die de onderzoekers met groepen medewerkers hebben gevoerd, detecteren nog hardnekkige resten van ‘oude cultuur’. Het optimisme over het verdwijnen van het bestuurscentrisme en de gesloten belangencircuits is bij de leiding weliswaar groter dan bij de medewerkers, maar de richting van de innovatie is onomstreden. Konden deze onderzoekers niet verder kijken dan de aanvang van de verandering, de latere ontwikkelingen bevestigen dat de ‘salto mortale’ (van buiten naar binnen werken) wel is voortgezet, al is uiteindelijk de landing niet heelhuids gelukt, als we tenminste het opheffen van het hele ministerie na 2008 in de beschouwing betrekken. Voor die tijd werden onderwerpen als gebiedsgericht plattelandsbeleid en voedselbeleid belangrijke thema’s en heeft minister Veerman het adagium “Van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’” tot lijfspreuk van het ministerie gemaakt.

In 2007 signaleerde het ministerie dat het thema voedsel in de hele samenleving een opmars maakte. Een kleine, maar groeiende groep individuen en maatschappelijke organisaties kwam met initiatieven om de afstand tussen de burger en zijn voedsel te verkleinen en om de kwaliteit van eten in zorginstellingen en op scholen te vergroten. Op scholen werden bijvoorbeeld smaaklessen ontwikkeld, buurtmoestuinen en streekmarkten werden opgericht. Het ministerie wilde graag op deze ‘voedselinitiatieven’ aanhaken. Een netwerk van enkele medewerkers van de directie Regionale Zaken ging hiermee, naast hun reguliere werk, aan de gang en startte in 2007 Foodlink. De opzet was deze maatschappelijke trend in kaart te brengen, deze verder te stimuleren en om te zorgen dat deze beweging zou bijdragen aan de doelstellingen met betrekking duurzaam voedsel. Dit voorbeeld illustreert zeer goed wat ik bedoel met *governance*: er wordt aangesloten bij maatschappelijke krachten (bottom-up), beleid is niet vooraf planmatig uitgetekend achter een bureau, maar emergeert op de golven van de serendipiteit: kansen grijpen. Ambtenaren staan met een been in de samenleving en met een been in de bureaucratie, ze springen op ijsschotsen en hun rol is verbinden en ondersteunen: het nieuwe werken in optima forma. De overheid helpt, maar neemt niet over. Samenwerken en permanent leren is de houding. Deze benadering was de laatste jaren bij grote delen van het ministerie in zwang.

Als Binnenlandse Zaken iets wilde bespreken over de sturingsinstrumenten van LNV, konden we niet om het centrale machtsbolwerk binnen het ministerie heen: de directie Bestuurlijk-Juridische Zaken (BJZ), waar ook de grote mannen van het ministerie, Tjibbe Joustra, Maarten Brabers en anderen, hun loopbaan hadden opgebouwd. Overleg daar was een aparte ervaring. Je kon net zo goed tegen een muur praten, in ieder geval als je enige verandering wilde voorstellen. Het systeem zat onwrikbaar in elkaar, elke regeling was onmisbaar voor boeren en voor de politiek gelegitimeerde beleidsdoelen gelijk. Er was geen speld tussen te krijgen. Als projectcoördinator bij het decentralisatiebeleid heb ik zelf het twijfelachtig genoeg gehad om onderhandelingen te voeren met het “oude” ministerie van Landbouw over de Landinrichtingsdienst en het natuurbeleid. Op de achterhand had ik een glashelder rapport van de adviescommissie van drie wijze mannen (Gijs van Aardenne, Cees van Dijk en Walther Ety), die ondubbelzinnig concludeerden dat veel van dit beleid wel naar de provincies zou kunnen worden gedecentraliseerd. Maar er was geen doorkomen aan. Tot en met de minister-president heeft minister Braks zich verzet en Ruud Lubbers wilde uiteindelijk toch liever zijn kabinet bij elkaar houden dan een voorkeur uit te spreken voor een helder inhoudelijk advies. In bijlage 1 hierboven is over de werkwijze van de Decentralisatie-Impuls al geschreven. Dat was 1992. Verderop in dat hoofdstuk 3 van bijlage 1 kwam ook het Bestuursakkoord-Nieuwe Stijl aan de orde, waar in 1998 Landbouw een van de weinige voorbeelden bood waar overeenkomstig de bedoeling werd afgedaald naar concrete beleidspraktijk, in Noord-Limburg. Bart Fokkens had daar vanuit Binnenlandse Zaken een belangrijk aandeel in, maar aan de andere kant werkte hij samen met Nico Beun. Dit was een prettige ambtenaar, die afkomstig was uit het oude ambacht van ruilverkavelen bij de Landinrichtingsdienst, maar in de veranderingsgolf binnen het ministerie kansen kreeg om zijn ware vernieuwende aard te ontplooiën. Niet voor niets is Nico nu al weer jaren een van de drijvende krachten in het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster dat hieronder nog ter sprake komt, maar toen was hij een witte raaf in een duidelijk veranderend klimaat. Andere vernieuwers die ik zelf in die periode vlak voor de eeuwwisseling tegenkwam waren Peter Kurstjens (vóór mij secretaris bij het interdepartementale netwerk van de directeuren strategisch omgevingsbeleid en ontwerper van de leergang voor jonge medewerkers bij de fysieke departementen), Wim de Haas (bij de Dienst Landelijk Gebied in Utrecht), Bram van de Klundert (de ondernemende trekker van het Natuurbeleidsplan na Hans Jeekel), Renske Peters en Kees de Ruiters van de directie Plattelandsbeleid en een aantal mensen bij de directie Strategie: Ger Vos (later directeur van het Innovatienetwerk), Katrien Termeer, Jan Dirven (evangelist van de horizontalisering). Er was duidelijk een andere wind opgestoken binnen LNV. Als tweede man bij XPIN kwam ik veel LNV-ers tegen, zoals SG Chris Kalden die lid werd van onze stuurgroep, Henk van Latesteijn, Sander Mager en Jobien Monster, allemaal van Strategie. De laatste jonge ambtenaren kregen kansen om inspirerende projecten te ondernemen, zoals het boekje *Hollandse Nieuwe* van Sander ten behoeve van een denksessie. Jobien verzorgde met anderen een boeiende presentatie Tina & the Milk, waar Jobien en anderen het gedachtegoed van de postmoderne filosoof Bruno Latour op kunstzinnige wijze toepasten op de voedselketen en het landbouwbeleid. Ten slotte herinner ik me nog de keynote speech van minister Cees Veerman voor het Festival der Bestuurskunde in 2005, waar hij een vurig pleidooi hield voor een nieuwe rol van de rijksoverheid, passend in de *governance*-benadering. Ja, er was binnen LNV veel ruimte voor experimenten, maar toch. Dat trainee Jobien Monster het er niet kon volhouden was een teken aan de wand. Gelovigen als Jan Dirven wisten elkaar wel te vinden en kregen ook wel ruggesteun van de top, maar hun leuke en inspirerende projecten bleven, zoals ook later Foodlink, losse flodders.

Drie paradigma's in de landbouwnetwerken

Eelke Wielinga heeft nog tot circa 2000 verder onderzoek gedaan binnen het ministerie over de ingezette veranderingen. Ook hij constateert dat tot ongeveer 1985 sprake was van een opmerkelijke samenwerkingsrelatie, een netwerk *avant la lettre*, waarbij de informatie weliswaar stroomde binnen het netwerk, maar dat nog niet paste bij de latere plurale netwerksamenleving van onze *governance*-these. Dit oude netwerk was tot uitzonderlijke prestaties in staat binnen de condities van het naoorlogse Nederland, dat een wereldspeler werd op de markt van agrarische producten. Maar het raakte in de problemen toen de samenleving complexer werd. Een volgend mirakelstukje is geleverd door een aanpassingsproces aan de nieuwe condities, wat vooral innovatie in leiderschap en kennissystemen vergde. Volgens Wielinga is door de landbouwsector in vrij korte tijd gewerkt aan een nieuw contract met de samenleving. Hij beschrijft dit proces aan de hand van vier stappen, elk met een eigen paradigmatisch verhaal. De eerste drie ziet Wielinga ook in zijn empirisch materiaal weerspiegeld. Het vierde is het vervolg, dat de auteur zelf projecteert. Het eerste verhaal is het instrumentele paradigma dat kon blijven bestaan zolang men zich binnen het netwerk kon identificeren met een gemeenschappelijk belang. Kennis heeft binnen die context de functie om objectieve wetenschappelijke waarheid te ontwikkelen en te verspreiden ten dienste van de gemeenschappelijke doelen. Die objectieve scheidsrechtersfunctie van de wetenschap kwam te vervallen toen de belangen gingen uiteenlopen. Het dominante 'strategische' verhaal projecteerde een machtsarena waarin winnaars en verliezers optreden. De partijen kwamen los uit hun klemmende greep en tegenover elkaar te staan. Wetenschappelijke strijd tussen specialismen ging hiermee hand in hand. De verhoudingen werden er niet beter op. In de onderstroom werd een derde verhaal zichtbaar. Dit is het communicatieve paradigma waarin niemand meer de waarheid in pacht heeft en alleen interactie en communicatie als wapens overblijven om tot collectieve leerprocessen te komen. Onderlinge afhankelijkheid tussen vele actoren en ongewisse processen zijn herkenbaar voor de *governance*-benadering. Wielinga acht ze echter niet stevig genoeg voor een vitaal netwerk. Er ontbreekt namelijk een ijkpunt voor wat in de veelheid van waarheidsclaims goed en wat ziek is. Daarvoor voegt hij een element toe in het vierde en laatste verhaal, het ecologisch paradigma. Dat element is de kwaliteit van de respons op de ecologische en sociale omgeving. Los van deze persoonlijke nogal normatieve toevoeging werpt zijn analyse van de geschiedenis van het ministerie en de rol van de landbouwvoorlichting in het kennissysteem licht op de stelling dat LNV daadwerkelijk een shift van *government* naar *governance* heeft geïnternaliseerd.

Te midden van de privatiseringsgolf (zie hiervoor elders mijn beschrijving van het dossier Organisatie Rijksdienst) werd in 1989 ook de landbouwvoorlichting geprivatiseerd. De Dienst Landbouwvoorlichting werd een commercieel bedrijf en de cultuuromslag die ermee gepaard ging leidde tot een grote uittocht van medewerkers. De saamhorigheid van het landbouwkennissysteem brokkelde snel af. Na 1995 trad onder de paarse kabinetten een volgende fase in. Het einde van het eens zo machtige Landbouwschap, geheel vermolmd en omgevallen door een relatieve kleinigheid, markeert deze nieuwe fase. Een andere kenmerkende ontwikkeling was de verbreding van het landbouwbeleid naar plattelandsbeleid. Om de vitaliteit van het platteland te waarborgen moesten naast de landbouw andere functies, zoals natuur, recreatie en kleinschalige economie worden geïntegreerd in een gebiedsontwikkeling op maat. Plattelandsvernieuwing werd voor LNV een speerpunt van beleid. Termen als vitaal platteland verhullen een enorme versplintering van het middenveld. Intussen woedde in de politiek rond 2000 de 'nieuwe flinkheid', die nodig werd geacht om slagvaardigheid op basis van het politiek primaat en het mandaat van de kiezer mogelijk te maken. Maar het besef dat maatschappelijke problemen niet zijn op te lossen als actoren niet hun eigen verantwoordelijkheid nemen, had binnen LNV wel weerklink gevonden, maar

niet echt institutionele vertaling, althans binnen de belangrijke kennisinfrastructuur. Een interessante uitzondering is de oprichting van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, dat samen met betrokken actoren, op afstand van het ministerie op zoek ging naar systeeminnovaties. Het bestaat thans nog steeds, heeft een aantal vernieuwingen op de rails gezet, maar niet veel daarvan zijn ook geïmplementeerd buiten kleine experimentele pilots. Onderzoek, voorlichting en onderwijs waren niet ondergeschikt geworden aan processen van interactieve beleidsvorming (Wielinga 2001: 108). Hoewel voorlichting gemakshalve bij uitvoering werd gerekend, besepte de leiding van het ministerie dat het kennissysteem zich meer gelegen moest laten liggen aan de behoeften vanuit het veld, waarbij dat veld intussen aanmerkelijk complexer en veelvormiger was geworden dan in 'the old days' toen de agrarische producenten de maat sloegen. Het verhaal van het communicatieve paradigma biedt volgens Wielinga uiteindelijk onvoldoende houvast wanneer niet alle partijen bereid zijn elkaars werkelijkheid serieus te nemen. Misschien was dat ook wel te veel gevraagd. Wielinga zoekt de analyse van de feitelijke werking van het systeem in het leiderschap. Dat kan horizontaal en verticaal georiënteerd zijn. Horizontaal als mensen uit verschillende domeinen elkaar kennen en vertrouwen, verticaal leiderschap komt 'van buiten' introduceert op gezaghebbende wijze interventies die het geheel in een bepaalde bedding dwingen. De analyse van Wielinga komt erop neer dat in de eerste periode de landbouwsector excelleerde in horizontaal leiderschap (ons kent ons), maar dat dit in de gefragmenteerde tweede periode te weinig aanwezig was. Daar werd relatief veel verticaal leiderschap binnengebracht ('vreemde' bestuurders als Van Aartsen, Peper en Kroes), maar de verbindingen die nodig waren voor horizontaal leiderschap waren verstopt geraakt. Wielinga biedt geen recept aan voor een werkzame mix van horizontaal en verticaal leiderschap, maar in zijn vierde 'ecologisch' paradigma is een situationeel bepaalde mix nodig om tot een vitaal energie-genererend netwerk te komen.

