



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Het openbaar bestuur in historisch perspectief

Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur

Woord vooraf

Het kabinet heeft in 2014 besloten tot instelling van de Studiegroep Openbaar Bestuur. Deze Studiegroep heeft als opdracht te onderzoeken of het openbaar bestuur voldoende in staat is toekomstige economische en maatschappelijke opgaven te realiseren. Voor dit onderzoek wordt onder meer geanalyseerd hoe het openbaar bestuur op dit moment functioneert. Voor de analyse wordt vanuit verschillende rationaliteiten naar dit functioneren gekeken, zoals de juridische, economische en bestuurskundige. Om het beeld van het functioneren van het openbaar bestuur te completeren, heeft de Studiegroep ook een analyse laten uitvoeren hoe er in het verleden over het functioneren van het openbaar bestuur is gesproken. In de optiek van de Studiegroep is een historische analyse nuttig, omdat daarmee een vergelijking tussen heden en verleden gemaakt kan worden. Uit een dergelijke vergelijking kunnen lessen worden getrokken over de manier waarop wij tegenwoordig over het openbaar bestuur spreken en hoe we ernaar kijken.

Deze publicatie bevat de uitkomsten van een studie naar het functioneren van het openbaar bestuur in het verleden en biedt daarmee inspiratie voor het nadenken over het huidige functioneren van het openbaar bestuur. De Studiegroep brengt deze publicatie uit als eerste achtergronddocument in aanloop naar het definitieve rapport, dat uiterlijk voor de zomer van 2016 aan het parlement wordt aangeboden. De publicatie bevat de opbrengsten van een kenniskamer die Bureau Verkenningen en Onderzoek op 23 maart 2015 heeft georganiseerd.

Richard van Zwol
Voorzitter Studiegroep Openbaar Bestuur

Inhoud

Het openbaar bestuur in historisch perspectief: een inleidende beschouwing <i>Boudewijn Steur</i>	7
DEEL I	
Essays	
Een vergelijkend onderzoek naar het openbaar bestuur in de jaren twintig, vijftig en tachtig van de twintigste eeuw	13
De jaren twintig: 'Een straffer bindende structuur'?	17
<i>Alexander van Kessel</i>	
De jaren vijftig: In de houdgreep van de rijksoverheid	29
<i>Jan Willem Brouwer</i>	
De jaren tachtig: Van blauwdrukdenken naar sturing van efficiënte bestuurslagen	38
<i>Johan van Merriënboer</i>	
DEEL II	
Verslag	
Kenniskamer 'Het openbaar bestuur in historisch perspectief' 23 maart 2015	53
Opbrengsten van de kenniskamer	54
Het openbaar bestuur maakt geschiedenis	55
<i>Ido de Haan</i>	
Verslag workshop 'Het openbaar bestuur in historisch perspectief'	60
Verslag workshop 'Lessen uit het verleden'	62

Het openbaar bestuur in historisch perspectief: een inleidende beschouwing

Boudewijn Steur¹

‘De beste bestuursvorm is derhalve die, welke enerzijds met de behoeften, inzichten en wensen der bevolking in overeenstemming is, aan den anderen kant waarborgt, dat het regeeringsbeleid op verhooging van welvaart, en geluk dier bevolking gericht zal zijn.’

G.A. van Poelje

Het is mogelijk met verschillende invalshoeken naar het functioneren van het openbaar bestuur te kijken. Dominant zijn invalshoeken vanuit de bestuurskunde (is het openbaar bestuur effectief), de economie (is het openbaar bestuur efficiënt georganiseerd?) of juridisch (handelt het openbaar bestuur rechtmatig?). Het kan helpen het denken over het functioneren van het openbaar bestuur op te rekken door ook andere invalshoeken te introduceren. Daarom hebben wij hier gekozen voor een historische invalshoek op het openbaar bestuur. Bij een historische invalshoek staat vooral de ontwikkeling van het openbaar bestuur centraal, oftewel de vraag: hoe is het openbaar bestuur geworden zoals het is?

Het ministerie van BZK heeft begin 2014 aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis gevraagd drie essays te schrijven over het discours over het openbaar bestuur in drie afzonderlijke decennia van de twintigste eeuw: 1920-1930, 1950-1960 en 1980-1990. Dit heeft geresulteerd in drie rijke verhalen over hoe er tegen het openbaar bestuur aangekeken werd in die drie tijdperiodes. In deze inleidende beschouwing trek ik een aantal rode draden uit deze drie essays. Het doel hiervan is inzichtelijk te maken hoe er in de loop van de tijd gedacht werd over een aantal belangwekkende thema's – dat nog altijd actueel is – binnen het openbaar bestuur.

Maatschappelijke opgaven als uitgangspunt

In iedere periode wordt de discussie over het functioneren van het openbaar bestuur gezien tegen de achtergrond van maatschappelijke, politieke en – vooral ook – economische ontwikkelingen. Het is opvallend dat in de drie bestudeerde periodes expliciet van het openbaar bestuur werd verwacht

een aantal economische opgaven te realiseren. Dat was in de jaren twintig vooral de transformatie van de economie, van agrarisch naar industrieel. In de jaren vijftig (na de wederopbouw) betrof dat de verdeling van de welvaart. En in de jaren tachtig betrof dat vooral het creëren van economische groei en het behoud van banen. Anno 2015 luidt de vraag in hoeverre de inrichting en de werking van het openbaar bestuur de economische ontwikkeling kan faciliteren. Daarbij gaat het vooral om aspecten in de structuur, cultuur en processen binnen het openbaar bestuur die belemmerend dan wel bevorderend werken op de economische ontwikkeling. Het lijkt erop dat dit aandachtspunt in de bestudeerde decennia minder als expliciete inzet naar voren komt.

Steden als motor van de economie

Bij de opgaven waarvoor het openbaar bestuur staat gesteld in de drie bestudeerde periodes, blijkt vooral ook de stedelijke problematiek een belangrijke opgave te zijn. De aard van de verstedelijkingsopgave verschilt echter wel van periode tot periode. In de jaren 1920-1930 betrof het vooral de beleidsterreinen van werkvoorziening, volkshuisvesting, volksgezondheid, onderwijs, voedselvoorziening en armenzorg. In de periode van 1920 tot 1930 steeg het totaal aantal Nederlanders van 6.865.314 naar 7.935.565. De bevolkingsgroei concentreerde zich vooral in de stad. In de jaren 1950-1960 concentreerde zich de verstedelijkingsopgave in eerste instantie rondom de wederopbouw, waarbij de economische groei zich vooral in verstedelijkte gebieden voordeed. Hier deed zich vooral ook het besturingsvraagstuk van deze stedelijke agglomeraties voor. Ook in de jaren tachtig speelde de stadsproblematiek een belangrijke rol in de opgaven voor het openbaar bestuur, al waren deze anders van aard. Veel steden hadden te maken met een leegloop van inwoners, leegstand en verpaupering van de binnenstad. Van een triomf van de stad – zoals wij deze anno 2015 kennen – was geenszins sprake. In het denken over de grootstedelijke problematiek is het onderstaande citaat van Schelto Patijn illustratief:

‘Willen we de bestuurlijke reorganisatie van de jaren negentig redden, dan zullen we terug moeten naar het door

¹ Boudewijn Steur is werkzaam bij het ministerie van BZK. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

de regering gekozen uitgangspunt, namelijk het oplossen van de problemen in en rond de grote steden. Daar gaat het om. Daartoe kan in het grootste deel van het land worden volstaan met het wegnemen van de vrijblijvendheid uit de onderlinge samenwerking van gemeenten en hier en daar een gemeentelijke fusie (Hengelo-Enschede), grensverlegging (Nijmegen) of gemeentelijke herindeling (Eindhoven). Voor de Randstad zouden de Staten-Generaal zich moeten uitspreken voor rechtstreeks te kiezen regiobesturen rond de grote steden. Die regiobesturen krijgen een groot aantal taken van de gemeenten en op hetzelfde moment ook de bijbehorende taken van provincie en rijk. Voor al het andere is er maar één antwoord: verlaat in hemelsnaam het onzalige plan om meer te regelen dan er op dit moment geregeld behoeft te worden. Geen modellen, geen verbod op landsdelen, geen “menu” voor het hele land, maar à la carte werken.’

Opvallend zijn de lessen die in het verleden aan de bestuurders zijn meegegeven, die in het licht van het heden bijzonder actueel zijn. Van Kessel merkt op in zijn essay dat Van Poelje zich liet inspireren door praktijkervaringen in de Verenigde Staten met ‘city-management’, waarbij bijvoorbeeld sprake was van een ‘directeur der stad’. Dat hoefde niet ten koste te gaan van de democratische controlebaarheid, maar zou wel de deskundigheid en de efficiëntie in het stadsbestuur bevorderen. Met deze op efficiëntie en effectiviteit gerichte bestuursopvatting nam Van Poelje afstand van de negentiende-eeuwse opvatting, dat de wet als voornaamste uitgangspunt gold. In dit laatste zien we de eerste zaadjes voor een belangwekkende transitie binnen het openbaar bestuur, namelijk die van de overwegend juridische rationaliteit naar die van de beleidsmatige rationaliteit.

Gemeentelijke bestuurskracht: herindeling of samenwerking

Uitgangspunt voor het denken over het openbaar bestuur in de drie onderzochte periodes is de gemeente. Eén van de vragen die leidend lijken te zijn voor de twintigste eeuw is of gemeenten voldoende financiële daadkracht hadden en in staat waren hun (nieuwe) taken uit te voeren. De oplossingsrichtingen hiervoor waren doorgaans herindelings (die in de drie decennia vooral van onderop en gradueel tot stand kwamen) of samenwerking tussen gemeenten (die vanaf de jaren vijftig werd vergemakkelijkt door de invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Het vraagstuk van de gemeentelijke financiële en bestuurskracht werd dus vooral gerelateerd aan de omvang van de gemeente.

De argumentatie rondom gemeentelijke samenvoegingen lijkt door de tijd heen ook veel op elkaar. Illustratief daarvoor uit de bespreking van de begroting van 1921, waarin de samenvoeging van kleine gemeenten aan de orde kwam: ‘Eene rechtvaardige verdeling van lasten, de mogelijkheid om belangrijke openbare werken tot stand te brengen, beperking van bureaucratie en bezuiniging op tal van administratieve uitgaven.’² De tegenstanders beroepen zich door de tijd heen vooral op de gemeentelijke grenzen als historisch gegroeid, waarmee ook een zekere identiteit bij de inwoners werd verondersteld.

Tussen 1920 en 1930 werd het aantal gemeenten in Nederland teruggebracht van 1110 tot 1078. Dit betrof vooral uitbreiding van grote steden door de ‘annexatie’ van omliggende gemeenten. Herindelings was ook in de jaren 1950-1960 een belangrijk thema, omdat het voor de hand lag dat grote gemeenten beter in staat zouden zijn de nieuwe taken aan te kunnen dan kleinere. Er was echter een grote terughoudendheid met feitelijke herindelings, waarvan er wel een aantal werd geëffectueerd. Ook in dit decennium was samenwerking als alternatief voor herindelings een lonkend perspectief. Dat kreeg onder meer vorm door de totstandkoming van de Wet gemeenschappelijke regeling. In toenemende mate bleef er echter een grote vraag rondom de governance – om het in moderne termen te gieten – van grootstedelijke gebieden, zoals Rijnmond. De mogelijkheden van de WGR waren eigenlijk te beperkt voor dit gebied, maar de instelling van een Openbaar Lichaam ging voor veel politici te ver. De discussie hierover werd pas in de vroege jaren zestig beslecht toen er toch werd gekozen voor een Openbaar Lichaam voor Rijnmond, maar dat deze vorm niet als standaard zou gelden voor alle grootstedelijke gebieden in Nederland, zoals bleek voor het gelijktijdige besluit voor de agglomeratie Eindhoven. In de Memorie van Toelichting op de begroting van 1965 is daarover het volgende te lezen:

‘Het is een gelukkig toeval, dat de regeling voor de Rotterdamse en die voor de Eindhovense agglomeratie — welke vorm die dan ook moge aannemen — vermoedelijk ongeveer gelijktijdig zullen starten. Immers, ook al heeft de wetgever er naar beste weten alles toe bijgedragen, om voor het gebied van Rijnmond een voorziening te treffen, die aan de bestaande behoeften voldoet, de werking daarvan in de praktijk zal nauwkeurig moeten worden gadeslagen. Het is van belang wanneer dan daarnaast de gemeenten in de Eindhovense agglomeratie tot een vrijwillige intergemeentelijke regeling zullen zijn gekomen, zodat, naar verwacht mag worden, (ook) een dergelijke vorm van agglomeratiebestuur in de nabije toekomst op zijn praktische waarde zal kunnen worden getoetst.

² HTK 1920-1921, Bijl. 2.V.7, p. 1.

Overigens zullen de ervaringen, welke i.c. zullen worden opgedaan, voor andere gevallen slechts tot op zekere hoogte tot lering kunnen strekken. Het is immers niet zo, dat in gevallen, waarin aan een bijzondere bestuursvorm behoefte zou bestaan, de keuze tot een „Rotterdamse” of een „Eindhovense” regeling beperkt zou zijn. Elk geval is anders en voor elk geval zal een daarvoor passende regeling moeten worden getroffen.’³

In de jaren 1980-1990 ontstonden plannen voor een meer centraal geleide herindelingsoperatie om de gemeentelijke bestuurskracht te vergroten. Van Merriënboer schetst in zijn essay hoe door de jaren heen de hervormingsplannen van het kabinet echter steeds minder ambitieus werden. Dit lag, volgens hem, vooral aan de opstelling van het CDA, dat belang had bij de handhaving van de huidige ordening van het binnenlands bestuur. Dit kwam doordat het CDA het merendeel van de burgemeestersposten in Nederland bekleedde.

Gemeentelijke autonomie: inperking of uitbreiding van het lokaal belastinggebied

De discussie over de gemeentelijke autonomie kreeg in het verleden vooral vorm in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied. Dat is toch een verschil met het heden, waarbij de gemeentelijke autonomie wordt gekoppeld aan de mate van beleidsvrijheid bij gedecentraliseerde verantwoordelijkheden en taken. In de jaren 1920-1930 bestaat discussie over de noodzaak van een nieuwe financiële verhoudingswet. De eerste financiële verhoudingswet uit 1897 volstond niet meer, omdat teveel verstedelijkte gemeenten geld tekort hadden door de uitbreiding aan taken. Een belangrijke vraag daarbij was of het gemeentelijk belastinggebied niet binnen bepaalde kaders kon worden vormgegeven.

Opvallend is de notie van het opkomende gelijkheidsdenken binnen de financiële verhoudingen in de jaren 1920-1930. Dat kwam tot uiting op twee manieren. In de eerste plaats zouden Nederlanders niet geconfronteerd moeten worden met grote verschillen in belastingdruk tussen gemeenten. Interessant is vooral dat men in de jaren twintig pleitte voor een meer gelijkmatige gemeentelijke belastingdruk tussen gemeenten op basis van de toegenomen mobiliteit. Vormden gemeenten in de negentiende eeuw nog een hechte gemeenschap, in de moderne dynamische tijden, waarin mensen vaker verhuisden naar andere plaatsen, was die cohesie er niet meer. De loyaliteit aan de nationale gemeenschap was daarentegen veel belangrijker geworden. Dat diende tot uitdrukking te komen in een centralistisch systeem van belastingheffing en

gelijkmatiger en rechtvaardiger financiering van de gemeenten, waardoor de enorme verschillen in gemeentelijke belastingdruk zouden afnemen. Met de Financiële verhoudingswet van 1928 werd de gemeentelijke inkomstenbelasting en forensenbelasting afgeschaft. In de tweede plaats kreeg het gelijkheidsdenken een rol in de discussie over de financiële positie van gemeenten onderling. Van Kessel stelt in zijn essay dat de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten geregeld moest worden, ‘waarbij vooral ook gerekend worde met het verschil in draagkracht in de onderscheidene gemeenten van ons vaderland – zonder aantasting van de gemeentelijke autonomie.’

Net na de oorlog kwam de vraag naar de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied voor het eerst weer op. In en sinds de oorlog was het gemeentelijk belastinggebied tot een minimum beperkt. Gedurende de hele jaren vijftig was er discussie of de gemeentelijke autonomie niet te klein was geworden, mede door de beperkte financiële middelen van decentrale overheden. Pas tegen het einde van het decennium – toen de grote lijnen van de uitbouw van de verzorgingsstaat waren getrokken – bestond er weer ruimte veranderingen aan te brengen binnen het openbaar bestuur. De vergroting van financiële middelen bij decentrale overheden werden gerealiseerd door de instelling van een gemeentefonds en een inwonersbelasting. In de jaren 1980-1990 was lastenverzwaring voor burgers onbespreekbaar, mede door de economische crisis aan het begin van de jaren tachtig. De discussie van dat decennium richtte zich vooral op de (groot)stedelijke problematiek. Het inwonertal van steden was aan het begin van de jaren tachtig al sterk teruggelopen en deze daling zette in de jaren 1980-1990 verder door. Veel steden kwamen daardoor in financiële problemen, waardoor de discussie over de financiële verhoudingen zich daartoe in belangrijke mate beperkte.

Positie van provincies

De positie en rol van de provincies is vooral een discussie van na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren 1920-1930 was er nauwelijks discussie over de positie van de provincies. In de jaren 1950-1960 kwam een discours op gang dat pleitte voor de versteviging van provincies. De positie van de provincie werd vooral versterkt op de beleidsterreinen van ruimtelijke ordening en economie. De jaren 1980-1990 volgde de ingezette discussielijn uit het verleden, waarbij de provincies een belangrijker plek binnen het openbaar bestuur zouden moeten krijgen. De discussie in deze jaren concentreerde zich vooral op de vraag of het aantal provincies niet vergroot moest worden, zodat ze een prominere rol zouden kunnen spelen binnen het

³ HTK 1964-1965, Bijl. 7800, nr. 2, p. 7.

regionaal bestuur. Dit wijkt af van de discussie anno 2015, waarin eerder gekozen wordt voor de vergroting van het aantal gemeenten tot het niveau van regionaal bestuur en het middenbestuur wordt afgeschaft of wordt opgeschaald tot het niveau van landsdelen.

Decentralisaties

Discussies over taaktoedeling hebben eigenlijk continu gespeeld door de verschillende periodes heen. De achtergrond van deze discussies is echter wel verschillend. In de jaren 1920-1930 had de overheid een groot aantal nieuwe taken gekregen, die voorheen vooral door het maatschappelijk middenveld waren uitgevoerd of door particulier initiatief. Deze taken lagen vooral op het gemeentelijk niveau. Dit was niet zozeer een bewuste keuze, maar wel historisch gegroeid. Kenmerken in deze periode zijn de diversiteit aan de verschillende manieren waarop taken werden uitgevoerd. Er was ook sprake van meer vormen van deconcentratie dan tegenwoordig. Na de Tweede Wereldoorlog was het Rijk gedwongen een aantal overheids-taken naar zich toe te trekken. Deze overgang was betekenisvol voor de discussies over decentralisaties in de jaren 1950-1960. De uitbouw van de verzorgingsstaat zorgde er tevens voor dat veel taken eerder gecentraliseerd dan gedecentraliseerd werden. Dat had te maken met twee zaken. In de eerste plaats bestond het beeld dat het rijk een centrale plaats innam binnen het openbaar bestuur. In de tweede plaats was dat het gevolg van de financiële problemen van de gemeenten na de Tweede Wereldoorlog, waarvoor niet direct een oplossing was gevonden. Het werd daarna de vraag welke van deze taken weer gedecentraliseerd zouden moeten worden en welke taken bij het Rijk moesten blijven. Daarbij ontstond een spanningsveld tussen de voordelen van centralisatie (bevordering van politieke eenheid, gelijkheid in wetgeving en bestuur en bundeling van krachten) en die van decentralisatie (het lokale bestuur is beter bekend met de plaatselijke toestanden en de burgerij wordt meer in het bestuur betrokken en kan aldus de handelingen der bestuurders makkelijker controleren). In de jaren 1980-1990 werd het discours van decentralisaties – mede onder invloed van het New Public Management denken – weer dominant, waarbij de argumentatie luidde dat taken op decentraal niveau effectiever en efficiënter (want dichter bij de burger) uitgevoerd konden worden. Hier speelde echter wel expliciet de vraag weer mee van de gemeentelijke autonomie.

De boodschap bij decentralisaties luidt altijd ongeveer hetzelfde, maar is zelden zo treffend verwoord als door Van Poelje: 'Plaatselijke zelfregering, dit begrip nu in den ruimsten zin genomen, vraagt juist in de regeringsbureaux

een stemming van vertrouwen en een bereidheid om dingen aan anderen over te laten, die men desnoods ook wel zelf zou kunnen doen. En komt men daarbij eens een keer bedrogen uit, dan moet nog, waar niet een gelocaliseerd kwaad wordt uitgebrand, maar een algemeene regeling wordt getroffen, het geloof in de juistheid van het stelsel zoo sterk zijn, dat het over alle teleurstellingen zegeviert.'⁴

Naar een professioneel ambtenarenapparaat

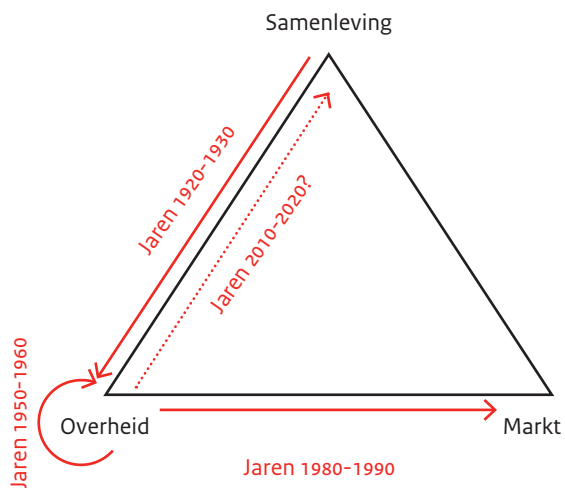
In de drie onderzochte periodes speelt – zeker in de decennia 1920-1930 en 1950-1960 – de professionalisering van het ambtenarenapparaat. Aan het begin van de twintiger jaren had het overheidsapparaat twee belangrijke, samenhangende ontwikkelingen doorgemaakt. In de eerste plaats was het overheidsapparaat aanzienlijk gegroeid. In 1899 werkten 43.500 mensen voor de overheid, in 1920 waren dat er 125.400, weer tien jaar later 132.500. In de tweede plaats werden ambtenaren opgeleide professionals, die hun ambt fulltime en tegen een vast salaris uitoefenden. De opleidingsachtergrond van deze ambtenaren was overwegend juridisch. In de jaren 1950-1960 werd – mede als gevolg van de uitbouw van de verzorgingsstaat – de nadruk op een professioneel ambtenarenapparaat groter. Interessant is ook dat de roep op verwetenschappelijking van het bestuur – zoals Van Poelje die had verwoord in zijn oratie in 1928 – gehoor kreeg in de vormgeving van het openbaar bestuur. Zo kregen experts zitting in adviesorganen en de SER. In de jaren 1980-1990 werd de invloed van de bestuurskunde, dat zich tot een zelfstandige wetenschap had ontwikkeld, merkbaar. Niet alleen in conceptuele zin, zoals de ideeën over New Public Management, maar ook in de samenstelling van het ambtenarenapparaat. De overwegend juridisch geschoolde ambtenaren maakten plaats voor ambtenaren met een bestuurskundige achtergrond.

Omvang overheid

De omvang van de overheid is door het verleden heen vooral een issue op het moment dat de betaalbaarheid van de overheidstaken in het gedrang komt. In de eerste decennia van de twintigste eeuw groeit de omvang van de overheid explosief, niet alleen in taken, maar ook in uitgaven en personeel. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat in de jaren 1920-1930 de discussie ontstond of de overheid niet te veel taken op zijn bord had gekregen, mede met het oog op de stijgende overheidskosten. Deze taken zijn vooral overgenomen van het maatschappelijke middenveld. Ook in de jaren 1950-1960 neemt de omvang van de overheid toe, vooral op centraal niveau. In de jaren 1950-1960 wordt de verzorgingsstaat uitgebouwd. Bestaande taken en verantwoordelijkheden worden verder uitgebouwd. De discussie blijft nu echter uit of de overheid te

⁴ Van Poelje, 'Preadvies', p. 284-285.

groot is geworden. Dit heeft vooral te maken met de economische groei in die periode. In de jaren 1980-1990 is het beeld volledig omgeslagen: de overheid is te groot geworden – en vooral onbetaalbaar – en zal moeten afslanken. Daarbij gaat het vooral om de vraag of overheids-taken niet beter geprivatiseerd kunnen worden, omdat de markt goedkoper en beter een aantal voorzieningen kan aanbieden. Daarbij zien we een beweging van overheidstaken naar de markt. Tegenwoordig speelt nog altijd de vraag naar de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, maar er is een aantal ontwikkelingen tevens relevant geworden, zoals de toegenomen mondigheid van burgers. Ook is duidelijk geworden in de jaren negentig van de twintigste eeuw en het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw dat de markt feilbaar is. Daarom is in het huidige decennium, van 2010 tot 2020, eerder een overgang van taken van overheid naar samenleving waarneembaar. In onderstaande illustratie heb ik de bewegingen per decennium proberen aan te geven.



Goed openbaar bestuur: overheersende waarden

De beantwoording van de vraag wat goed openbaar bestuur was, verschilt sterk in de verschillende perioden. Waar in de negentiende eeuw het idee van goed bestuur nog op gespannen voet kon staan met democratie, waren deze twee in de jaren twintig van de twintigste eeuw intrinsiek met elkaar verknoopt. In de jaren 1920-1930 waren het vooral rechtsstatelijke waarden die van belang waren, zo blijkt uit de evaluatie van de crisisinstellingen die tijdens de Eerste Wereldoorlog waren opgericht. Van Kessel stelt in zijn essay, dat er sprake was van 'een aantal bestuurlijke tekortkomingen [...] bij de onderzochte instellingen. Een gebrek aan archiefvorming en adequate boekhouding had geleid tot ad hoc-besluitvorming bij deze instanties. Daarbij ontbrak het aan voldoende specifieke wetgeving, waardoor willekeur bij de crisisorganen in de hand werd gewerkt. Er was geen mogelijkheid geweest tot juridisch beroep op de beslissin-

gen van de crisisinstellingen.' De noties die in dit decennium een belangrijke rol speelden, waren de betrouwbaarheid (in termen van voorspelbaarheid en routinematigheid) en onpartijdigheid van het openbaar bestuur. In de jaren 1950-1960 komt daar de waarde van (verdelende) rechtvaardigheid bij die een belangrijke rol moet spelen in het openbaar bestuur. Dat is niet verbazingwekkend. Nederland heeft de Tweede Wereldoorlog achter zich gelaten, de wederopbouw is een succes en iedereen heeft recht daar deel aan te hebben. In de jaren 1980-1990 nemen de waarden van effectiviteit en efficiëntie een grotere rol in het denken in. De grote vraag luidt of het openbaar bestuur nog wel voldoende in staat is om de BV Nederland de juiste economische kant op te krijgen.

Commissies

Nederland kent een rijke geschiedenis van het instellen van commissies om te komen tot voorstellen voor verandering. In de drie bestudeerde decennia werden commissies ingesteld, die oplossingen moesten schetsen voor de gevoelde problemen. Een aantal overeenkomsten valt op. In de eerste plaats was de instelling van een commissie een instrument om een politiek ingewikkeld dossier te depolitiseren. In de tweede plaats was er vaak kritiek op de commissies. De kritiek op deze commissies was vaak dat zij te laat met hun adviezen kwamen ('een broedende kip'). In de derde en laatste plaats volgde het kabinet in beperkte mate het advies van de commissie op.

Democratie

Hoewel de betrokkenheid van burgers geen directe vraag was aan de drie essayisten hebben ze alle drie wel het één en ander laten vallen in hun betogen. Als door de ooggharen heen wordt gekeken naar de discussies in deze drie periodes is de grootste cesuur zichtbaar tussen de decennia 1950-1960 en 1980-1990. Waar in 1920-1930 en 1950-1960 vooral werd gesproken over noodzakelijke aanpassingen binnen de representatieve democratie, zoals de gevoelde noodzaak vanuit gemeenten meer invloed te hebben op burgemeesterskeuze in de twintiger jaren, werd er in de jaren 1980-1990 vooral gesproken over noodzakelijke aanvullingen op de representatieve democratie. Daarbij werd vooral de mogelijkheden van referenda genoemd, andere vormen van burgerparticipatie kwamen destijds minder aan de orde.

Essays

Een vergelijkend onderzoek naar het openbaar bestuur in de jaren twintig, vijftig en tachtig van de twintigste eeuw

Alexander van Kessel

Jan Willem Brouwer

Johan van Merriënboer



Ten geleide

De formele bestuursstructuur van Nederland was tijdens de gehele twintigste eeuw dezelfde als die in het midden van de negentiende eeuw wettelijk werd vastgelegd. Na de grondwetswijziging van 1848 werkte J.R. Thorbecke het bestuursstelsel uit met een Provinciale Wet (1850) en een Gemeentewet (1851); de Grondwet van 1848 bepaalde dat de waterbeheerstaak bij de waterschappen bleef. Overigens was Nederland pas sinds 1795, toen de Fransen een einde maakten aan de Republiek der Verenigde Nederlanden, een eenheidsstaat met een (centrale) rijksoverheid, die feitelijk hiërarchisch boven de andere overheden stond. Zowel de provincies (voorheen: de gewesten), de waterschappen (eerder soms ook hoogheemraadschap genoemd) als sommige gemeenten (vooral de steden) hadden oudere papieren. Samen met het Rijk vormden zij vanaf het midden van de negentiende eeuw het binnenlands bestuur – tegenwoordig openbaar bestuur genoemd.