2.3. Voorbeeld mestbeleid

Een taboe bepaalde het discours

Een species van het plattelandsbeleid en het landbouwbeleid is het mestbeleid. Hier kwam de botsing van beleidsvisies in alle hevigheid naar voren en hier was het ministerie van LNV weinig effectief om dit weerbarstige probleem te temmen. In 1993 verschenen maar liefst twee proefschriften op dit terrein over de aanloop van deze problematiek tot dat deze werkelijk acuut werd. Deze periode bestrijkt meer dan 20 jaar, zodat we wel kunnen spreken over lange termijn beleidsontwikkeling. Jaap Frouws schreef een beschouwing over de voorgeschiedenis, waarbij het corporatistische bestuursmodel centraal staat. De boeren hadden het beleidscentrum in de greep en evidente problemen met de mestproductie werden vooruit geschoven met quasi-oplossingen, waarbij de uitweg in de richting van inkrimping van de varkensstapel taboe werd verklaard (Frouws 1993). Deze optie paste tussen 1970 en 1990 niet in de werkelijkheidsdefinitie van overheid en landbouwlobby.

Verklaring van de ommezwaai

Termeer laat met een variant op de discoursanalyse zien hoe hierin stapsgewijs verandering optrad en waardoor dat kwam.

In navolging van H.J. van Dongen en anderen (1996) ontwikkelde Katrien Termeer de configuratietheorie. Deze auteurs gaan uit van een sociaal constructivistisch perspectief. De wereld is zoals mensen hem zien en mensen zien hem verschillend. Conflicten, veranderingen, fixaties en organisatievormen zijn te verklaren uit interactie tussen werkelijkheidsbelevingen en spelregels over sociaal gedrag die tussen

mensen bestaan. Die interacties zijn te herleiden tot patronen (groepen, netwerken) = Configuraties, waarin mensen elkaar duurzaam of tijdelijk ontmoeten. De analyse draait om de altijd aanwezige ‘derde’ bij de conversatie (dialoog). Conflict is het centrale thema van onderzoek.

Termeer wilde in haar onderzoek momenten opsporen waarin het beleid stagneerde en wanneer veranderingen optraden. Zij verbond deze fasering aan de interacties van betrokkenen. Wanneer actoren steeds in dezelfde kringen bewegen is hun werkelijkheidsbeleving overeenkomstig gefixeerd. Als er echter meervoudige relatiepatronen ontstaan, worden actoren geconfronteerd met verschillende definities van verandering weer.

Schema 3.2.3. Configuratie-onderzoek fixaties en verandering

	COGNITIEF	SOCIAAL
FIXATIE	Werkelijkheidsdefinitie, >>>>>> Dezelfde CONFIGURATIE	<<<<<<<Interactieregel, actor, CONGRUENTE INCLUSIES
VERANDERING	Werkelijkheidsdefinitie, >>>>>> Verschillend CONFRONTATIE	<<<<<<<Interactieregel, actor, MULTIPLE INCLUSIE

(uit: Termeer, C.J.A.M. (1993), *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*)

Onderzoek naar deze configuraties en veranderingen daarin vergt een zeer precieze beschrijving van de onderlinge verhoudingen. Daarvoor moet je welhaast onder het schedeldak van de betrokkenen kijken. Termeer is dit in zekere mate gelukt aan de hand van een nauwgezette analyse van gedragingen bij verschillende actoren in het mestbeleid en van kleine veranderingen van relatiepatronen in de tijd. Termeer schrijft verandering in beleid (in haar geval varkensmestregulering bij LNV) toe aan de invloed van personen die in meerdere configuraties tegelijkertijd optreden. Het verschijnen van LNV-functionarissen in bijvoorbeeld milieu-netwerken maakt absorptie van nieuwe ideeën binnen het beleid mogelijk. Vernieuwing ontstaat door grensoverschrijdende contacten, stagnatie is gevolg van naar binnen gerichtheid.

Betekenis van beleidsverandering en bestuurstheorie

De ontkenning van het 20 jaar oude mestbeleid markeert een kantelpunt bij het ministerie van LNV. Inderdaad is een fundamenteel andere beleidsredenering geïntroduceerd en doorgevoerd in wetgeving en ingrijpende beleidsmaatregelen. Het nieuwe discours is daadwerkelijk geïnstitutionaliseerd. Als gevolg van dit beleid moest het hele Noord-Brabantse platteland op de schop. Dit integrale plattelandsbeleid zette een extra stempel van meervoudigheid en vernieuwing op de ontwikkeling van het ministerie van LNV. Daarmee zou de omwenteling toch wel compleet gemaakt kunnen worden. Naar een ministerie dat in staat is regie te voeren tussen verschillende belangen, dat niet de eigen dogma's centraal stelt, maar de problemen in de samenleving zoals die door verschillende stakeholders worden gepercipieerd en dan in staat is een werkbare en gedragen oplossing te (laten) effectueren. En toch lijkt deze 'salto mortale' in de termen van Bekke c.s. uiteindelijk niet te zijn gelukt, zoals we nu weten. Qua structuur (privatisering) en qua leiderschapscultuur (nieuwe flinkheid temidden van een verdeeld en

onsamenhangend veld) waren de noodzakelijke ingrediënten voor een vitaal netwerkbestuur (*governance*) volgens Wielenga in onvoldoende mate aanwezig.

Dit voorbeeld illustreert ook hoe moeilijk wetenschappelijk onderzoek over dergelijke complexe onderwerpen is. Door de vele voorwaarden van de wetenschappelijke methode kan altijd maar een beperkt deel van de werkelijkheid worden belicht. Dat geldt ook voor kwalitatief discoursonderzoek. Het onderzoek van Termeer is vooral gericht op het toetsen van een bepaalde hypothese ter verklaring van veranderingen, waarmee het belang van sociale interactiepatronen en de blootstelling aan verschillende percepties op de werkelijkheid wordt onderbouwd. In vergelijking met ons onderzoek (en bijvoorbeeld dat van Dicke over waterbeleid) wordt duidelijk dat discoursanalyse zich in verschillende gedaanten voordoet. De methode-Dicke zoekt de rode draad op een bepaald kenmerk van beleid door de hoofdlijn van denken op een bepaald thema te typeren in een dichotome “verhaallijn”. Een partiële inhoudsanalyse. Dat zou macro-discours genoemd kunnen worden. Termeer analyseert het discours op microniveau door minutieuze analyse van de individuele deelnemers en de door hen geproduceerde teksten bij interactie en correspondentie. Het interessante van deze benadering is dat de “toevallige” ontmoeting van actoren allesbepalend lijkt te zijn voor een emergente beleidswijziging, maar hoe diep gaat die inhoudelijke beleidsverandering? De hardnekkigheid van bepaalde achterliggende denkwijzen (paradigma’s) en de bijbehorende machtspatronen, krijgen we zo niet in beeld. Maar ook bij onze eigen verkenning naar het optreden en beklijven van *governance*-elementen in de bestuurstheorie van een ministerie kunnen misschien wel verschuivingen worden gevonden, maar de vraag blijft of er ook een duurzaam werkend evenwicht is gecreëerd dat leidt tot productieve resultaten. Dan is er misschien toch een visionaire verkenning van iemand als Wielinga nodig om vast te stellen dat er uiteindelijk maar één criterium is voor bestuurlijke verandering: de vraag of een gezond of ongezond systeem ontstaat. “In een ongezond systeem is de drempel voor leiderschap hoog en het responsief vermogen dientengevolge laag”. Kortom, een bepaalde bestuurstheorie is geen voldoende voorwaarde voor de vitaliteit van een systeem. Dat relativeert.

Bijlage 4

Vergelijking met het lokaal bestuur



1. Inleiding

In de hoofdstuktekst werd deelvraag 6 als volgt geformuleerd: Is er aanwijzing voor een dominant discours bij de decentrale overheden op hetzelfde terrein van de verhouding tussen openbaar bestuur en samenleving en wijkt dat af van het gevonden resultaat bij Binnenlandse Zaken?

Die vraagstelling veronderstelt al in de eerste plaats dat alle gemeenten over één kam te scheren zijn (provincies laat ik maar even buiten beschouwing, die wat bijzondere laag van semi-functioneel bestuur). Nu is inderdaad een kenmerk van ons binnenlands bestuur dat Nederlandse gemeenten nogal uniform in de jas gegoten zitten. Dus laten we een poging wagen, in het besef dat we bij elke trend wel een normaalverdeling van koplopers, het grote peloton en achterblijvers zullen aantreffen.

Bij de formulering van een veronderstelde uitkomst, overwoog ik het volgende:

Er is veel literatuur over lokaal bestuur (zie Literatuurlijst [Korsten.nl/downloads](http://korsten.nl/downloads)), maar daaronder zit opvallend weinig empirisch onderzoek met kwantitatieve indicaties over ingrijpende veranderingen in de kijk van bestuur op samenleving. Dus in hoeveel gemeenten en in welke breedte van het lokale bestuursdomein is nu werkelijk een kanteling vast te stellen? Enerzijds is er veel casus-beschrijvende en beredenerende kwalitatieve literatuur die hierop wijst, misschien ook een proefschrift als dat van Erik Gerritsen. Anderzijds is er ook nogal wat materiaal dat indiceert dat bij de meeste gemeenten nog weinig ingrijpend is veranderd (bijv. Essay 'Bestuurskracht' op terrein van Welzijn, zelfs na de WMO; ook het proefschrift van Abma, een van de weinigen die het gedrag van gemeenten meet, wijst niet in de richting van een shift van *government* naar *governance*).

Hieronder wil ik deze bronnen verder uitwerken en mijn hypothese toetsen dat de kans op een dergelijke shift bij gemeenten waarschijnlijk kleiner zou zijn dan bij het vakdepartement Landbouw.

2. Literatuurverkenning over *governance* bij gemeenten.

2.1. Het thema binnen de bestuurskundige literatuur over lokaal bestuur

Graag maak ik gebruik van de handige bronnenlijst op de website van Arno Korsten. Hij heeft de meest uitgebreide literatuurlijst over de vele onderwerpen die hij heeft behandeld netjes geordend per onderwerp op zijn website arnokorsten.nl gezet. De literatuurlijst lagere overheden bevat duizenden titels, merendeels over bestuurlijke kwesties op gemeentelijk niveau. Als we dan de lijst nader bekijken, blijft er niet veel over waardoor we een betrouwbaar overzicht kunnen krijgen over de feitelijke gang van zaken bij gemeenten, de bestuurscultuur of opvattingen over de rol van het bestuur aldaar. Korsten heeft zelf een alleen op internet gepubliceerd document samengesteld dat goed van pas komt: 'Een halve eeuw lokaal bestuur'. Ik kom daar straks op terug. Verder heb ik een groot aantal boeken over lokaal bestuur geprobeerd signalen te halen over de vraag of zich bij gemeenten in de afgelopen 40 jaar daadwerkelijk een verschuiving heeft voorgedaan in de verhoudingen tussen overheid en samenleving.