Bij aanvang hadden deze vier bestuurslagen duidelijk afgebakende taken; staatsrechtsgelerden als J.Th. Buys hingen in dit verband een ‘driekringenleer’ aan. Het daadwerkelijke functioneren (ook in onderlinge samenhang) van deze bestuurslagen – waarbij ten behoeve van dit essay de waterschappen als functionele decentrale overheid goeddeels buiten beschouwing worden gelaten – is de afgelopen anderhalve eeuw aan vele veranderingen onderhevig geweest. Maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen hebben geleid tot nieuwe taken voor het overheidsbestuur, dat zich hierop steeds moest instellen en equiperen.

Deze ontwikkelingen hadden onder meer een grotere vervalting van de drie bestuurslagen tot gevolg. In de navolgende drie bijdragen, geschreven door drie onderzoekers van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, wordt bezien welke effecten de maatschappelijke, politieke, economische en demografische ontwikkelingen hadden op het denken over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland. Daarbij wordt de aandacht gericht op drie decennia in de twintigste eeuw: de jaren twintig, vijftig en tachtig. De selectie van deze perioden verklaart de geringe aandacht voor de gevolgen van de Europese integratie voor het openbaar bestuur. Pas sinds het Verdrag van Maastricht (1992), dat de transformatie van de Europese Gemeenschappen in de Europese Unie tot gevolg had, maakt ‘Europa’ onderdeel uit van de discussie over het openbaar bestuur.

Bij vergelijking van de drie genoemde perioden komt een aantal discussiepunten steeds terug. Die betreffen in de kern steeds de vragen *welke* taken de overheid op zich moet nemen en *hoe* zij de uitvoering daarvan organiseert (en of ze daarvoor voldoende publieke middelen krijgt). Daarbij doet zich ook steeds de vraag voor op welk niveau deze taken het meest effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd, waardoor ook de relatie tussen de bestuurslagen steeds een aandachtspunt blijft. Het streven naar wijziging van de verhoudingen tussen de bestuurslagen – doorgaans in de richting van meer bevoegdheden voor het Rijk ten koste van de decentrale overheden – stuit regelmatig op de historisch gegroeide structuren. Ten slotte is er ook steeds de vraag van de (democratische) controleerbaarheid en de verantwoording. Openbaar bestuur staat immers in eerste en in laatste instantie altijd in dienst van de burger.

Nijmegen, maart 2015

Alexander van Kessel
Jan Willem Brouwer
Johan van Merriënboer

De jaren twintig: ‘Een straffer bindende structuur’?

Alexander van Kessel

Voor een goed begrip van de discussies over de inrichting van het openbaar bestuur in de jaren twintig van de vorige eeuw is het van belang een aantal historische ontwikkelingen vanaf het einde van de negentiende eeuw in ogenschouw te nemen. Nederland bevond zich in de periode 1920-1930 nog volop in de overgang van de traditionele, economisch vooral op landbouw steunende samenleving naar een meer op industrie en diensten gebaseerde economie. Deze transformatie, die zich inzette in het laatste kwart van de negentiende eeuw, had een demografische dynamiek tot gevolg. Het aantal Nederlanders groeide van 3.056.879 in 1849 naar 6.865.314 in 1920 en in 1930 7.935.565. Een bovenproportioneel deel van deze bevolkingsgroei betrof de steden. Grote hoeveelheden mensen trokken naar de stad, ook al gedwongen door de agrarische crisis, vooral op zoek naar werk. Dat had tot gevolg dat tussen 1880 en 1930 de stedelijke bevolking groeide met 95,4% (de bevolkingsgroei op het platteland was 38,3%).⁵ Dit proces van urbanisatie veroorzaakte nieuwe problemen in de steden op het gebied van werkvoorziening, volkshuisvesting, volksgezondheid, onderwijs, voedselvoorziening en armenzorg. Werden deze taken eerder ingevuld door de particuliere sector (inclusief de kerken), in het laatste kwart van de negentiende eeuw won in de politiek – en niet alleen bij socialisten en radicalen – de opvatting terrein dat de overheid hier een rol had. Dat gold daarbij niet alleen de overheid op centraal, maar vooral ook op gemeentelijk niveau. De historicus Randeraad stelt dan ook vast dat de gemeenten in 1900 ‘een nieuw tijdperk’ ingingen.⁶ Op het terrein van de infrastructuur (kanalen, wegen, spoorwegen) werd ook van de provincies meer activiteit en sturing gevraagd.

Tijdens het interbellum transformeerde Nederland als gevolg hiervan bestuurlijk van de klassieke (liberale) nachtwakerstaat tot wat na 1945 de verzorgingsstaat zou gaan heten. De bestuurskundige G.A. van Poelje – over wie later meer – typeerde de geleidelijke overgang van de door Thorbecke ingerichte, op wetsteksten gebaseerde bestuursinrichting naar de welvaartsstaat als volgt:

‘Terugziende kan men m.i. over het algemeen zeggen, dat de hele overgangperiode van de negentiende tot de twintigste eeuw werd gekenmerkt door het geleidelijk verdringen van de formele rechtsstaat door de staat der sociale gerechtigheid. Uitvloeisel hiervan was dat allerlei taken en voorzieningen, die aanvankelijk uit het particulier initiatief waren ontsproten, omdat zij geacht werden niet op de weg van de overheid te liggen, geleidelijk toch door die overheid werden overgenomen. Natuurlijk was dit niet van geval tot geval het gevolg van een bewuste verandering van standpunt, het was veeleer het uitvloeisel van de langzaam groeiende overtuiging, dat het openbaar bestuur op allerlei gebied een positieve taak te vervullen heeft, gepaard gaande met een even geleidelijk verschrompelende bereidheid van particulieren om voort te gaan met het werk, dat door hun voorgangers ter hand was genomen. En zelfs daar, waar de bereidheid tot medewerken in beginsel niet verdween, waren het de groeiende omvang en betekenis der taken, de onvermijdelijkheid om aan alles een straffer bindende structuur te geven, die het overgangsproces versnelden.’⁷

Tot dan had de rijksoverheid zich vooral beziggehouden met (binnenlandse) veiligheid, defensie en internationale diplomatie. Het staatsapparaat kon daartoe beperkt van omvang blijven; de ambtelijke functies werden tot ver in de negentiende eeuw overwegend ingevuld door vertegenwoordigers van de aristocratische en patricische elite. Toen de overheid zich organisatorisch moest equiperen op de nieuwe taken, leidde dat tussen 1880 en 1920 tot een uitbouw van de ambtelijke bureaucratie – van het Rijk (ook al door de uitbreiding van het aantal departementen⁸), maar vooral op lokaal niveau, waar allerlei gemeentelijke fabrieken en nutsbedrijven (gas, water, elektriciteit, telefoon, slachthuizen) werden opgericht. Werkten in 1899 nog maar 43.500 mensen voor de overheid, in 1920 waren dat er 125.400, weer tien jaar later 132.500.⁹ Daarbij transformeerde de ambtenarij van samenstelling: van aristocratisch naar meritocratisch. Gaandeweg de negentiende eeuw werden ambtenaren opgeleide professionals, die hun ambt fulltime en tegen een vast salaris uitoefenden.

⁵ Cijfers ontleend aan: Van der Woude, ‘Bevolking en gezin in Nederland’, p. 22 en 28.

⁶ Randeraad, ‘Gemeenten tussen wet en werkelijkheid’, p. 252-253.

⁷ Van Poelje, *Sexaginta anni*, p. 100.

⁸ Ten tijde van het kabinet-Pierson (1897-1901) waren er acht; onder het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck III (1929-1933) waren het er elf.

⁹ Van der Meer e.a., ‘Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat’, p. 242 en 279.

Het kwam de integriteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur ten goede.¹⁰

Nasleep Eerste Wereldoorlog: veranderde inzichten in goed bestuur

De Eerste Wereldoorlog leidde tot nieuwe impulsen tot overheidsinterventionisme. Hoewel Nederland buiten de gevechtshandeling bleef en geen sprake was van een oorlogseconomie als in andere West-Europese landen, kreeg het in een aantal opzichten te kampen met de gevolgen. Zo leidde de verstoring van de wereldhandel tot de noodzaak van centrale distributie en voedselvoorziening. Hiervoor werden aparte – en tijdelijke – crisislichamen ingesteld, met bijzondere bevoegdheden. Het functioneren van deze crisisinstellingen werd na afloop van de oorlog stevig bekritiseerd. Als vanzelf kunnen uit deze kritiek de toenmalige opvattingen van behoorlijk bestuur gedestilleerd worden. Het overheidsbestuur diende in ieder geval van alle corruptiesmetten vrij te blijven. De Tweede Kamer stelde geen parlementaire enquête in naar de instellingen – ze wilde politiek en bestuur gescheiden houden – maar besteedde het onderzoek naar de misstanden in januari 1919 uit aan een staatscommissie.¹¹ In haar eindrapport, uitgebracht in mei 1922, werd een aantal bestuurlijke tekortkomingen vastgesteld bij de onderzochte instellingen. Een gebrek aan archiefvorming en adequate boekhouding had geleid tot ad hoc-besluitvorming bij deze instanties. Daarbij ontbrak het aan voldoende specifieke wetgeving, waardoor willekeur bij de crisisorganen in de hand werd gewerkt. Er was geen mogelijkheid geweest tot juridisch beroep op de beslissingen van de crisisinstellingen. Pas in juli 1918 werd de mogelijkheid van ‘Bijzondere rechtspraak in distributie en andere crisiszaken’ ingesteld, maar deze functioneerde niet met terugwerkende kracht. De commissie stelde tevens vast dat de speciaal in het leven geroepen organen door de verantwoordelijke ministers (M.W.F. Treub, F.E. Posthuma en H.A. van IJsselstein) niet eenvoudig in de hand te houden waren. Deze organen kregen een eigen autonomie en werden onvoldoende controleerbaar. Datzelfde gold a fortiori voor de bestuurders van de crisisinstellingen, waar spijlucht, ongelukkige keuzes, gebrek aan deskundigheid en ‘partijdigheid’ hoogtij vierden. De commissie bepleitte bestuur dat deskundig,

onpartijdig en onpolitiek was. In haar eindoordeel was de commissie echter mild: van corruptie was niets gebleken. Slechts minister Posthuma werd ernstig bekritiseerd. Uiteindelijk meende de commissie dat de designaleerde misstanden het gevolg waren van de uitzonderlijke oorlogsomstandigheden – en dus van voorbijgaande aard. Niettemin waren morele piketpaaltjes geslagen met betrekking tot het openbaar bestuur.¹²

In de negentiende eeuw stond ‘democratie’ in de ogen van de elite vaak nog op gespannen voet met ‘goed bestuur’. Met de verspreiding van het algemeen kiesrecht in West-Europa en de overwinning van de democratische staten (VS, Groot-Brittannië en Frankrijk) op de ingestorte autocratieën (Duitsland, Oostenrijk-Hongarije, Rusland en het Osmaanse Rijk) aan het einde van de Eerste Wereldoorlog kanteelde de dominante opvatting: het recht, gebaseerd op door democratisch gekozen organen vastgestelde wetten, moest prevaleren boven (militaire) macht. Dat gold ook voor Nederland, waar vanaf 1918 de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden werden gekozen volgens algemeen kiesrecht (tot 1922 alleen mannen). Deze kiesrechtwijziging had grote gevolgen voor de samenstelling van deze lichamen. Omdat ook de lagere klassen hun stem mochten uitbrengen, werden ze representatiever. De kiesstelselwijziging had wel tot gevolg dat de volksvertegenwoordigende organen zich minder dan de vroegere Kamers en gemeenteraden richtten op (mede)wetgeving en dat de nadruk kwam te liggen op controle van hun bestuurders. Het politieke landschap werd door de gewijzigde samenstelling nadrukkelijker bepaald door een samenspel van (partij) politieke minderheden; het parlement werd meer dan voorheen een verzameling deelbelangen. De overheid en haar bestuursorganen moesten gezag hebben bij al deze bevolkingsgroepen. De opvattingen over ‘goed bestuur’ ontwikkelden zich navenant. Er moest daarom overeenstemming bestaan over de ‘morele doelen’ van overheid en bestuur, dat betrouwbaar (voorspelbaar en routinematig) moest opereren.¹³ Voor de bestuursjurist F.J.A. Huart diende ‘behoorlijk bestuur’ te voldoen aan “‘zorgvuldige” voorbereiding van bestuurshandelingen, open(baar)heid en een goede procesgang’.¹⁴

¹⁰ Zoals bijvoorbeeld beschreven door Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 135-142. Over de bezoldiging van ambtenaren bleef nog lang discussie ontstaan; hiertoe werd in 1918 de staatscommissie-Raaijmakers ingesteld, die in 1920 verslag uitbracht.

¹¹ Voorzitter was de katholieke rechter A.F.O. van Sasse van Ysselst, die met een korte onderbreking van 1918-1920 lid was van de Tweede Kamer van 1901-1929; dat niet-politieke karakter van de staatscommissie was in dit opzicht dus betrekkelijk.

¹² Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 160 en verder; over het eindverslag: p. 177-180.

¹³ Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 192-193.

¹⁴ Den Dekker-van Bijsterveldt, ‘F.J.A. Huart’, p. 37-40.

Gespreksstof in de Kamer: begrotingen Binnenlandse Zaken

Ook in de jaren twintig viel het openbaar bestuur goeddeels onder de verantwoordelijkheid van het departement van Binnenlandse Zaken, dat in de jaren twintig achtereenvolgens onder leiding stond van de ministers Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck (katholiek, 1918-1925), D.J. de Geer (CHU, 1925-1926), J.B. Kan (partijloos, 1926-1929) en wederom Ruijs (1929-1933).¹⁵ Op basis van de begrotingsstukken uit de periode 1920-1930, vooral van de voorlopige verslagen, kan een beeld gekregen worden van de op het terrein van het binnenlands bestuur spelende kwesties en de voornaamste opvattingen die hieromtrent in de Kamer leefden.¹⁶ De meeste gespreksstof lijkt de kwestie van de gemeentelijke herindelingen te hebben opgeleverd. Al vanaf het midden van de negentiende eeuw waren pogingen ondernomen om te komen tot een kleiner aantal gemeenten. Tussen 1860 en 1910 waren er slechts 22 samenvoegingen gerealiseerd. Onder druk van financiële tekorten bij een groot aantal gemeenten nam het aantal samenvoegingen pas weer toe in het interbellum, vooral vanwege annexaties van kleinere randgemeenten door steden.¹⁷ Tussen 1920 en 1930 werd het aantal gemeenten in Nederland teruggebracht van 1.110 tot 1.078. Een Kamermeerderheid was voorstander van gemeentelijke samenvoegingen. ‘Zoowel de ligging als het kleine zielental van sommige dier gemeenten geven alle aanleiding om in die richting werkzaam te zijn,’ staat in het Voorlopig Verslag op de begroting voor 1920 te lezen. Een meerderheid zag een jaar later als voordelen: ‘Eene rechtvaardige verdeling van lasten, de mogelijkheid om belangrijke openbare werken tot stand te brengen, beperking van bureaucratie en bezuiniging op tal van administratieve uitgaven.’¹⁸ Al te kleine gemeenten waren kortom ‘uit den tijd’. Tegenstanders wezen op de neiging van grote steden om door middel van ‘annexatie’ van kleinere (maar rijkere) randgemeenten hun financiële problemen te willen oplossen. In 1926 waarschuwden sommige Kamerleden tegen de ‘annexatie-geest’ van gemeenten. ‘Verscheidene leden’ vroegen de minister ‘zooveel mogelijk het historisch geworden eerbiedigend, zich in het doen van voorstellen tot vereeniging van gemeenten tot het allernoodzakelijkste [te] beperken.’ Een andere oplossing was een wettelijke regeling van gewestelijke samenwerking, dat bijvoorbeeld

inzake de ‘wantoestanden op het gebied der volksgezondheid’ in de randgebieden van Rotterdam zou kunnen helpen.¹⁹ In een enkel geval bepleitten sommigen Kamerleden zelfs *splitsing* van grotere gemeenten waarvan buitenwijken ‘stiefmoederlijk worden bedeed’. Die zouden beter verzelfstandigd kunnen worden. Het initiatief tot het samenvoegen van gemeenten lag overigens bij gedeputeerde staten, de regering kon hier slechts sturend optreden. Sommige fracties zouden de wettelijke mogelijkheid willen creëren dat het Rijk hier initiërend kon optreden. De schriftelijke voorbereidingen van de begrotingsbehandelingen handelden in deze periode vaak over het concrete functioneren van het gemeentebestuur. Voortdurend waren er klachten over burgemeesters die ongeschikt, te politiek, van de verkeerde politieke kleur, geen ingezetene van de gemeente waarover ze bestuurden, of corrupt zouden zijn. De vraag kwam aan de orde of het gemeentebestuur geen inspraak hoorde te hebben bij de benoeming van de burgemeester. Aanvankelijk vormde de salariëring van burgemeesters, secretarissen, wethouders en gemeentambtenaren een aandachtspunt. De salarissen waren de voorafgaande jaren al aanzienlijk verhoogd; de staatscommissie voor de bezoldiging van burgemeesters en gemeentambtenaren bracht hierover in 1920 rapport uit.²⁰ Socialistische politici oefenden voortdurend kritiek uit op de overheidssteun aan de vrijwillige burgerwachtorganisaties die na de oorlog in het leven waren geroepen om revolutionaire tendensen te bestrijden. Ook andere gemeentelijke beperkingen van het grondwettelijke recht op demonstratie en vereniging gaven aanleiding tot opmerkingen ter linkerzijde. Een centraal punt in de begrotingsstukken was de kwestie van de gemeentelijke autonomie. Het uitte zich in uiteenlopende vraagstukken, waaronder interventies van de minister of gedeputeerde staten in het lokale financiële beheer. Veel gemeenten werden geconfronteerd met toenemende uitgaven op het terrein van de Woningwet, de Gezondheidswet, de Vleeskeuringswet, de Lager onderwijswet enzovoorts, waardoor financiële tekorten ontstonden. De door sommige gemeenten geheven belastingen (zoals de forensenbelasting – waarover meer bij de Financiële Verhoudingswet) werden in de Kamer ter discussie gesteld. De door sommige gemeenten geheven kade-, haven-, brug- en liggelden belemmerden soms de binnenvaart. De uitvaardiging van ‘circulaires’ door de minister in de

¹⁵ Kan combineerde het ministerschap met de positie van secretaris-generaal op het departement, dat hij van 1908 tot 1931 bekleedde.

¹⁶ De verschillende politieke opvattingen zijn in deze begrotingsstukken geanonimiseerd (‘enkele leden’, ‘verscheidene leden’, ‘andere leden’ enzovoorts).

¹⁷ Randeraad, ‘Gemeenten tussen wet en werkelijkheid’, p. 261.

¹⁸ HTK 1920-1921, Bijl. 2.V.7, p. 1.

¹⁹ HTK 1926-1927, Bijl. 2.V.8, p. 5.

²⁰ Voorzitter was de katholiek P.J. Raaijmakers, voormalig algemeen secretaris van de Rijksverzekeringsbank.

richting van de gemeenten werd bekritiseerd door pleitbezorgers van het behoud van gemeentelijke onafhankelijkheid. Betwist werd ook het gebruik door de regering van het middel van vernietiging van gemeenteraadsbesluiten. In 1923 signaleerden ‘Verscheidene leden’ dat daar ‘te kwistig’ gebruik van werd gemaakt.²¹ In verband hiermee kwam de vraag aan de orde of door de Kroon vernietigde besluiten van lagere overheden niet moesten worden voorgelegd aan een onafhankelijke bestuursrechter. Tot dusver had de Kroon het absolute vernietigingsrecht.

Zoals de taakuitbreiding bij grote gemeenten tot toenemen van financiële problemen leidde, gold iets soortgelijks voor de provincies. Sommige Kamerleden bepleitten daarom de mogelijkheid van uitbreiding van het ‘belastinggebied’ der provincie en aanpassing van de Provinciale wet. Zo zouden de provinciale staten vaker dan tot dan toe gebruikelijk was moeten vergaderen, opdat meer besluiten genomen konden worden. Ook zouden gedeputeerde staten ten aanzien van de provinciale bedrijven meer bevoegdheden moeten krijgen. Praktijk en wet stonden hier vaak op gespannen voet.

Programpunten politieke partijen: zuinigheid voorop

De kiesstelselwijziging van 1918 vormt een belangrijke cesuur in de Nederlandse politieke geschiedenis. De samenstelling van de volksvertegenwoordigende lichamen werd door de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging representatiever. Alle bevolkingsgroepen – steeds meer georganiseerd in verzuild verband – waren min of meer proportioneel vertegenwoordigd in Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden. Nadrukkelijker dan voorheen vormden de politieke partijen de moderator tussen de kiezers en de politiek. Via deze partijen werden relevante maatschappelijke opvattingen gehoord in het politieke besluitvormingsproces. Dat gold ook voor de uiteenlopende opvattingen met betrekking tot de inrichting van het binnenlandse bestuur. Die ideeën werden onder meer neergelegd in beginsel- en verkiezingsprogramma’s van 1922, 1925 en 1929.²²

Voor de Kamerverkiezingen van 1922 bepleitte de SDAP ‘Afdoende regeling der financiële verhouding van rijk en gemeenten. Krachtige bezuiniging door doeltreffende organisatie der huishouding van den staat, mits de sociale voorzieningen daaronder niet lijden.’ In 1925 zette de partij in op: ‘Onpartijdige wetstoepassing betreffende de

gemeentelijke autonomie’ en ‘Bezuiniging door reorganisatie van den Staatsdienst met vaststelling van een behoorlijk bestaan voor het overheidspersoneel.’ Het verkiezingsprogramma van 1929 streefde naar ‘Verbetering van de financiële verhouding tusschen Rijk en Gemeente, zonder aantasting der gemeentelijke autonomie’ – een duidelijke verwijzing naar het aanstaande debat over de ontwerp-Financiële Verhoudingswet – en ‘Verbetering van de salariering van het overheidspersoneel, ook van dat in lossen dienst. Verbetering van de rechtspositie van het overheidspersoneel en regeling van de rechtspositie van het personeel in lossen dienst.’

Het program van actie waarop de Vrijheidsbond, die zich in bestuurlijk opzicht profileerde als de erfgenaam van Thorbecke, campagne voerde voor de Kamerverkiezingen van 1922 bepleitte een ‘Krachtig en onvermoeid streven naar vermindering van staatsuitgaven.’ Daarnaast moest gestreefd worden naar ‘Beperking van ambtenareninvloed en ambtenarengetal, opdat de overheid door een staag arbeidend en goed gesalarieerd ambtenarenkorps haar eigenlijke maatschappelijke taak naar behoren kan vervullen.’ In 1925 nam de Bond in haar program van actie op: ‘Verlaging van belastingen. Vereenvoudiging van den Staatsdienst.’ Vier jaar later klonk het niet veel anders: ‘Vermindering van Overheidsuitgaven’ en ‘Tegengaan van bureaucratie, opdat door een doelmatige organisatie van den Staatsdienst de overheid door een staag arbeidend en goed gesalarieerd Ambtenarenkorps haar maatschappelijke taak naar behooren kan vervullen.’ Ook het Beginselprogram van 1929 vermeldt: ‘Bestrijding van bureaucratie wetgeving’; beperking van uitgaven van staat, provincie en gemeente’; ‘Vereenvoudiging en zuiniger inrichting van openbare diensten, bij voorkeur in overleg met de ambtenaarsorganisaties.’

In zowel het werkprogram van einde 1920 als dat van november 1924 sprak de VDB zich uit voor de ‘Mogelijkheid om onderwerpen van hoofdzakelijk technischen aard ter wettelijke regeling op te dragen aan bijzondere door de volksvertegenwoordiging aan te wijzen colleges met recht van veto van de volksvertegenwoordiging’, en de ‘Mogelijkheid van instelling van andere publiekrechtelijke organisaties, verkozen op democratische grondslag, met besturende en wetgevende bevoegdheid, behoudens hooger toezicht.’ Met dat laatste onderscheidde de VDB zich van de conservatief-liberale Vrijheidsbond. In het verkiezingsmanifest van 1925 beloofde de VDB ‘handhaving van provinciale en gemeentelijke autonomie’, ‘handhaving van het recht der ambtenaren en zorg voor een behoorlijk

²¹ HTK 1923-1924, Bijl. 2.V.6, p. 4.

²² Voor dit essay is onderzoek gedaan in de programma’s van RKSP, ARP, CHU, VDB, Liberale Staatspartij ‘De Vrijheidsbond’ en de SDAP, verzameld op de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) te Groningen: http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/partijen_in_de_2e_kamer.

levenspeil' en 'bezuiniging door vereenvoudiging van de organisatie der Staatsdiensten'. In licht gewijzigde bewoordingen kwamen deze drie aandachtspunten terug in het verkiezingsprogramma voor 1929.

Het beginselprogramma van de ARP uit 1918 stelt dat de partij 'wil dat de gewestelijke en gemeentelijke autonomie, voor zoover deze niet strijdt met de eischen der staatseenheid en de rechten van de enkele personen niet onbeschermd laat, door decentralisatie meer tot haar recht kome.' In de actieprogramma's van 1922 en 1925 viel niets te lezen over de inrichting van het openbaar bestuur. Wel werd in beide programma's gevraagd om het 'Achterwege laten van alle niet volstrekt onvermijdelijke uitgaven; de striktste zuinigheid in het Staatsbeheer worde geëischt.' In het programma van actie voor de verkiezingen van 1929 bepleitte de partij voortgezette 'strikte zuinigheid in den publieken dienst'. Ook nam de partij een voorschot op het debat over de Financiële Verhoudingswet, later dat jaar. De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten moest geregeld worden, 'waarbij vooral ook gerekend worde met het verschil in draagkracht in de onderscheidene gemeenten van ons vaderland – zonder aantasting van de gemeentelijke autonomie'.

Voor de opvattingen binnen de RKSP²³ gaan we te rade bij de verkiezingsprogramma's van 1922 en 1929 – in 1925 had de RKSP geen electorale speerpunten op het terrein van het binnenlands bestuur. In 1922 stelde de katholieke fractie 'herstel van het verstoorde financieel evenwicht streng doorgevoerde bezuiniging in alle takken van Staatsdienst, ook door het achterwege laten van overigens nuttige uitgaven' in het vooruitzicht. In 1929 bepleitte de RKSP een 'meer doeltreffende organisatie van den staatsdienst', een 'Verbetering der salariering van het Rijkspersoneel door herziening van het Bezoldigingsbesluit en van de overige loonregelingen', 'Herziening der financieele verhouding tusschen Rijk en Gemeenten', 'Herziening van de forensenbelasting' en 'Afschaffing der personeele belasting op lokaliteiten, waarin beroep of bedrijf wordt uitgeoefend'. In het CHU-beginselprogramma van 1908, herzien in 1928, wordt slechts verwezen naar de wenselijkheid van minimale 'Staatsbemoeiing'. Die moet zo min mogelijk vertaald worden in inzet van bezoldigde ambtenaren, zoveel mogelijk door 'eene van overheidswege geregelde medewerking der ingezetenen'. In het verkiezingsmanifest van 1922 pleitte de CHU voor 'Bezuiniging en vereenvoudiging in den openbaren dienst'. In 1925 streefde de Unie 'naar bezuini-

ging (o.m. te verkrijgen door een beperkt en behoorlijk gesalarieerd ambtenaarscorps) en naar vereenvoudiging in den Staatsdienst, zonder afschuiving op de gemeenten'. Ook voor de verkiezingen van 1929 zette de CHU in op 'zoo min mogelijk uitbreiding' van de overheidsbemoeienis, geen andere overheidsuitgaven dan de hoogst noodzakelijke. 'Tegelijkertijd worde toegezien, dat het Staatsbudget niet worde ontlast ten koste van Provincie of Gemeente, en worde tegen overmatigen belastingdruk, door Provincie of Gemeente, van hare ingezetenen gewaakt'.

Centrale problematiek: de gemeentelijke autonomie²⁴

Uit de begrotingsstukken en de verkiezingsprogramma's valt af te leiden dat in de jaren twintig het vertoog over de inrichting van het binnenlands bestuur gedomineerd werd door het vraagstuk van de gemeentelijke autonomie. Deze kwestie was vooral het gevolg van de spanning die gegroeid was tussen de uit het midden van de negentiende eeuw daterende bestuurlijke inrichting van Nederland, gebaseerd op de grondwetsherziening van 1848, de Provinciale wet van 1850 en de Gemeentewet van 1851, en de zich ontwikkelende praktijk van het gemeentebestuur, dat zich voor steeds meer taken gesteld zag en voor de uitvoering daarvan behoefte had aan aanvullende bevoegdheden (en begrotingsruimte). Thorbeckes wettelijke constructie had een hiërarchische structuur vastgelegd: het Rijk stond boven de decentrale bestuurslagen (provincies en gemeenten).²⁵ Dat had spanningen in het binnenlands bestuur tot gevolg, die op zichzelf niet nieuw waren. Van oudsher bestonden in 'de Nederlanden' moeizame relaties tussen centraal en decentraal gezag, tussen 'Den Haag' en de steden. Vanaf de middeleeuwen hadden veel steden stadsrechten en eigen privileges, daarmee regelden zij hun eigen zaken. Tot aan de stichting van de Bataafse Republiek in 1798 was sprake van een confederatie van autonome gewesten (vergelijkbaar met de latere provincies). Het verzet vanuit het lokale bestuur tegen de tamelijk centralistische Gemeentewet van Thorbecke had dan ook een historische achtergrond: vooral de steden meenden dat zij het dichtst bij de burger stonden en daarom het best in staat waren de nieuwe taken uit te voeren.

Parallel daaraan speelde een accentverschuiving van de representatieve naar de bestuurlijke instellingen: de grondwetswijziging van 1848 had bepaald dat het primaat

²³ Formeel werd de Rooms-Katholieke Staatspartij pas opgericht in 1926, maar in aansluiting bij het destijds courante gebruik wordt de benaming ook voor de voorafgaande periode gebruikt.

²⁴ Voor het navolgende is onder meer gebruik gemaakt van het tweede hoofdstuk van het proefschrift van Stefan Couperus, *De machinerie*.