Eerst de vele aanwijzingen dat er wel degelijks een slag is gemaakt in gemeenteland. Deze indicaties zijn helaas niet afkomstig van systematisch onderzoek van feitelijk gedrag of zelfs van organisatieontwikkelingen binnen alle Nederlandse gemeenten. Idealiter zou ik een bekende S-curve willen kunnen tekenen, waarop dan een mooi tipping point (Gladwell, 2000) ergens bij de eeuwwisseling te zien zou zijn. Die grafiek zou de bestuurskundige these ondersteunen door harde statistiek met op de x-as de jaren tussen 1990 en 2005 en op de y as een percentage van alle Nederlandse gemeenten dat de 'kanteling' naar netwerk-governance heeft volbracht. Maar welke indicator zou ik daarvoor kunnen gebruiken: het aantal bestuursafspraken per gemeente met maatschappelijke partners?, de agenda van wethouders en ambtenaren (extern vs intern)?, het aandeel coproducties ten opzichte van zelfstandige interventies van gemeenten? Allemaal utopisch, want niemand turft deze gegevens! De aanwijzingen waarmee ik me hier tevreden moet stellen zijn dus allemaal losse voorbeelden en projecten. Verhalen van bestuurders en ambtenaren en natuurlijk bestuurskundigen (maar die kijken dus vaak met een bepaalde bril naar de praktijk).

In de inleiding hierboven noemde ik al een paar contra-indicaties, het proefschrift van Abma over bestuurskracht bij gemeenten en het essay Burgerkracht van De Boer en Van der Lans. Ik zou hierbij ook nog kunnen noemen het ontluisterende rapport van de Nationale Ombudsman "We gooien het de Inspraak in! (2009). Deze en andere publicaties indiceren dat er nog weinig is veranderd in de afstandelijke en topdown verhoudingen tussen overheid en burgers. Deze indicaties zijn al meer representatief voor de hele populatie van Nederlandse gemeenten. Het proefschrift van Abma, zelf gemeente-ambtenaar, is vooral interessant omdat daar anno 2012 nog het enge begrip bestuurskracht wordt gehanteerd. Vooral omdat in de complete inventarisatie van bestuurskrachtmetingen geen ander begrip bestuurskracht wordt gehanteerd.

2.2. Aanwijzingen voor een omslag

Horizontaal bestuur als theoretische noodzaak

Al in 1987 gebruikt André Hoekema voor het eerst het woord horizontaal bestuur in een bundel met de gelijknamige titel (Benda Beckmann en Hoekema, 1987). Hierin staat ook een artikel van de Haagse gemeenteambtenaar W.E. Doolaard. Deze toont volgens Hoekema (1988:12) aan in hoe sterke mate beleidsvoering van de lagere overheid horizontaal van aard is, waarom dat zo is, volgens welke spelregels het functioneert en wat men ermee bereiken kan. Echt empirisch is de verbreiding van dit verschijnsel helaas niet vastgesteld, maar Doolaard maakt overtuigend duidelijk waarom gemeenten in deze tijd (dus sinds de jaren 80) niet anders kunnen dan bij veel onderwerpen volgens de *governance* methode te werk te gaan. Daaruit zou men de conclusie kunnen trekken dat dit ook wel de gangbare praktijk in gemeenten zal zijn. Het feit dat een praktijkman en geen bestuurswetenschapper dit schrijft, draagt bij aan de bewijskracht dat er echt iets veranderd is in gemeenteland. Ik citeer:

"Gemeentebesturen bemoeien zich met de meest uiteenlopende problemen. De bevoegdheden waarover ze beschikken zijn dan lang niet altijd goed hanteerbaar. Vaak geldt zelfs het tegendeel. Bevoegdheden brengen meestal ook verplichtingen met zich. Iedere belanghebbende kan de gemeente daaraan houden. Zeker in wat complexere situaties is het haast onmogelijk om al die verplichtingen na te komen. In elk geval is het vaak zo, dat men allerlei effecten tot stand wil brengen, die met de regels enigszins in strijd zijn maar die toch als wenselijk ervaren worden. Waar men geen rechtstreekse bevoegdheden heeft om de gewenste doelen te bereiken, bestaat er altijd de mogelijkheid om met alle betrokkenen te overleggen en te bezien wat er op die wijze bereikt kan

worden. Dergelijk overleg heeft een zuigende werking. Wie met veel partijen overlegd heeft om een bepaald doel te bereiken en daarvoor ook beleidsmatige concessies gedaan heeft, zal moeite hebben om als het dan toch weer anders loopt dan gehoopt werd in de rol van objectieve aan regels gebonden overheid terug te stappen. Het gemeentebestuur, dat ten koste van grote inspanningen de lokale betaalde voetbalclub door moeilijke financiële tijden heeft heen geholpen — ook al omdat anders de enige potentiële huurder van het gemeentelijk stadion voorgoed zou verdwijnen — zal enige extra weerzin koesteren om een wedstrijd in het belang van de openbare orde te verbieden. Het zal dus zo lang mogelijk naar andere middelen zoeken en met alle betrokkenen overleggen en onderhandelen. Als dat mislukt reageren de voetbalsupporters zich wellicht af in bussen van het gemeentelijk vervoersbedrijf. De busbestuurders wensen vervolgens een gevarentoeslag en zo rennen de gemeentebestuurders achter de causale reeksen aan.

Besturen zien hun taak allang niet meer alleen in het uitvoeren en vervolgens toepassen van regels, waarbinnen het maatschappelijk leven zijn weg verder maar moet vinden. Men heeft nu positieve effecten voor ogen en wil bepaalde situaties actief tot stand brengen. Daarbij wordt er — waarschijnlijk terecht — van uitgegaan, dat de kiezers hun stemmen destijds niet op de huidige bestuurders hebben uitgebracht omdat zij van hen correcte regeltoepassing verwachtten, maar eerder direct aanwijsbare resultaten. Het afwijzen van beroepen op het gemeentebestuur, omdat de aangedragen problemen buiten de gemeentelijke bevoegdheidssfeer liggen, wordt in brede kring als bestuurlijk onverkoopbaar formalisme gezien. Gevolg is, dat het bestuur zich bemoeit met zaken, die het niet kan regelen. Het kan natuurlijk wel altijd meepraten en afspraken tot stand brengen. Bij onverwachte ontwikkelingen staat het bestuur vervolgens met lege handen. Het door zijn bemiddeling tot stand gebrachte compromis blijkt met machtsmiddelen gehandhaafd te moeten worden en die zijn dan niet beschikbaar. Of — nog problematischer — op een goed moment stuit het handelende bestuur op normen die het zelf moet handhaven. Het bedrijf, dat men met veel moeite heeft kunnen overtuigen niet naar een andere provincie te vertrekken, maar ter plaatse in nieuwe productieprocessen te investeren, kan daarvoor eigenlijk geen Hinderwetvergunning krijgen. Naarmate een bestuur zich met concrete zaken bemoeit, zijn daar meer partijen bij betrokken die allemaal hun specifieke belangen hebben. Naarmate intussen het aantal regels groter is dat bij de beoordeling van ieder van die belangen betrokken moet worden, wordt het aantrekkelijker om regels slechts als randvoorwaarde voor de beste in gemeen overleg te bereiken oplossing te zien. Omdat deze oplossing wellicht niet met alle regels spoort, kan hij door een of meer partijen aangetast worden. Daarom is het van belang dat alle partijen in redelijke mate tevreden zijn over het bereikte resultaat. Om die reden zal het gemeentebestuur als behartiger van het algemeen belang zich ook niet strikt als bestuur opstellen. In die rol kan het slechts dat gedeelte van het algemeen belang verwezenlijken dat in de concrete situatie adequaat door de algemene regels gedekt wordt. De grens tussen algemeen belang en bijzondere belangen is steeds minder eenvoudig te trekken. Het welvaren van de bejaardenklaverjasclub is evenzeer als een florerende middenstand of een drukbezochte congresaccommodatie in zekere mate een gemeentelijk en daarmee een algemeen belang worden. Derhalve is het de moeite waard om er naar te streven, dat al dergelijke belangen zoveel mogelijk gediend worden. Als iedereen tevreden is en de gemeentelijke overheid zijn gezag niet hoeft moeten gebruiken om een oplossing aan betrokkenen op te leggen zijn alle belangen, waaronder ook de algemene, in afdoende mate gediend. Om het zover te krijgen is het gemeentebestuur voortdurend met vele verschillende partijen in onderhandeling. Desgewenst kan men dat geonderhandel aanduiden als horizontaal bestuur.

Een nieuw fenomeen is het strikt genomen niet, al neemt de frequentie ervan wel toe met 1) het aantal door de gemeente te behartigen belangen 2) het aantal daarbij te betrekken regels en 3) het aantal groepen en individuen dat bij zulke onderhandelingen betrokken moet worden, omdat zij het gewenste compromis zouden kunnen blokkeren. De vorm is natuurlijk ook gewijzigd; enerzijds heeft de sterke groei van de administratieve rechtspraak daarop een belangrijke invloed; anderzijds heeft ook de ontwikkeling van het inspraakfenomeen en de daarmee samenhangende opkomst van organisaties waarin belangen bijvoorbeeld van omwonenden gebundeld worden hele nieuwe onderhandelingsthema's aan de orde gesteld. Vroeger overlegde de burgemeester met de fabrieks-directeur, de bankier en de notaris in de sociëteit. Nu zijn er meer deelnemers aan het overleg, maar principieel is de bestuurstechniek naar mijn mening niet veranderd. Het bestuur lost sommige problemen op door te praten en te overleggen, te geven en te nemen, te onderhandelen kortom. Mits gebruikt op de juiste schaal en ingezet bij het type problemen, dat zich daarvoor leent is onderhandeling een adequaat bestuursinstrument. Exact hetzelfde kan gezegd worden van regulering”.

Dus horizontaal bestuur is eigenlijk een onvermijdelijk voortvloeisel uit de ontwikkeling van de gefragmenteerde samenleving en van de overheidstaak daarin. Hier lijkt geen speld tussen te krijgen. Inderdaad, complexe onderwerpen, gemeenten bemoeien zich bijna overal mee. Uit de theorie vloeit dus de shift naar netwerk-governance in het lokaal bestuur al zonder meer voort. Nu de praktijk nog. Er dus zullen zich inderdaad talloze conflicten tussen beleidsdoelen en tussen belangen voordoen. Zoals ook het dilemma tussen vrijheid en gelijkheid bijna altijd spanningsvelden oplevert. Maar ook tussen formele regels?

Een theoretische benadering die natuurlijk aansluit bij de bestuurskundige these over 'de shift' wordt door Denters en Rose (2004) betrokken op het lokaal bestuur. In heel Europa signaleren zij de volgende ontwikkelingen die het lokaal bestuur wel dwingen tot samenwerking, (publiek-privaat) partnerschap en organiserend vermogen. Het takenpakket van lokale besturen wordt steeds omvangrijker en tendeeft alomvattend maatschappelijke reikwijdte aan te nemen. Daarnaast wordt steeds meer dienstverlening van de gemeentehuizen weggehaald en ondergebracht in quasi-private organisaties. Dan is de ontwikkeling onvermijdelijk waarbij lokale overheden niet langer meer alleenheerschappij hebben en meer 'lokaal bestuur', als *primus inter pares*, worden. Tegelijkertijd signaleren deze auteurs een roep om een krachtadiger en effectiever lokaal bestuur. Hoewel voor hen de 'shift van *government* naar *governance*' al voldoende is onderbouwd (Denters en Rose, 2004: 291), kunnen we ons afvragen of de groeiende verwachtingen ten aanzien van het (al dan niet indirecte) prestatievermogen van het lokaal bestuur niet ook centralistische kanten heeft en juist het zicht op de complexe en spontane dynamiek van de samenleving onttrekt.

Exemplarische casusbeschrijvingen

Een tweede argument uit het ongerijmde valt te ontleen aan een groot aantal casusbeschrijvingen die duidelijk de toepassing van de *governance* aanpak in het lokaal bestuur verraden. Recente publicaties, die echter ook praktijken van voor 2009 beschrijven, zijn bijvoorbeeld De Slimme Gemeente (Gerritsen, 2011) over Amsterdam, De zucht naar goed bestuur (Hendriks en Drosterij red, 2012) over o.m. Zwolle en Eindhoven. Daarnaast verwijst ik naar wat oudere publicaties, zoals de Frontlijnsturing (Hartman en Tops, 2005) over Rotterdam, Verhalen over co-productie (Tops c.a., 1996) over Noord-brabantse gemeenten en De Regiefunctie in gemeenten (Denters c.s., 1999) over besluitvorming in een aantal geanomiseerde grotere steden voor plannen op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid, ruimtelijke ordening en

volkshuisvesting, de afstemming van jeugdbeleid met oog op veiligheid. Al deze beschrijvingen zijn zonder meer herkenbaar als illustraties van de *governance*-aanpak. Ik zal dat dan ook niet steeds expliciteren bij de samenvatting van de voorbeelden hieronder, omdat de toepassing van het *governance* model, qua doelstelling, sturingsfilosofie en informatieproces, evident is. Ze zijn daarop uiteraard ook geselecteerd door de auteurs (NB allen bestuurskundigen) met oog op de boodschap in hun boek en mogen dus niet worden beschouwd als representatief voor de algemene praktijk in de gemeenten. Wel zie ik ze als aanwijzing voor de stelling dat de *governance*-aanpak in gemeenten in een breed werkveld voorkomt en dat het niet moeilijk is voorbeelden hiervan te vinden.

Ik bespreek de grote lijn van deze casussen nu achtereenvolgens.

Sterke colleges

In dit boek van Korsten en M. Schoenmaker (2008) staat een hoofdstuk over ‘bestuur met andere partijen of alleen?’. Dat boek geeft niet alleen een enorm overzicht over lokale empirische literatuur maar ook laat dat boek wel zien dat er een beweging is naar *governance*, vooral bij grote en middelgrote gemeenten. Dat boek bevat tal van citaten van wethouders en anderen. Exemplarisch is de toenmalige wethouder Beurskens van Venlo (later gedeputeerde), die vertelt dat hij PIP-principe toepast: eerst proces, dan informatie en inhoud, dan procedure. Dat betekent: netwerkmanagement (interactieve interorganisatorische beleidsvorming). De bewustwording bij deze bestuurders is groot dat bij bepaalde problemen, in het bijzonder grote projecten en complexe vraagstukken (‘wicked problems’), deze benadering onmisbaar is om niet vast te lopen.

De Slimme Gemeente

In zijn proefschrift over ‘de slimme gemeente nader beschouwd’, belicht Erik Gerritsen de aanpak van ongetemde problemen. Dat zijn niet alleen complexe problemen met veel aspecten en actoren, zoals we bij Doolgaard zagen, maar bovendien bestaat hier geen overeenstemming over de in het geding zijnde waarden en doelen. De ideeën over een passende (slimme) aanpak van de gemeente baseert Gerritsen op zijn ervaringen als gemeentesecretaris van Amsterdam tussen 2000 en 2007. De principes die hij in die functie steeds heeft geprobeerd toe te passen zijn:

- Een besturingsmodel gericht op richting, ruimte, rekenschap en resultaten (4 x R van Paul Schnabel) ter doorbreking van institutionele verlamming;
- Ketenregie en herontwerp van processen ten behoeve van het vlottrekken van vastgelopen werkprocessen;
- Samenwerking in de bedrijfsvoering ter bevordering van de kwaliteit en minder versnippering;
- Burger aan het roer waarbij burgers meer eigen verantwoordelijkheid krijgen voor het bereiken van maatschappelijke resultaten.

Echt ‘slim’ wordt de aanpak door een veranderkundige mix van verleiding en doorzettingsmacht. Verder is een ketenregisseur nodig die steeds de samenhang in het oog houdt. In de ogen van Gerritsen moeten de principes van de bureaucratie (*government*) niet worden afgeschaft, maar aangevuld door voortdurende nadruk op samenwerking tussen actoren in het netwerk (*governance*). Gerritsen analyseert drie casussen: crisisopvang, voortijdig schoolverlaten en multiprobleemgezinnen, die hij stelselmatig aanduidt als succesasussen. Een andere casus (inburgering) noemt hij de faalcasus. Deze typering ontleent hij aan interviews met sleutelfiguren. In de faalcasus was er geen sprake van toepassing van de principes van slimmer werken. In de drie succesasussen zijn ‘netwerkmanagement’ en ‘ketenregie’ toegepast. In twee ervan heeft ‘herontwerp van werkprocessen’ bijgedragen aan prestatieverbetering.

Een bijdrage van ‘samenwerking op de bedrijfsvoering’ (eufemisme voor centralisatie of shared services) en ‘burger aan het roer’ kon op basis van het casusonderzoek niet worden vastgesteld. Gerritsen constateert dat een combinatie van macht en psychologie, ofwel doorzettingsmacht en verleiding noodzakelijk is gebleken voor de effectuering van verandering. “Onderdeel van de strategie is het bewust sturen op interactief leren en het bewust omgaan met toeval en complexiteit, waaronder het incasseren en ruimte laten voor spontane emergentie”. Dit licht apologetische verhaal toont aan dat in een stad als Amsterdam in ieder geval gepoogd is (in de “kleedkamers van het politiek-bestuurlijke toneel”) op een moderne manier om te gaan met complexe veranderingsprocessen en persoonlijk leiderschap op alle niveaus, het handelingsperspectief van de ‘slimme gemeente’, dat overigens niet onversneden netwerk-*governance* is.

Il buon governo

Hendriks en Drosterij c.s. (2012) hebben een grootscheeps meerjarig onderzoek uitgevoerd in het kader van het Nicis-programma ‘Kenniss voor Krachtige Steden’. Hierin gingen zij samen met de acht steden die in een onderzoeksconsortium waren verenigd op zoek naar werkwijzen die in de plaatselijke setting geleid hebben tot een weldadige mix van actoren en factoren: ‘il buon governo’ uit de schilderijen van Lorenzetti, of ‘good *governance* in de stad’ in eigentijdse terminologie. De onderzoekers reflecteren hierbij op de veelbesproken shift van *government* naar *governance*. Zij nemen hierbij afstand van een dichotome vervanging van A door B. Zo is er al eeuwen sprake van “maatschappelijk medebewind” in de vorm van ‘persuasie’ en ‘accommodatie’, waarbij ze verwijzen naar de consensustraditie in ons goede vaderland. Wel zien zij een herschikking van het repertoire aan bestuursvormen, waarbij nieuwe en traditionele, informele en formele, horizontale en verticale bestuursvormen in stelling worden gebracht. Ze stellen zelfs dat “in Nederland een dergelijke herschikking duidelijk waarneembaar is” (2012: 21). Binnen de vernieuwde arrangementen onderscheiden de auteurs vier modaliteiten door een combinatie van twee keuzen: meer aandacht voor de ‘echte’ beslissers of juist voor de gewone burgers. en meer nadruk op concurrentie (variatie en selectie) of communicatie (deliberatie). Eén van de beschreven casussen betreft weer de Amsterdamse ellende van multiprobleemgezinnen. De periode (> 2010) valt echter na de betrokkenheid van Gerritsen als gemeentesecretaris – dus ook na het tijdvak dat dit boek beslaat. Ondanks diens succesverhaal valt in deze beschrijving één ding op: de indruk wordt gewekt dat met ketenregie en netwerksturing in het jeugddomein nog vanaf nul moest worden begonnen. Dit zijn toch bij uitstek rollen voor de gemeentelijke overheid, die verder maar weinig formele macht en bevoegdheden heeft in het jeugddomein. Ik leg dit nu verder terzijde.

De ‘concurrentie’-optie herkennen wij als kenmerkend voor een netwerkbestuur. Twee voorbeelden uit het onderzoek voldoen hieraan: Brainport Eindhoven en ‘Samen maken wij de stad’ uit Zwolle. Zij dateren ook beide van vóór 2009. In Eindhoven was er in de jaren 90 een duidelijke sense of urgency door een economische crisis die dit gebied in het bijzonder trof (DAF, Philips). Burgemeester Welschen zocht contact met grote bedrijven en kennisinstellingen en regelde Europese cofinanciering voor een Samenwerkingsverband Regio Eindhoven. Dit maatschappelijke samenwerkingsverband richtte zich op het creëren van een centrum voor toptechnologie. Dit werd in de vorm van een Brainport een groot succes. Bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid (de zogeheten Triple Helix) richtten een stichting op, waar zich organisch een gezamenlijk programma ontwikkelde. Deze constructie kan in navolging van de het voorbeeld Atlanta worden aangeduid als regionaal regime. De kracht zit in de informele contacten tussen de relevante actoren, die elkaar vertrouwen en blindelings weten te vinden. Legitimiteit van deze constructie moet vooral gevonden worden in de output van de samenwerking, die tot nu toe inderdaad

indrukwekkend is. De regio Zuid-Oost Brabant is in 2011 tot de meest intelligente (De Slimste) regio ter wereld benoemd (www.intelligentcommunity.org).

In Zwolle heeft het gemeentebestuur zich ook nadrukkelijk gericht op de maatschappelijke partners. Aanleiding was hier in 2005 een takendiscussie gericht op een slankere gemeente met oog op noodzakelijk geachte bezuinigingen. De gemeente zou zich door verantwoordelijkheden te delen met anderen kunnen beperken tot een verbindende regierol. De uitkomst van dit proces had een verdergaande strekking dan de interne kerntakendiscussie voor grotere efficiency. Het werd een complete sturingsfilosofie met sociale en ideologische trekken: een stedelijke beweging. Anders dan concurrentie en urgentie die in Eindhoven kenmerkende trekken waren, lag in Zwolle de nadruk op communicatie: breed overleg in de stedelijke polder. Bijzonder voor Zwolle is de positie van de stedelijke ideeënmakelaar, intermediair tussen maatschappelijke vraag of initiatief en gemeentelijk aanbod. Ook hier trekken de onderzoekers parallellen met het urban regime in Atlanta. Alleen zitten in Zwolle ook relatief bescheiden machten als de gemeentelijke bibliotheek en (via de ideeënmakelaar) gewone burgers op de eerste rang. Belangrijk is dat Zwolle niet meer is te kwalificeren als toepassing van *governance* in een paar beperkte sectoren van complexe (of ongetemde) problematiek. Het lijkt het hele gemeentelijke domein te omvatten.

Frontlijnsturing

Rotterdam heeft altijd wel voorop gelopen als het gaat om bestuurlijke vernieuwing. We zagen in bijlage 1 al de Sociale vernieuwing die hier is uitgevonden en de Rotterdamwet voor het concept kansenzones. Nu zoom ik in op de kanteling van de organisatie die ontstaat door uitvoeringsproblemen stelselmatig centraal te stellen. Frontlijnsturing doet dat. Wederom is het 't Kenniscentrum Grotestedenbeleid (later Nicis³⁷) dat de schijnwerper hierop zet (Hartman en Tops, 2005). Als uitvoering de maat aangeeft, komen beleidsprocessen in een ander daglicht te staan. Elke situatie is anders en werpt grillige verbindingsbehoeften door de gemeentelijke organisatie. Een zogeheten frontlijnorganisatie met managementbevoegdheden die vanuit de frontlijn worden gedicteerd, zorgt ervoor dat de nodige situationele verbindingen worden gelegd. Beleidssturing blijft hiernaast onontbeerlijk om de frontlijnactiviteiten in een breder kader te plaatsen en om democratische sturing en verantwoording mogelijk te maken. Wederom dus hier de waarschuwing dat *governance* niet kan worden beschouwd als vervanging voor *government*, maar wel een nuttige en relatief nieuwe aanvulling vormt. In Rotterdam is de combinatie van bottom-up invloed en topdown beleid tot een eigen systeem verheven, waarbij de figuur van de stadsmarinier landelijke bekendheid heeft verworven. De taakgroep Sociale Infrastructuur o.l.v. René Diekstra stelde in 2000:

“Is het niet vreemd dat het leger zijn best toegeruste mensen (mariniers) in de frontlijn inzet en het openbaar bestuur het tegendeel doet? Hier worden goede mensen juist uit de frontlijn gehaald en in de lijn gezet. Kortom, de taakgroep pleit voor het mariniersmodel”.