²⁵ We zien hier af van de waterschappen; een bestuurslaag met een specifieke functie. De Grondwet van 1848 bepaalde dat het waterbeheer terecht zou komen bij de waterschappen.

inzake regelgeving en bestuur lag bij parlement, provinciale staten en de gemeenteraden. Het toenemende aantal overheidstaken leidde ertoe dat steeds meer bevoegdheden aan de uitvoerende lichamen (regering, gedeputeerde staten, colleges van B&W) toevielen.²⁶ De positie van de representatieve instituties verschoof van (mede)regelgeving en bestuur naar controle van de uitvoerende instellingen. De academische discussie over het openbaar bestuur werd in deze decennia zo goed als exclusief gevoerd door juristen, en dan vooral door geleerden in het staatsrecht en het administratief recht – al waren veel deelnemers aan het debat (C.W. van der Pot, J.H.P.M. van der Grinten, G.A. van Poelje, P.J. Oud, in mindere mate R. Kranenburg²⁷) tevens actief (geweest) in het openbaar bestuur als ambtenaar, bestuurder of politicus. De vestiging van democratisch bestuur en de rechtstaat na de Eerste Wereldoorlog werd door velen gezien als een juridische kwestie; dat gold niet alleen voor Nederland maar voor de hele westerse wereld: recht moest zegevieren over (militaire) kracht. Mede hierdoor genoot het recht in deze fase veel vertrouwen, het verschaft legitimiteit aan het bestuur. Tot dan domineerde de klassiek-liberale rechtsstaatgedachte die bepaalde dat de staat optrad op basis van formele wettelijke bevoegdheden. Pas na de grondwetsherziening van 1918 werd ‘goed bestuur’ steeds meer uitgelegd als ‘democratisch bestuur’. Een belangrijke nieuwe bestuurlijke norm voor de staat werd na de invoering van het algemeen kiesrecht het bieden van rechtszekerheid en -gelijkheid aan alle burgers; alle groepen en individuen moesten daarbij gelijkelijk aanspraak kunnen maken op publieke middelen. Recht en democratie werden onlosmakelijk aan elkaar verbonden.²⁸ Tevens won de opvatting terrein dat de rechtstaat in een democratie niet louter gebaseerd moest zijn op de Grondwet en de formele wetgeving door regering en parlement, maar ook op de meer in de maatschappij zelf gewortelde rechtsbronnen als gewoonterecht en jurisprudentie. De jurist Hugo Krabbe (1857-1936) vond dat het rechtsbewustzijn van de samenleving uiteindelijk bepalend moest zijn, niet de formele wetgever. Zijn inzichten werden bekritiseerd door andere juristen – onder wie A.A.H. Struycken (1873-1923), – die meenden dat Krabbe het formele recht al te zeer relativeerde.²⁹

Aanvankelijk overheersten echter de klassieke thorbeckeaanse opvattingen nog. De voornaamste representant hiervan was de staats- en bestuursjurist J. Oppenheim (1849-1924), de pionier van het gemeenterecht als specifieke rechtswetenschappelijke discipline. Door C.W. van der Pot werd Oppenheim gezien als ‘een typische overgangfiguur tussen degenen, voor wie [...] het woord der wet nog het einde was van alle wijsheid, en hen, die in de nieuwe eeuw ook in het staatsrecht een even grote, plaats kwamen opeisen voor het ongeschreven recht, daargelaten hoe dit te kennen was.’³⁰ Dat nam niet weg dat Oppenheim vasthield aan het door Thorbecke ingerichte ‘Huis’ en de ‘driekring-leer’, al lagen de grenzen van de ‘drie onderscheidene huishoudingen’ niet voor de eeuwigheid vast. Hoewel Oppenheim gerekend kan worden tot de klassieke liberale school,³¹ achtte ook hij beperkt staatsingrijpen gewenst:

‘Onder tweërlei beding. De noodzakelijkheid van den staat om dwingend tusschen beide te komen moet vast staan als een eik en het welslagen van den te treffen maatregel moet verzekerd, althans allerwaarschijnlijkst zijn.’³²

Van Poelje

Oppenheims critici bepleitten verdere delegatie van bevoegdheden aan het gemeentelijke niveau. De meest uitgesproken opponent van Oppenheims gedachtegoed was G.A. van Poelje (1884-1976), die algemeen gezien wordt als de grondlegger van de bestuurswetenschappen in Nederland. Na een kwart eeuw werkzaam te zijn geweest als gemeenteamttenaar werd Van Poelje in 1928 aan de Nederlandsche Handelshoogeschool in Rotterdam benoemd als bijzonder hoogleraar in de bestuurswetenschap – de eerste in Nederland. In 1919 schetste hij het ideale bestuur als volgt:

‘De beste machine is die, welke het grootste nuttig effect heeft; zoo oordeelt men ook dien regeeringsvorm den besten, waarbij met den geringsten omslag de grootste maatregelen worden tot stand gebracht. De redeneering is fout, wijl zij eenzijdig is: bij de beoordeeling van eenig bestuursstelsel moet aan ethische factoren zeker niet minder beteekenis dan aan mechanische worden toege-

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Leenknecht e.a., *Opstand en eenwording*, p. 185.

²⁷ Naar analogie van de ontwikkeling in de Nederlandse letteren noemde J.V. Rijpperda Wierdsma de generatie van R. Kranenburg (1880-1956), C.W. van der Pot (1880-1960) en S.J.R. de Monchy (1880-1961) de ‘tachtigers’; zie: ‘Hedendaags staatsrecht’, p. 79. Zie ook: Veen, ‘Inleiding’, p. 36-37.

²⁸ Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 194-197.

²⁹ Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, p. 195-196.

³⁰ Van der Pot, *Geschiedenis der wetenschap van het Nederlandse staatsrecht*, p. 245.

³¹ Zo karakteriseert J.W. Janssens Oppenheim als ‘de 19e eeuwse staatsrechtgeleerde’ in zijn proefschrift *De commissaris van de koningin*, p. 23.

³² Geciteerd in: Koekoek e.a., ‘J. Oppenheim’, p. 17.

kend: de beste bestuursvorm is derhalve die, welke enerzijds met de behoeften, inzichten en wenschen der bevolking in overeenstemming is, aan den anderen kant waarborgt, dat het regeeringsbeleid op verhooging van welvaart, en geluk dier bevolking gericht zal zijn.³³

Negen jaar later, bij het uitspreken van zijn oratie in Rotterdam, herhaalde Van Poelje dit ideaalbeeld in andere bewoordingen. Hij bepleitte een nieuwe balans tussen centralisatie en decentralisatie opdat 'het grootste rendement wordt bereikt'. Hij doelde hierbij niet alleen op financiële efficiëntie:

'Of de bevolking vertrouwen heeft in het bestuur, met opgewektheid en zoo goed mogelijk de taak tracht te vervullen, welke binnen de bestuursorganisatie voor de burgers zelve is gereserveerd, is niet minder belangrijk dan datgene, wat naar getal, naar grootte of gewicht geteld of gemeten worden kan.'³⁴

In zijn oratie maakte Van Poelje duidelijk dat het openbaar bestuur zou moeten voldoen aan criteria van 'storingvrij functioneren, minimale wrijving, eenvoud en overzichtelijkheid, duurzaamheid en berouwbaarheid'. Volgens Van Poelje was een dergelijk openbaar bestuur slechts bereikbaar 'langs den weg van welbewuste, op wetenschappelijk onderzoek steunende organisatie, en niet door gelaten af te wachten, hoe de zaken, aan zich zelve overgelaten, in het wilde weg zullen groeien en zich ontwikkelen.'³⁵ Van Poelje wilde daarbij de 'antwoorden op rechtsvragen dicht bij de heersende praktijk' vinden.³⁶ Hij meende dat voor een beter openbaar bestuur ook gebruik gemaakt moest worden van de inzichten uit het bedrijfsleven:

'De eisch van een zoo zuinig, dat is van een zoo doelmatig mogelijk beheer van den openbaren dienst, leidde onmiddellijk tot het inzicht, dat de inrichting van dien dienst, welke over het algemeen, zonder dat aan de wezenlijke grondslagen ervan geraakt was, nog uit het begin van de negentiende eeuw, dagteekende, behoorde te worden herzien aan de hand van hetgeen studie en ervaring,

niet in de laatste plaats bij de groote particuliere ondernemingen, welke zoo karakteristiek zijn voor het economisch leven van onzen tijd, hebben geleerd.'³⁷

Van Poelje liet zich hier inspireren door praktijkervaringen in de Verenigde Staten met 'city-management', waarbij bijvoorbeeld sprake was van een 'directeur der stad'. Dat hoefde niet ten koste te gaan van de democratische controleerbaarheid, maar zou wel de deskundigheid en de efficiëntie in het stadsbestuur bevorderen. Met deze op efficiëntie en effectiviteit gerichte bestuursopvatting nam Van Poelje afstand van de negentiende-eeuwse opvatting volgens welke de wet als voornaamste uitgangspunt gold.³⁸ Van Poelje signaleerde in 1928 geen 'bestuurshervorming', maar 'vervorming'. De grondwetswijziging van 1922 had bepaald dat ook andere organen bij wet verordenende bevoegdheden konden krijgen. Onduidelijk was nog hoe dit artikel op langere termijn zou uitwerken: er waren – vooral in katholieke kring³⁹ – voorstanders van de creatie van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, anderen zagen het als middel om de 'socialisatiewetgeving' vorm te geven. Deze 'ontbindende factoren' op het niveau van de rijksoverheid hadden gevolgen: 'Het schema der staatkundige decentralisatie en dat der bestuursdecentralisatie dekken elkaar in geenen deele meer.' De decentralisatie verliep niet langs de bestaande organen, maar werd uitgevoerd middels nieuwe, functionele organisaties. Soms verliep het proces geleidelijk, zoals bij het staatsbedrijf voor posterijen en telegrafie: dat ontwikkelde zich van een afdeling van het departement van Waterstaat tot een zo goed als zelfstandig bedrijf. De ontbinding zette in op de departementen zelf, waar afzonderlijke directeuren-generaal werden benoemd met eigen verantwoordelijkheden. Daarmee werd de rijksdienst gedecentraliseerd terwijl 'den ouden droom van het centraal beheerd en centraal geleid staatsbedrijf' optisch in stand bleef. Van Poelje voorzag echter dat de departementen uiteenvielen 'in een zeker aantal zelfstandige departementjes'.⁴⁰ Op gemeentelijk niveau besteedde het gemeentebestuur functionele taken uit aan gemeentebedrijven (voor elektriciteit, gas- en licht, telefoon, ziekenhuizen, drinkwa-

³³ Citaat opgenomen in: Snellen, 'De grondlegger', p. 59.

³⁴ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 39-40.

³⁵ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 3-5.

³⁶ Snellen e.a., 'G.A. van Poelje', p. 50.

³⁷ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 6-7.

³⁸ Snellen, 'De grondlegger', p. 58-59, 61 en 66.

³⁹ In 1922, tijdens de behandeling van de regeringsvoorstellen ter wijziging van de Grondwet in de Eerste Kamer, bepleitte het katholieke lid E.B.F.F. Wittert van Hoogland, in lijn met zijn organisch-corporatistische opvattingen, de instelling van een nieuwe kamer bestaande uit alle maatschappelijke geleidingen. Zie: Cramer, 'De Eerste Kamer', p. 288-289.

⁴⁰ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 22.

terleiding, keuringsdienst van waren, openbaar slachthuis enzovoorts) of zelfstandige gemeentelijke reservefondsen, zoals in Den Haag (van het gasbedrijf, het elektrisch bedrijf, de duinwaterleiding enzovoorts), zonder dat de formele bestuursinrichting werd gewijzigd, zo had Van Poelje gesignaleerd. Andere gemeenten besteedden beheerstaken uit aan private ondernemingen.⁴¹

Van Poelje vond dat vooral volkshuisvesting en onderwijs tot het gemeentelijke takenpakket moesten behoren. Overschreed de uitvoering van deze taken de grenzen van afzonderlijke gemeenten, dan gaf hij de voorkeur aan de creatie van een vierde bestuurslaag in de vorm van districten en regionale raden.⁴² De Vereeniging voor Nederlandsche Gemeenten en het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw om Gewestelijke Raden hadden in 1925 echter sterk afwijzend gereageerd op een advies van 'een commissie van niet geheel ondeskundige personen' (Van Poelje was een van de leden) om voor de realisatie van gewestelijke plannen speciale gewestelijke raden in te stellen. Van Poelje concludeerde dat het formele staatsrechtelijke bestuurschema zich moeilijk liet veranderen, maar dat aanpassingen in de privaatrechtelijke sfeer gemakkelijk werden geaccepteerd; hij dacht hierbij aan de oprichting van de Provinciale en Gemeentelijke Electriciteitsmaatschappij (PGEM). Van Poelje stelde vast dat 'tusschen de gemeenten en het centraal gezag een zeker aantal corporaties zijn geschoven, rechtens zonder bevoegdheden op het publiek terrein, maar met de macht de gemeenten in velerlei bestuursvragen te dwingen zich te richten naar den wil van hun leiders'.⁴³

Van Poelje erkende dat er eerst gecentraliseerd moest worden voordat sprake kon zijn van decentralisatie.⁴⁴ Soms leek echter sprake van willekeur. De minister kon ingrijpen naar goeddunken omdat hij beschikte over de rijksmiddelen. In een preadvies voor de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten van mei 1928 schreef hij echter:

'De gedachte, dat, zoodra het Rijk bij een zaak geldelijk betrokken is, de regeling ervan gecentraliseerd moet worden, is in zich zelve fout. Plaatselijke zelfregeering, dit begrip nu in den ruimsten zin genomen, vraagt juist in de

regeringsbureaux een stemming van *vertrouwen* en een bereidheid om dingen aan anderen *over te laten*, die men desnoods ook wel zelf zou kunnen doen. En komt men daarbij eens een keer bedrogen uit, dan moet nog, waar niet een gelocaliseerd kwaad wordt uitgebrand, maar een algemeene regeling wordt getroffen, het *geloof* in de juistheid van het stelsel zoo sterk zijn, dat het over alle teleurstellingen zegeviert.'⁴⁵

Voor Van Poelje was het van belang dat het openbaar bestuur eenduidig opereerde, ook als er taken gedecentraliseerd waren:

'Dat is het vraagstuk, hoe men, bij een sterk gedecentraliseerd bestuur toch de eenheid van het algemeen beleid waarborgen kan; hoe men zal verzekeren, dat Rijk en gemeente, over hoeveel organen ook hun dienst is verdeeld, toch naar buiten als een sterke eenheid optreden; hoe men voorkomen zal, dat bij den eenen dienstak dingen gebeuren, die bij een anderen volstrekt verwerpelijk worden geacht; hoe men, met andere woorden, de correlatie tusschen de verschillende dienstakken handhaven zal.'⁴⁶

Om de 'eenheid van beleid en vastheid van richting' in het gemeentelijk beleid te kunnen realiseren was volgens Van Poelje een 'bezonnen oordeel [nodig], gegrond op wetenschappelijke analyse en buiten allen directen politieken strijd staande objectieve deskundigheid'.⁴⁷ Van Poelje zette zich daarom steeds in voor de professionalisering van het ambtelijk apparaat en voor een verbetering van de juridische en financiële positie van de ambtenaren.⁴⁸

De Financiële Verhoudingswet: gemeentelijke autonomie aangetast?⁴⁹

De apotheose van het debat over de gemeentelijke autonomie in de jaren twintig was de parlementaire aanvaarding van de zogeheten Financiële Verhoudingswet in 1929. Deze wet moest bijdragen aan het verlichten van de al langer slepende financiële problemen bij (grote) gemeenten. Door het toegenomen takenpakket op het

⁴¹ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 28 en 31-36.

⁴² Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 243; Snellen, 'De grondlegger', p. 59.

⁴³ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 16-19.

⁴⁴ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 230.

⁴⁵ Van Poelje, 'Praeadvies', p. 284-285.

⁴⁶ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 44.

⁴⁷ Van Poelje, *Wilde groei of organisatie?*, p. 52.

⁴⁸ Snellen e.a., 'G.A. van Poelje', p. 47 en 49.

⁴⁹ Over de Financiële Verhoudingswet: Oud, *Het jongste verleden*, III, p. 175-181; Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 633-635; Van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman*, p. 214-232; Van Osch, *Jonkheer D.J. de Geer*, p. 169-174; De Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige*, p. 407-411.

terrein van woningbouw, armenzorg, onderwijs en volksgezondheid hadden deze steden behoefte aan meer financiële armslag.⁵⁰ Daar ontbrak het steevast aan. De eerste Financiële Verhoudingswet (van 1897) bepaalde dat elke gemeente naast de eigen inkomsten uit de personele belastingen een rijkssubsidie kreeg, die werd vastgesteld op basis van inwonertal en een aantal aanvullende criteria betreffende behoefte en draagkracht. Het systeem was echter onvoldoende flexibel voor de ontwikkeling van sommige steden. Om de gaten te dichten werden in de grote steden, die de meeste uitgaven hadden op het terrein van bijvoorbeeld de armenzorg, de belastingen steeds verder verhoogd. Dat leidde weer tot een belastingvlucht van de welgestelden naar de randgemeenten, waardoor de inkomsten voor de grote steden andermaal daalden. Met een forensenbelasting hoopte men dit effect te neutraliseren.

Een poging van de in 1903 ingestelde staatscommissie-Godin de Beaufort leidde niet tot een nieuw wetsvoorstel; de commissie kwam in 1907 niet tot eensgezinde conclusies. In 1921 werd de kwestie opnieuw voorgelegd aan een staatscommissie.⁵¹ Het eindrapport, augustus 1927 uitgebracht, bepleitte een geleidelijke reorganisatie van de gemeentelijke financiering. Integrale aanpassing in één keer zou onhaalbaar zijn vanwege de onontwarbaarheid van de verschillende in de loop der tijd op elkaar gestapelde regelingen. De commissie wilde daarom de bevoegdheid van de gemeenten om eigen inkomstenbelasting te heffen in stand houden. Afschaffing zou naar de mening van de commissie chaos veroorzaken. De instelling van een algemene uitkering door het Rijk werd afgewezen, er moest een overzichtelijk stelsel van rijksuitkeringen komen waarvan de hoogte per gemeente werd bepaald door het niveau van de uitgaven – met de inkomsten werd geen rekening gehouden. Het stelsel van bijzondere uitkeringen zou vereenvoudigd moeten worden.

Het kabinet-De Geer legde de aanbevelingen van de staatscommissie terzijde. Minister-president D.J. de Geer (CHU), tevens minister van Financiën ontwierp een eigen wetsvoorstel. De minister-president was als voormalig gemeenteraadslid van Rotterdam (1901-1908), lid van provinciale staten van Zuid-Holland (1902-1920), gedeputeerde (1908-1920) en burgemeester van Arnhem (1920-1921), gepokt en gemazeld in alle lagen van het openbare bestuur. Hij meende dat de zelfstandige inkomstenbelas-

tingheffing door de gemeenten en alle verschillen die daar het gevolg van waren, uit de tijd waren. Vormden gemeenten in de negentiende eeuw nog een hechte gemeenschap, in de moderne dynamische tijden, waarin mensen vaker verhuisden naar andere plaatsen, was die cohesie er niet meer. De loyaliteit aan de nationale gemeenschap was daarentegen veel belangrijker geworden. Dat diende tot uitdrukking te komen in een centralistisch systeem van belastingheffing en gelijkmatiger en rechtvaardiger financiering van de gemeenten, waardoor de enorme verschillen in gemeentelijke belastingdruk zouden afnemen. Bovendien meende De Geer dat de lokale overheid geen invloed dienden uit te oefenen op de vestigingsvrijheid van burgers. De extreem hoge inkomstenbelastingen in de grote steden joegen de welgestelden weg. De Geer diende een wetsvoorstel in als gevolg waarvan gemeenten voortaan grotendeels gefinancierd zouden worden uit een nationaal Gemeentefonds, dat gevuld werd uit een 'gemeentefondsbelasting'. De uitkering uit dit fonds was afhankelijk van diverse factoren die verband hielden met de draagkracht en de kosten (voor met name onderwijs, armenzorg en politie) van elke gemeente. Elke vijf jaar zou de verdeelsleutel opnieuw bekeken worden. De gemeentelijke inkomstenbelasting en de gemeentelijke forensenbelasting, die de grote steden geld opleverde, werden afgeschaft.

De Tweede Kamer vergaderde twee weken over het wetsvoorstel. In de ogen van sommige politici tastte de nieuwe wet de gemeentelijke zelfstandigheid aan. Toch beperkte de oppositie tegen de wet zich vooral tot twee sociaaldemocratische critici: in de Tweede Kamer was dat J. van den Tempel (lid van de staatscommissie-Van Lynden van Sandenburg!), in de Eerste Kamer betrof het de Amsterdamse wethouder F.M. Wibaut – al stonden dezen in hun fracties wel goeddeels alleen. Van den Tempel zag de gemeentelijke autonomie bedreigd doordat zij niet kon beschikken over eigen belastinginkomsten. Uiteindelijk stemde hij overigens voor het wetsvoorstel.

Het meest geharnast in zijn oppositie tegen de wet was Wibaut. Als boegbeeld van het 'wethouderssocialisme' was dat heel begrijpelijk. De toegang tot het landsbestuur was voor de SDAP sinds de kabinetsformatie van 1913 – toen de partij een aanbod om aan de regering deel te nemen afsloeg – en Troelstra's mislukte 'revolutiepoging' van 1918 voor enkele decennia afgesloten, maar al voor de kiesstelselwijzi-

⁵⁰ Zie ook: Van Zanden en Van Riel, *Nederland 1780-1914*, p. 336 en verder.

⁵¹ In deze commissie, geleid door de Utrechtse commissaris van de koningin F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg, waren naar goed gebruik alle politieke stromingen vertegenwoordigd. Zo maakten de liberalen M.W.F. Treub (tot 1924, toen hij de Kamer verliet) en R.J.H. Patijn, de vrijzinnig-democraat S.J.L. van Aalten jr., de CHU'er H. van Boeijen, de sociaaldemocraat J. van den Tempel, de antirevolutionair J.A. de Wilde en de katholiek M.C.M. Kolkman (tot zijn overlijden in 1924) deel uit van de commissie. Later werden A. van Doorninck, thesaurier-generaal op het departement van Financiën, A. Jonker (directeur van de VNG) en J.A.H. Steinweg (burgemeester van Ambt- en Stad Delden) aan de commissie toegevoegd.

ging van 1917 waren de sociaaldemocraten wel toegetreden tot het bestuur in enkele gemeenten. In 1914 leverde de SDAP (in Zaandam) zelfs voor het eerst een burgemeester. De inzet van de partij om verbetering te brengen in de situatie van de arbeidersklasse kon het best op lokaal niveau – zo dicht mogelijk bij de burger – beginnen.

Wibaut kon zich goed vinden in de voorstellen van de staatscommissie omdat het de gemeentelijke autonomie op het gebied van inkomstenbelastingheffing intact liet. Als wethouder van financiën en volkshuisvesting in Amsterdam (vanaf 1914) was hij sterk afhankelijk van deze inkomsten. Wibaut verklaarde zich tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer dan ook mordicus tegen 'de slechtste wet die in onze herinnering in het Nederlandsche parlement is tot stand gekomen'. Bij de stemming, in juli 1929, steunden slechts drie fractiegenoten hem. Dat ook zijn eigen Amsterdam financieel profiteerde van de hervorming, deed voor Wibaut niets af aan het principiële punt. De gemeente moest een eigen financiële en fiscale politiek kunnen voeren om de steeds toenemende taken te kunnen uitvoeren.

De getalsmatig verwaarloosbare oppositie tegen de wet neemt niet weg dat de analyse van het probleem ook onder de voorstanders uiteenliep. De meeste sceptici steunden het voorstel vooral omdat het voor de gemeenten toch een flinke financiële verbetering betekende in vergelijking met de bestaande situatie. Zo steunde het ARP-Kamerlid De Wilde, tevens wethouder in Den Haag (en lid van de staatscommissie), het wetsvoorstel juist omdat hij de hervorming zag als een verruiming van de gemeentelijke financiële mogelijkheden en daarmee een *vergroting* van de gemeentelijke autonomie. Bovendien vond De Wilde, maar ook de VDB'er P.J. Oud, dat de lokale autonomie begrensd moest zijn. Oud meende dan ook vooral: 'De autonomie der onderdelen mag geen schade doen aan het geheel.'⁵²

Nadat de wet aanvaard was, publiceerde uitgeverij Samsom een bundel met diverse commentaren.⁵³ Daarin was onder meer het oordeel van de katholieke hoogleraar J.H.P.M. van der Grinten⁵⁴ opgenomen, die de wet een sterke vooruitgang vond – ook uit het perspectief van de gemeenten. Hij erkende dat 'in theorie althans, de vrijheid der gemeente met betrekking tot het belastinggebied is verminderd'. De

voorstellen van de staatscommissie hadden echter evenzeer geleid tot rijkscontrole en verlies van autonomie. Vandaar concludeerde Van der Grinten: 'Met een stuk, naar het mij toeschijnt in hoofdzaak theoretische, vrijheid betalen de gemeenten dus hare redding uit het financieel moeras.'⁵⁵ De Geer vatte in het voorwoord van de bundel de bedoeling van de wet nog eens samen: 'Eerend de eigen plaats van de gemeente onder de overheidslichamen, en de eigen kleur van iedere afzonderlijke gemeente onder hare zusters, heeft zij tot uitgangspunt genomen de eenheid van doel tusschen rijk en gemeente en de saamhoorigheid tussen de gemeenten onderling, en langs dien weg het evenwicht willen versterken in het gezamenlijke publieke huishouding.'⁵⁶

Herziening Provincie- en Gemeentewetten

Het kabinet-De Geer (1926-1929) bracht op het terrein van het binnenlands bestuur nog meer wetgeving tot stand. Zo was in oktober 1927 door minister J.B. Kan ook nog de Provinciale wet herzien,⁵⁷ waardoor onder andere de verantwoordingsplicht van gedeputeerde staten ten opzichte van provinciale staten werd beperkt tot de uitvoering van provinciale verordeningen, het oprichten van provinciale bedrijven mogelijk werd gemaakt en de positie van het Rijk ten opzichte van de provincies was verstevigd.⁵⁸ Geluiden om het provinciale 'middenbestuur' af te schaffen waren in de jaren twintig hoegenaamd niet te horen.⁵⁹

In januari 1931, onder Kans opvolger Ruijs, kwam het ook tot een herziening van de Gemeentewet. Het was de afronding van een langdurig traject.⁶⁰ In zijn proefschrift *Hedendaagsch gemeenterecht* (1914) had Van Poelje al aanpassing van de Gemeentewet bepleit. De toenemende verstedelijking, die de stedelijke besturen met een groeiende takenlast had opgezadeld, had het evenwicht tussen de bestuurslagen zoals bedoeld door Thorbecke verstoord en maakte aanpassing van de wet onvermijdelijk. Hierbij speelde een rol dat de wet gelijkelijk gold voor zowel kleine dorpen als grote steden, terwijl die uiteenlopende problemen kenden. Volgens veel critici was differentiatie gewenst. De 'doctrinaire-liberalen' wensten echter vast te houden aan de Gemeentewet 1851, en bepleitten een 'krachtadig

⁵² Oud, *Het jongste verleden*, III, p. 179.

⁵³ *Meeningsuitingen*.

⁵⁴ Van 1915 tot 1923 gemeentesecretaris in Nijmegen.

⁵⁵ *Meeningsuitingen*, p. 41-42.

⁵⁶ *Meeningsuitingen*, p. ix.

⁵⁷ HTK 1927-1928, p. 246 (stemming 29 oktober 1927) en HEK 1927-1928, p. 119 (stemming 15 december 1927).

⁵⁸ Nusteling, 'Kan jr., Johannes Benedictus', p. 282-283.

⁵⁹ Deze manifesteren zich wel vanaf het einde van de 20ste eeuw. Zie: Peters, *Het opgeblazen bestuur*; Herweijer, 'Over de regierol', p. 17.

⁶⁰ Voor deze paragraaf over de herziening van de Gemeentewet is, hetzij anders geannoteerd, gebruik gemaakt van Oud, *Het jongste verleden*, IV, p. 78-85; Stassen, *Charles Ruys de Beerenbrouck*, p. 151-152; Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 641; Couperus, *De machinerie*, p. 18-33.

optreden vanuit het centrum'. De historicus Randerad meent dan ook: 'Als het om bestuurlijke hervormingen ging, stond het liberalisme aanmerkelijk minder vijandig tegenover het staatsoptreden dan wanneer het vrije economisch verkeer op het spel stond.'⁶¹

Het wetsvoorstel was van 1918 tot 1920 voorbereid door een staatscommissie onder voorzitterschap van Oppenheim.⁶² Bij de aanvang van de werkzaamheden liet Oppenheim zich lovend uit over het in 1851 opgebouwde stelsel. Hij meende 'dat het in de gemeentewet neergelegd bestuursstelsel in zijn hoofdtekken ook nu nog voortreffelijk heeten mag en berekend ook nog voor onzen tijd'. De commissie gaf niettemin aandacht aan meer moderne wensen en ontwikkelingen. Commissielid J.W.C. Tellegen (VDB), burgemeester van Amsterdam, bepleitte (vooral in grote steden) een zelfstandiger positie voor hoofdamtbanen. Dat zou de slagkracht van bijvoorbeeld de directeuren van gemeentediensten en -bedrijven kunnen vergroten. Commissielid J. van Leeuwen wilde, geheel conform het programma van zijn eigen SDAP, een versteviging van de positie van de individuele wethouder – naar analogie van de minister op rijksniveau. Voor beide gedachten bestond in de rest van de commissie weinig sympathie; de meerderheid volgde Oppenheim in zijn oordeel dat de ambtenaar en de wethouder hiërarchisch ondergeschikt waren aan de hoogste bestuurlijke instantie in de gemeente: 'de raad moet onbeperkt en ongedeeld blijven de regelende, de wetgevende macht in de gemeente'.⁶³

De aanbevelingen in het eindrapport betroffen dan ook kleine aanpassingen, die vooral de overbelasting van de bestuursorganen in de grote steden moesten verhelpen. Gemeenten met meer dan 40.000 inwoners kregen de mogelijkheid tot het instellen van 'vaste commissies van bestuur', waarin wethouder(s), raadsleden en ambtenaren op een bepaald beleidsterrein overlegden – waarbij ook de mogelijkheid bestond om externe deskundigen te raadplegen. De gemeenteraad behield niettemin de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid en controle. Ook werd het mogelijk bestuursfuncties formeel over te dragen van de raad aan B&W, om de gemeenteraad (vooral die in grote steden) te ontlasten. Aan de fundamente van Thorbeckes Gemeentewet veranderde echter niets. Het leidde tot felle kritiek van Van Poelje, die het rapport-Oppenheim

omschreef als 'het lied der krakende zuilen'.⁶⁴

De voorstellen van de staatscommissie werden door minister Ruijs tijdens zijn eerste periode als minister van Binnenlandse Zaken (1918-1922) omarmd en in 1923 verwerkt in een wetsvoorstel. In 1928 verving Ruijs' opvolger Kan het wetsvoorstel echter door een minder verstrekkende versie; het betrof feitelijk nog slechts redactionele aanpassingen van de wet. Elke aanzet tot wijziging van de bestuurlijke organisatie werd verwijderd; naar de mening van Kan voldeed de wettelijke structuur van Thorbecke nog steeds. Hij richtte zich liever op verbetering van de mogelijkheden tot samenwerking tussen gemeenten. Nadat Ruijs in 1929 terugkeerde als minister van Binnenlandse Zaken, procedeerde hij verder met de versie van Kan, die hij in mei 1930 in de Tweede Kamer verdedigde.