In 2002 werden de eerste vijf ingezet in de moeilijkste wijken. Hartman en Tops volgen in hun boekje een aantal frontlijnwerkers op werkveldniveau tot achter de voordeur met aansprekende verhalen. Zij analyseren echter ook de functionele spanningsrelaties die in Rotterdam zijn ingebouwd om te voorkomen dat het systeem uit de bocht vliegt. Ze onderscheiden drie interventiemechanismen bij uitvoeringsprocessen: sturing op regels (voorspelbaar), op prestaties (meetbaar resultaat is wat telt) en op personen (alles is mensenwerk). Alle drie mechanismen kunnen vanuit het beleid (top down) of vanuit de frontlijn

³⁷ En sinds medio 2012 Platform31

(bottom up) worden ingevuld. De kunst is de positieve functies van alle zes spanningsvolle perspectieven te behouden en de negatieve te onderdrukken. Dat het introduceren van *governance* elementen in het lokaal bestuur noodzakelijk maar niet eenvoudig is, illustreert onderstaande tabel die alle verworvenheden en valkuilen uit de analyse van Hartman en Tops samenvat:

Tabel 2.2. *Perspectieven en Interventiemechanismen*

	REGELSTURING	PRESTATIES	PERSONEN
BELEIDSPERSPECTIEF Positieve functies	Legitimiteit, rechtsgelijkheid	Transparantie en meetbaarheid	Inzet en vakmanschap
Negatieve functies	Stiptheidsactie (by the book)	Russische spijkerfabriek	Oncontroleerbaar Onaanspreekbaar
FRONTLIJNPERSPECTIEF Positieve functies	Rugdekking bij moeilijke boodschap	Realistische resultaatgerichtheid	Prompte actie en reactie
Negatieve functies	Overruling van gezond verstand	Geen aansluiting, niet realistisch, leidt tot schijnconformiteit	Wegorganiseren van scherpte en toewijding

(Uit: Hartman en Tops 2005; hoofdstuk 6)

Coproducties in Noord-Brabant

Dezelfde Pieter Tops onderzocht al in 1996 met zijn Tilburgse collega's maar liefst 11 voorbeelden in Noord-Brabant van 'co-producties' in het lokaal bestuur. In grote lijnen zijn de vormen van bestuurlijke en democratische vernieuwing die zij in ruime mate aantreffen te typeren als vormen van inspraak en andere pogingen om burgers bij de lokale politiek te betrekken. De onderzoekers concluderen uit de intenties, wapenfeiten en instrumenten die zij hebben opgetekend "dat in Brabantse gemeenten het thema van co-productie de aandacht van bestuurders en politici heeft." En daarbij wordt niet alleen instrumentele betekenis, maar ook intrinsiek nut aan de betrokkenheid van burgers gehecht. Bij al deze welwillendheid past wel de kanttekening dat de Brabantse bestuurders niet zover gaan dat ze burgers in staat achten om een gemeente goed te besturen. Daarvoor zouden ze te weinig oog hebben voor de complexiteit van bestuurlijke vraagstukken en zich voornamelijk laten leiden door eigenbelang. In de meeste gevallen is de betrokkenheid louter reactief. Op papier lijken gemeentebestuurders veel waarde te hechten aan een open en vroegtijdige samenwerking als succesfactor voor het welslagen van controverse projecten. De praktijk is echter weerbarstig. In dat licht zou deze optimistisch getoonzette publicatie bijna als een bewijs voor de ontkenning van netwerk-governance beschouwd moeten worden. Een schaarse uitzondering is misschien de uitnodiging van de lokale zorgaanbieders en verzekeraars door het gemeentebestuur om gesprekken te voeren over de nieuwe inrichting van de zorg. Dit is dan ook een onderwerp waar de eigen machtspositie van de gemeente vrij beperkt was.

In 1996 stond de ontwikkeling in de richting van burgerparticipatie die volgens Tops c.s. zijn oorsprong vond in de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 (zie ook Sociale Vernieuwing, casusbeschrijving elders digitaal beschikbaar) kennelijk nog in de kinderschoenen. Maar zij was er al wel. Ook kan uit de latere voorbeelden die hierboven werden beschreven, een opgaande lijn in die ontwikkeling worden vastgesteld. De latere voorbeelden zijn duidelijk verstrekkender en meer vernieuwend dan de eerste in dit rapport.

Regierol

Denters c.s. kregen in 1999 van de Raad voor het Openbaar bestuur de opdracht een studie te schrijven over de regierol van het lokaal bestuur, een term die toentertijd in zwang was om aan te geven dat de sturingscapaciteit van de overheid beperkt is: in plaats van zelf beleid formuleren en uitvoeren kan de gemeente het meeste resultaat behalen door het regisseren van vele actoren (acteurs) op het maatschappelijk toneel. Denters plaatsen dit verschijnsel vooral in het licht van de verkokering; in elke sector wordt die regierol weer anders ingevuld. Spelers bewegen zich kennelijk nog binnen steeds dezelfde werkverbanden, wat nog niet duidt op een sterke situationele probleemgerichtheid. De Twentse onderzoekers maken gebruik van bestaand onderzoeksmateriaal om stedelijke casussen op drie beleidsvelden te schetsen (onderwijs, jeugd en veiligheid en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) en de praktijken op deze velden te analyseren. Aldus kregen ze enig zicht op de variëteit in de invulling van de regierol in de lokale bestuurspraktijk en de knelpunten die zich in het bestuur voordoen. Bij nadere beschouwing van dit overleg blijkt onder meer het volgende:

- Voor elk beleidsterrein geldt dat de organisatie van het beleidsterrein per gemeente aanzienlijk verschilt;
- In alle cases vormt overleg of onderhandeling kern van de beleidsvorming en is men gericht op het bereiken van overeenstemming;
- Op elk beleidsterrein vindt overleg plaats in de beperkte kring van bestuur, ambtenaren en professionals; beleidsconsumenten ontbreken.
- Inhoudelijk is het overleg per sector op verschillende planelementen gericht (bij jeugd en veiligheid op prestaties, bij volkshuisvesting ook op processen, bij onderwijs worden diverse onderwerpen)
- De rol van college- en raad(scommissie)leden is veelal marginaal.

In de praktijk van het lokale bestuur is het vervullen van een regierol gangbaar.

Lokale bestuurders scharen zich ook nadrukkelijk achter deze vorm van besturen. Met name onder raadsleden bestaat er een brede steun voor de idee van een regisseursrol bij interactieve besluitvorming. Bijna negentig procent vindt overigens dat de raad ook na afloop, bij de uiteindelijke formele beleidsbepaling de vrijheid moet hebben om het interactief gevormde beleid te verwerpen en te amenderen. Of onder deze randvoorwaarden interactieve beleidsvorming mogelijk is, lijkt dubieus. Een belangrijk kenmerk van het concept is immers dat zowel de probleemformulering als de probleemoplossing in samenspraak met betrokken burgers of het middenveld gestalte dienen te krijgen.

Binnen de gemeentelijke overlegpartners blijkt een vermenging van rollen op te treden. Enerzijds is sprake van een inhoudelijke betrokkenheid (die noopt tot materiële sturing); anderzijds behoort er in elk geval ook een zekere procedurele sturing plaats te vinden met het oog op onder meer de democratische kwaliteit van de besluitvorming. Tussen die twee vormen van betrokkenheid bestaat spanning.

De toegankelijkheid aan de kant van de samenleving is vooral beperkt omdat de deelname aan de beleidsnetwerken in termen van tijd en vereiste deskundigheden, de nodige eisen stelt. Tegen de achtergrond van de selectieve toegankelijkheid (en openbaarheid) is

het voor Denters c.s. opvallend dat in de beleidsvorming op de onderzochte terreinen zelden wordt stilgestaan bij de vragen omtrent deze aspecten van de democratische kwaliteit. Besluitvaardigheid krijgt relatief veel nadruk bij de respondenten. Tot zover de bevindingen van de Twentse onderzoekers over de regierol van gemeenten.

Op de onderzochte terreinen, waar de gemeente duidelijk geen alleenheerschappij heeft, wordt in ieder geval in 1999 overleg met maatschappelijke partners normaal gevonden. Dat heet dan de regierol. Over

de democratische haken en ogen daarvan maakt men zich nog vrij weinig zorgen. Dat gemeenten zich realiseren dat hun positie met zich meebrengt dat hun bijdrage aan maatschappelijke problemen voortvloeit uit een goede waarneming van kansen en omstandigheden in het veld, blijkt nog niet zonneklaar uit deze analyse.

Lokale politiek

Er zijn twee stromingen in de literatuur als het gaat over de positie van de lokale politiek. De ene beklemtoont dat er eigenlijk nauwelijks zoiets bestaat, omdat het lokaal bestuur voor een groot deel nationaal beleid uitvoert en omdat de lokale verkiezingen niet veel meer zijn dan een peiling voor de nationale politieke verhoudingen (Derksen, Elzinga). Marcel Boogers (2007) legt daartegenover de nadruk op andere kenmerken die maken dat lokale politiek wel degelijk eigensoortig is. Democratische processen in de gemeente zijn inderdaad minder (partij-) 'politiek, maar lopen eerder over in uitvoeringsprocessen. Doordat de politiek dichter op de gemeenschap zit, is deze eigensoortig en meer participatief dan de nationale politiek. Naarmate dit het geval is, zal er inderdaad ruimte komen voor een meer organische verhouding tussen gemeenten en de lokale samenleving. Dit moet voor wie het boekje van Boogers goed verstaat, nog wel groeien. Het blijkt bijvoorbeeld in de praktijk erg moeilijk om voor de gemeenteraad een eigen onderscheiden rol te vinden in dit speelveld, zoals in de dualisering was beoogd. Ik kom hier in de volgende paragraaf op terug.

2.3. Contra-indicaties

Arno Korsten: een halve eeuw lokaal bestuur

In zijn overzicht van relevante ontwikkelingen gedurende deze periode op het gebied van de staat, die hun doorwerking vinden in het lokaal bestuur sinds 1958 ziet Arno Korsten achtereenvolgens een ontwikkeling "van welvaartsstaat, via verzorgingsstaat naar de interventiestaat, de terugtrekkende staat, de verstopte staat, de veiligheidsstaat, de bemoeistaat. Steeds blijken zich actie- en reactieprocessen voor te doen. Na veel aandacht voor planning volgt er discussie over deregulering; na een amorele opstelling (de staat bemoeit zich niet met hoe de burgers zich privé gedragen) volgt een periode waarin de staat nadenkt over morele 'modellering' van de burgers." (Korsten 2012: 14). In de reeks toelichtingen die volgen, passeert ook een paragraaf "Interventie door netwerkmanagement". Daaruit citeer ik:

"Bij tal van zaken blijken overheden afhankelijk van elkaar en afhankelijk van semi-overheden en particuliere organisaties. Dat brengt ons bij het concept netwerksturing – ook wel interorganisatieprocesmanagement genoemd. ... Partijen hebben elkaar dus nodig. In geval van een dergelijk netwerk kan een gemeentebestuur weinig opleggen. Het gemeentebestuur moet met andere partijen werken aan sfeer en aan een gemeenschappelijk perspectief, om vervolgens en dus pas later te komen tot doelverbinding en middelenbundeling. Processen van gedeelde perceptievorming gaan vooraf aan inhoudelijke sturing van gemeenten. Dit besef dringt zeker niet steeds tot gemeenteraaden door. Ze zien zich nog teveel als spil van de samenleving. Daar moet men in netwerkcontexten vanaf. [onderstreping JFS] Die ontwikkeling wordt wel omschreven als een beweging van bestuurscentrisch denken ('government') naar 'governance'." (Korsten 2012: 16-17).

In het centrale vijfde hoofdstuk over ontwikkelingen binnen het gemeentebestuur vervolgt Korsten met het noemen van vele verschijnselen als feitelijke veranderingen sinds 1958. In de beleidsvoorbereiding is dat openheid en inspraak, al is democratische vernieuwing in vergelijking met de periode 1975-1995

onmiskbaar al jaren een daler op de politieke aandachtsladder. Thema's als integratie, inburgering, openbare orde en veiligheid eisten veel meer aandacht op de agenda van het gemeentebestuur op. Wat wel constant hoog scoort zijn de probleemwijken. In die context is er ook sprake van een verandering in bestuursstijl. Het is typisch een complex onderwerp dat zich leent voor de gemeente als regisseur: een procedurele rol voor het bijeenbrengen van maatschappelijke partners voor kennis en oplossingen. Ik citeer nu weer Korsten:

“In 1960 had nog geen enkele ambtenaar gehoord van een gemeentebestuur als regisseur, als bestuur voor het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie maakte na ongeveer 1990 een opmars door.” (Korsten 2012: 90).

Ook op het vlak van dienstverlening signaleert Korsten ingrijpende veranderingen, 50 jaar geleden was er nog geen sprake van burgergerichtheid, maar er werd ook nauwelijks agressie aan de balie geregistreerd, Rond 1970 werd er nagedacht over laagdrempeliger dienstverlening, maar echt klantgericht werden gemeenten niet. Medio jaren 80 reageerde een VNG-commissie terzake dat klantgerichtheid als voornaamste eis voor gemeenten te ver ging. Burgers waren niet uitsluitend klant, ze zijn ook onderdaan, kiezer en citizen... Met mate is niettemin behoorlijke behandeling toegevoegd aan de nieuwe criteria waaraan gemeentebesturen worden afgemeten, onder meer onder invloed van ombudsmannen. De invloed van het Nieuw Public Management liet zich ook merken in de opmars van planning en controlcyclus, benchmarks en bestuurskrachtmetingen, managementinformatiesystemen in de verhouding tussen ambtenaren en bestuur en in competentiegericht personeelsbeleid op weg naar human resource management. Allemaal vernieuwingen die moesten concurreren met de genoemde horizontalisering van bestuur, de regiefunctie bij complexe vraagstukken, waar de bestuurskunde zoveel aandacht aan wijdde en die in dit boek centraal staan. En dan waren er ook nog zoveel zaken die bij het oude bleven. Korsten concludeert dus dat gemeenten in de laatste jaren blootstaan aan veel onbekende reacties uit een ongekende samenleving. Gemeenten voeren nauwelijks strategisch beleid, maar anno 2008 is dat volgens Korsten wel nodig. Ze zijn al tot zoveel verplicht en komen hier eenvoudig niet aan toe. Prestaties leveren in termen van output en outcome is al een uitdaging. Men doet zijn best: inputgerichtheid, dat is al heel wat voor gemeentebesturen, wat naar mijn gevoel overeenkomt met een naar binnengerichte bestuurscultuur. Dit is toch de wat sombere toon waarmee Korsten zijn overzicht over 50 jaar stabiliteit en dynamiek in het lokaal bestuur eindigt.

Eerder had Korsten al samen met Milo Schoenmaker het boek *Sterke Colleges* (2008) geschreven. Ik haalde dat al hierboven aan als argument voor de omslag in gemeenteland, maar dan vooral bij grote en middelgrote gemeenten. De keerzijde is dat niet elke wethouder zo kijkt. Sommigen wilden direct de inhoud in en liepen dan soms vast. Zij hanteerden dus een governmentconcept. Bij bepaalde problemen is dat niet erg maar bij wicked problems wel, aldus bijvoorbeeld ook Twan Beurskens, die ik als voorbeeld aanhaalde. In kleinere gemeenten kan men nog wel eens zonder dure woorden en bestuurskundige inzichten van nature geneigd zijn met betrokkenen te overleggen in plaats van vanuit het gemeentehuis - met wat inspraakfranje - te decreteren. Er zijn zelfs kleine gemeenten (zoals Helden) die de verhouding met de gemeenschap radicaal gekanteld hebben, maar de meeste kleinere gemeenten hanteren nog een klassieke bestuursopvatting, aldus Korsten.

Bestuurskracht als benadering voor bestuursopvatting

Interessant materiaal is in dit verband te vinden in het proefschrift van Korstens leerling Abma (Abma 2012). Hij analyseert de bestuurskrachtonderzoeken bij Nederlandse gemeenten en begint met de definitie van het begrip gemeentelijke bestuurskracht. Ik laat nu Abma (2012: 225) aan het woord: “Bestuurskrachtmetingen richten zich meer op presteren, verantwoorden en het boeken van resultaten dan op het proces van het bij elkaar brengen van actoren en het bevorderen van samenwerking van relevante actoren bij het aanpakken van wettelijke taken en opgaven en ervaren maatschappelijke uitdagingen en problemen.”

Dit betekent dus dat “Bestuurskrachtmetingen zijn opgezet vanuit de smalle of bestuurscentrische invalshoek. De mate waarin een gemeentebestuur zelfstandig zijn taken aan kan heeft dan ook de overhand boven het gezamenlijk aanpakken en uitvoeren van de wettelijke en lokale taken en opgaven”. Omdat het begrip brede bestuurskracht gedurende zijn onderzoeksperiode tussen 2000 en 2007 volgens Abma meer aanhang verwierf verwachtte hij gaandeweg meer brede bestuurskrachtonderzoeken tegen te komen. Dat bleek echter niet het geval. Bij de (complete) populatie van 116 bestuurskrachtmetingen vond hij er zeggende twee die de brede invalshoek kozen. Abma zegt zelf hierover:

“Na de eeuwwisseling werden de opvattingen over bestuurskracht breder, althans in de bestuurskundige literatuur. Al in de onderzoeksperiode 2000 – 2007 verschoof de aandacht van ‘*government*’ (overheid staat op zichzelf) naar ‘*governance*’ (overheidsfunctioneren moet in een netwerkcontext worden gezien) en daarmee naar de wisselwerking tussen gemeentebestuur en omgeving.”

Nu horen we het nog eens van een ander, maar voor dit moment is het feitelijk gedrag van gemeenten belangrijker dan het gegeven dat overeenkomstig mijn hoofdvraag de bestuurskundige literatuur deze verandering van opvatting weerspiegelt (een beetje later dan ik deze omslag positioneer). Daarvoor ga ik verder met Abma’s tekst:

“Vooral de opvattingen van een groep auteurs rond de Dordtse gemeentesecretaris Wesseling vielen daarbij op: het gemeentebestuur werd daarin opgevat als een schakel in de keten om de maatschappelijke effecten te realiseren. Zij verwierpen daarmee het bestuurscentrisme.”

Toch was veranderden de invalshoeken bij het bestuurskrachtonderzoek zelfs in de zes Drechtstedengemeenten, waaraan Wesselings eigen gemeente deelnam, niet naar een bredere opvatting. De bestuurscentrische opvatting was ook hier dominant. Dit betekent dat de bestuurskundige Wesseling anders publiceerde dan hij als gemeentebestuurder handelde. Waarom dit zo zou zijn, probeert Abma te verklaren:

“De volgende redenen zijn aan te geven als mogelijke verklaring voor de nagenoeg afwezige brede benadering in de praktijk. Allereerst is de neiging tot gemeente centrisme (‘alles draait om het lokaal bestuur’) sterk. En: blijkbaar stelden bureaus een bredere benadering niet voor en/of wensten gemeentebesturen een brede benadering niet te financieren en/of schrokken gemeentebestuurders terug voor de vrees dat de andere actoren (provincies, Rijk) niet erg zaten te wachten op een brede meting (die ze niet zouden willen steunen) en/of drong de visie van pleitbezorgers niet echt door tot de praktijk van beslissers over bestuurskrachtmetingen. Wat we hoorden uit de monden van veel bestuurders is dat het centrisme bijna altijd meespeelt (onderstreping JFS) evenals de omvang van het budget en wat bureaus voorstellen.”

Letterlijk concludeert Abma: “de adepten van de brede ‘*governance*’-benadering van bestuurskrachtmetingen waren in de periode 2000-2007 dus (nog) roependen in de woestijn.”

A fortiori geldt dit natuurlijk voor de periode hieraan voorafgaand. Nu is bestuurskrachtonderzoek niet hetzelfde als bestuursopvatting in de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur, maar als gemeenten werkelijk hun rol fundamenteel zouden identificeren met hun regiefunctie, zou dit bestuursconcept toch ook wel doordringen in de benadering van bestuurskracht. Samen met de bijkomende informatie die Abma verstrekt, is dit gegeven toch een krachtige aanwijzing ten nadele van de stelling dat het lokaal bestuur ergens tussen 1969 en 2009 een omslag van *government* naar *governance* zou hebben doorgemaakt.

Analyse van collegeprogramma's

De geraadpleegde literatuur geeft ook maar weinig steun voor het tegendeel. Dat wil zeggen dat er in de eerste plaats maar weinig synoptische studies bestaan over het feitelijk gedrag van alle Nederlandse gemeenten. Flauwe benaderingen hiervan zijn misschien inhoudsanalyses van collegeprogramma's. Boogers en Tops (wederom de Universiteit van Tilburg) hebben in 1998 een dergelijke analyse verricht in 145 collegeprogramma's met als zoekopdracht de termen 'acceptatie', 'draagvlak', 'interactief' en 'samenspraak'³⁸. Ik citeer uit een volgende publicatie (Tops e.a. 1999: 4/5):

“Als we de collegeprogramma's van 1998 onder ogen nemen, dan is te zien dat er aan ontwikkelingen op het gebied van participatieve besluitvorming nog lang geen einde is gekomen. Een inhoudsanalyse van 145 collegeprogramma's laat zien dat termen als 'acceptatie', 'draagvlak', 'interactief' en 'samenspraak' vaak worden gebruikt. Om enkele voorbeelden te noemen: het Veldhovense college van Burgemeester en Wethouders schrijft “De burgers worden meer betrokken bij hun woon- en leefomgeving, waardoor de eigen verantwoordelijkheid wordt vergroot”. Het Utrechtse gemeentebestuur wil “de bewonersinvloed op wijkbestedingen vormgeven (...) waarbij gemeente en bewoners samen een analyse van de problemen maken, samen keuzes maken en prioriteiten stellen en samen uitvoeren”. En in het Zuid-Hollandse Strijen wil de lokale politiek “de gespreksagenda van wijkcontactavonden -waar op locatie met de bevolking van gedachten zal worden gewisseld- voorbereiden in samenspraak met enkele inwoners uit de buurtschappen en Strijense wijken”. Collegeprogramma's geven zo een goed beeld van de hedendaagse politiek-bestuurlijke etquette op lokaal niveau. Sleutelwoorden daarin zijn 'integraliteit' en 'interactiviteit'. ...

....De modernisering van de alledaagse democratie vertoont veel smaken en kleuren, zoals onderstaande staalkaart zal laten zien. Interactieve besluitvorming groeit en bloeit in Nederland. Er zijn talloze experimenten met nieuwe werkvormen die bedoeld zijn om de wisselwerking tussen bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers te versterken. Het voorlopig resultaat is een wilde tuin van varianten en praktijken - organisch gegroeid, dus zonder schema of plan. Om die reden kiezen we in deze paragraaf voor een beschrijving die gericht is op het weergeven van de bestaande variëteit. We gaan nader in op:

- a. interactief dorps- en wijkbeheer;
- b. toekomstdebatten en scenarioworkshops;
- c. interactieve projectontwikkeling;

³⁸ NB de oorspronkelijke publicatie is nergens te vinden, zelfs niet bij de opdrachtgever VNG, KB en Nationaal Archief. Opvragen bij de auteurs heeft evenmin resultaat opgeleverd. Dit geeft te denken over ons documentenbeheer in de overgang van het papieren naar volledig digitale tijdperk.

- d. teledebatten en andere technologisch geavanceerde interacties;
- e. referendum-experimenten;
- f. opiniepeilingen, consumentenonderzoek en raadplegingen.”

Deze lyrische opsomming geeft een aardig tijdsbeeld over de heersende ‘etiquette’ (term Tops c.s.) en modieuze praktijken, maar zegt nog weinig over de werkelijke responsiviteit van het bestuur. Bepaalde termen worden “vaak” (?) gebruikt in collegeprogramma’s en de opgesomde praktijken vormen een wild boeket, wat er op wijst dat geen van hen gemeengoed is zoals dat met wettelijke procedures het geval is.

De positie van de wethouder en van de burgemeester

Als het waar zou zijn dat de gemeente gedurende de afgelopen decennia een heel nieuwe bestuurstheorie is gaan huldigen, dan zou dat toch zeker ook tot uiting moeten komen in de positie en werkwijze van haar bestuurders.