De voornaamste aanpassingen betroffen het faciliteren van samenwerking tussen gemeenten met dezelfde belangen, bijvoorbeeld op het terrein van gezamenlijk gebruik van elektriciteitscentrales, havens en waterleidingen. Hiervoor zouden commissies kunnen worden ingesteld met publiekrechtelijke bevoegdheden. Daarnaast werd het mogelijk voor geestelijken om gemeenteraadslid te worden. Hiertegen maakte ds. C.A. Lingbeek (Hervormd-Gereformeerde Staatspartij) bezwaar – zij het vooral, omdat de Nederlandse hervormde kerk zelf voor haar predikanten het gemeenteraadslidmaatschap uitsloot. Lingbeeks amendement werd afgewezen. Het kabinetsvoorstel om betaalde bestuurders van ambtenarenbonden uit te sluiten van het gemeenteraadslidmaatschap kreeg geen meerderheid. Ruijs voorzag hier een botsing van loyaliteiten. Hij citeerde daartoe uit de recente door Van der Pot bewerkte versie van Oppenheims klassieke studie *Gemeenterecht*:

'De onderwerpelijke personen zijn niet op hun plaats in lichamen, die deze belangen zoo zuiver en onpartijdig mogelijk tegenover andere belangen der plaatselijke gemeenschap hebben af te wegen. [...] Daarmede is ten nadeele van deze functionarissen of van het nut en belang van hun arbeid natuurlijk niets gezegd, maar wie vandaag pleitbezorger is in een zaak, behoort daarover niet morgen als rechter te zitten. Het denkbeeld om de uitsluiting tot hen uit te breiden moet onvoorwaardelijk worden toegejuicht.'⁶⁵

⁶¹ Randerad, 'Gemeenten tussen wet en werkelijkheid', p. 248.

⁶² De overige leden van de staatscommissie F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg, Commissaris der Koningin in Utrecht (ondervoorzitter, ARP), D.J. de Geer, lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, burgemeester van Arnhem (CHU), W.M. van Lanschot, lid van de Eerste Kamer – na enkele weken vervangen door W.A.G. van Sonsbeeck, commissie-griffier Tweede Kamer tot 1919, daarna burgemeester van Breda (RKSP) –, D.A.P.N. Koolen, lid van de Tweede Kamer – na enkele weken vervangen door A.C.A. van Vuuren, wethouder van 's-Gravenhage en lid van de Tweede Kamer (RKSP) –, J. van Leeuwen, tot 1918 lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wethouder te Utrecht 1919-1921 (SDAP) en J.W.C. Tellegen, burgemeester van Amsterdam (VDB).

⁶³ Voor de staatscommissie-Oppenheim: Couperus, *De machinerie*, p. 23-28.

⁶⁴ Couperus, *De machinerie*, p. 28.

⁶⁵ HTK 1929-1930, p. 1962.

RKSP en SDAP waren tegen dit voorstel; zij zagen eerder voordelen van de vertegenwoordiging van deze belangen in de gemeenteraad. Hier manifesteerde zich een verschil in opvatting over representatie: de klassieke negentiende-eeuwse gedachte van de ongedeelde gemeenteraad, waar het algemeen belang nagestreefd wordt, versus de opvatting dat in een volksvertegenwoordiging alle deelbelangen proportioneel vertegenwoordigd moeten zijn om zo te komen tot democratische besluitvorming.

Het voorstel om de ambten van burgemeester, gemeentesecretaris, belastingontvanger en ambtenaar van de burgerlijke stand open te stellen voor vrouwen, dat in zijn eerste periode als minister in het wetsvoorstel was opgenomen en door Kan was gehandhaafd, kreeg tijdens de schriftelijke voorbereiding veel kritiek van protestants-christelijke fracties, die het in strijd achten met 'Gods ordonnantiën'. Ruijs nam het voorstel met het oog op het coalitiebelang daarom niet op in het wetsvoorstel. Een amendement van het liberale vrouwelijke Jo Westerman (Vrijheidsbond) bracht het alsnog in het debat, waar het een meerderheid haalde dankzij de steun van de linkerzijde en een deel van de RKSP-fractie, onder wie politiek leider W.H. Nolens. Van belang was ook de discussie over de verantwoordingsplicht van het College van B&W tegenover de gemeenteraad. Die zou volgens het kabinet alleen betrekking moeten hebben op de autonome aangelegenheden van het gemeentebestuur, niet op de taken die het in medebewind (destijds genoemd 'zelfbestuur') met het Rijk en de provincie uitvoerde. Het amendement van VDB-fractievoorzitter H.P. Marchant om de verantwoordingsplicht uit te breiden met de bestuursdaden in medebewind kreeg slechts de steun van de SDAP en Marchants eigen VDB. Een amendement van de SDAP'er George van den Bergh – later hoogleraar staats- en administratief recht in Amsterdam – om het College te dwingen tot verantwoording aan de gemeenteraad inzake de inzet van politie, haalde het evenmin. Minister Ruijs meende dat de gemeen-

teraad hier niet bevoegd was. Ook de confessionele partijen wilden de uitvoerende macht meer ruimte laten.

De herziene wet creëerde tevens de mogelijkheid dat raadsleden bij ordeverstoring verwijderd konden worden. De aanleiding voor dit voorstel was het recente provocerende optreden van communistische raadsleden in diverse gemeenten. In het Kamerdebat over de herziening van de Gemeentewet was het dan ook de CPN'er D. Wijnkoop die zich verzette. Hier dringt zich de parallel op met de drie jaar later ingevoerde ordemaatregelen in de Tweede Kamer, toen het politieke establishment de vergaderorde wilde wapenen tegen radicale volksvertegenwoordigers ter rechterzijde.⁶⁶ De Eerste Kamer nam op 30 januari 1931 de nieuwe Gemeentewet aan.⁶⁷

Besluit: toegenomen vervlechting en ordeningsdebat

Aan het begin van de jaren dertig functioneren de 'drie kringen' van J.T. Buys nog onverminderd, maar waren zij verder met elkaar vervlochten geraakt. Weliswaar had het Rijk met de nieuwe Financiële Verhoudingswet haar greep op de gemeentelijke financiën vergroot, maar anderzijds droeg het bevoegdheden over. Was al voor 1922 sprake van een groeiend stelsel van advies-, overlegorganen van (semi-) publiekrechtelijke aard op sociaaleconomisch terrein met bijvoorbeeld de Nijverheidsraad, de Middenstandsraad (beide opgericht in 1918) en de Hooge Raad van Arbeid (1919), met de grondwetswijziging werd de constitutionele mogelijkheid gecreëerd tot het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan bedrijfsorganisaties. Het zou in de jaren dertig de aanleiding vormen tot een zwaar ideologisch beladen ordeningsdebat, waarbij in de sociaaldemocratische opvatting in dergelijke bedrijfsorganisaties de overheid doorslaggevend moest zijn, en katholieke corporatieve verbanden bepleitten waarin werkgevers en werknemers overlegden en besluiten namen.⁶⁸

⁶⁶ Bootsma en Hoetink, *Over lijken*, p. 18-27.

⁶⁷ HEK 1930-1931, p. 208.

⁶⁸ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 232-233; De Rooy, 'Het zoeken naar de moederwetenschap', p. 66-88.

De jaren vijftig: In de houdgreep van de rijksoverheid⁶⁹

Jan Willem Brouwer

‘De na-oorlogse gemeente staat aan het begin van een nieuwe onoverzichtelijke tijd, die aan het openbaar bestuur een belangrijke taak oplegt. Zij staat voor die taak financieel uitgeteerd, in haar uiterlijke verschijning, haar bedrijfsuitrusting, werken en verkeersmiddelen gehavend en onzeker omtrent haar plaats in het geheel na een periode van toenemend centralisme, afgesloten door een bezettingstijd, die een totale omkering van de bestuursinrichting te zien gaf.’⁷⁰ Tijdens de eerste naoorlogse algemene vergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in juni 1946 luidde haar voorzitter P.J. Oud de noodklok. Hij waarschuwde tegen het toenemend centralisme. Oud, die naast burgemeester van Rotterdam ook een vooraanstaand liberaal politicus was, sprak weliswaar alleen over de gemeenten maar legde de vinger op een zere plek in het gehele openbaar bestuur in periode van de wederopbouw en de uitbouw van de verzorgingsstaat.

Dit hoofdstuk heeft drie deelvragen: wat werd in de jaren vijftig als problematisch gezien op het gebied van het openbaar bestuur, welke trends zag men aankomen en welke oplossingen werden gezocht? Nevenvragen zijn of er in het tijdvak één dominante stroming was (individualisering/participatie en decentralisatie/centralisatie) en welke rol de discussie in wetenschappelijke kring speelde: volgde de wetenschap de politiek of andersom? We kijken daarbij vooral naar de drie belangrijke politieke ‘stromingen’ in de Haagse politiek: christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten. Liepen de scheidslijnen door de politieke partijen heen?

Om antwoord te geven op deze vragen is eerst een uiteenzetting nodig van de omstandigheden in Nederland in de jaren 1950. Vervolgens komen de partijstandpunten aan bod en de uitwerking ervan op verschillende beleidsterreinen. Illustratief voor de grote bestuurlijke problemen was het grote aantal adviescommissies dat de regering in deze periode moest bijstaan. Enkele rapporten op het terrein van het binnenlands bestuur krijgen daarom extra aandacht.

Context: maatschappelijke consensus, politieke stabiliteit en economische groei

De jaren vijftig werden bepaald door de naoorlogse wederopbouw en de daaropvolgende uitbouw van de welvaart. Wanneer de wederopbouw was voltooid en de uitbouw begon, is moeilijk aan te geven. Sommige historici leggen de scheidslijn vroeg in het decennium. Woltjer, bijvoorbeeld, noemt het jaar 1952 omdat toen de oorlogschade grotendeels was hersteld en de betalingsbalans voor het eerst een overschot vertoonde.⁷¹ Anderen leggen de scheidslijn later, bij het einde van de rooms-rode coalitie na de val van het kabinet-Drees IV in 1958. Hoe dan ook werd het decennium gekenmerkt door twee factoren. Ten eerste was er de ongekeerde economische groei. In de jaren vijftig en zestig groeide de Nederlandse economie met gemiddeld vijf procent per jaar. Mede onder druk van krapte op de arbeidsmarkt, gingen ook de lonen omhoog. De eerste algemene welvaartsronde (6%) vond plaats in 1954. Ten tweede was er de snelle bevolkingsaanwas. Woonden er in 1940 nog 8,8 miljoen mensen in Nederland, in 1950 was dat 10 miljoen, in 1960 11,4 en in 1970 12,9. Op basis van de groei werd in snel tempo de verzorgingsstaat uitgebouwd. Er kwamen nieuwe regelingen voor kinderbijslag en arbeidsongeschiktheid, er werd een sociaal minimum ingevoerd en de Algemene Bijstandswet verving de Armenwet. Mede hierdoor namen de overheidsuitgaven zeer snel toe.⁷²

Nederland was een sterk verzuild, maar politiek stabiel land: de rooms-rode coalitie onder leiding van W. Drees (PvdA) regeerde van 1948 tot 1958. Vijf politieke partijen maakten de dienst uit, twee grote – KVP en PvdA – en drie kleine – ARP, CHU en VVD. Over de uitbouw van de verzorgingsstaat bestond een compromis tussen de beleidsvoorkeuren van sociaaldemocraten en christendemocraten. De PvdA had een voorkeur voor centrale planning van de markteconomie terwijl KVP, CHU en ARP aandrongen op behoud van de autonomie in eigen kring, overleg en harmonie. Het compromis werd gevonden in geïnstitutionaliseerd driepartijenoverleg tussen representatieve en centrale

⁶⁹ Voor dit hoofdstuk is – naast de relevante secundaire literatuur – gebruik gemaakt van de verkiezingsprogramma’s van de politieke partijen, de schriftelijke voorbereiding van de begrotingsbehandelingen van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer en de rapporten van verschillende adviescommissies op het terrein van het openbaar bestuur in de jaren 1950.

⁷⁰ Geciteerd in Bovend’Eert, ‘Binnenlandse Zaken’, p. 373.

⁷¹ Woltjer, *Recent verleden*, p. 247.

⁷² Website Parlement en politiek (www.parlement.com) en De Rooy, *Ons stipje*, p. 236. Volgens Veldheer duidt reeds de term ‘verzorgingsstaat’ – die overigens pas in 1962 werd gemunt – op een intensieve bemoeienis van de overheid met de samenleving. (Veldheer, *Kantelend bestuur*, p. 90-91)

organisaties van werkgevers, van werknemers en de rijksoverheid op basis van indicatieve planning.⁷³ De liberalen waren van mening dat de staat zich zo min mogelijk met de samenleving en het individu moest bemoeien. De VVD zat tussen 1952 en 1959 echter in de oppositie. De discussie werd daarom gedomineerd door confessionelen en sociaaldemocraten. De consensus die aldus ontstond, was gericht op het bevorderen van economische groei; daarin was meer behoefte aan sturing dan aan politiek.⁷⁴

Aangaande de opvattingen over openbaar bestuur, staat buiten kijf dat in de jaren 1950 de overheid geacht werd een centrale rol te spelen. Een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving bepaalde het karakter van het naoorlogse beleid. Van der Meer en anderen vatten samen: 'De Tweede Wereldoorlog en de reconstructieperiode daarna versterkten de neiging tot directe interventie, met als gevolg dat de overheid meer taken naar zich toe trok. [...] Meer en meer wortelde de gedachte dat politiek, recht en bestuur in staat waren de leefwereld van de mens te verbeteren. De overheid werd in staat geacht een eerlijker en rechtvaardiger ordening van de samenleving te bewerkstelligen.'⁷⁵ Tegelijkertijd professionaliseerde en verwetenschappelijkte het bestuur. Experts werden opgenomen in de adviesorganen en ook in de SER. Naast de regelgevende en uitvoerende taken kreeg de overheid ook plannende taken.⁷⁶

Binnenlands bestuur

De groei van de overheidstaken maakte het noodzakelijk dat het ministerie van Binnenlandse Zaken werd ontlast. Nieuwe departementen kwamen tot stand: in 1945 Wederopbouw en Volkshuisvesting; in 1948 Verkeer en Waterstaat en in 1952 Maatschappelijk Werk. Desalniettemin bleef Binnenlandse Zaken het coördinerend ministerie voor binnenlands bestuur.

In de onderhavige periode stonden vijf ministers aan het hoofd van het departement. J.H. van Maarseveen (KVP, 1948-1949 en 1951) stapte in het kabinet-Drees/Van Schaik in 1949 over van Binnenlandse Zaken naar Overzeese Gebiedsdelen; nadien was hij weer korte tijd minister van Binnenlandse Zaken. Hij overleed in die functie en werd opgevolgd door F.G.C.J.M. Teulings (KVP) die hem ook in 1949 ad interim had vervangen. Vanaf 1951 was oud-premier L.J.M. Beel minister in de kabinetten-Drees II en -Drees III. Van 1956 tot 1959 was A.A.M. Struycken (KVP) minister van

Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en PBO in de kabinetten-Drees IV en -Beel II. E.H. Toxopeus (VVD), ten slotte, was vanaf 1959 tot 1965 minister van Binnenlandse Zaken in de kabinetten-De Quay en -Marijnen.

Niet bevorderlijk voor de bestuurlijke problemen was dat er zoveel 'nieuw beleid' bij kwam. Daarnaast schiepen bevolkingsgroei en toenemende welvaart hun eigen uitdagingen. Woningbouw was het gehele decennium een groot probleem. Dat gold ook voor ruimtelijke ordening en infrastructuur. Vanaf rond 1955 vroegen bovendien de stedelijke expansie en de uitbreiding van industriële gebieden om een antwoord; het ging daarbij vooral om de IJmond, de agglomeratie Den Haag en het gebied rond de monding van de Nieuwe Waterweg (de Rijnmond). Hieronder volgt een aantal problemen in het openbaar bestuur in de jaren 1950. Rode draad daarbij is de botsing tussen de invloed van de rijksoverheid en het streven naar het behoud van provinciale en gemeentelijke autonomie.

Decentralisatie

Gedurende de jaren vijftig was het herstel van de provinciale en gemeentelijke autonomie een van de centrale problemen in het openbaar bestuur. Min of meer noodgedwongen moest de centrale overheid in de wederopbouwjaren bevoegdheden van de lagere overheden aan zich trekken die zij daarna niet snel wilde teruggeven.⁷⁷ Daarbij ontstond een spanningsveld tussen de voordelen van centralisatie (bevordering van politieke eenheid, gelijkheid in wetgeving en bestuur en bundeling van krachten) en die van decentralisatie (het lokale bestuur is beter bekend met de plaatselijke toestanden en de burgerij wordt meer in het bestuur betrokken en kan aldus de handelingen der bestuurders makkelijker controleren).⁷⁸

Voor een forse meerderheid in de Tweede Kamer wogen de voordelen van decentralisatie het zwaarst. De noodzaak van decentralisatie en bevordering van provinciale en gemeentelijke autonomie werd in de programma's van vrijwel alle politieke partijen erkend. Zo eiste de ARP bij de verkiezingen van 1948 ronduit: 'De gemeentelijke autonomie worde hersteld. Een grotere plaats in ons staatsbestel worde toegekend aan de provinciën.' In hun Program van Aktie uit 1956 waren de antirevolutionairen iets terughoudender. Zij pleitten weliswaar voor 'uitbreiding van de taak der provinciebesturen' en voor 'handhaving en versterking van de aan de gemeenten toekomende zelfstandigheid in

⁷³ Herweijer, 'De relaties tussen rijk, provincies en gemeenten', p. Co500-23.

⁷⁴ De Rooy, *Ons stipje*, p. 219.

⁷⁵ Den Hoed en Schouten, "'De publieke zaak'", p. 76; Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 223.

⁷⁶ Raadschelders, 'De historische ontwikkeling', p. Co100-18-19 en -21-22.

⁷⁷ Bos e.a., 'Het parlement', p. 92.

⁷⁸ Zie: *Rapport van de commissie territoriale decentralisatie*, p. 12 (rapport van de commissie-De Vos van Steenwijk).

financiële en bestuurszaken', maar toonden zich tegelijkertijd bewust van het feit 'dat de vraagstukken van deze tijd op velerlei gebied diepgaand Overheidsingrijpen vorderen'. Het beginselprogramma van de CHU drong eveneens aan op het zelfbeschikkingsrecht van gemeenten en provincies. Tevens moest de financiële verhouding tussen rijk, provincies en gemeenten worden versterkt. De KVP was dezelfde mening toegedaan. Het katholieke verkiezingsprogramma voor 1952, bijvoorbeeld, vroeg '[s]telselmatig onderzoek naar de mogelijkheden van overheveling van Staatsbemoeiing naar provinciën en gemeenten. Uitbreiding van de zelfstandige werkingsfeer der provinciën. Bevordering van intensieve toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Definitieve regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de provinciën en gemeenten, mede gericht op versterking van haar autonomie.' De PvdA noemde 'krachtige handhaving van het decentralisatiebeginsel' en 'zo ruim mogelijke autonomie en financiële zelfstandigheid van provincie en gemeente' als kernpunten van haar verkiezingsprogramma van 1948. In 1952 stelde de PvdA het iets voorzichtiger: 'Zorgvuldig dient te worden gezocht naar een dusdanige taakverdeling tussen rijksoverheid, provincie en gemeente, dat de eigen taak en verantwoordelijkheid van de lagere publiekrechtelijke organen zo goed mogelijk tot zijn recht komt'. De 'versterking van de democratie' was een belangrijk doel van de sociaaldemocraten: het betrekken van een zo groot mogelijk aantal burgers bij het bestuur van hun gemeenschap en openbaarheid van dit bestuur. De VVD, ten slotte, ging in haar beginselprogramma uitgebreid in op de noodzaak van decentralisatie. Het liberale verkiezingsprogramma van 1952 verlangde dat '[o]pgetreden worde tegen de toenemende centralisatie van overheidsmacht, in de eerste plaats door herstel der zelfstandigheid, bovenal op financieel terrein van provinciën en gemeenten'.⁷⁹ Kortom, hoewel dat gebeurde met enige nuances – CHU, ARP en VVD waren sterker voor dan KVP en PvdA – drongen de belangrijkste politieke partijen gedurende het gehele decennium onveranderd aan op decentralisatie. Desalniettemin zou het binnenlands bestuur 'in de houdgreep van de rijksoverheid' blijven. Als financiële belangen in het geding waren, bepaalde het ministerie van Financiën het speelveld.⁸⁰ Door de bestedingsbeperking was verhoging van de fondsen voor de lagere overheden onhaalbaar. Het loonbeleid en de conjunctuurpolitiek

maakten dat de centrale overheid de greep op de (beperkte) woningbouw niet kon laten verslappen. Bij onderwerpen als infrastructuur en openbare orde en veiligheid speelden weer andere problemen een rol. Het decentralisatiebeleid zou dan ook gedurende het gehele decennium zeer voorzichtig zijn.⁸¹

Herhaaldelijk spoorde de Tweede Kamer de minister van Binnenlandse Zaken aan tot voortvarendheid. In 1954 luidden de fracties de noodklok. Vrijwel algemeen gaven zij blijk van ernstige bezorgdheid ten aanzien van de handhaving, laat staan van de versteviging, van de gemeentelijke zelfstandigheid. De bezorgdheid gold, naast de financiële verhouding de alom ambtelijke verstrakking, waaraan de gemeenten in toenemende mate ten prooi vielen: 'De gemeenten worden door deze gang van zaken praktisch alleen uitvoerende organen en de raden verliezen hun betekenis'.⁸²

In 1956 werd de nieuwe minister Struycken gewezen op de achterstanden ten aanzien van een lange lijst onderwerpen: 'de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten, de gemeentelijke autonomie, de vervulling van vacatures als die van burgemeester van de hoofdstad en van de residentie, de totstandkoming van een nieuwe Provinciale Wet en van de Politiewet, een herziening van de Gemeentewet, de Bescherming Bevolking, de pensioenwetgeving en allerlei andere ambtenarenzaken, waaronder het salarisbeleid, alsmede het vraagstuk van het georganiseerd overleg tussen de Regering en de ambtenarenorganisaties'.⁸³

Financiële verhoudingen

Een voortdurend probleem was ook in de jaren vijftig de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en provincies. Sinds de oorlog zaten de gemeenten financieel zó krap, dat ze nauwelijks in staat waren zelfstandig taken uit te voeren. Vanaf 1948 waren noodvoorzieningen ingevoerd – in 1948 de Wet noodvoorziening gemeentefinanciën en in 1953 een nieuwe Financiële Verhoudingswet – maar die boden onvoldoende soelaas.⁸⁴

Vanwege maatregelen tijdens de Bezetting en de naoorlogse noodzaak van centraal geleid wederopbouwbeleid was het gemeentelijk belastinggebied tot een minimum gereduceerd. Voorts hanteerden de achtereenvolgende ministers van Financiën een zeer restrictief beleid, gebaseerd op de Wet financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten uit

⁷⁹ Bovend'Eert, 'Binnenlandse Zaken', p. 358–363. Voor de overige beginsel- en verkiezingsprogramma's zie de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (<http://www.dnpp.nl/>).

⁸⁰ Bovend'Eert en Ramakers, 'Binnenlandse Zaken', p. 465.

⁸¹ Brouwer en Van Merriënboer, 'Lopende en onomstreden zaken', p. 116–117.

⁸² HTK 1954-1955, Bijl. 3700 V, nr. 8, VV, p. 1-2.

⁸³ HTK 1955-1956, Bijl. 4500 V, nr. 7, VV, p. 1.

⁸⁴ Bovend'Eert en Ramakers, 'Binnenlandse Zaken', p. 425-426; Bos e.a., 'Het parlement', p. 93; 'Lopende en onomstreden zaken' (2007), p. 97.

1948. Tegelijkertijd maakten zij het de gemeenten moeilijk geld te lenen door daaraan strikte voorwaarden te stellen. Financiën wilde vooral voorkomen dat het centraal geleide loon- en prijsbeleid en de woningbouwprogramma's zouden worden doorkruist. Door dit alles kwam de gemeentelijke autonomie in de verdrukking. Tegelijkertijd kreeg de financiële verstremgeling van de overheden haar beslag door de uitbreiding van de socialezekerheidswetgeving. Hierdoor waren de gemeenten meer en meer afhankelijk van de zogeheten overdrachtsuitgaven (ter financiering van onder meer de werkloosheidsuitkeringen). De omvangrijke afhankelijkheid van lagere overheden van rijksoverdrachten was eveneens een teken van centralisatie.⁸⁵

Veldheer vat de spanning in de discussie over meer gemeentelijke autonomie knap samen voor de financiële verhouding: 'Kenmerkend voor de naoorlogse financiële verhouding is het streven van de centrale overheid ervoor te zorgen dat het landelijk economisch beleid en de inkomenspolitiek niet worden doorkruist door gemeentelijk beleid. Ook de sociale politiek van de lokale overheid komt onder regie van de centrale overheid te staan.'⁸⁶

Alle ministers zegden de Kamer steeds weer toe ernstig te zullen streven naar decentralisatie, maar in feite zetten zij het voorzichtige beleid voort. Het gehele decennium zette het kabinet de gemeenten onder druk de bestedingen te beperken. Zo liet minister Struycken in 1957 weten dat hij zou overgaan tot vergaande controle van de uitgaven. Veel Kamerleden protesteerden tegen deze ingreep in de gemeentelijke autonomie. Ook de regeling van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten bleef Struycken achtervolgen. In 1958 weigerde hij de gemeenten extra geld te geven. Ze moesten de tering maar naar de nering zetten.⁸⁷ Al in 1946 benoemde de regering de Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van de gemeenten en de provinciën. Deze commissie zou zich onder voorzitterschap van Oud – die niet alleen tot 1952 ook burgemeester van Rotterdam en voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten was, maar ook fractievoorzitter van de VVD (1948-1963) – ruim tien jaar lang beraden over de kwestie. In 1956 verscheen het eindrapport. Daarin betoogde de commissie dat de ontwikkeling der laatste decennia ertoe leidde voorgoed een streep te zetten onder de eigen belastingen als hoofdbron van inkomsten der gemeenten. Gezocht moest worden naar een oplossing, waarbij het overgrote deel der middelen van centrale

punten uit aan de gemeenten toevloede, dat wil zeggen naar een 'nieuwe zelfstandigheid' der gemeenten in het kader van een nieuwe financiële verhouding tot het Rijk. Hiertoe dienden de maatstaven voor de uitkeringen uit het Gemeentefonds (opnieuw) te worden aangepast. Ook moest het belastinggebied der gemeenten, door invoering van een woonplaatsbelasting, worden vergroot.⁸⁸

Het kabinet liet daarop weten de conclusies van de commissie te onderschrijven. Indiening van een wetsontwerp terzake zou echter vertraging ondervinden door budgettaire complicaties. De Financiële Verhoudingswet 1960 zou inderdaad grotendeels zijn gebaseerd op het advies van de Commissie-Oud.

Knopen doorgemaakt door het kabinet-De Quay

Onder het kabinet-De Quay (1959-1963) werd een aantal belangrijke knopen doorgemaakt. Toxopeus wilde zowel haast maken met het slepende probleem van de decentralisatie als een oplossing vinden voor de financiële verhouding tussen Rijk en provincies en gemeenten. Hij bracht in 1961 samen met minister van Financiën J. Zijlstra een nieuwe Financiële Verhoudingswet door beide Kamers waarin de rijksuitkeringen opnieuw geregeld werden. Veel Kamerleden meenden dat het wetsontwerp niet ver genoeg ging: het was volgens hen te weinig ruimhartig en bleef de autonomie hinderen. Pas nadat Zijlstra had bedreigd het wetsontwerp in te trekken, zwichtten de regeringsfracties. De wet was volgens de Kamer dan wel niet perfect, maar wel een verbetering ten opzichte van de oude situatie.⁸⁹ Daarnaast kwam Toxopeus in 1962 met een nieuwe Provinciewet. In 1948 was een commissie ingesteld om te adviseren over een herziening van de Provinciale Wet van 1850. Voorzitter werd M.J. Prinsen, oud-secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken (1945-1954) en commissaris van de koningin in de provincie Noord-Holland (1954-1964). Na zes jaar verscheen het eindrapport. Zonder het woord 'subsidiariteit' te noemen, pleitte de commissie ervoor 'dat de centrale overheid slechts die taken ter hand neemt welke met het oog op de eisen, door het algemeen belang te stellen, niet door lagere lichamen vervuld kunnen worden. Het streven dient er bij voortdurende op gericht te zijn, zoveel mogelijk te decentraliseren.' De omvang van de bemoeiingen van de centrale overheid dreigde te leiden tot een warnet van voorschriften dat noch aan de efficiency, noch aan de eisen der democratie ten

⁸⁵ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 255.