Een bundel over de positie en het functioneren van de wethouder in een veranderend bestuur (Tops, Korsten, Schalken red, 1994) en een veel recenter boek over de burgemeester dito (Korsten e.a. 2012) geven hier echter weinig aanwijzingen voor, Over de wethouder vind ik temidden van 31 hoofdstukken er één die een beetje in de buurt komt: de wethouder en sociale vernieuwing. Na een opsomming over bekende problemen van de kloof tussen de systeemwereld (bureaucratie, macht, procedures) en de leefwereld van de burgers stellen de auteurs Gossink en van Soomeren:

“De wethouder die dit rijtje leest, moet zich ongemakkelijk - of misschien juist uitgedaagd – voelen. Hij of zij staat immers middenin de driehoek die gevormd wordt door het bestuur, de bevolking en de gemeentelijke diensten. Het zweet zal de desbetreffende wethouder waarschijnlijk uitbreken als hij of zij zich verdiept in de vraag hoe sociale vernieuwing aangepakt moet worden. Dan blijkt dat er gezocht moet worden naar een totaal andere rolopvatting van het bestuur”. En verderop: “Als de enigszins terugtrekkende overheid haar nieuwe taak – het (re)activeren van burgers en instellingen – serieus neemt, betekent dat twee dingen:

- De overheid zal vaker even pas op de plaats moeten maken;
- De overheid zal niet langer kunnen uitgaan van de eigen probleemdefinitie.”

Deze verzuchtingen wijzen er alleszins op dat in ieder geval in 1994 deze habitus nog geen gemeengoed was onder de wethouders van Nederland. Ter bevestiging vervolgen de auteurs:

“In 1993 stellen de onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau vast dat de bestuurlijke rivieren in dit land inderdaad traag stromen: ‘Zeker daar waar de benodigde veranderingen meer dan marginale gevolgen moeten krijgen, gaat er veel tijd overheen alvorens de burgers iets van de veranderingen merken. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijke in de gemeenten die proberen de burgers een permanente stem te geven in het wijkbeheer (...). Naast organisatorische en procedurele aanpassingen vergt dit doorgaans een ware omslag in het denken van de lokale beleidsambtenaren en de politici. Twee jaar na de start van de sociale vernieuwing staat de uitvoering van het integrale wijkbeheer (...) nog in de kinderschoenen.’(SCP, 1993)”

Burgemeesters

Wat betreft de burgemeesters ligt de situatie wel wat anders. Aan de ene kant is hun portefeuille 'openbare veiligheid' nogal atypisch. Aan de andere kant is hun algemene rol als verbinder en burgervader bij uitstek geschikt om oog te hebben voor de hele samenleving en daarmee verbinding te leggen. In dat licht stelt het zeer recente boek van Korsten c.s. (2012) lichtelijk teleur. Binnen zijn eigen portefeuille komen afhankelijkheidsrelaties en samenwerkingsbehoeften regelmatig voor. Korsten zegt hierover desgevraagd: Enerzijds zit hij in de veiligheidsregio overwegend in een klassieke bevelshuishouding, maar "opereert voor ad hoc kwesties af en toe in netwerken". Dat blijkt bij elke grotere ramp, zoals de Herculesramp, de Schipholbrand. Zoals het proefschrift van de Amsterdamse gemeentesecretaris Gerritsen duidelijk maakt, had ook burgemeester Cohen de Ketenmanagementaanpak nodig om koppelingen te krijgen tussen instellingen, de organisaties te verknopen in aanpak van hangjongeren etc. Maar sommige zaken daar heeft een burgemeester doorzettingsmacht en dan kan hij beslissen.

Evident is dat rond voetbalveiligheid de burgemeester moet overleggen met de driehoek en clubs etc. Korsten memoreert in het bijzonder in dit verband. "De burgemeester van Hengelo zei mij als er een probleem is in de binnenstad kijk ik altijd direct of andere(n) erover gaan, op de een of andere manier. Want dat had hij in de loop der jaren wel geleerd. Hij zei: men kijkt vaak wel naar mij maar soms heb ik niet veel tools en zijn andere op het erf met taken, bevoegdheden en middelen". Uit de inleiding van het boek is bovendien het volgende te lezen:

"Besturen is ook netwerken. Een burgemeester representeert een gemeentebestuur dat in een netwerksamenleving opgenomen is. Overheden zijn op tal van terreinen afhankelijk van andere organisaties en groepen en dat betekent dat een speciale probleem- en ontwerpaanpak wenselijk is: netwerkmanagement ('*governance*'). Een gemeente kan dan niet verordonneren, maar zal met 'partners' moeten zoeken naar een gemeenschappelijk perspectief en uitwerking in het verbinden van doelen en middelen. Denk aan het volkshuisvestingsnetwerk: gemeenten plannen, corporaties bouwen. Dan ben je als organisaties van elkaar afhankelijk. Een gemeentebestuur moet dus 'on speaking terms' zijn met de corporatiebestuurders. Verdroging in een natuurgebied tegengaan? Je hebt partners nodig als een waterschap, een provinciebestuur, andere gemeentebesturen, de vereniging natuurmonumenten, grondeigenaren, pachters. Ze hebben elkaar dus nodig; alleen kom je als gemeente niet ver. Dat lukt als sprake is van regie en partners die niet gefixeerd zijn op het eigen gelijk, maar zich ook in andere organisaties en belangen kunnen verplaatsen. Burgemeesters kunnen hierin nadrukkelijk een rol vervullen als aanjagers, als sfeermakers, als regisseurs, als personen die een probleem met één slag een andere wending kunnen geven."

We herkennen hier weer het bekende bestuurskundige 'cliché', dat ik ook als uitgangsstelling heb gekozen, maar wat betreft de feitelijke impact voor de verbindende rol van de burgemeester komt er niet veel meer dan een mogelijke bijdrage als regisseur. Wie de feitelijke beschrijvingen in het boek van Korsten c.s. op zich laat inwerken, ziet andere ontwikkelingen als meer beeldbepalend naar voren komen. Dan gaat het vooral om de rol van de media, de onbarmhartige tests waaraan de burgemeester in crisissituaties wordt bloot gesteld als alle blikken op hem (of haar) zijn gericht. De kwaliteiten als onverschrokken leider en communicator lijken meer bepalend voor succes of falen van de burgemeester dan zijn verbindende rol in de samenleving. Dien ten gevolge ontkomt ook de burgemeester in het begin van de 21e eeuw niet aan zorgvuldig risicomijdend gedrag, waar de hele politiek-bestuurlijke werkelijkheid door lijkt te worden beheerst en in een regressieve reflex is gedrongen.

De rol van de gemeenteraad

De positie van de gemeenteraad is stevig beïnvloed door de dualisering, een van de weinige geslaagde structuurinterventies van Binnenlandse Zaken. Hoe de feitelijke oriëntatie van raadsleden zich heeft ontwikkeld, leren we onder meer uit het boek van Pröpfer en Kessens, die rond de invoering van de dualiseringsoperatie meer dan 100 gemeenten hebben begeleid (Pröpfer en Kessens 2005). In feite beoogt het boek een handreiking te zijn voor ‘diegenen bij gemeenten die voorop willen lopen in veranderingsprocessen rond politieke en bestuurlijke vernieuwing’. Ook in dit boek, dat natuurlijk niet voor dat doel is geschreven, rijst niet het beeld op van een sterke verschuiving van de arena in de richting van de samenleving. De auteurs bepleiten een duidelijke brugfunctie voor raadsleden: dus niet alleen zichzelf of het eigen standpunt vertegenwoordigen, maar ook niet klakkeloos de nukken van verontwaardigde burgers vertolken. De praktijk is echter anders: Veel “raadsleden luisteren niet maar zenden”. En “We hebben het zo druk met het veranderingsproces. We vergaderen hoegenaamd elke avond. Helaas hebben we nog geen tijd om met de burgers te praten. Dat moet nog komen.” (Pröpfer en Kessens, 2005: 61). Responsief bestuur is één van de belangrijkste doelstellingen van de beoogde veranderingen rond de dualisering. In de evaluatiestudies na de dualisering komt dit niet terug als belangrijkste merkbaar effect. In het rapport “Staat van de dualisering” staat alleen in algemene zin een verwijzing naar “een geleidelijke cultuurverandering”, die in grotere gemeenten beter zou zijn gelukt dan in kleinere. Maar of hiermee bedoeld wordt op responsiever bestuur, blijft onbenoemd. Wel staat in hetzelfde rapport dat de volksvertegenwoordigende rol van de raad niet is versterkt. Dan zou men eigenlijk moeten concluderen dat de doelstelling responsief bestuur niet is bedoeld met de cultuurverandering na de dualisering. Ook in het jaarrapport van de begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls, waarin uitgebreid wordt ingegaan op cultuurverandering, wordt de invloed van dualisering binnen de onderzochte gemeenten vooral gelokaliseerd in de verandering tussen raad en college of tussen de politieke partijen binnen de raad. Niet in de verhouding met de samenleving (Vernieuwingsimpuls, 2006). Sinds de invoering van het dualisme is volgens Boogers (2007: 55) wel duidelijk merkbaar dat de gemeenteraad meer overleg voert met maatschappelijke organisaties. Dat komt omdat deze organisaties na overleg met de wethouder niet meer automatisch verzekerd zijn van steun in de gemeenteraad.

Als het gaat om een nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving heeft volgens velen in gemeenteland de raad, de lokale politiek, de sleutel in handen. In de denkbeeldige S-curve die ik in het begin van dit hoofdstuk projecteerde, zijn voor het lokaal bestuur een aantal markeerpunten te vinden die als indicator zouden kunnen fungeren voor een daadwerkelijke omslag in de verhoudingen. In de eerste plaats zal bij een ‘kantelende’ gemeente herkenbaar zijn dat een onderwerp als ‘burgerparticipatie’ wordt weggehaald bij de afdeling Communicatie, waar het meestal instrumenteel wordt ingevuld: trek nog eens een laagte participatieprocessen open. Daarna zou zichtbaar moeten worden dat externe oriëntatie en samenwerking met belanghebbenden is opgenomen in alle geledingen van de organisatie als deel van het eigen repertoire. En ten slotte mag de transitie geacht worden te zijn voltooid als de gemeenteraad er blijk van geeft de positie van de gemeente te zien als primair coproducent van publieke waarden in plaats van enige bron van publieke diensten. Hoeveel gemeenteraden in Nederland zouden deze slag al hebben gemaakt? Ik zou er geen weten. In relatieve zin komt Almere misschien nog het dichtst in de buurt. De gemeenteraad van Almere staat bekend om zijn stuwende rol bij de organisatie van burgerparticipatie, onder meer via een goedlopend burgerpanel via internet, de regelmatige politieke markten voorafgaand aan raadsvergaderingen en bij een uitgebreide consulatie rond de zogeheten schaafling. Als het gaat om het betrekken van de samenleving gaat in Almere meer impuls uit van de raad dan van het college. Maar alles is relatief; Almere staat niet bekend als de meest naar buiten gekeerde gemeente in Nederland (wat ook aan de bevolking kan liggen).

Er zit wel enige beweging in de rol van de gemeenteraad. In de publicatie van Binnenlandse Zaken uit 2010 blijkt dat er al enkele voorbeelden te vinden zijn waarin gemeenteraden incidenteel een andere verkennende en procesgerichte rol kiezen (De Beuk Organisatieadvies, 2010). Die voorbeelden dateren ook van vóór 2009, zoals de toekomstverkenning in de gemeente Hardenberg waarvan de procesregie van begin tot het eind in handen was van de raad. Ook in de gemeente Binnenmaas was de raad bijzonder actief in een soortgelijk proces. Een sterk voorbeeld is ook de rol van de Arnhemse gemeenteraad die zelf het heft in handen nam toen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling in Rijnwaarden (Stadsblokken-Meinerswijk) een politieke impasse ontstond. De raad en niet het college ging zelf gesprekken organiseren met alle betrokkenen, waaruit weer een perspectief op een oplossing ontstond. Dit zijn voorbeelden die laten zien dat een andere rol van de raad mogelijk is, maar het zijn wel incidentele projecten. Uiteindelijk zou men verwachten dat de driehoek gemeenteraad, gemeentebestuur (+ambtenaren), samenleving gesloten wordt teneinde een soepel samenspel tussen participatieve en representatieve democratie te krijgen. De volgende stap na dualisering zou dan trialisering moeten zijn, maar daarvoor is een minstens zo ingrijpende cultuurverandering nodig als bij de inmiddels ingesleten dualisering.