⁸⁶ Veldheer, *Kantelend bestuur*, p. 93.

⁸⁷ Brouwer en Van Merriënboer, 'Lopende en onomstreden zaken', p. 116-117.

⁸⁸ Een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (verslag van de commissie-Oud).

⁸⁹ 'Lopende en onomstreden zaken' (2007), p. 96-98; Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 240.

goede kwam: 'Met nimmer voldoende kracht kan gehamerd worden op het aambeeld van de noodzaak, de provinciale en gemeentelijke besturen niet te verlagen tot automatische uitvoerders van de wil der centrale overheid en de verantwoordelijkheid van deze besturen, door hun de nodige vrijheid te laten, te stimuleren.'⁹⁰

De belangrijkste wijzigingen die de commissie voorstelde, werden overgenomen in het ontwerp voor een nieuwe Provinciewet dat minister Struycken in maart 1959 indiende. In 1962 kwam de wet onder Toxopeus tot stand. De positie van de provinciale staten werd versterkt – onder meer op het terrein van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling. Er kwamen provinciale commissies. Tevens werd het preventieve toezicht van de Kroon beperkt.

De gemeentelijke autonomie ook elders in de knel

De strijd over de gemeentelijke autonomie speelde zich intussen ook af op andere beleidsterreinen. De woningbouw was daarvan een van de belangrijkste. De noodzaak tot wederopbouw van het land betekende ook op dit terrein een uitbreiding van de overheidsbemoediging. De centrale overheid trok zowel de bouwproductie als het huur- en subsidiebeleid naar zich toe. Weliswaar zag de lokale overheid haar taak uitgebreid maar op vrijwel alle activiteiten van de gemeente op het gebied van de woningbouw werd toezicht uitgeoefend door de provinciale of de centrale overheid.⁹¹

Een gebed zonder einde leek de organisatie van de politie. Over de meest wenselijke organisatie bestonden forse meningsverschillen. Hierbij waren de verhouding tussen de departementen Binnenlandse Zaken en Justitie alsmede de rol van provincie en gemeente complicerende factoren. Pas in 1957 bracht Struycken samen met minister van Justitie I. Samkalden (PvdA) de Politiewet tot stand, die de politie verdeelde in gemeentepolitie en rijkspolitie en die regels bevatte over de taken en bevoegdheden van de politie.⁹² In 1952 bracht Beel de Brandweerwet tot stand, die de goedkeuring van plaatselijke brandweerverordeningen in handen legde van gedeputeerde staten en de brandweerozorg opdroeg aan burgemeester en wethouders. Het wetsvoorstel was in 1950 ingediend door Teulings. Ook hier dreigde gevaar voor de gemeentelijke autonomie. Veel Tweede Kamerleden uitten ernstige bezwaren ten aanzien van de wettelijke regeling. Zij meenden dat de regering de

brandweerregeling, 'welke in wezen een gemeentelijke aangelegenheid is', geheel aan zich trok.⁹³

Ook het ontstaan van het ministerie voor Maatschappelijk Werk vormde een gevaar voor de gemeentelijke autonomie. In 1955 vreesden veel Kamerleden dat de invloed van het departement de gemeentelijke zelfstandigheid zou ondermijnen: 'Allerlei werk, dat de gemeenten zelf moeten doen en moeten kunnen doen, dreigt door Maatschappelijk Werk uit handen genomen, althans zodanig beïnvloed te worden, dat de gemeenten gevaar lopen, hun oorspronkelijke betekenis te verliezen.'⁹⁴

Het overwicht van de rijksoverheid over de lagere overheden deed zich ten slotte ook voor in het onderwijs. De overheid beschouwde zich steeds minder louter als financier en achtte zich in toenemende mate ook verantwoordelijk voor de structuur en de inhoud van het onderwijs. Het gevolg was dat onderwijsinstellingen vanaf de jaren vijftig en zestig steeds vaker werden geconfronteerd met plannen die van bovenaf werden opgelegd. De Kweekschoolwet van 1952 en de Kleuteronderwijswet van 1955 kunnen als voorbeelden dienen, evenals de Mammoetwet van 1963.⁹⁵

Een mooi slotakkoord over de discussie over de autonomie vormde het rapport van de Commissie voor territoriale decentralisatie, dat in maart 1962 verscheen. Deze commissie, die sinds 1954 de mogelijkheden van het verschuiven van bevoegdheden van het Rijk naar de provincies bestudeerde, stond onder leiding van J.E. baron de Vos van Steenwijk, tussen 1945 en 1954 commissaris van de koningin in Noord-Holland. De commissie stelde vast dat de tegenstelling lokale autonomie versus centraal bestuur veel van haar betekenis had verloren doordat een geheel zelfstandig financieel beheer voor de lagere besturen tot een onmogelijkheid was geworden. Daarmee was de tegenstelling centralisatie/decentralisatie niet verdwenen maar op een ander plan gebracht. De noodzakelijkheid van centrale regeling moest in veel gevallen ook door de bestuurders van de lagere organen worden erkend. Desalniettemin toonde de commissie zich verontrust over de centraliserende tendensen in het staatsbestel. Voortdurende bezinning op de gevaren achtte zij dringend geboden. Bij het opstellen van nieuwe wettelijke regelingen vroeg zij daarom speciale aandacht voor de positie van de lagere organen.⁹⁶

⁹⁰ *Verslag van de Commissie van advies inzake herziening van de provinciale wet* (verslag van de commissie-Prinsen), p. 5.

⁹¹ Veldheer, *Kantelend bestuur*, p. 99.

⁹² www.parlement.com; Bos e.a., 'Het parlement', p. 94.

⁹³ www.parlement.com; HTK 1950-1951, Bijl. 2300 V, nr. 6, VV, p. 4.

⁹⁴ HTK 1955-1956, Bijl. 4100 V, nr. 9, VV, p. 2.

⁹⁵ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 264; Veldheer, *Kantelend bestuur*, p. 96.

⁹⁶ *Rapport van de commissie voor territoriale decentralisatie* (rapport commissie-De Vos van Steenwijk).

PBO

Ook in het bedrijfsleven kwam een zekere mate van overheidsregulering tot stand. In 1950 bracht staatssecretaris van Economische Zaken W.C.L. van der Grinten (KVP) samen met de ministers van Sociale Zaken, Economische Zaken en Landbouw de Wet op de bedrijfsorganisatie tot stand. Hierbij werd de Sociaal-Economische Raad (SER) ingesteld en werd de instelling mogelijk van product-, hoofdbedrijf- en bedrijfsschappen die verordenende bevoegdheden hadden.⁹⁷

De Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie was een oude wens van de katholieken. Zij zagen het als een tussenweg tussen 'laissez faire' en totalitaire planning. Centraal stond het streven naar consensus en persuasie door gelijkwaardige deelname van werkgevers, werknemers en overheid. De VVD bestreed deze corporatistische gedachte te vuur en te zwaard. Het project werd echter gesteund door de PvdA. De sociaaldemocraten hoopten via deze weg tot planmatige ordening van het bedrijfsleven te komen. Bij de formatie van het kabinet-Drees III in 1952 bedong de KVP zelfs een aparte minister voor de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, A.C. de Bruijn. Deze stelde bij wet diverse productschappen in, zoals voor vee en vlees en groenten en fruit.⁹⁸ Werkgeversorganisaties van alle gezindten waren echter niet enthousiast over een dergelijk overheidsingrijpen. Door hun tegenstand zou er uiteindelijk weinig van de PBO terecht komen. Het Landbouwschap (1954) was de belangrijkste verworvenheid. Vanaf 1956 werd het terrein al overgelaten aan een staatssecretaris bij Binnenlandse Zaken. In 1959 ging de portefeuille in rook op.⁹⁹ Het orderingsideaal stierf een stille dood.

Herindelingen en reorganisatie

Een afzonderlijk probleem in het binnenlands bestuur was de gemeentelijke herindeling. Het doel was fragmentatie te beperken en efficiency te vergroten. De vele nieuwe taken van de gemeentebesturen op het gebied van woningbouw, verkeer en industriële ontwikkeling zorgden voor problemen. Het lag daarbij voor de hand dat grote gemeenten beter in staat waren deze taken uit te voeren dan kleine.¹⁰⁰ Tussen 1948 en 1959 werd een aantal herindelingen doorgevoerd. Hierbij werden vooral kleine gemeenten samengevoegd, een enkele maal ging het om de uitbreiding van een grote stad.¹⁰¹ De achtereenvolgende ministers behandelden voorstellen tot gemeentelijke herindeling met terughoudendheid: alleen in uiterste noodzaak en na weloverwogen voorbereiding werd ertoe overgegaan; met de belangen van de gemeenten werd ernstig rekening gehouden. De Kamer beklagde zich zelfs over de slepende procedures.¹⁰² Pas vanaf het begin van de jaren 1970 overheerste de opvatting dat een rigoureuzer aangepakt nodig was om de bestuurlijke problemen op te lossen.¹⁰³ Ook de Watersnoodramp van 1953 leidde tot een institutionele reorganisatie. De kwetsbaarheid van de dijken polders leek het bestuurlijke onvermogen van de veelal kleine waterschappen aan te tonen. Dit was aanleiding voor een grootschalige herindelingsoperatie van de waterschappen. Het aantal daalde van 2500 in de jaren 1950 tot 37 in 2004.¹⁰⁴ Ook de grote steden raakten in de problemen. In 1952 werd een staatscommissie ingesteld die advies moest uitbrengen over de gewenste bestuursvorm voor grote gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners). Voorzitter was de toenmalige commissaris van de koningin in Noord-Brabant, J.E. de Quay (KVP). In haar in 1955 uitgebrachte advies wees de commissie op de overbelasting van de stedelijke bestuursor-

⁹⁷ www.parlement.com.

⁹⁸ www.parlement.com; De Rooy, *Ons stipje*, p. 219-220 en 225-226.

⁹⁹ De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', p. 298-300.

¹⁰⁰ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 243-244.

¹⁰¹ Een opsomming. In 1948 werd Breukelen-Nijenrode samengevoegd met Breukelen-Sint Pieter en in 1949 Hoogezand en Sappemeer en Maarssen en Maarseveen. In 1953 volgde een gemeentelijke herindeling rond de gemeente Utrecht (onder andere uitbreiding van Utrecht met de gemeente Rucphen gevoegd. In 1955 kwam een wet tot stand waarbij het gebied rond het dorp Elden van de gemeente Elst overging naar Arnhem, en een wet waardoor de gemeente Tiel werd uitgebreid met het dorp Drumpt en de gemeente Wadenooijen werd opgeheven. Eveneens in 1955 kwam een wet tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard tot stand, waardoor het aantal gemeenten daar werd teruggebracht van twaalf naar zeven. In 1957 werd het grondgebied van de gemeenten Tienhoven (Utrecht) en Westbroek verdeeld over Maarssen en Maartensdijk; ook werd de grens tussen Gelderland en Noord-Brabant gewijzigd en de gemeente Alem, Maren en Kessel opgeheven. In 1959 werden de gemeenten Opmeer en Spanbroek verenigd evenals Roermond en Maasniel ook kwam er een wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Gelderland waardoor de splitsing van Stichts en Gelders Veenendaal ophield te bestaan. In 1960 ten slotte kwam de gemeentelijke herindeling van het eiland Schouwen-Duiveland tot stand, waar zestien kleine gemeenten werden opgeheven en vier nieuwe gemeenten (Brouwershaven, Duiveland, Middenschouwen en Westerschouwen) werden gevormd. (www.parlement.com)

¹⁰² Bos e.a., 'Het parlement', p. 92.

¹⁰³ Tussen 1850 en 1870 werd het aantal gemeenten met slechts een kwart verminderd, van 1209 naar 912. Zie: Breunese en Van der Heijden, 'Bestuurlijke organisatie in Nederland', p. 512.

¹⁰⁴ Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 247.

ganen en op de moeilijkheid om het nodige inzicht te verkrijgen in de gang van zaken, waardoor in de steden een onevenredig grote invloed van gespecialiseerde ambtelijke diensten was ontstaan. Aanpassing van de bestuursorganisatie in de grote steden aan de veelsoortigheid en de ingewikkeldheid van de nieuwe taken was dringend nodig.¹⁰⁵ De voorstellen van de commissie-De Quay waren voor de minister aanleiding een algehele herziening van de Gemeentewet te entameren.

Nieuwe bestuursorganen?

Intussen leidden de problemen in de ruimtelijke ordening, veroorzaakt door de snelle industrialisatie en urbanisatie, tot bestuurlijke crises in stedelijke agglomeraties. Al in 1947 had de staatscommissie onder voorzitterschap van A. Koelma, burgemeester van Alkmaar, ervoor gewaarschuwd dat de gemeentewettelijke regelingen ontoereikend waren waar het ging om agglomeratievoorzieningen. De staatscommissie-Koelma adviseerde daarom de oprichting van een stelsel van districten, een vierde bestuurslaag tussen provincie en gemeenten. Deze oplossing ging de Tweede en de Eerste Kamer en de minister te ver. Uiteindelijk werd in 1950 gekozen voor een Wet gemeenschappelijke regelingen. Zolang de mogelijkheden voor de 'gewone' samenwerking tussen gemeenten, die door deze wet nog weer werden uitgebreid, slechts in betrekkelijk geringe mate werden benut, was er aan een ingrijpende oplossing, zoals die van de commissie-Koelma, geen behoefte.¹⁰⁶ Vanaf het midden van de jaren vijftig gingen de gedachten hernieuwd in de richting van 'een vierde bestuurslaag': voor probleemgebieden als de IJmond, de agglomeratie Den Haag en Rijnmond was een bijzondere oplossing nodig. Bestuursregelingen lieten daar lang op zich wachten. De druk vanuit de Tweede Kamer om bevoegdheden over te dragen was groot.¹⁰⁷

In 1956 dienden de ministers Struycken (Binnenlandse Zaken) en Witte (Volkshuisvesting en bouwnijverheid) een wetsvoorstel in over bevordering van een evenwichtige ontwikkeling in het gebied van de IJmond, waarbij onder meer een Raad voor de IJmond zou worden ingesteld. Het wetsvoorstel werd in 1959 weer ingetrokken. Beel bracht in 1955 samen met minister van Verkeer en Waterstaat J. Algera een wet tot stand tot instelling van een openbaar lichaam voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders.¹⁰⁸

Het grootste probleem was echter de Rijnmond. De gemeente Rotterdam verlangde een omvangrijke uitbreiding van haar grondgebied om een verdere ontwikkeling van de haven mogelijk te maken. Daarvoor waren allerlei grenswijzigingen nodig. Dat vroeg om een inter- of bovengemeentelijke oplossing. Al snel bleek echter dat de Wet gemeenschappelijke regelingen geen uitkomst bood. In 1958 raakte het overleg in een impasse. De minister van Binnenlandse Zaken stelde in oktober van dat jaar een commissie in die tot taak had een gezamenlijk standpunt van gedeputeerde staten van Zuid-Holland en de regering inzake de bestuurlijke organisatie in het Nieuwe Waterweggebied voor te bereiden. Deze commissie werd aangeduid als de commissie Klaasesz, naar haar voorzitter J. Klaasesz, commissaris van de koningin in de provincie Zuid-Holland. De commissie bracht in 1960 een advies uit tot instelling van een openbaar lichaam voor het gebied rond de Nieuwe Waterweg, waarbij het Botlekgebied aan de gemeente Rotterdam moest worden toegevoegd. Het takenpakket, dat de commissie aan het in te stellen openbaar lichaam toebedacht, zou in grote lijnen overeenkomen met dat in de Wet openbaar lichaam Rijnmond van 1964.¹⁰⁹

Begin jaren zestig werd de organisatie van het binnenlands bestuur opnieuw ter discussie gesteld, en opnieuw werden er voorstellen gedaan voor de innovatie van het middenbestuur. De problemen op het gebied van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting konden met intergemeentelijke samenwerking maar moeilijk worden opgelost. Deze problematiek werd voor het eerst gesignaleerd in de Nota over de Ruimtelijke ordening, die in 1960 verscheen. De nota pleitte voor gebiedsuitbreiding voor middelgrote steden en nieuwe bestuursvormen voor de grootste agglomeraties.¹¹⁰

¹⁰⁵ *Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm grote gemeenten* (verslag commissie-De Quay).

¹⁰⁶ Elzinga en Dölle, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, p. 55-56.

¹⁰⁷ Van der Meer e.a. 'Van nachtwakersstaat', p. 240-241 en 'Lopende en onomstreden zaken' (2007), p. 98.

¹⁰⁸ www.parlement.com.

¹⁰⁹ *Rapport van de Commissie Nieuwe Waterweg* (rapport van de commissie-Klaasesz).

¹¹⁰ Boogers en Hendriks, *Middenbestuur in discussie*, p. 2-3.

Invloed van buitenaf: specialisten en adviescommissies

Zoals reeds is opgemerkt, professionaliseerde en verwetenschappelijkte het openbaar bestuur in de naoorlogse periode. Ambtenaren en wetenschappelijke experts gingen steeds nauwer samenwerken. Er ontstond een rijk geschaakt systeem van advies- overleg en beslissingsinstanties. In zijn *De sociologische verleiding* legt Jonker veel nadruk op deze ‘verstrengeling van de vierde en de vijfde macht’.¹¹¹ De invloed van experts van buitenaf op het politieke debat over het beleid is voor de jaren 1950 desondanks niet makkelijk aan te geven.

Veel dominante ideeën dateerden uit het interbellum, zoals die over de subsidiariteit, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de kwestie centralisatie-decentralisatie. De katholiek J.A. Veraart – in 1950-1955 kroonlid van de SER – was in de jaren 1920 de geestelijke vader van de PBO. Groot prestige genoot nog steeds G.A. van Poelje, de vooroorlogse grondlegger van de bestuurswetenschappen in Nederland. Zijn afscheid als lid van de Raad van State, in 1959, was zelfs aanleiding voor een van de eerste afleveringen van het ‘Stan Huygens jaartal’ in *De Telegraaf*.¹¹² In de jaren 1950 zat Van Poelje een aantal commissies voor, zoals de staatscommissie voor de Pensioenwetgeving (1949-1957). In 1948 verwees Oud in een toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten naar Van Poeljes analyses van het ‘nationaliseringsproces’ in de vermindering van de gemeentelijke autonomie; er moest eerst gecentraliseerd worden voordat de decentralisatie kon plaatsvinden.¹¹³

Van bijzonder belang voor het beleid waren de adviezen van de verschillende commissies die in de onderhavige periode door de regering om raad werden gevraagd. Het grote aantal commissies diende mede om problemen te depolitiseren en te ‘objectiveren’, een adempauze in het debat in te laten en voorstellen of beslissingen te legitimeren tegenover een Kamermeerderheid.¹¹⁴ Behalve Oud en Koelma waren de voorzitters van de commissie die voor het openbaar bestuur van belang waren, commissaris van de koningin. Vaak waren de problemen zo gecompliceerd dat de betreffende commissie lang over haar werk deed. Uitgerekend de commissie-Klaasesz, die de ordening van het Rijnmondgebied bestudeerde en toch tamelijk snel (want

binnen twee jaar) met haar advies kwam, werd in 1959 vergeleken met een ‘broedende kip’.¹¹⁵ Vanuit de Tweede Kamer werd de minister veelvuldig aangespoord de commissies sneller te laten werken omdat het beleid vertraging ondervond.

Een andere invloedrijke bestuurskundige was J. in ’t Veld (PvdA), minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting in 1948-1952 en daarna lid van de Eerste Kamer. Diens proefschrift uit 1929 over de voor- en nadelen van decentralisatie van het openbaar bestuur vormde een belangrijke inspiratiebron voor de commissie-De Vos van Steenwijk.¹¹⁶ Een invloedrijke ‘buitenstaander’ was ten slotte ook David Simons, buitengewoon hoogleraar bestuurswetenschappen in Rotterdam. Hij was onder meer lid van de commissie-De Vos van Steenwijk. In opdracht van de gemeente Rotterdam schreef hij in januari 1959 – samen met de Utrechtse hoogleraar staats- en administratief recht W.F. Prins – een voorontwerp van wet voor een bovengemeentelijke regeling van de bestuursvraagstukken in het gebied van de Nieuwe Waterweg.¹¹⁷ Veel elementen van dit ontwerp zouden terugkomen in het rapport van de commissie-Klaasesz, dat begin 1960 verscheen. Simons werd overigens in de Tweede Kamer aangehaald als pleitbezorger van de gemeentelijke autonomie. ‘Vertrouwd mag worden, dat de Minister inderdaad zich steeds moge herinneren de woorden van professor Simons, dat men er tegen diene te waken door te ver gaand toezicht de vlam van durf en energie bij de plaatselijke bestuurders te doven.’¹¹⁸ Dat was het zoveelste pleidooi voor decentralisatie.

Besluit

In zijn toespraak voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van juli 1950 formuleerde voorzitter Oud het probleem dat het openbaar bestuur tijdens de jaren vijftig zou domineren als volgt:

‘Voor de jaren 1948 tot en met 1950 heeft de getroffen noodvoorziening aan de overgrote meerderheid der gemeenten weer een behoorlijke financiële basis gegeven. Helaas zal de noodvoorziening 1951 niet vervangen kunnen worden door een definitieve regeling. Hiervoor is de tijd nog niet rijp en met name is het belastingstelsel nog te veel

¹¹¹ Jonker, *De sociologische verleiding*, p. 160-165.

¹¹² *De Telegraaf*, 19 januari 1959.

¹¹³ KHA 1949-1950, p. 8154. Tot op hoge leeftijd bleef Van Poelje actief. De totstandkoming van een ‘vierde bestuurslaag’ was voor hem een schrikbeeld omdat deze de afstand tussen bestuurder en bestuurde te veel zou vergroten. Een ‘tweede Thorbecke’ zou een ramp zijn, verklaarde hij nog in augustus 1972. Zie *Leeuwarder Courant*, 18 augustus 1972.

¹¹⁴ Bos e.a., ‘Het parlement’, p. 91-92.

¹¹⁵ *Het Vrije Volk*, 11 maart 1959.

¹¹⁶ In ’t Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*. Vgl. *Rapport van de Commissie territoriale decentralisatie*, p. 12-13.

¹¹⁷ KHA 1959, p. 14611.

¹¹⁸ HTK 1951-1952, Bijl. 2300 V, nr. 6, VV, p. 1.

aan verandering onderhevig. Echte zelfstandigheid zullen de gemeenten zich niet kunnen verwerven zolang zij niet op een hechte financiële basis komen te rusten.¹¹⁹

Eenzijds werden decentralisatie en herstel van de autonomie van provincies en gemeenten dringend noodzakelijk geacht. Anderzijds dwongen financiële beperkingen en het streven in heel Nederland dezelfde regels toe te passen, tot interventies van de rijksoverheid. Al met al trad de staat steeds meer op als een krachtige regisseur van de publieke zaak. De dominante stroming in het tijdvak van de jaren 1950 was ongetwijfeld de opvatting dat de staat een centrale rol diende te spelen in het openbaar bestuur. De tendens tot centralisatie zou zich tot halverwege de jaren zeventig doorzetten. De lokale overheid werd steeds meer medebeleidsmaker en steeds minder zelfstandig beleidsmaker.¹²⁰ Nader onderzoek is nodig over de invloed van de discussie in de bestuurswetenschap op het beleid. In het parlementaire debat werd daar niet naar verwezen. Ook de politieke scheidslijnen in de standpunten van de Tweede Kamer zijn moeilijk aan te wijzen. De meeste fracties hadden zowel de decentralisatie als de autonomie van de lagere overheden hoog in het vaandel, maar als het erop aan kwam, gaven zij toch hun steun aan het regeringsbeleid.

¹¹⁹ *Nieuwsblad van het Noorden*, 11 juli 1950.

¹²⁰ Den Hoed en Schouten, 'De publieke zaak', p. 78; Veldheer, *Kantelend bestuur*, p. 103.

De jaren tachtig: Van blauwdrukdenken naar sturing van efficiënte bestuurslagen

Johan van Merriënboer

Begripsbepaling, vraagstelling en beeldvorming

‘Met het openbaar bestuur wordt hier bedoeld op de relaties tussen het binnenlands bestuur en de rijksoverheid’, aldus de Raad voor binnenlands bestuur (Rbb) in een in juli 1987 uitgebracht jaarrapport. Twee jaar eerder had de minister van Binnenlandse Zaken het begrip ‘binnenlands bestuur’ gereserveerd voor ‘de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen)’. Aan ‘openbaar bestuur’ werd toen nog een ruimere invulling gegeven: het gehele overheidsbestuur op rijksniveau, inclusief bijvoorbeeld het buitenlands beleid.¹²¹ Dit artikel sluit aan bij het begrip zoals de Rbb dat in 1987 definieerde. ‘Openbaar bestuur’ slaat op de relaties en verhoudingen tussen bestuurslagen. Hoe hebben die verhoudingen zich in de jaren tachtig ontwikkeld? Welke ideeën had men in die tijd over de taakverdeling, over de optimale schaal van de lagere overheden en over de relatie van de burger tot zijn bestuur en die van de kiezer tot de gekozen vertegenwoordiger?

In recente literatuur plaatsen diverse auteurs de kanttekening dat deze periode te dichtbij ligt om definitieve conclusies te kunnen trekken.¹²² Lijnen die in de jaren tachtig zijn uitgezet, werken nog steeds door. Wie de situatie van 31 december 1979 vergelijkt met die op 1 januari 1990 – bijvoorbeeld door de toelichtingen bij de begrotingen van Binnenlandse Zaken voor 1980 en 1990 naast elkaar te leggen – ontdekt niettemin opvallende verschillen in toon en aanpak. Van een revolutionaire omslag is in de krantenkoppen van die tijd echter niets terug te vinden. Het binnenlands bestuur sprak weinig tot de verbeelding, kende geen crisis en was al helemaal geen zaak van leven of dood. De vondst van gif onder een nieuwbouwwijk in Lekkerkerk was in april 1980 groot nieuws. Hetzelfde gold voor de gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg (januari 1982) en de benoemingen van Hans Wiegel in Friesland (april 1982), Ed van Thijn in Amsterdam (juni 1983) en Dries van Agt in Noord-Brabant (juni 1983). Veel aandacht kregen eveneens de ambtenarenstakingen van november 1983, de

erkenning van Flevoland als twaalfde provincie (januari 1986), de vechtpartij van burgemeester Smallegen na een avondje stappen (najaar 1988), de privatisering van de PTT (januari 1989) en een pal voor de verkiezingen toegezegde salarisverhoging voor ambtenaren (augustus 1989). Krakersrellen, demonstraties van actiegroepen, problemen met minderheden en de toenemende criminaliteit in de steden haalden ook regelmatig de krant.

Vrij algemeen bestond in de jaren tachtig het idee dat het openbaar bestuur slecht functioneerde. Staat en ambtenaar werden verguisd.¹²³ Het populaire beeld van de rijksoverheid werd – afgezien van koningin Beatrix en premier Lubbers – vooral ingekleurd door no-nonsense bewindslieden als De Koning, Ruding, Smit-Kroes en Dales. Het beeld bij het grote publiek van het provinciebestuur in die jaren werd in hoge mate bepaald door de commissarissen van de koningin van Friesland en van Noord-Brabant. De eerste liep als ‘orakel van Ljouwert’ zijn partijgenoten in Den Haag regelmatig voor de voeten, de tweede voelde zich als commissaris in Den Bosch ‘een tweedimensionaal deerniswekkende figuur’, ingeklemd tussen het Rijk en de gemeenten, en zonder noemenswaardige bevoegdheden binnen de provincie. Wat het gemeentebestuur betreft, domineerde het beeld van de opdringerige wethouder Hekking van de fictieve gemeente Juinen (‘tussen Zeulen en Ter Weksel’), die in 1982 zijn debuut maakte op televisie. Het karikaturale beeld van de gemeentebestuur werd in 1986 neergezet door het personage ‘Sjakie’ in de film *Flodder*.

Algemene sociaaleconomische, politieke en bestuurlijke context

Nederland ging indertijd gebukt onder een zware economische crisis: negatieve groei, massawerkloosheid en een gebrek aan perspectief. De jeugdwerkloosheid steeg in 1983 tot twintig procent. De situatie was het slechtst in steden met veel verouderde woningen en allochtone inwoners. Er heerste een gevoel van algehele malaise (‘no future’) dat mede was ingegeven door de angst voor een kernoorlog.

¹²¹ HTK 1987-1988, Bijl. 20 233, Kabinetsstandpunt Jaarrapport onderzoek Openbaar Bestuur, nr. 1, brief 23 november 1987; HEK 1985-1986, Bijl. 19 098, Opheffing Raad voor het binnenlands bestuur, nr. 5, nota 25 november 1985.

¹²² Zie bijvoorbeeld Den Hoed en Schouten, “De publieke zaak”, p. 104, noot 14; Van der Meer e.a., ‘Van nachtwakersstaat’, p. 223 en 252.

¹²³ Ringeling en Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht*, inleiding, p. 10.

Koot en Bie – het gemeentebestuur van Juinen – vonden het begrip ‘doemdenken’ uit.¹²⁴ Het geloof in de maakbare samenleving verdween. Het individu was in, het collectief uit. Dit werd onderstreept door het enorme succes van de Walkman, die Sony in 1979 had geïntroduceerd. Het economisch-culturele klimaat werd bepaald door de exportsuccessen van Japanse multinationals, de opkomst van het managementdenken¹²⁵ en het nieuwe Europese elan onder Jacques Delors (het project voor een interne markt, ‘Europa 1992’¹²⁶). Koningin Beatrix en minister-president Lubbers personifieerden de verzakelijking en professionalisering die in die jaren de toon aangaven.