Bijlage 5

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 Hendriks	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 DGBB	17-08-2007	Den Haag
Frank van Kuik	Beleidsmedew. DCM	01-08-2007	Den Haag
	Beleidsmedew. DIBI	10-09-2007	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 Decentralisa- tie	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

Bijlage 6

Opzet interviews bij verhalen over bestuursbeleid

Naam:

Tijdstip:

Plaats:

Doel:

Bijdrage aan casestudies op het terrein van bestuursbeleid t.b.v. bestuurskundig proefschrift over adaptieve beleidsvormingsprocessen in een complexe omgeving.

U bent belangrijke informant i.v.m. sleutelrol bij 1 of meer van de cases.

Gesprek zal ongeveer 11/2 uur duren, duurt nog wel minstens 1 jaar, geluidsopname louter voor eigen gebruik, informatie wordt niet als quote weergegeven, tenzij met uitdrukkelijke toestemming.

Focus:

Welke factoren zorgen in een veranderende omgeving voor de vitaliteit van het bestuursbeleid, dat wordt gedefinieerd als “bijdragen aan goed bestuur”? Hoe wordt geleerd van eerdere ervaringen om effectief te zijn met beleid wat ertoe doet. Mijn interesse gaat uit naar de spanning tussen dynamiek, ontwikkeling en vernieuwing enerzijds, en de kracht en beperkingen van een gevestigde (politieke) organisatie anderzijds (slagkracht, positie, keurslijf, fixatie). De noodzaak van lerende, adaptieve ontwikkeling van beleid en organisatie is voor mij een gegeven in deze dynamische tijd en bij dit complexe onderwerp.

Operationalisering:

Vitale, = lerende adaptieve organisatie

1. opwaartse spiraal
- draagt bij aan differentie, gevarieerde praktijken, netwerken en referentiekader;
- van het een komt het ander; wat men aanpakt heeft behalve rechtstreeks (beoogd?) resultaat, ook

- altijd spin-off effect: leren over de werkelijkheid, nieuwe ideeën;
- contacten met de omgeving leveren informatie dicht bij de bron, over enerzijds bruikbare aanpakken, werkwijzen en instrumenten en anderzijds actuele contingente issues die kansrijk zijn voor de politieke agenda;
- 2. toets voor maatschappelijk belang, relevantie (geen dynamiek als zodanig, maar wie zit erop te wachten?)
 - top down: politieke steun
 - bottom up: door de 'klanten' gewenst (gemeenten? stakeholders?)
 - succesvol, resultaat, scoort.

Dus Variabelen:

Adaptief of niet, - lerend van verleden, - bron voor de toekomst, - dedifferentiatie of differentiatie, - netwerkverbreding, - rol van toeval en avontuur, -omgevingsgerichtheid, - samenwerkingsgerichtheid,- flexibiliteit,- relevante steun, - synergie, - resultaat als target of als uitkomst van proces,- vernieuwingsgehalte,- gebondenheid aan gevestigde belangen, invloed politiek, politici, volksvertegenwoordiging,- spanning met veld en andere stakeholders ,- werkelijkheidsgehalte, - tijdgeest of anticyclisch? bijdetijds

Vraagstelling in interview bij verhalen over dynamische organisatieontwikkeling bij bestuursbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken

1. Het gaat me om onderwerpin de episode waar u betrokken was...

- Hoe kijkt u daarop in hoofdlijnen terug?
- Wat voor gevoel krijgt u erbij?
- Wat is u het meest bijgebleven?
- Wat hebt u ervan geleerd?
- Wat was het leidende idee vanuit het beleid?
- Kende dit project volgens u een doorbraak?
- Wat was echt nieuw?
- Hebt u ergens een eye-opener ervaren?
- Was het project een succes?
- Kon u dat succes herleiden aan een bepaald idee achter het project?
- Misschien succes niet in het direct beoogde resultaat, maar indirect door neveneffecten?
- Kon u succes afmeten aan politieke steun?
- Werd het belang van het project erkend door de klanten, afnemers, stakeholders?
- Wat zou u nu achteraf anders doen?
- Leverde dit traject duurzame versterking op van de positie van Binnenlandse Zaken?
- In hoeverre was het een product van zijn tijd

2. Relaties

- Welke relaties zijn voor het project van belang geweest? (.....Positief?)
- Waren er ook belemmerende relaties?
- Aan welke ontbrekende relaties had u behoefte?
- Welke nieuwe typen relaties zijn gecreeerd dankzij het project?

- Welke relaties zijn bewust uitgesloten?
- Hoe liepen relaties met de politiek (actieve steun, weerstand, onverschilligheid)?
- Relaties met bazen in de lijn?
- Relaties met het veld?
- Voldeed het beleid/idee aan behoefte daar, of was er weerstand?
- Hoe waren de relaties met andere directies?
- Met andere departementen
- Belang van informele relaties, netwerken, klankborders
- Is het relatienetwerk van Binnenlandse Zaken duurzaam verruimd?

Invuloefening Dilemma's

Markeer s.v.p. op een schaal van 1 – 5 de positie van het desbetreffende traject/idee tussen twee polen. Waardoor laat het werk aan dit traject zich het best typeren? 1 2 3 4 5

Zoeken 1 2 3 4 5 **Maken**
 Deze werkwoorden passen bij de mate waarin het probleem en de oplossing, doel en middel duidelijk of gegeven waren dan wel juist eerst gevonden moesten worden. Zoeken is gericht op Exploratie en innovatie buiten gebaande paden, terwijl Maken voortbouwt op de eigen sterkte, dus meer Exploitatie.

Korte termijn verbetering 1 2 3 4 5 **Lange termijn verandering**
 (Operationele verandering Strategische vernieuwing)
 Hoe strategisch of tactisch was de impact van het project naar uw idee?

Zelforganisatie, centrifugaal 1 2 3 4 5 **Cohesie, Voorkomen fragmentatie**
 Was het project een schot hagel met als effect een veelheid aan contacten en effecten of lag de nadruk op gezamenlijkheid rond een eenduidig samenhangende boodschap

Risico, Avontuur 1 2 3 4 5 **Zekerheid, planning en control**
 Werd het destijds gezien als een zeer riskant, vernieuwend proces of als beheersbaar?
 M.a.w. werden de voorwaarden van projectmanagement toegepast, was er veeleer sprake van procesmanagement of werd de ontwikkeling meer organisch, improviserend gevolgd.

Rationeel ontwerp, sturing 1 2 3 4 5 **Vrije ontwikkeling, verrassing**
 Niet alleen naar intentie, maar ook de facto kan een project een sterk gestuurd en beheerst karakter hebben. Was het beleidsproces werkelijk te typeren als rationeel, of was het in feite een tombola?

Conflict bespreekbaar maken 1 2 3 4 5 **Goede vrede bewaren**
 Hetzij proberen verschillen scherp en duidelijk te krijgen, hetzij dat na te laten om stagnatie te voorkomen

Samenwerking zoeken 1 2 3 4 5 Eigen organisatiebelang voorop

Naarmate meer open wordt samengewerkt, riskeert men water in de wijn te doen t.a.v. de eigen uitgangspunten en belangen; waar lag het accent? Oriëntatie op echte maatschappelijke problemen overstijgt specifieke belangen en direct eigen succes. Dit is een spanningsveld in de publieke arena.

Uitvoering politieke opdracht 1 2 3 4 5 Ontwikkeling org.missie goed bestuur (Politiek beleid Ambtelijk beleid)

Is het idee vooral de vrucht van ambtelijke beleidsontwikkeling en initiatief of is het idee geparachuteerd vanuit de politiek en werkte het voor de ambtelijk organisatie als instructie?

Vanuit BiZa doctrine 1 2 3 4 5 Vanuit de realiteit van het veld

Was het project een typisch BiZa-product vanuit de traditionele BiZa-redenering ('Thorbecke') of kwam het vooral tot stand onder invloed van de ontwikkeling in de praktijk of uit de sectoren.

Reactief 1 2 3 4 5 Proactief

Weerstand tegen nieuwe eisen van de tijd, of meedeinend op de golven van de tijd of nog verdergaand: voorop lopend, anticyclisch

Verhoudingen bevestigend 1 2 3 4 5 Verhoudingen doorbrekend

In hoeverre ziet u het project als conserverend. Worden door het project oude machtsposities gefixeerd of wordt een nieuwe balans gezocht?

Met het vertrouwde netwerk 1 2 3 4 5 Uitbreiding van het Netwerk

Was door toedoen van het project de intrede van nieuwe actoren en gesprekspartners bij BiZa merkbaar, ook bij de leiding, of bleef men de oude bekenden ontmoeten?

Leren door analyse 1 2 3 4 5 Al doende leren

Werd kennis over de situatie verzameld door onderzoek of kwam BiZa door experimenteren en ervaren van tegenslag wijzer; Lineaire kennisverwerving dus of via een iteratief, cyclisch proces. Of verder gaand (score 4 of 5) : werd open dialoog aangegaan met betrokken partijen en geleerd van verschillende argumentatie en verschillende percepties die daarbij naar voren kwamen

Verdieping van blikveld 1 2 3 4 5 Verbreding van blikveld

Leidde het idee tot meer inzicht binnen het eerder verkende beleidsveld of werd het speelveld van het bestuursbeleid verbreed?

Bottom up, als netwerk 1 2 3 4 5 Top down, hiërarchie

Kwamen ideeën vanuit het grondvlak en werden die door klantgericht BiZa opgepikt of opereerde BiZa in samenspel met gelijkwaardige partners of, tenslotte, stelde BiZa zich op als superieur die instructies uitdeelde?

Hebt u na deze invuloefening nog nadere inzichten over uw vorige antwoorden?

Uitspraken over de organisatie op het terrein van bestuursbeleid in het algemeen

Kunt u kort reageren op de volgende stellingen en vragen:

- o Bestuursdepartement? Het gegeven dat niet alle projecten die gericht zijn op het bevorderen van goed bestuur als such bij Binnenlandse Zaken zijn geconcentreerd heeft zowel voor- als nadelen....
- o Hoe staat het met de omgevingsgerichtheid van Binnenlandse Zaken/Openbaar bestuur De nieuwste slogan van BiZa is “weet wat er leeft, zorgt dat het werkt...” Hoe goed weet BiZa/OB wat er leeft en hoe goed weet zij te zorgen dat heet openbaar bestuur overeenkomstig werkt?
- o In het Binnenlands bestuur komen voldoende frisse geluiden binnen om vastroesten te voorkomen.
- o Bestuursbeleid behandelt bij uitstek complexe, ongetemde problemen (wicked problems) en weet daarmee om te gaan.

Tenslotte:

- o Hoe zou u de ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit van het bestuursbeleid tussen 1976 en 2006 in een grafiek weergeven, met een rechte of kromme lijn, zigzag, opgaand of neergaand?
- o Kunt u de verschillen tussen de afdeling IB en de directie BFO karakteriseren en wat betekent dat voor de manier van leren en adapteren in het bestuursbeleid?
- o Hoe taxeert u de invloed van de tijdgeest (bv. maakbaarheidsgedachte, neo-liberalisme) op de inhoud van het bestuursbeleid in uw periode?
- o Hoe taxeert u de invloed van Politiek (politieke partijen, tweede Kamer, bewindlieden) op de inhoud van het bestuursbeleid in uw periode?
- o Hoe taxeert u de invloed van de ambtelijke leiding en van gewone medewerkers op de inhoud van het bestuursbeleid in uw periode?
- o Hoe taxeert u de invloed van VNG en IPO op de inhoud van het bestuursbeleid in uw periode?
- o Welke maatstaf hanteert u om het maatschappelijk nut van een politieke organisatie als BiZa af te meten?

Bijlage 7

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 Middelenmanagers 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
GAIJ	(Beroepsopleiding) Gemeentebtenaar 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



JAN SCHRIEVER



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Augustus 2013 | B-19917