In de jaren zestig en zeventig had zich een proces van deconfessionalisering en ontzuiling in de Nederlandse samenleving voltrokken. Dat resulteerde in een lossere binding van burgers aan traditionele maatschappelijke structuren. Bestaande zekerheden verdwenen, kerken liepen leeg en kiezers raakten op drift. De door de PvdA toegepaste polarisatiestrategie, gericht op de vorming van een linkse meerderheid, leidde in de loop van de jaren zeventig tot een politieke impasse. Het kabinet-Van Agt/Wiegel (1977-1981) kwam aan uitvoering van het saneringsplan *Bestek '81* nauwelijks toe door tegenwerking van linkse ‘loyalisten’ uit eigen kring, en het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982) bleek een ramp. De polarisatie vormde uiteindelijk een belangrijke prikkel voor de confessionele partijen KVP, ARP en CHU om zich te hergroeperen. Onder het minister-presidentschap van Lubbers (1982-1994) zou het CDA als derde politieke hoofdstroming een centrale machtspositie innemen tussen VVD en PvdA.

Met het CDA in het centrum gaf het op harmonie gerichte consensusmodel weer de toon aan. In de praktijk was daarvan weinig te merken omdat de eerste twee kabinetten-Lubbers – een coalitie van het CDA met de VVD – harde bezuinigingen doorvoerden die op veel maatschappelijk verzet stuitten. De coalitie was echter politiek stabiel. Het CDA had na 1982 geen last meer van loyalisten en de PvdA had zichzelf buiten spel gezet met haar afwijzing van de plaatsing van kruisraketten. Daarnaast bracht de dreiging van overheidsingrijpen in de loonontwikkeling de vakbeweging ertoe een overeenkomst te sluiten met de werkgevers over loonmatiging (Akkoord van Wassenaar, 24 november 1982). Daarmee kwam een eind aan jarenlange polarisatie tussen de sociale partners. De overlegeconomie of ‘het

poldermodel’ begon weer te functioneren.

In de jaren zestig en zeventig was ook de spanning opgelopen tussen maatschappelijke ontwikkeling, politiek draagvlak en bestuurlijke daadkracht. Op centraal niveau schoot het sturend vermogen van de rijksoverheid tekort. Logge, verkokerde departementen waren moeilijk in beweging te krijgen. Daaronder werden provincies en gemeenten geconfronteerd met toenemende druk uit ‘Den Haag’, ook wat financiën betreft. De verzorgingsstaat had veel taken naar zich toegetrokken en de verhoudingen binnen het huis van Thorbecke op scherp gezet. Slagvaardig bestuur was gediend met schaalvergroting. Lagere overheden probeerden de schaalproblematiek vooral aan te pakken via allerlei samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen uit 1950. Een WRR-rapport uit 1975 repte over 1500 gemeenschappelijke regelingen, inclusief vijftig pré-gewesten met een ruimere taakstelling.¹²⁷ Daarnaast stond op het niveau van de burger vooral de roep om meer democratie centraal. De zeggenschap diende zo dicht mogelijk bij die burger te worden gelegd. De Nederlandse kiezer wilde ook invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de regering.

De opbouw van de verzorgingsstaat in de periode 1945-1975 had dus een aantal knelpunten in de bestuurlijke inrichting van Nederland aan het licht gebracht: verkokering op centraal niveau, schaalproblemen bij lagere overheden en burgers die meer inspraak wilden. Knopen werden hierover jarenlang niet doorgehakt, omdat (potentiële) regeringspartijen verdeeld waren over de wijze waarop die problemen moesten worden aangepakt. Bovendien schiep de al genoemde polarisatiestrategie een klimaat waarin moeilijk tot compromissen kon worden gekomen. Onder druk van de crisis keerde de wal uiteindelijk het schip. Het socialezekerheidsstelsel bleek veel duurder dan verwacht.

Volumebeheersing en herstel van de centrale financiële controle kregen de hoogste prioriteit. Daarna moest eerst de crisis worden bestreden voordat er aan (kostbare) bestuurlijke reorganisatie en democratisering kon worden gedacht. Die twee onderwerpen vielen dan ook min of meer van de politieke agenda af.

¹²⁴ www.youtube.com/watch?v=j3oVEEpgsAk met een muzikale bijdrage van B&W over de financiële crisis en de verruiming van de precariobe-lastig ten behoeve van het jeugdbeleid c.q. een optreden van Doe Maar.

¹²⁵ Keulen, *Monumenten van beleid*, p. 187 en verder.

¹²⁶ HTK 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 3.

¹²⁷ Voorlopige WRR, *De organisatie van het openbaar bestuur*, p. 66. Te raadplegen via: www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/De_organisatie_van_het_openbaar_bestuur.pdf.

Dominante visie en bestuurskundig discours

Het parlement was goed op de hoogte van de problemen van het openbaar bestuur, beschikte over veel expertise en kon voldoende tegenspel bieden, maar de regering hield het initiatief. De bewindslieden op Binnenlandse Zaken bepaalden wat de toon en de dominante visie was. Daarbij baseerden zij zich op uitkomsten van het bestuurswetenschappelijke discours. Tussen 1976 en 1992 ontwikkelde de bestuurskunde zich tot een volwaardige discipline met grote invloed op de beleidsplanning, politieke besluitvorming en beleidsuitvoering.

Het ministerschap van Binnenlandse Zaken was geen sinecure. Twee ministers stierven in het harnas – Rietkerk in 1986 en Dales in 1994 – en een derde – Van Dijk – was begin 1987 drie maanden uitgeschakeld door een hartaanval. Wiegel (1977-1981) wilde in de eerste plaats de doorzichtigheid van het openbaar bestuur herstellen ‘door uitdunning van het bos’. De overheid was er volgens hem voor de burgers, en de burgers waren er niet voor de overheid.¹²⁸ Hij pleitte voor vermindering van de ‘Haagse bureaucratie’ en spreiding van overheidsmacht, overheidskennis en overheidsgeld, een duidelijke reactie op de voornemens van het linkse kabinet-Den Uyl om macht, kennis en inkomen te spreiden. Na Wiegel werd kostbare tijd verspild door het ‘rampkabinet’-Van Agt/Den Uyl. De begrotingen voor 1982 en 1983 waren opgesteld door demissionaire ministers (Wiegel, VVD, en Rood, D66) – minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn (PvdA) kwam er in 1981 en 1982 niet aan te pas.¹²⁹

Rietkerk (VVD) kreeg tussen 1982 en 1986 te maken met grote financiële nood. Hij streefde naar een ‘bescheiden overheid’ die minder kostte, maar moest ook rekening houden met de dominante politieke positie van het CDA. Rietkerk trok in 1983 de stekker uit het slepende dossier over de reorganisatie van het binnenlands bestuur.¹³⁰ Daarmee werd de vierde bestuurslaag definitief afgewezen. De minister wilde een eind maken aan de jarenlange onzekerheid en de dreiging dat de positie van gemeenten fundamenteel zou worden aangetast, maar kostenoverwegingen waren toch doorslaggevend. Onder Rietkerk werd Flevoland de twaalfde provincie en zou Zuid-Holland uiteindelijk niet

in tweeën worden gesplitst.¹³¹ Tekenend voor die tijd is de trotse opmerking in de toelichting van de begroting voor 1986: ‘onder mijn verantwoordelijkheid zijn 149 burgemeesters benoemd, waaronder 7 vrouwen.’¹³²

Minister Van Dijk (1986-1989) schoof het binnenlands bestuur op het bord van zijn staatssecretaris en partijgenote De Graaf-Nauta. Dat illustreerde het betrekkelijk geringe politieke belang van het dossier. Van Dijk was de rechtse financiële specialist van de CDA-fractie die het kabinet in was geloodst om linkse partijgenoten bij de les te houden, niet vanwege zijn affiniteit met het binnenlands bestuur. De markt, de managers, ‘Europa 1992’ en de vermaatschappelijking van overheidstaken deden onder Van Dijk hun intrede. Nieuw in de periode 1986-1989 waren de aandacht voor rampenbestrijding – onder invloed van Tsjernobyl – de snelle ontwikkeling van de informatietechnologie (Wet persoonsregistraties, invoering Sofinummer), de inzet van voorlichting als beleidsinstrument, de nadruk op criminaliteitsbestrijding, het beleid van positieve discriminatie – in 1990 zou drie procent van het overheidspersoneel uit minderheden moeten bestaan – en de zogenaamde bestuursakkoorden. Vanaf zijn tweede begroting beschikte Van Dijk over meer financiële ruimte, die hij onder meer inzette voor diverse onderzoeken op het gebied van informatietechnologie en verbetering en differentiatie van de ambtenarensalarissen.¹³³

De toon veranderde na 1989 onder minister Dales. Zij eiste resultaten en zette aan tot bestuurskracht en dynamiek. Er was onder het kabinet-Lubbers III, waarin het CDA de VVD als coalitiepartner had ingeruild voor de PvdA, ook geld beschikbaar voor sociale vernieuwing en voor het aankleden van bestuursakkoorden. Sociale vernieuwing zou volgens Dales bestuurlijk moeten worden ingevuld met ‘een geconcentreerde actie op de terreinen arbeid, scholing, inkomen, de kwaliteit van de leefomgeving, de veiligheid en op het sociaal en cultureel terrein’.¹³⁴ Binnenlandse Zaken was niet langer een ondergeschoven kindje, maar het ‘moederdepartement dat het moet zijn’, aldus een van Dales’ partijgenoten in de Kamer.¹³⁵ Dales’ enthousiasme en dynamiek werd in die Kamer overigens algemeen toegejuicht.

Het parlement was in staat fors tegenspel te bieden aan de

¹²⁸ HTK 1978-1979, Bijl. 15 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 2-3.

¹²⁹ HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT en HTK 1982-1983, Bijl. 17 600-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT.

¹³⁰ HTK 1983-1984, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 40, brief 9 november 1983.

¹³¹ Omdat burgemeester Peper van Rotterdam er via Rietkerk in slaagde het concurrerende Rijnmond de nek om te draaien, tot woede van zijn partijgenoot Van der Louw. Zie: Van Osch, *Bram Peper*, p. 168-169.

¹³² HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 25.

¹³³ HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, passim; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 4 en 6.

¹³⁴ HTK 1990-1991, Bijl. 21 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 3, 6 en 12.

¹³⁵ HTK 1990-1991, p. 10 489.

regering en maakte zich vaak sterk voor de belangen van gemeenten en provincies. Een steekproef uit de debatten van 1980, 1984, 1988 en 1990 toont aan dat veel woordvoerders tevens wethouder of lid van de provinciale staten waren (geweest).¹³⁶ Ook de Eerste Kamer beschikte over veel expertise. De begroting voor 1980 werd er bijvoorbeeld behandeld door een oud-gedeputeerde, een oud-wethouder, twee voormalige leden van provinciale staten en maar liefst vier burgemeesters. Memorabel is nog dat vanaf 1988 de voormalige regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, Tjeenk Willink, de woordvoerder van de PvdA in de Eerste Kamer was.

Tijdens het begrotingsdebat van 17 oktober 1990 refereerden Kamerleden onder meer aan toezeggingen op een recent VNG-congres, interviews met politici in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*, een uitspraak van een secretaris-generaal in de *Staatscourant*, een rapport van de Wiardi Beckman Stichting en artikelen uit *Bestuursforum*, het orgaan van de bestuurdersvereniging van het CDA. De professionalisering van de bestuurskunde deed zich gelden in het debat. Tussen 1976 en 1992 maakte 'bestuurskunde' zich helemaal los van andere wetenschappen. Het werd een zelfstandige opleiding aan verschillende universiteiten met een handboek, een eigen vereniging, een nieuw tijdschrift en steeds meer hoogleraren (en inaugurale redevoeringen die door bestuurders en politici werden opgepikt).¹³⁷ Er klonken vaak evenveel oplossingen als er hoogleraren bestuurskunde waren. De een wilde meer orde in de chaos, de ander minder ordening en meer vrijheid.¹³⁸ De Raad voor binnenlands bestuur werd ingesteld – na aandringen van de Tweede Kamer¹³⁹ –, 'openbaar bestuur' werd een stimuleringsgebied voor maatschappijwetenschappelijk onderzoek en er kwam een School voor Openbaar Bestuur.¹⁴⁰ De bestuurskundige beleidsmedewerker verscheen op het toneel en de beleidsnota's die hij opstelde bepaalden de richting van het politieke debat.

Het 'grote debat' tussen bestuurskundigen ging in die jaren niet over de verhoudingen tussen de bestuurslagen of de relatie kiezer-gekozenen, maar over de vraag hoe de staat in

de toekomst nog doeltreffend zou kunnen sturen.

Invloedrijke publicaties waren de door J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt geredigeerde bundel *De stagnerende verzorgingsstaat* uit 1978, waarin de vraag centraal stond in hoeverre de Nederlandse democratische orde doeltreffend kon opereren in een situatie van stagnatie; het boek *De illusie van de democratische staat* uit 1982 van Paul Kalma, die afscheid nam van de maakbare samenleving en een pleidooi hield voor een voorwaardenscheppende overheid; het rapport *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer* van Ad Geelhoed uit 1983, waarin een onderscheid werd gemaakt tussen de ordenende en de sturende functie van de overheid; de rede *De verguisde staat* van Roel in 't Veld uit 1989, die stelde dat de omvang van de staatstaak niet door de politieke wil, maar door de problematiek zelf werd bepaald. In specifieke gevallen was 'trajectmanagement' nodig.¹⁴¹

De ontwikkeling van het bestuurskundig denken vond uiteindelijk in 1987 bevestiging in belangrijke rapporten van de grootste politieke partijen: *Verantwoordelijke samenleving* (CDA), *Schuivende panelen* (PvdA) en *Liberaal bestek '90* (VVD).¹⁴² De rol van het openbaar bestuur werd opnieuw politiek-ideologisch doordacht en de politiek nam de toekomst van het openbaar bestuur daarna weer in eigen hand.¹⁴³ Alle drie de rapporten bevatten pleidooien voor het terugdringen van de directe greep van de overheid op de maatschappelijke ontwikkeling en voor het vaker toepassen van het marktmechanisme. Er waren wel nuanceverschillen. De VVD vond dat de overheid zich zo weinig mogelijk met de burger moest bemoeien. Zij diende terug te treden via deregulering, privatisering en decentralisatie van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Het CDA was het met dat laatste eens, maar had een voorkeur voor 'vermaatschappelijking': overdracht naar de samenleving. De PvdA vond dat de overheid zich meer zou moeten ontwikkelen tot arbiter en medespeler dan als aanvoerder.

¹³⁶ De CDA'ers Mateman, Hennekam en Van der Heijden, de VVD'ers Hermans en Evenhuis, de PvdA'ers Stoffelen, Alders en Hummel en D66-woordvoester Wessel-Tuinstra. Daarnaast ook nog drie (oud)-gemeenteambtenaren – Schutte (GPV) Lankhorst (PPR) en Van de Berg (SGP) – een oud-beleidsmedewerker van de VNG (Ernsting, GroenLinks) en een oud-topambtenaar van Binnenlandse Zaken (Scheltema-de Bie, D66).

¹³⁷ www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf.

¹³⁸ Kooiman (red.), *De verzorgingsstaat*, passim, en met name p. 167.

¹³⁹ HTK 1984-1985, Bijl. 19 098, Opheffing van de raad voor binnenlands bestuur, nr. 3, MvA, p. 5-7.

¹⁴⁰ HTK 1983-1984, Bijl. 18 100-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 23; HTK 1989-1990, Bijl. 21 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 6.

¹⁴¹ Van Doorn en Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*; Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*; Geelhoed e.a., *De interveniërende staat*; In 't Veld, *De verguisde staat*.

¹⁴² Commissie van het WI voor het CDA, *Technologie in een verantwoordelijke samenleving*; VVD, *Discussienota Liberaal Bestek '90*; PvdA, *Schuivende panelen*.

¹⁴³ Bekkers en Van de Donk, 'Van sturing naar meta-sturing'.

Een betere organisatie van de rijksdienst?

Terug naar de knelpunten van de jaren zestig en zeventig: verkokering op centraal niveau, schaalproblemen bij lagere overheden en burgers die meer inspraak wilden. De eerste twee – macroniveau en mesoniveau – beïnvloedden elkaar sterk. De verkokering van de departementen en de toenemende centralisatie van de besluitvorming rondom de ministerraad (met al zijn onderraden, voorportalen, planbureaus en adviesraden) gingen ten koste van het lokale bestuur en de particuliere autonomie. Kleine gemeenten met schaalproblemen moesten meer onderling samenwerken om bepaalde taken te kunnen uitoefenen.¹⁴⁴ Het eerste kabinet-Van Agt besloot in juli 1978 tot de instelling van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst onder voorzitterschap van VVD-politicus Henk Vonhoff, destijds burgemeester van Utrecht. De commissie moest advies uitbrengen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en het feitelijk functioneren daarvan. Het advies leverde een inventarisatie van de problematiek op die zijn neerslag vond in vijf rapporten die tussen 1979 en 1981 werden gepubliceerd. De commissie legde de nadruk op het tekort schieten van het sturend vermogen van de centrale overheid en beval maatregelen aan om de verkokering te doorbreken. De rijksoverheid moest slagvaardiger en flexibeler worden. Het denken in blauwdrukken zou moeten worden vervangen door een praktische bestuurlijke instelling waarbij precies de juiste instrumenten werden gebruikt om bepaalde problemen op te lossen.¹⁴⁵ Het tweede kabinet-Van Agt stelde in november 1981 in zijn regeringsverklaring dat het de problematiek die de commissie in kaart had gebracht in haar totale samenhang wilde aanpakken: 'Veranderingen in de traditionele bestuursstructuur van de overheid zijn hard nodig. Bestuurlijke innovatie is een voorwaarde voor verbetering van de kwaliteit van de democratie [...] aan een ingrijpende reorganisatie van de rijksdienst [zal] niet zijn te ontkomen.' Het kabinet was van plan het aantal coördinerende bewindslieden terug te brengen en te gaan werken met enkele projectbewindslieden. Elk jaar zou het rond Prinsjesdag een actieprogramma presenteren. Er werd een plan aangekondigd voor het versterken van het vermogen tot reorganisatie, een departementaal herindelingsplan en een decentralisatieplan. PvdA-minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn en zijn

staatssecretaris en partijgenote Saskia Stuiveling kregen echter nauwelijks de tijd om een begin te maken met deze ambitieuze plannen. Het kabinet was al demissionair toen Stuiveling het decentralisatieplan gereed kreeg. Het had intussen op 1 februari 1982 wel een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst aangesteld, Herman Tjeenk Willink, een oud-topambtenaar van Algemene Zaken die adviseur was geweest van de commissie-Vonhoff. Hij zou in functie blijven tot 1 oktober 1986 en jaarlijks rapporteren over de voortgang van het project.

Onder grote financiële druk keerde de wal het schip ten tijde van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986), een coalitie van CDA en VVD. Dit no-nonsense kabinet opereerde op basis van kwantitatieve financieel-economische criteria en moest lapmiddelen inzetten voor de korte termijn. Dure structurele oplossingen waren geen optie. Het openbaar bestuur werd beschouwd als een deel van het probleem. Dat negatieve beeld straalde af op de ambtenaren, die er ook fors op achteruitgingen, als sluitpost op de begroting.¹⁴⁶ De discussie over de rol van de grote, boze staat laaide op in 1983, aan de vooravond van 'Orwell-jaar' 1984. De overheid met zijn verkokerde bureaucratie zou de crisis verergeren en vooruitgang belemmeren.

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Lubbers stond dat de Kamer elk jaar voor het zomerreces een actieprogramma zou ontvangen. Aansluitend op de rapportage van Vonhoff ging het kabinet onmiddellijk over tot 'het opnieuw modelleren van de overheidsorganisatie', te beginnen met de sanering van de externe advisering. De volgende jaren werd duidelijk 'dat de bevoegdheidsverdeling tussen de overheidsniveaus, de aard en de mate van regelgeving en het personeelsbeleid, het management en de administratieve procedures binnen de rijksdienst verbetering behoeven', aldus minister Rietkerk in 1984. Bovendien zou 'een beweeglijke, slagvaardige en waar mogelijk kleinere overheidsorganisatie [...] ook de economische opleving bevorderen'. De actieprogramma's van de regering waren niet in eerste instantie gericht op verbetering van het sturend vermogen, maar op bezuinigen en saneren. Met de 'grote operaties' (deregulering, privatisering, heroverweging, decentralisatie, formatievermindering, reorganisatie rijksdienst) gaf het kabinet-Lubbers I een eigen draai aan het programma van de commissie-Vonhoff. Deze operaties waren klimaatbepalend en schudden de overheidsorganisatie stevig wakker.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Den Hoed en Schouten, "De publieke zaak", p. 83.

¹⁴⁵ HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 2 en 17.

¹⁴⁶ Zeer evident: HTK 1984-1985, Bijl. 18 600-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 3: 'Het totaal van de overheidsuitgaven dient ook dit jaar te worden verminderd. Dit betekent dat op zich wenselijke uitgaven niet kunnen worden gerealiseerd. Zo zullen in het komend begrotingsjaar, ter wille van de verlaging van het financieringstekort, weer maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel en het Gemeentefonds en het Provinciefonds moeten worden genomen.'

¹⁴⁷ Interview H.D. Tjeenk Willink, *Bestuurskunde* 14 (2005) afl. 7/8; Quené in: Ringeling en Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht*, p. 27.

Tussen 1982 en 1986 zou elk jaar twee procent van de Haagse ambtenaren moeten verdwijnen. Daarnaast werden het Provinciefonds en het Gemeentefonds fors gekort (én extra gekort mede ‘ter stimulering van een intensievere toepassing van de profijtgedachte’). Gemeenten kregen overigens wel enige compensatie voor de torenhoge uitgaven aan bijstand en vanaf 1984 ook nog een bedrag bestemd voor minderheden en achterstandsgebieden.¹⁴⁸ De meeste lagere overheden hadden in die tijd echter geen enkele ruimte voor nieuw beleid

Onder het kabinet-Lubbers II (1986-1989) – opnieuw centrumrechts – werd de toon verder aangescherpt. De grote operaties werden voorzien van een neoliberal ideologisch fundament. Aan het terugtreden van de overheid werd toegevoegd: ‘ten gunste van de marktsector’. Het kabinet presenteerde zich met de slogan ‘minder overheid en beter’ en sloeg door in de richting van een BV Nederland. ‘Klantgerichtheid’ vormde een speerpunt en minister Van Dijk sprak over ‘de producten’ van zijn departement. Het ministerie kreeg een bedrijfsmatige structuur met zelfstandige lijnmanagers en een *management development* programma.¹⁴⁹

Het effect van ‘Vonhoff’ op de slagvaardigheid en het sturend vermogen van de rijksoverheid was uiteindelijk vrij gering: geen kleinere kabinetten en taakministers, wel ‘een afslankingstaakstelling en flankerend beleid’, herziening van het ambtenarenoverleg, beloningsdifferentiatie, *management development* en decentralisatie van het personeelsbeleid.¹⁵⁰ Minister Dales stelde in 1990 dat de afslankingsoperatie was afgesloten. Bij de organisatie van de rijksdienst zou volgens haar ‘kwaliteitsverbetering’ als doel voorop moeten staan. Daarnaast zou stedelijke schaalvergroting gestimuleerd moeten worden.¹⁵¹

Slagvaardiger binnenlands bestuur?

In 1975 constateerde de WRR in een invloedrijk rapport over de organisatie van het openbaar bestuur dat lagere overheden steeds minder invloed hadden. Dit werd veroorzaakt door het achterblijven van de bestuurlijke bij de maatschappelijke schaalvergroting, en door de toenemende centralisatie van taken en bevoegdheden en het werven van

middelen. De WRR stelde voor het aantal provincies te vergroten, het takenpakket van die provincies uit te breiden en het beleid van lagere overheden beter te coördineren. In 1980 achtte de commissie-Vonhoff op haar beurt decentralisatie wenselijk omdat dit per saldo de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zou kunnen verbeteren.¹⁵²

Het idee in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was dat het binnenlands bestuur diende te worden aangepast aan de vanaf de jaren vijftig opgebouwde, gecentraliseerde verzorgingsstaat. Verder zou een eind moeten worden gemaakt aan de wildgroei aan gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden die gemeenten in die jaren waren aangegaan om hun bestuurskracht te vergroten. Door middel van decentralisatie zouden beslissingen – inclusief financiële bevoegdheden – zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden gebracht. De plannende, coördinerende, stimulerende en sturende rol van de provincie zou versterkt moeten worden.¹⁵³

De gemeentelijke en provinciale autonomie – de vrijheid om zelf het initiatief te nemen tot het voeren van bepaald beleid – was en bleef daarbij een knelpunt. Die autonomie sloot nauw aan bij de wil tot behoud van historische ‘oudhollandse’ vrijheden en de afkeer van een sterke centrale macht.¹⁵⁴ Bestuurders van lagere overheden wilden hun historisch gegroeide en grondwettelijk gewaarborgde privileges niet prijsgeven. Addertje onder het gras was namelijk dat gemeenten zouden moeten worden opgeschaald. ‘In het functioneren van het bestuursstelsel vormen gemeenten die onvoldoende bestuurskracht kunnen opbrengen zwakke schakels, die afbreuk doen aan de mogelijkheden van andere gemeenten en het optimaliseren van samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen’, luidde het standpunt van het departement.¹⁵⁵

Aanvankelijk nam het kabinet-Van Agt de uitgangspunten voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur eenvoudig over van zijn voorganger: ‘het streven naar een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur; de wens tot handhaving van drie bestuurslagen; voorkeur voor versterking van de provincies en gemeenten; de noodzaak om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de drie lagen

¹⁴⁸ HTK 1984-1985, Bijl. 18 600-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2, 9 en 19 en HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 27.

¹⁴⁹ HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2-3 en HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2, en Bijl. 19 827, Afslanking rijksoverheid 1988-1990, nr. 41, Verslag mondeling overleg, p. 4-5.

¹⁵⁰ HTK 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 5.

¹⁵¹ HTK 1990-1991, p. 11-544 en verder. De VVD-fractie dacht daar anders over: *ibidem*, p. 10-480 en verder.

¹⁵² Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan*, p. 131.

¹⁵³ HTK 1980-1981, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 28, MvA, 25 november 1980, p. 8.

¹⁵⁴ Van Ruller, ‘Bestuurlijke herordening in Nederland’, p. 400; Daalder, ‘De ontwikkeling van de parlementaire democratie in Nederland’, p. 59.

¹⁵⁵ HTK 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 27.

mede door middel van decentralisatie'.¹⁵⁶ Wiegel schrapte overigens in 1978 wel zeven provincies uit de plannen van het kabinet-Den Uyl om te gaan werken met 24 bestuurlijk opgetuigde miniprovincies. Dan zouden er dus nog 17 overblijven, een uitbreiding met zes. Op dat moment was er al jarenlang gediscussieerd over gemeentelijke schaalvergroting, het opknippen van provincies in meerdere gewesten of een tussenform als 'vierde bestuurslaag' à la het Openbaar Lichaam Rijnmond.¹⁵⁷ Politici en bestuurders waren sterk verdeeld. Veel gemeenten keerden zich tegen constructies die het mogelijk maakten het grondbeleid en de bestemmingsplanbevoegdheid naar de provincies te doen overgaan. Omstreeks 1980 bepleitten alleen PvdA en D'66 nog fundamentele hervormingen. De PvdA wilde vooral integrale regionale beleidsplanning, het CDA wilde een systematische gemeentelijke herindeling met gemeenschappelijke regelingen, maar geen regionale bestuurslaag, de VVD wenste versterking van gemeenten en een speciaal statuut voor grote steden en D66 vond vooral dat de bestuursmentaliteit moest worden gedemocratiseerd.¹⁵⁸ Vanwege haar centrale machtspositie waren de opvattingen van het CDA dominant. De partij was voor een terughoudende rol voor de overheid en wilde veel ruimte laten aan intermediaire instituties en organisaties van burgers ('het maatschappelijk middenveld'). Het CDA had een lange bestuurstraditie en veel invloed op gemeentelijk en provinciaal niveau. In 1986 waren 406 burgemeesters lid van het CDA, 153 van de PvdA en 122 van de VVD.¹⁵⁹ Ter vergelijking: de zetelverdeling dat jaar in de Tweede Kamer was 54-52-27. De afkeer van het CDA van experimenten met regiovorming, agglomeraties en grote stedenbeleid droeg waarschijnlijk bij aan de impasse waarin de reorganisatie van het openbaar bestuur in de jaren tachtig terecht kwam. Bij een debat hierover in het najaar van 1990 citeerde de woordvoerder van de PvdA een prominente bestuurskundige uit kringen van het CDA: 'Hoe je het ook wendt of keert, het waren CDA-politici die de plannen de nek omdraiden. Het is een ereplicht voor CDA-politici om nu de rommel op te ruimen.' De CDA-woordvoerder repliceerde dat op PvdA-gewestvergaderingen alleen maar gesproken werd over budgetafsplittingsen en agglomeratiebesturen

waar oude PvdA-leden niets van begrepen.¹⁶⁰

Gerrit van Poelje, een van de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde, stelde ooit dat er eerst gecentraliseerd moet worden voordat er decentralisatie kan plaatsvinden.¹⁶¹ In de jaren tachtig was zeker sprake van centralisatie in de richting van het departement. De ministerraad droeg Binnenlandse Zaken steeds meer coördinerende taken op: etnische minderheden en woonwagengebieden, bodemsanering (na de gifvondst in de bodem van Lekkerkerk), LPG-aanlanding enzovoorts. Dat leidde in 1980 tot de vorming van een nieuw directoraat-generaal Binnenlands Bestuur.¹⁶² Veel beleid vloeide voort uit die coördinerende taken, inclusief decentrale inbreng en uitvoering. Uit de jaarlijkse toelichtingen kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat er een rechtstreekse lijn loopt van de beleidsvoornemens na de treinkapingen door Zuid-Molukse jongeren ten tijde van het kabinet-Den Uyl via het minderhedenbeleid en de decentralisatie daarvan, de 'multiculturele samenleving', het achterstandsbeleid en het grootste stedenbeleid naar de sociale vernieuwing (met bijbehorend budget voor steden met de grootste problemen) van het kabinet-Lubbers III.¹⁶³

De positie van het ministerie was wel dubbelzinnig. Het stelde zich op als kampioen van de decentrale overheden tegenover de verkokerde – en concurrerende – departementen van bijvoorbeeld Welzijn, Onderwijs en Volkshuisvesting. Voor het ministerie was het versterken van de autonomie van gemeenten en provincies 'een hoofdpijn van beleid'. Rijksbeïnvloeding en het doorschuiven van bezuinigingen naar lagere organen werden scherp veroordeeld. De positie van de minister en zijn departement waren sterk als hij zich gesteund wist door provincies en gemeenten. Dat was niet altijd het geval. De burgemeester van Hoogeveen, voormalig CDA-loyalist en oud-voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken Sytze Faber stelde bijvoorbeeld in 1987: 'Binnenlandse Zaken neemt buitengewoon weinig initiatieven, het heeft een gebrek aan gezag bij andere departementen; kortom, het is een futloos departement, dat je zo langzamerhand maar beter kunt opheffen.' Van Dijk regeerde daarop in de Kamer met: 'Bunk, mijnheer de voorzitter, utter bunk.'¹⁶⁴

¹⁵⁶ HTK 1978-1979, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 10, brief 26 april 1979, p. 1.

¹⁵⁷ HTK 1977-1978, Bijl. 14 322 en 14 323, Wijziging van de Provinciewet etc., nr. 6, brief 22 mei 1978 en nr. 10, brief 26 april 1979.

¹⁵⁸ HTK 1980-1981, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 28, MvA, 25 november 1980, p. 2-4.

¹⁵⁹ www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vqak4wzzf

¹⁶⁰ HTK 1990-1991, p. 11-559 en 11-562. De Cloe citeerde Henk van Ruller.

¹⁶¹ Aangehaald in: Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 230.

¹⁶² HTK 1979-1980, Bijl. 15 800-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 16. Onder leiding van Elco Brinkman die in 1982 het directoraat-generaal vervulde voor een ministerschap en negen jaar later fractieleider van het CDA zou worden.

¹⁶³ In 1981 muntte Wiegel bijvoorbeeld het begrip 'multiculturele samenleving': HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 39.

¹⁶⁴ HTK 1987-1988, p. 12-538.

Open communicatie en goede persoonlijke contacten zijn van groot belang voor het functioneren van het openbaar bestuur c.q. de verhouding tussen de bestuurslagen. Wiegel creëerde extra overlegmogelijkheden ten behoeve van coördinatie en bemiddeling. Het periodiek overleg met de VNG kreeg een vastere vorm en een meer coördinerend karakter. Gesprekken tussen kleine groepen bewindslieden en gemeentebestuurders vonden regelmatig plaats onder leiding van de minister. Deze gesprekken werden voorbereid en gestuurd door een agendacommissie onder leiding van de staatssecretaris. Daaraan namen de burgemeesters van de vier grote steden deel, de hoofd directeur van de VNG, de minister van Financiën en vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.¹⁶⁵ Uit dit overleg vloeide onder meer een convenant voort over het minderhedenbeleid¹⁶⁶ en afspraken over politiesterke, stadsvernieuwing en parkeerbeleid.

Het draagvlak voor reorganisatie van het binnenlands bestuur (territoriale decentralisatie) werd steeds smaller – rijk, provincies en gemeenten wilden geen cruciale bevoegdheden afstaan aan nieuwe miniprovincies – en minister Rietkerk besloot in 1983 de oude voorstellen in te trekken. Hij vond dat de gemeenten het uitgangspunt moesten zijn voor de oplossing van de regionale problematiek, met de nadruk op samenwerking. Overheidstaken dienden op het laagst mogelijke niveau te worden uitgevoerd, waarbij de provincie als arbiter moest optreden. Speerpunten van deze nieuwe aanpak waren een saneringsplan voor de specifieke uitkeringen aan gemeenten (tien procent minder, zoals afgesproken in het regeringsprogramma); beperking van het financiële toezicht; vergroting van de beleidsvrijheid en bestuurskracht van de grote steden (zoals voorgesteld in het rapport ‘Een Schuyt die tegen de stroom wordt opgeroeyt’); aanpassing van en differentiatie binnen de WGR (democratischer en transparanter, maar ook minder vrijblijvend), deregulering en een systematische streeksgewijze herindeling.¹⁶⁷ Rietkerk zette verder in op het door Stuiveling in gang gezette plan tot een functionele decentralisatie van rijkstaken – met name op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting en welzijn – en financiële bevoegdheden.¹⁶⁸

Om deze plannen te realiseren trad op 1 januari 1985 een nieuwe WGR in werking. Het was de bedoeling dat de provincies vervolgens met voorstellen zouden komen voor de indeling in samenwerkingsgebieden. Daarna zouden de gemeenten tot 1990 krijgen voor verplichte aanpassingen van de gebiedsindelingen en de inhoud van de gemeenschappelijke regelingen. Dit lukte niet zonder slag of stoot. In Amsterdam liep men vast, en er deden zich ‘technische knelpunten’ voor, zoals de vraag of rijks- en provinciale taken bij amvb zouden kunnen worden overgedragen aan samenwerkingsverbanden.¹⁶⁹ Om een en ander in goede banen te leiden zou de regering bestuursakkoorden sluiten met het VNG en het IPO, de koepelorganisatie van de provincies. De regeringsverklaring van het tweede kabinet-Lubbers bepaalde daarover: ‘In het akkoord [tussen rijk en lagere overheden] zullen de autonomie van lagere overheden en de evenredigheid bij het beperken van de overheidsuitgaven een centrale plaats krijgen. Verder kunnen ook nadere afspraken worden gemaakt over de vergroting van de beleidsvrijheid van de lagere overheden.’ Vanuit de Kamer kwam weliswaar enige kritiek – de afspraken leken wel op regeerakkoorden, wat had het parlement dan nog in de melk te brokken? – maar daar werd geen werk van gemaakt. De in 1987 en 1988 gesloten akkoorden zorgden er namelijk voor dat de patstelling tussen de bestuurslagen doorbroken werd.

De wal begon opnieuw het schip te keren, vooral onder druk van de toenemende nood in de grote steden waar een hoge werkloosheid heerste, met name onder minderheden. De nood van deze steden leidde al snel tot een aanpassing van de normen van het gemeentefonds. Het criterium van het inwonertal werd vervangen door het aantal woningen en andere sociale verfijningen.¹⁷⁰

De regering baseerde haar beleid eerst op het rapport ‘Een schuyt’, later ook op een advies van de Rbb en een rapport van de commissie-Montijn¹⁷¹ uit 1989, waarin een toekomstvisie was neergelegd voor de vier grote steden als motoren voor de Nederlandse economie en cultuur. Grootstedelijke gebieden zouden kunnen uitgroeien tot regio’s op basis van de WGR en met inschakeling van minderheden, sociale partners en beleggers. Het resultaat hiervan werd uiteindelijk neergelegd in de notitie ‘Bestuur op niveau-2’ waarover

¹⁶⁵ HTK 1978-1979, Bijl. 15 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 17.

¹⁶⁶ Eerste aanzet daarvan was de nota ‘problematiek van de Molukse minderheid in Nederland’, HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 39.

¹⁶⁷ HTK 1982-1983, Bijl. 17 944, Organisatie binnenlands bestuur, nr. 2, nota 31 mei 1983.

¹⁶⁸ HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 21. Zoals het afschaffen koppelsubsidies en het verschaffen van eigen middelen waaronder betaald parkeren en de latere OZB.

¹⁶⁹ HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 18-19; HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 19-20; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 35 aankondiging bijstelling WGR ‘op een beperkt aantal onderdelen.’

¹⁷⁰ HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 22; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2.

¹⁷¹ Naar commissievoorzitter Just Montijn, tot 1981 topman van Shell.

in januari 1992 uitvoerig werd gedebatteerd in de Tweede Kamer. Negen jaar na het besluit van Rietkerk werd het debat over de reorganisatie van het openbaar bestuur nieuw leven in geblazen. Het blauwdrukdenken was in 1983 dan wel afgeschaft, maar algemeen voelde men in 1992 toch wel voor enige ordening van de wildgroei die zich daarna ontwikkeld had. In eerste instantie leverde dat weinig op: oude wijn in nieuwe zakken.¹⁷²

Met dit hernieuwde debat, de sociale vernieuwing, de instelling van politieregio's, de extra middelen om bestuursovereenkomsten te kunnen afsluiten en een enthousiaste en geharnaste presentatie bracht minister Dales de dynamiek terug in het openbaar bestuur. Onder het kabinet-Lubbers III kon nog een omvangrijk herindelingsprogramma worden afgewerkt dat vorige kabinetten op de rails hadden gezet, daarna brak een tussenperiode aan van bezinning en beraad. Provincies en gemeenten bleken terughoudender en in het regeerakkoord was afgesproken dat nieuwe initiatieven alleen genomen zouden worden als een provinciebestuur de behoefte of de noodzaak aantoonde.¹⁷³ Daarbij zette Dales zich krachtig in voor een volwassen omgang tussen bestuurslagen. Een debat met de Eerste Kamer over het democratisch deficit van bestuursovereenkomsten rondde zij aldus af:

‘In een klein land als Nederland, waar men elkaar alleen al op recepties zo veelvuldig spreekt, is er geen enkele reden waarom niet eenvoudig woordelijk met elkaar in communicatie kan worden getreden om te zeggen: zeg, ik hoor dat jullie dat van plan zijn, ik vind het niet zo wijs. Dat laat de bevoegdheden onverlet. [...] Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid op onderdelen ontbreekt of zelfs wordt weggegeven, mag dat helemaal geen feit zijn dat angstverschijnselen opwekt, maar moet het een uitnodiging zijn. Ik heb dit eerder een volwassen omgang tussen bestuurslagen genoemd. De rijksoverheid is altijd de sterkste en wij behoeven geen bijzondere klassieke technieken en gebruiken te koesteren om dat besef levend te houden en ook niet om tot een samenleving te komen die voldoende mobiliteit en continuïteit, spanning en dynamiek, voorspelbaarheid en rust heeft. Al deze elementen van spanning en schijnbare paradoxen behoren in deze

samenleving. Wij kunnen daar uitstekend mee omgaan, juist met een veel royelere verdeling van bevoegdheden en een veel normalere wijze van omgang van de bestuurslagen.’¹⁷⁴

Meer inspraak?

Op het microniveau ten slotte – het niveau van de burger die meer inspraak wilde – baarde de democratiseringsberg van de jaren zestig en zeventig een muis. ‘Noch van de roep om directe zelfbestemming, noch om die van versterking van de rol van het electoraal mandaat, noch van het verlangen naar “politisering” en “participatie” is veel terecht gekomen’, constateerde Daalder al in 1991.¹⁷⁵ De roep om staatkundige vernieuwing had enkel geleid tot een facelift van de Grondwet (in 1983), geen fundamentele vernieuwing. Een staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming – bekend als ‘commissie-Biesheuvel’ – bracht in 1985 weliswaar een unaniem advies uit voor invoering van een beslissend referendum, maar dat verdween meteen in een la.¹⁷⁶ Het tij was verlopen.

Minister Van Dijk hamerde er zelfs op dat de burger naast rechten ook plichten had: ‘Bij een kwalitatief goed bestuur mogen we de burger wijzen op de tweezijdigheid van de democratische rechtsstaat; naast de rechten van de burger om zich met het beleid in te laten (inspraak), zijn of haar vertegenwoordigers te kiezen (kiesrecht) of in beroep te gaan, is de burger immers gehouden democratisch genomen beslissingen te respecteren.’¹⁷⁷

Het tweede kabinet-Lubbers kwam nog wel met een aantal kieswetwijzigingen. Daarbij ging het echter om klein bier: het effect van voorkeurstemmen, stemmen bij volmacht, ondertekening van de kandidatenlijsten en kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland. Ingrijpendere staatkundige vernieuwingsvoorstellen waren onhaalbaar. In 1990 ten slotte formuleerde de commissie-Deetman een aantal vragen over staatkundige vernieuwing. Dat bracht opnieuw weinig enthousiasme te weeg.¹⁷⁸

Een opmerkelijke ontwikkeling was wel de intensivering van de inspraak bij de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de koningin. Dat vloeide voort uit een initiatief van D66-minister Rood, die na het aftreden van

¹⁷² HTK 1991-1992, UCV 22, p. 1-68. Vgl. Schelto Patijn, ‘Regionale problemen vragen niet om brede nationale oplossingen’, *NRC Handelsblad*, 15 februari 1992; Van Ruller, ‘Bestuurlijke herordening in Nederland’, p. 396-405; Van der Meer e.a., ‘Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat’, p. 241.

¹⁷³ HTK 1990-1991, Bijl. 21 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 14; Regeringsverklaring 27 november 1989.

¹⁷⁴ HEK 1991-1992, p. 25-874.

¹⁷⁵ Daalder, ‘De ontwikkeling van de parlementaire democratie’, p. 81.

¹⁷⁶ HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 17; www.parlement.com/id/vh8Inhrqlyxo/staatscommissie_biesheuvel. De meerderheid van de commissie was ook voorstander van een volksinitiatief, zowel nationaal als decentraal.

¹⁷⁷ HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2.

¹⁷⁸ Witteveen, ‘Deetman, Thorbecke en Marx’, p. 284-285.

Van Thijn vijf maanden op Binnenlandse Zaken terecht kwam in het derde kabinet-Van Agt.¹⁷⁹ Kennelijk was dit de minimumvariant om een eind te maken aan de roep om ingrijpender veranderingen.

Praktische bestuurlijke randvoorwaarden, zelfbeperking en soberheid

Wat was de uitkomst van de hierboven genoemde ontwikkelingen? Op papier hebben de hoofdstructuur van de rijksdienst, de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en het democratisch burgerschap zich in de jaren tachtig nauwelijks ontwikkeld. Materieel lijkt zich in dit decennium echter een omslag te hebben voltrokken ten aanzien van het openbaar bestuur die vergelijkbaar is met de val van de Berlijnse muur in 1989. De financiële, sociaaleconomische, politiek-ideologische en bestuurskundig-theoretische context waarbinnen dat bestuur functioneerde en zijn betekenis kreeg, veranderde ingrijpend. Financieringsbronnen droogden op, te veel jongeren waren werkloos en problemen in de steden stapelden zich op. In een welvaartsstaat-in-opbouw met forse economische groei heersten andere opvattingen over taakverdeling, optimale schaal en inspraak dan in een stagnerende verzorgingsstaat.

Het blauwdrukdenken werd afgezworen. Nieuw waren de sterke aandrag op het afstoten van taken, het markt- en New Public Management-denken en het streven naar een kleinere, sterke overheid met minder regels. Opvallend was ook de sterkere roep om meer coördinatie, intergemeentelijke samenwerking, afspraken met bestuurslagen, ‘polderen’. Een moderne, sturende overheid werkt nog steeds volgens deze principes.

Daarnaast trad een aantal duurzame veranderingen op in de sfeer van de technische en procedurele randvoorwaarden. Deze kwamen hierboven niet ter sprake, maar zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur wel van belang. Het parlement ging zich bijvoorbeeld meer toeleggen op controle (zie de RSV-enquête van 1984 en de operatie ‘Comptabel Bestel’ vanaf 1985, in overleg met de Algemene Rekenkamer); de bestuursrechtspraak breidde zich enorm uit (Wet AROB), waarbij ook het leerstuk van de toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur werd ontwikkeld; er kwam een Nationale ombudsman voor burgers met klachten over overheidsop treden en de Wet openbaarheid van bestuur gaf journalisten meer mogelijkheden het openbaar bestuur te controleren – waarop dat bestuur ook anticepeerde. Dit alles leverde meer efficiency op, een deugdelijker financiering en een betere controle.

¹⁷⁹ HTK 1981-1982, Bijl. 17 369, Intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters etc., nr. 3, brief 29 juni 1982.

Gebruikte documentatie

LITERATUUR

- Bekkers, V.J.J.M. en W.B.J.H. van de Donk, 'Van sturing naar meta-sturing' in: A.B. Ringeling en I.Th.M. Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?* Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nr. 12 (Den Haag 1989)
- Berg, J.Th.J. van den en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013)
- Boogers, M. en F. Hendriks, *Middenbestuur in discussie. Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland* (Tilburg 2005)
- Bootsma, Peter en Carla Hoetink, *Over lijken. Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer* (Amsterdam 2006)
- Bos, Anne, Johan van Merriënboer en Jacco Pekelder, 'Het parlement' in: Carla van Baalen en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees III (1952-1956). Barsten in de brede basis* (Den Haag 2001)
- Bovend'Eert, P.P.T., 'Binnenlandse Zaken: het "Torentje" als duiventil' in: P.F. Maas (red.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951), band B, Anticommunisme, rechtsherstel en infrastructuurele opbouw* (Nijmegen 1992)
- Bovend'Eert, P.P.T. en J.J.M. Ramakers, 'Binnenlandse Zaken: in de houdgreep van de rijksoverheid' in: J.J.M. Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees II (1951-1952). In de schaduw van de Koreacrisis* (Nijmegen 1997)
- Breunese, J.N. en H.A. van der Heijden, 'Bestuurlijke organisatie in Nederland: een spel zonder Grenzen', *Acta Politica* 14 (1979)
- Brouwer, Jan Willem en Johan van Merriënboer, 'Lopende en onomstreden zaken' in: Jan Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II (1956-1959). Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004)
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat* (Den Haag 1980)
- Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën, *Een regeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren* (Den Haag 1956)
- Commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Technologie in een verantwoordelijke samenleving* (Deventer 1987)
- Couperus, Stefan, *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940* (Amsterdam 2009)
- Cramer, N., 'De Eerste Kamer na 1917 in heroverweging' in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* ('s-Gravenhage 1990)
- Daalder, H., 'De ontwikkeling van de parlementaire democratie in Nederland' in: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie* (Alphen aan den Rijn 1991)
- Dekker-van Bijsterveldt, S.C. den, 'F.J.A. Huart (1896-1935)' in: Hirsch Ballin en Koekkoek (red.), *Kopstukken van administratief recht*
- Doorn, J.J.A. van en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel 1978)
- Elzinga, D.J. en A.H.M. Dölle, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* (3de druk; Deventer 2004)
- Geelhoed, L.A. in samenspraak met de overige leden van de Startwerkgroep Beleidsinstrumenten in directe zin, *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer* (Den Haag 1983)
- Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (HEK)
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (HTK)
- Herweijer, M., 'Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur' in: Raad voor het openbaar bestuur, *De provincie in het bestuur. Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* (Den Haag 1999)
- Herweijer, M., 'De relaties tussen rijk, provincies en gemeenten', *Compendium politiek en samenleving* (mei 1999)
- Hirsch Ballin, E.M.H. en A.K. Koekkoek (red.), *Kopstukken van administratief recht. Afscheidsgeschenk van de vakgroep Staats- en administratief recht van de Katholieke Hogeschool Tilburg voor prof. Mr. Willem Konijnenbelt* ('s-Gravenhage 1986)

- Hoed, Paul den en Steven Schouten, “De publieke zaak wil publiek worden behandeld”. Een blik op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland sinds 1848’ in: Huub Dijkstra e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. WRR Verkenningen 23 (Amsterdam 2010)
- Janssens, J.W., *De commissaris van de koningin. Historie en functioneren* (’s-Gravenhage 1992)
- Jonker, E., *De sociologische verleiding. Sociologie, sociaal-democratie en de welvaartsstaat* (Groningen 1988)
- Kaaij, Meindert van der, *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer (1870-1960)* (Hilversum 2012)
- Kalma, Paul, *De illusie van de ‘democratische staat’. Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip* (Deventer 1982)
- Keulen, Sjoerd, *Monumenten van beleid. De samenwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014)
- Koekkoek, A.K. e.a., ‘J. Oppenheim (1849-1924)’ in: Hirsch Ballin en Koekkoek (red.), *Kopstukken van administratief recht*
- Kooiman, J. (red.), *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos? Congrespublicatie 1979* (Alphen aan den Rijn 1980)
- Kroeze, Ronald, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Hilversum 2013)
- Leenknecht, Gert-Jan, Raymond Kubben en Beatrix Jacobs, *Opstand en eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur* (3de druk; Nijmegen 2010)
- Liagre Böhl, Herman de, *Wibaut de Machtige*. Een biografie (Amsterdam 2013)
- Liagre Böhl, Herman, ‘Consensus en polarisatie. De kwaliteit van de democratie, 1945-2000’ in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (8ste druk; Amsterdam 2013)
- ‘Lopende en onomstreden zaken’ in: Jan Willem Brouwer en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-De Quay (1959-1963). Regeren zonder rood* (Amsterdam 2007)
- Meeningsuitingen en beschouwingen naar aanleiding van de totstandkoming der wet, houdende herziening van de financiële verhouding tusschen het Rijk en de gemeenten en wijziging van eenige bepalingen der Provinciale wet en der Gemeentewet* (Alphen aan den Rijn 1929)
- Meer, Frits van der, Jos Raadschelders en Toon Kerkhoff, ‘Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat: proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)’ in: Pieter Wagenaar, Toon Kerkhoff en Mark Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (Bussum 2011)
- Nusteling, H.P., ‘Kan jr., Johannes Benedictus’ in: J. Charité (eindred.), *Biografisch woordenboek van Nederland, 2* (Amsterdam 1985)
- Osch, Henk van, *Jonkheer D.J. de Geer. De teloorgang van een minister-president* (Amsterdam 2007)
- Osch, Henk van, *Bram Peper. Man van contrasten* (Amsterdam 2010)
- Oud, P.J., *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 6 delen* (Assen 1948-1951)
- Patijn, Schelto, ‘Regionale problemen vragen niet om brede nationale oplossingen’, *NRC Handelsblad*, 15 februari 1992
- Peters, Klaartje, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie* (2de druk; Amsterdam 2010)
- Poelje, G.A. van, ‘Praeadvies’, *Gemeentebestuur. Maandschrift der Vereniging van Nederlandsche Gemeenten* 8 (1928)
- Poelje, G.A. van, *Wilde groei of organisatie? Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleeraar in de bestuurswetenschap aan de Nederlandsche Handelshoogeschool te Rotterdam op 25 januari 1928* (Alphen aan den Rijn 1928)
- Poelje, G.A. van, *Sexaginta anni. Een mensenleven in openbare dienst* (Alphen aan den Rijn 1961)
- Pot, C.W. van der, *Geschiedenis der wetenschap van het Nederlandse staatsrecht sedert 1813* (Amsterdam 1957)
- PvdA, Commissie Programmatische Vernieuwingen, *Schuivende panelen. Continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie* (Amsterdam 1987)

- Raadschelders, J.C.N., 'De historische ontwikkeling van de bureaucratie in Nederland (1795-1970)', *Compendium politiek en samenleving* (juni 1995)
- Randeraad, Nico, 'Gemeenten tussen wet en werkelijkheid' in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917* (Den Haag 1998)
- Rapport van de Commissie Nieuwe Waterweg ('s-Gravenhage 1960)
- Rapport van de Commissie territoriale decentralisatie (Den Haag 1962)
- Rijpperda Wierdsma, J.V., 'Hedendaags staatsrecht' in: *Liberaal gedachten. Een bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. P.J. Oud ter gelegenheid van zijn 75ste verjaardag* (Rotterdam/'s-Gravenhage z.j. [1962])
- Ringeling, A.B. en I.Th.M. Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?* Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nr. 12 (Den Haag 1989)
- Rooy, P. de, 'Het zoeken naar de moederwetenschap. Ordening in de jaren dertig' in: R.A. Koole (red.), *Van Bastille tot Binnenhof. De Franse Revolutie en haar invloed op de Nederlandse politieke partijen* (Houten 1988)
- Rooy, Piet de, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014)
- Ruller, H. van, 'Bestuurlijke herordening in Nederland', *Christen Democratische Verkenningen* (1993)
- Snellen, I.Th. e.a., 'G.A. van Poelje (1884-1976)' in: Hirsch Ballin en Koekoek (red.), *Kopstukken van administratief recht*
- Snellen, I.Th.M., 'De grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde. Het werk van Gerrit A. van Poelje' in: A.F.A. Korsten en Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's* (Leiden/Antwerpen 1988)
- Stassen, M.J.L.A., *Charles Ruys de Beerenbrouck. Edelmanstaatsman 1873-1936* (Maastricht 2000)
- Veen, T.J., 'Inleiding' in: T.J. Veen en P.C. Kop, m.m.v. C.H.N. Kwanten (red.), *Zestig juristen. Bijdragen tot een beeld van de geschiedenis der rechtswetenschap* (Zwolle 1987)
- Veld, J. in 't, *Nieuwe vormen van decentralisatie* (Alphen aan den Rijn 1929)
- Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat* ('s-Gravenhage 1989)
- Veldheer, V., *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (Rijswijk 1994)
- Verslag van de Commissie van advies inzake herziening van de provinciale wet, ingesteld bij beschikking van de minister van Binnenlandse Zaken van 17 december 1948* ('s-Gravenhage 1954)
- Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm grote gemeenten, ingesteld bij koninklijk besluit van 1 november 1952, no. 32* ('s-Gravenhage 1955)
- Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen* ('s-Gravenhage 1975)
- VVD, *Discussienota Liberaal Bestek '90. 'Een kansrijke toekomstverantwoorde vrijheid'* (Den Haag 1987)
- Witteveen, Willem, 'Deetman, Thorbecke en Marx', *Socialisme & Democratie* 6 (1991)
- Woltjer, J.J., *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1992)
- Woude, A.M. van der, 'Bevolking en gezin in Nederland' in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985)
- Zanden, Jan Luiten van en Arthur van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (Amsterdam 2000)

PERIODIEKEN

Acta Politica

Bestuurskunde

Christen Democratische Verkenningen

Gemeentebestuur. Maandschrift der Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten

Keesings Historisch Archief (KHA)

Leeuwarder Courant

Nieuwsblad van het Noorden

NRC Handelsblad

Socialisme & Democratie

De Telegraaf

Het Vrije Volk

WEBSITES

www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf

http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/partijen_in_de_2e_kamer

www.parlement.com

www.parlement.com/id/vh8lnhrqlyxo/staatscommissie_biesheuvel

www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40c05zodus/vh4vakq4wzzf

www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/De_organisatie_van_het_openbaar_bestuur.pdf

Verslag

Kenniskamer
'Het openbaar bestuur in
historisch perspectief'
23 maart 2015

Opbrengsten van de kenniskamer

Op maandag 23 april organiseerde Bureau Verkenningen en Onderzoek een kenniskamer¹⁸⁰, waarin de centrale vraag voorlag wat wij kunnen leren van discussies over het functioneren van het openbaar bestuur in het verleden.

De bijeenkomst bestond uit een plenair gedeelte en een tweetal workshops. In het plenair gedeelte gaf Ido de Haan, hoogleraar Geschiedenis na de Middeleeuwen (Universiteit Utrecht), een aftrap door een aantal problematiserende kanttekeningen te plaatsen bij de drie essays. Zijn inleiding is in dit verslag van de middag integraal opgenomen. Vervolgens gingen de aanwezigen uiteen in twee workshops. In de eerste workshop, onder leiding van Alexander van Kessel, stond de vraag centraal of wij genoeg van het verleden weten om voldoende inzicht in het huidige functioneren van het openbaar bestuur te krijgen. In de tweede workshop, onder leiding van Paul 't Hart, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, stond de vraag centraal welke lessen concreet getrokken konden worden uit de inzichten uit het verleden.

Het doel van de workshops was om op basis van de inleiding en de drie essays te komen tot kennisvragen die beantwoord zouden moeten worden om te kunnen komen tot verdere *research-based* beleidsvorming. De middag resulteerde in het formuleren van observaties en bijbehorende kennisvragen langs de volgende lijnen.

In beide workshops diende de vraag zich aan hoe de relatie tussen de bestuurlijke organisatie en de maatschappelijke opgaven nu in elkaar zit. Ogenschijnlijk is er slechts een beperkt aantal momenten waarop deze zaken elkaar raken. Het openbaar bestuur lijkt vooral mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen, en hardnekkige problemen rond de financiële verhoudingen of het regionaal bestuur werden nooit bevredigend opgelost. Het zou dan ook wenselijk zijn om via casus-onderzoek na te gaan in welke gevallen het wel gelukt is om een concrete verandering/vernieuwing in de bestuurlijke organisatie te realiseren, en te onderzoeken welke factoren (*drivers* en *barrières*) toen de doorslag gaven. Denk aan de rol van individuele personen, de beschikbaarheid van voldoende middelen, de (toevallige) aanwezigheid van een *policy window*.

Een andere gesprekslijn begon met de grote groei van het openbaar bestuur, zowel in de bemensing als in de taakomvang. Sinds het eind van de negentiende eeuw zien we een toegenomen belang en kracht van functionele organen, van functionele advies- en overlegorganisaties. Het bestuur opereert tegenwoordig in een totaal ander landschap en ook de verhouding van het bestuur tot de samenleving, de bestuursstijl, is een andere. Dit roept vragen op over het vermogen van de overheid om binnen de institutionele context tot succesvolle samenwerking met alle partners te komen. Cruciaal is dan het vermogen om via een betekenisvolle dialoog met de juiste partners tot een gedeelde probleemanalyse te komen en er daarbij voor te zorgen dat deze analyse ook door de samenleving gedeeld wordt. Vervolgens is de vraag aan de orde of het probleem zich laat oplossen binnen de bestaande bestuurlijke indelingen en structuren? Lukt het adresseren van maatschappelijke vraagstukken met het aanpassen van de software of moet ook de hardware aangepast worden?

¹⁸⁰ Organisatie: Ardaan van Ravenzwaaij, Aart van Dam, Boudewijn Steur, Marcel Glas, Lenneke Joosen (BDF) en Tom Cordeweners

Het openbaar bestuur maakt geschiedenis

Ido de Haan¹⁸¹



Lange tijd was het denken over de inrichting, taakstelling en functioneren van het openbaar bestuur niets anders dan de geaccumuleerde ervaring, de voortzetting van beproefde praktijken, de overdracht van gevestigde bestuurlijke tradities, die voor bestuurders maatgevend waren voor hun dagelijks doen en laten. De aartsvader van het moderne Nederlandse openbare bestuur, Johan Rudolf Thorbecke, was ervan overtuigd dat de Nederlandse staatsvorm als product van een lange historische ontwikkeling en conform de tijdgeest vormgegeven diende te worden. Maar goed, sinds geruime tijd al heeft Thorbeckes historistische en organische staatsopvatting plaats gemaakt voor een rationalistische bestuurswetenschap, waarin historische ervaring is vervangen door methodologisch verantwoorde observatie van het heden, en door een bestuurspraktijk die meer gericht is op het vormgeven van de toekomst dan de voortzetting van het verleden. De geschiedenis is dan leuk als erudiete beschouwing over de aanloop naar het heden, maar niet van belang voor het doorgronden van de horizon waarop het openbaar bestuur zich oriënteert.

De bijeenkomst van vandaag en het drietal historische essays dat ter voorbereiding van deze kenniskamer is geschreven door Alexander van Kessel, Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer van het Nijmeegse Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, zou men kunnen opvatten als tekenen dat er iets aan het veranderen is in het historisch bewustzijn van het openbaar bestuur. In deze inleiding wil ik enige motieven bespreken voor deze herontdekking van de geschiedenis en vervolgens enkele historische inzichten toelichten die ons verder kunnen helpen met de analyse van de inrichting, taakstelling en functioneren van het openbaar bestuur.

Er zijn op zijn minst vier motieven die een rol spelen bij de terugkeer van een historisch perspectief op het openbaar bestuur. Een eerste motief is dat het utopische perspectief, dat lange tijd richtinggevend was voor het openbaar bestuur, zijn aantrekkingskracht heeft verloren. De essays over de jaren twintig, vijftig en tachtig maken duidelijk dat het openbaar bestuur vanaf het begin van de twintigste

¹⁸¹ Ido de Haan is hoogleraar Geschiedenis aan de Universiteit Utrecht, i.h.b. de geschiedenis van de interne politieke verhoudingen (i.dehaan@uu.nl)

eeuw gericht was op de doelbewuste vormgeving van maatschappelijke verhoudingen, om zo te ontsnappen aan de beperkingen van het verleden. Maar ergens in de jaren tachtig verdween het vertrouwen dat er een blauwdruk voor de toekomst uitgetekend kon worden en restte niets anders dan het efficiënte management van het heden. Zoals mijn Utrechtse collega Paul 't Hart al meer dan tien jaar geleden schetste in de studie *Verbroken verbindingen* (2001), is deze verschuiving gepaard gegaan met de opkomst van een overheid die niet langer vooruitkijkt, maar vooral terugblijkt. Centraal in de sturing van het openbaar bestuur staan nu de *accountability*, de *monitoring* van *past performance*, of in het Nederlands de afrekencultuur. Het openbaar bestuur wordt niet langer gelegd langs de meetlat van de legitimiteit van de gekozen doelen in de toekomst – de *input* – maar geleid op basis van de efficiëntie in de totstandkoming van gestelde *targets*.

We zien met andere woorden het ontstaan van een terugblikkende overheid, maar tegelijk moeten we constateren dat *past performance* een ernstig gereduceerde versie is van de historische werkelijkheid. De overdaad aan Engelstalige terminologie geeft al aan dat het terugblikkende openbaar bestuur getekend wordt door de dominantie van het *New Public Management*. Dat heeft geleid tot een eenzijdige bedrijfsmatige blik op het functioneren van de overheid en de evaluatie van dat functioneren verengd tot de bijdrage aan maatschappelijke welvaart, gemeten aan de hand van kwantitatieve en veelal ook financiële criteria van kosten en baten.

Daarmee komen we bij een tweede motief voor een herwaardering van de geschiedenis. Nu het openbaar bestuur op deze wijze zijn horizon van toekomstige verwachtingen is kwijtgeraakt, wordt een historisch perspectief ook van belang om tegenover de dominantie van het *New Public Management* zicht te krijgen op andere modellen van het openbaar bestuur. De geschiedenis van het openbaar bestuur biedt dan een fonds aan institutionele alternatieven en een schat aan historische ervaringen, die van nut kunnen zijn bij de discussie over de vraag hoe het openbaar bestuur in de nabije toekomst vormgegeven kan worden.

Een derde motief voor de herontdekking van de geschiedenis is dat het openbare bestuur zelf een cruciale rol speelt in de organisatie van het historisch bewustzijn. Geschiedschrijving was lange tijd niets anders dan de kroniek van het staatsleven, zoals die geboekstaafd was in overheidsarchieven. Dit institutionele geheugen is een reflectie van de structuur van het openbare bestuur en vormt de basis voor de reconstructie van beleidsprocessen.

In de vorm van allerlei statistische gegevens vormt het overheidsarchief bovendien de grondslag voor evaluatie van nut, noodzaak, impact en herijking van overheidsbeleid.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat de functie van het openbaar bestuur als institutioneel geheugen aan erosie onderhevig is, als gevolg van de opkomst van de 'projectmatige overheid'. Steeds vaker worden beleidsprocessen vormgegeven als projecten met een beperkte tijdshorizon en op korte termijn te realiseren doelstellingen, uitgevoerd door zelfstandige *task forces* met een even kortstondig bestaan. Een openbaar bestuur dat gericht is op de *quick fix* verliest niet alleen de samenhang van het beleid uit het oog, maar tast ook het institutionele geheugen van de overheid aan, doordat er geen verslaglegging meer plaatsvindt van langer lopende beleidsprocessen. Bovendien wordt verslaglegging waarin alle nadruk ligt op het halen van de *targets* kwetsbaar voor bestuurlijke *window-dressing*. Anders gezegd: de historici die over vijftig of honderd jaar de werking van het hedendaagse openbaar bestuur moeten onderzoeken zullen verdwalen in een woud van projectnummers, afkortingen, *targets* en indicatoren waarvan niet meer te reconstrueren zal zijn welke maatschappelijke werkelijkheid daarachter schuil ging – gesteld dat die er nog is.

Die veranderingen in de organisatie, taakstelling en werkwijze zijn ten slotte het vierde motief voor een herwaardering van het historisch bewustzijn van het openbaar bestuur. De structuur van het openbaar bestuur, de taken die het uitvoert en de manier waarop dat gebeurt zijn niet statisch, maar door de tijd heen ingrijpend veranderd. In de hedendaagse historische theorievorming wordt dan vaak gewezen op het belang van institutionele padafhankelijkheid, *critical junctures* of kruispunten waarop die paden aftakken of doodlopen, en op allerlei mechanismen die kunnen verklaren waarom institutionele trajecten intact blijven of juist doorbroken worden. Als je de metaforiek van padafhankelijkheden en kruispunten doorzet, zou je de geschiedenis van het openbaar bestuur kunnen beschrijven als een ontwikkeling langs ingesleten paden, met kruispunten, doodlopende wegen en afslagen, waarop het verkeer gereguleerd wordt door verkeersborden en wegwijzers, maar ook getekend wordt door de verkeerssnelheid en het rijgedrag van de weggebruikers, in dit geval dus ambtenaren en bestuurders. En ten slotte kan de geschiedenis van het openbaar bestuur uitgetekend worden als een institutioneel wegensel dat slingert door een veranderend maatschappelijk landschap.

De geschiedenis van het openbaar bestuur doet er derhalve toe, omdat dat openbaar bestuur steeds meer is gaan terugblikken; omdat het verleden een fonds is van instituti-

onele alternatieven voor de huidige vorm van het openbaar bestuur; omdat het openbaar bestuur zelf vormgeeft aan een institutioneel geheugen; en omdat het openbaar bestuur een specifiek institutioneel traject volgt, dat vorm, taken en werking ervan verklaart. Daarmee kom ik bij het tweede deel van mijn beschouwing waarin ik aan de hand van de essays van Van Kessel, Brouwer en Van Merriënboer enige historische inzichten wil toelichten die ons verder kunnen helpen met de analyse van de inrichting, taakstelling en functioneren van het openbaar bestuur.

Om te beginnen iets over het institutionele traject – de ingesleten paden, doodlopende wegen en kruispunten – waarlangs het Nederlandse openbaar bestuur zich heeft ontwikkeld. Van oudsher wordt Nederland aangeduid als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Je zou die staat kunnen zien als een bricolage van een vroeg-moderne en moderne republikeinse erfenis, met enerzijds een oud-republikeinse nadruk op lokaal zelfbestuur, maar daartegenover een nooit geheel omarmd modern Bataafs republikanisme waarin volkssoevereiniteit centraal stond. Maar het Nederlandse openbaar bestuur is evenzeer het resultaat van een strak georganiseerde Napoleontische bureaucratie met een sterk en eigensoortig ambtelijk ethos en een onder Willem I begonnen en nooit meer geheel uitgedoofde maakbaarheidsambitie. Dat alles maakt dat het in Nederland als vanzelfsprekendheid wordt aanvaard dat ‘de overheid’ van alles onderneemt, weet wat ie doet, en gehoorzaamd wordt, juist doordat dit gelegitimeerd wordt door de mengeling van feit en fictie over de aard van ‘gemeentelijke zelfregering’ op alle niveaus.

Die indeling in niveaus van gemeente, provincie en rijk (met de waterschappen als wormvormig aanhangsel) is het tweede ingesleten institutionele patroon, zozeer zelfs dat het openbaar bestuur soms gedefinieerd wordt als de bestuurlijke verhoudingen tussen deze bestuurslagen, met voorbijgaan aan de vraag waartoe deze bestuurslagen eigenlijk dienen. Als we de historische essays die vandaag ter tafel liggen als uitgangspunten nemen, is de geschiedenis van het openbaar bestuur sinds Thorbecke niet veel meer dan een langdurige patstelling tussen deze drie bestuurslagen. Maar een nadere blik leert dat er wel degelijk sprake is van dynamische verhoudingen.

Het belangrijkste gegeven is dan dat de omvang van het openbaar bestuur in deze periode vertienvoudigd is, van rond de 43.500 ambtenaren in 1899, naar rond de 428.000 in 2008; met meer dan een verdrievoudiging van deze omvang gemeten als percentage van de beroepsbevolking, van 2,3% in 1899, naar een hoogtepunt van bijna 8% rond 1985. Die groei vond in eerste instantie plaats bij de gemeenten, maar na 1945 vooral bij de Rijksoverheid, die in

de balans tussen de drie bestuurslagen dan ook een steeds groter gewicht in de schaal legt.

Die groei ging gepaard met een kwalitatieve verandering in het karakter van de Rijksoverheid. Rond 1900 is er een beperkt aantal ministeries met weidse aanduidingen als binnenlandse zaken en buitenlandse zaken. In de loop van de twintigste eeuw ontstaan steeds meer vakdepartementen, met intern een steeds grotere horizontale differentiatie tussen nevenschikte directoraten en verticale differentiatie tussen hiërarchisch steeds verder verfijnde rangen en verantwoordingsverhoudingen. Als gevolg hiervan werden hiërarchische lijnen in de Rijksoverheid steeds langer, de verantwoordingsrelaties steeds diffuser en de coördinatieproblemen steeds groter – een van de redenen, zo lijkt me, voor het mislukken van grote ICT-projecten.

Ook de gemeenten veranderden van karakter. In theorie hadden en hebben gemeenten een zelfstandige positie – de drie lagen van het openbaar bestuur zijn niet hiërarchisch geordend, maar zoals Buys het eind negentiende eeuw uitdrukte, bedoeld als kringen die ieder een vorm van medebewind is toebedeeld. Het beginsel van gemeentelijke zelfregering, zoals Thorbecke dat al formuleerde, heeft ervoor gezorgd dat de Nederlandse gemeenten steeds weer hebben gefunctioneerd als broedplaats van bestuurlijke en sociale vernieuwing. Dat geldt vooral voor de periode voor de oorlog, maar ook voor de tijd na 1980, toen om praktische en ideologische redenen de versterking van de centrale overheid op grenzen stuitte. De Rijksoverheid speelde een doorslaggevende rol in de totstandkoming van sociale wetten gericht op financiële overdrachten, maar als het gaat om arbeidsmarkt, zorg, welzijn, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening etc. speelden lagere overheden in de hele twintigste eeuw een cruciale rol. De door Van Poelje rond 1930 geconceptualiseerde bestuurlijke osmose van staat en maatschappij kreeg in de eerste plaats vorm via de municipalisering van diensten in algemeen belang, maar ook in het gedepolitiseerde en technocratische ethos van interventionistisch ingestelde wethouders en hoge ambtenaren.

Uit de essays wordt tegelijkertijd duidelijk dat de gemeenten grote moeite hadden om die zware taak te verrichten, omdat er te weinig inkomsten waren, met name voor grote steden waar problemen zich ophoopten, maar ook omdat gemeentelijke heffingen tot grote ongelijkheid konden leiden. Dit is een nog steeds voortdurende discussie, gemarkeerd door een reeks van wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet vanaf 1897, toen voor het eerst een structurele Rijksbijdrage geregeld werd voor taken die door gemeenten in medebewind werden uitgevoerd, en de Financiële Verhoudingswet van 1929, toen de grootste verschillen in lokale belastingen en inkomsten werden

verevend door middel van het Gemeentefonds. Maar ook nu staan de lokale financiële lasten en verschillen in dienstverlening met de grote decentralisaties van de Participatiewet en de WMO weer hoog op de agenda.

Een tweede terugkerende kwestie betreft de problematiek die gemeentegrenzen overschrijdt. Een eerste reactie daarop was gemeentelijke schaalvergroting, met als gevolg een dalend aantal gemeenten; tot 1950 zijn dat er nog ruim 1000, maar sindsdien is dat gedaald tot het huidige aantal van 393 gemeenten per 1 januari 2015. De tweede reactie was bovenstedelijke coördinatie, die aanleiding gaf tot een permanente en nog steeds voortdurende discussie over besturen op regionaal niveau. Die discussie wordt bemoeilijkt doordat er op verschillende beleidsterreinen uiteenlopende vormen van regionalisering zijn ontstaan, met als gevolg dat verzorgingsregio's niet samenvallen met politieregio's en die weer niet met economische regio's, enzovoort. Kind van de rekening in deze hele kwestie lijkt het provinciale niveau, maar we zien hier tegelijk een interessant fenomeen van institutionele inertie. Zoals u vast aan den lijve heeft ervaren, blijken de provincies immuun voor alle pogingen van institutionele hervormingsdrift. Dat kan te maken hebben met de rol van de provincies als bemiddelaar in bovenstedelijke coördinatieproblemen, maar de belangrijkste reden lijkt mij dat de lappendeken aan regionale samenwerkingsvormen geen patroon oplevert dat als overtuigende vervanging van de provincies beschouwd kan worden.

Al met al is het te simpel de structuurverandering in het openbaar bestuur te kenschetsen als toenemende centralisatie. Ja, de rol van de Rijksoverheid is groter geworden, maar tegelijk is er sprake van fragmentatie, zowel binnen de Rijksoverheid als in de verhouding tussen bestuurslagen. Belangrijker lijkt me nog de observatie dat de discussie over de relatie tussen bestuursniveaus wijst op een opvallende blikvernaauwing in het openbaar bestuur, waardoor niet alleen het maatschappelijke landschap uit beeld verdwijnt, maar ook de bestuurlijke vormen aan het zicht onttrokken worden die zijn ontstaan buiten de drie-en-een-half-slag van gemeente, provincie, Rijk plus waterschappen.

Zo is het opmerkelijk hoe stiefmoederlijk bovenationale vormen van openbaar bestuur, en dan met name de ontwikkeling van Europese instellingen, in de drie essays behandeld worden. Het is allang niet meer toereikend om het openbaar bestuur gelijk te stellen aan binnenlands bestuur. Niet alleen zijn allerlei ontwikkelingen, van de city manager van de jaren dertig tot het NPM van de jaren tachtig de vrucht van transnationale inspiratie. Maar cruciale beleidsprocessen op financieel en sociaal-economisch terrein, rond infrastructuur, migratie, justitie, milieu

en tal van andere terreinen, zijn ingebed in bovenationale instituties. Een geschiedschrijving van het openbaar bestuur waarin van die dimensie geen rekenschap wordt afgelegd verliest een groot deel van zijn relevantie voor de huidige en komende tijd.

Een tweede aspect dat zichtbaar wordt als je verder kijkt dan de drie territoriale bestuurslagen is de uitbreiding van het openbaar bestuur naar allerlei functionele organen. Ook dit is een ontwikkeling die al sinds het begin van de vorige eeuw gaande is, met de opkomst van een hele reeks van functionele organisaties van de Mijnsraad en de Economische Raad, de PBO's en het sterrenstelsel van adviesorganen dat in de jaren zestig en zeventig ontstond. Daaraan leek voor een deel een eind gemaakt te zijn door de zogeheten Woestijnwet van het midden van de jaren negentig, maar het op afstand plaatsen van allerlei bestuurlijke organen in de vorm van agentschappen, onafhankelijke toezichthouders, ZBO's, RWT's, PPS-en, en wat al niet, heeft tot een nieuwe golf van functionele organen geleid.

Kenmerkend voor al deze vormen van functionele organen is dat de democratische legitimatie ervan anders werkt dan in het geval van territoriale organen. Daar is, althans in naam, de politieke verantwoordelijkheid verankerd in de organen van de vertegenwoordigende democratie. Functionele organen ontlenen daarentegen een belangrijk deel van hun bestaansrecht juist aan het feit dat ze op afstand geplaatst zijn van parlementaire besluitvorming en politieke belangenstrijd. Zij doen een beroep op andere vormen van democratische verantwoording, bijvoorbeeld door de claim te waken over het algemeen belang of toezicht te houden in naam van de consument. Feitelijk vinden er evenwel allerlei vormen van consultatie plaats, die door hun weinig geformaliseerde en transparante karakter juist zeer kwetsbaar zijn voor oneigenlijke beïnvloeding.

De opkomst van deze functionele vormen heeft natuurlijk alles te maken met het veranderende maatschappelijke landschap waarin het openbaar bestuur opereert. De wederzijdse doordringing van staat en maatschappij, die vanaf 1900 al optreedt, heeft alles te maken met de groeiende kracht van massapartijen en sociale bewegingen. De meeste politieke wegwijzers op het institutionele traject van het openbare bestuur wezen in de afgelopen eeuw naar een grotere rol van de overheid, terwijl de geboden en verboden op die weg vooral bijdroegen aan de uitbreiding van het instrumentarium van de overheid in het reguleren van de samenleving. Tegen die tendens van toenemende vervalting lijkt maar weinig bestand te zijn. Weliswaar daalde in de jaren tachtig het aantal ambtenaren licht, maar

de deregulering die aan die daling ten grondslag ligt, leidt altijd weer tot reregulering, en derhalve tot hernieuwde groei, zodat het aantal ambtenaren op dit moment weer bijna op het niveau is van het midden van de jaren tachtig.

Een belangrijke factor in die ontwikkeling is ten slotte de habitus van het openbaar bestuur; de rijsnelheid en het verkeersgedrag. Ook daar is sinds de negentiende eeuw een opmerkelijke verandering te zien. In Thorbeckes tijd was het openbaar bestuur vooral gericht op het in goede banen leiden van het maatschappelijk verkeer door de stroomsnelheid van maatschappelijke veranderingen aan banden te leggen. Daarentegen is het openbaar bestuur vanaf 1900 steeds vaker de aanjager geweest van maatschappelijke veranderingen en liepen ambtenaren voorop in de vormgeving van de samenleving. Ook in dat opzicht is de trendbreuk die in de jaren tachtig wordt ontwaard grotendeels een illusie. Weliswaar zijn de sociale doelstellingen

veranderd, maar de ondernemende en bedrijfsmatige overheid, en dan met name de ge-outsourcete vormen van openbaar bestuur op het terrein van de volkshuisvesting, universiteiten, zorginstellingen zijn in de greep geraakt van activistische managers, die zonder veel oog voor de publieke zaak de efficiëntie maar vaak ook de maatschappelijke reikwijdte van de eigen organisatie, en daarmee van de eigen bestuurlijke reputatie, trachten te vergroten.

Zoals u ziet, historici schrijven altijd de geschiedenis van het heden. De geschiedenis van het openbaar bestuur biedt niet alleen inzicht in de weg die is afgelegd naar de huidige constellatie, maar vormt ook een gezichtspunt waarmee afstand genomen kan worden van wat nu als vanzelfsprekend wordt beschouwd, maar vanuit historisch perspectief als veranderlijk, veranderbaar, en wellicht ook als veranderingswaardig kan worden begrepen.

Verlag workshop 'Het openbaar bestuur in historisch perspectief'



Aanwezig

Alexander van Kessel (gespreksleider), Frans van Dongen, Marcel Glas, Toon Kerkhoff, Meine Henk Klijsma, Johan van Merriënboer, Johan Strieker, Aart van Dam

Centrale vraag

De centrale vraag van de workshop 'Het openbaar bestuur in historisch perspectief' luidde: weten we genoeg over het verleden om het hedendaagse openbaar bestuur in het juiste perspectief te plaatsen? Welke aspecten of fenomenen verdienen verdere bestudering?

Groeiende taakomvang van de overheid

De opkomst van de verzorgingsstaat en de democratisering van onze samenleving zijn twee verklarende fenomenen als het gaat om de ontwikkeling van het openbaar bestuur. De groeiende taakopvatting van het openbaar bestuur impliceert dat tal van vraagstukken en problemen door het openbaar bestuur moeten worden opgepakt, terwijl er tegelijkertijd (en paradoxaal genoeg) groeiende kritiek is op dat openbaar bestuur. Er valt veel te leren uit de historische analyse van specifieke beleidsgebieden, van overheidsbeleid over een langere periode (neem bijvoorbeeld het proefschrift van Pieter Slaman 'De staat van de student.

Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van de studiefinanciering in Nederland'). En kun je in dit soort casus momenten benoemen die zo krachtig waren dat ze het beleid lieten bewegen (*game changing moments*)? Het is leerzaam slepende dossiers op verschillende ijkmomenten te analyseren: zie je dezelfde discussies terugkomen of juist niet, zijn er steeds nieuwe inzichten die koers bepalen, etc. Een reconstructie van debat, als het ware.

Veranderingen binnen het openbaar bestuur

De kenniskamer staat vooral in het teken van het spreken en denken over het openbaar bestuur in historisch perspectief. Een belangrijk aspect daarbij is hoe er werd gesproken op de momenten dat er (grote) veranderingen binnen het openbaar bestuur werden gerealiseerd. Wat zijn succesfactoren voor het welslagen van (institutionele) vernieuwing (zoals geslaagde privatisering van verschillende overheidsdiensten in de jaren '90), ook als die vernieuwing zich 'op kousenvoeten' voltrekt (zoals bijvoorbeeld bij de burgemeestersbenoeming). Wat is de rol van toeval, wat is de betekenis van personen, wat leert een historische krachtenveldanalyse ons? Maar ook: wat bepaalt dat er zaken mislukken?

Het gaat daarbij niet alleen om de interne (of endogene) elementen die mogelijk een rol hebben gespeeld bij deze kantelmomenten, maar ook om exogene factoren. In het kader van de Studiegroep Openbaar Bestuur is het dan in het bijzonder interessant om te kijken naar exogene economische ontwikkelingen. Wat is de relatie tussen economische groei/recessie en het hervormingsvermogen van de overheid? Wat is een *driver* om gevestigde posities op de korrel te nemen, wat zijn juist barrières om dat te doen, geeft een recessie hervormingen ‘momentum’ of juist niet?

Lerend vermogen van het openbaar bestuur

Hoe staat het met het lerend vermogen van de overheid? Waarom wordt er bij ‘evidente deconfitures’ door de overheid zelf niet stelselmatig geëvalueerd, waarom ontbreekt het aan kritische reflectie? En hoe komt het dat het zelden tot een integrale visie komt wanneer er stevige maatschappelijke problemen om oplossing vragen (neem het integratievraagstuk)?

Functionele organisaties binnen het openbaar bestuur

Met het functieverlies van politieke partijen zien we een toegenomen en toenemend belang en kracht van functionele organisaties. De stelling daarbij is dat er sinds het einde van de negentiende eeuw functionele advies- en overlegorganisaties zijn die het formele openbaar bestuur werk uit handen nemen. Veel is nog onduidelijk hoe deze functionele organisaties hebben gefunctioneerd binnen het openbaar bestuur. Wat is de relatie tussen de politieke democratie/het openbaar bestuur en functionele organisaties, wat is de zelfstandige functie van dit type organisaties en wat betekenen ze voor de werking van de politieke democratie?

Europa als nieuwe factor

Opvallend is verder de toegenomen aandacht voor de (impact van de) Europese bestuurslaag; dat is een ontwikkeling vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw. De toenemende betekenis van Europa voor het binnenlands bestuur is daarbij eerder opgepakt door de ‘lagere’ overheden en door functionele organisaties (het Landbouwschap bijvoorbeeld); BZK stond niet bepaald vooraan.

Verlag workshop 'Lessen uit het verleden'



Aanwezig

Paul 't Hart (gespreksleider), Richard van Zwol, Ido de Haan, Hans Boutellier, Jacques Wallage, Pieter Wagenaar, Bert van Delden, Ferdi Licher, Ardaan van Ravenzwaaij, Ellen van Doorne, Herman Scholten, Jelle Bluemink, Lenneke Joosen, Tom Cordeweners

Centrale vraag

De centrale vraag van de workshop 'Lessen uit het verleden' luidde: welke lessen voor de toekomst van het openbaar bestuur kunnen we trekken uit de analyse van het verleden?

Nadruk op gemeenten en Europa

In de discussie over het functioneren van het openbaar bestuur zal de nadruk meer komen te liggen op het Europese niveau en het niveau van de gemeenten. Steeds meer taken worden belegd op deze twee niveaus. Een belangrijke vraag voor de toekomst is welke consequenties dit heeft voor het Rijk en de provincies. Ook in de jaren '20 van de twintigste eeuw was er sprake van een toename van taken voor gemeenten. Dit leidde toen tot discussies over het eigen belastinggebied en de financiële slagkracht van gemeenten. Hier zien we een parallel met het heden. Toch is het hedendaagse openbaar bestuur op een aantal punten

niet te vergelijken met dat van de jaren '20, '50 of '80:

- Omvang van het openbaar bestuur is enorm toegenomen; niet alleen in aantallen ambtenaren maar ook in allerlei nieuwe raden en organen, uitvoeringsorganisaties, kennis- en adviesinstellingen etc.
- Rol van transnationale en supranationale instituties is veel belangrijker geworden;
- Beschikbaarheid van informatie en communicatiemiddelen heeft het openbaar bestuur veranderd;
- Burgers en samenleving en de daarmee samenhangende bestuursstijl zijn veranderd.

De overheid als *problem solver*

Het beeld dat naar voren komt uit de historische essays is dat van stagnatie. Bepaalde problemen, bijvoorbeeld rondom de financiële verhoudingen en het regionaal bestuur, zijn nooit op een bevredigende manier opgelost. Altijd waren er wel urgentere zaken die voorgingen: crisis, wederopbouw of de noodzaak tot bezuinigen. Ook zijn er sociale vraagstukken die zich voortstiepen, nu bijvoorbeeld rondom de diplomademocratie. De overheid weet zich er weliswaar met wat kunst en vliegwerk telkens doorheen te slaan, maar daarmee kan een gebrek aan zelfbewustzijn niet verhuld worden. Waar is de rijksoverheid nog voor? Er is het

geweldsmonopolie en de zeggenschap over het belastingregime, maar daarnaast heeft de rijksoverheid ook een symbolische functie. Het past binnen de Nederlandse cultuur en identiteit dat er naar het Rijk wordt gekeken waar het gaat om het adresseren van maatschappelijke vraagstukken. De rijksoverheid moet dan positie innemen, bijvoorbeeld bij de begeleiding van de decentralisaties.

De rijksoverheid zet zichzelf de facto dus neer als *problem solver*. Kleine issues worden aangepakt in de hoop innovatie te bevorderen en de welvaart te stimuleren, maar ideeën over maatschappelijke veranderingen ontbreken. Er is sprake van kompasloos *tinkering*. Ook politieke partijen doen hieraan mee. Het Rijk zou zichzelf meer moeten profileren als *institutional steward* die de bestuurlijke verhoudingen bewaakt en een borgende rol vervult bij grote bestuurlijke herstructureringen.

Hardware of software?

Van oudsher beschikt de overheid over twee instrumenten om zaken voor elkaar te krijgen: wet en budget. Dit was altijd al een beperkt handelingsrepertoire, maar dat zal in de toekomst nog meer gelden. We hebben andere manieren nodig om iets te bewerkstelligen. Hoewel het soms nodig is om te sleutelen aan de hardware (het staatsrechtelijke kader van het openbaar bestuur), gaat het vaak vooral om de software, oftewel de informele aspecten van het functioneren van het openbaar bestuur. Dit was ook in het verleden het geval. Het Nederlandse openbaar bestuur is meer gevormd door sociale en fysieke kenmerken, zoals de verzuiling en de ligging aan het water, dan door de staatsrechtelijke inrichting.

De overheid wordt steeds meer een partner of makelaar die samenwerking faciliteert. Dit gebeurt echter zelden of nooit onder ideale voorwaarden. De institutionele context moet voor lief worden genomen. Het huis van Thorbecke hoeft

daarbij geen beletsel te zijn en moet dan ook niet te veel geproblematiseerd worden. Een starre, onveranderlijke interpretatie van de drie bestuurslagen was nooit Thorbeckes idee. Als de samenwerkingspartners bij het vraagstuk passen, kunnen bestuurlijke indelingen en structuren overwonnen worden. Door middel van betekenisvolle dialoog kan een gedeelde probleemdefinitie geformuleerd worden. Dat lukt echter lang niet altijd. Waar het wel lukt, is dat vaak afhankelijk van personen en levert het vrijwel nooit een blauwdruk op die uitgerold kan worden. Wat we ons ook moeten afvragen is of de probleemdefinitie en de oplossingsrichting behalve door bestuurders ook door de samenleving gedeeld worden.

Relatie tussen maatschappelijk opgaven en bestuurlijke organisatie

Is er een verband tussen de maatschappelijke opgaven en de inrichting van het openbaar bestuur? Of beweegt het openbaar bestuur slechts mee met maatschappelijke ontwikkelingen, past het zich gaandeweg aan? Het zijn vragen die tijdens de workshop naar voren kwamen en nadere aandacht verdienen. Een hypothese is dat maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie twee parallelle bewegingen zijn die elkaar zo nu en dan raken. En welke factoren, personen of toevalligheden zorgen dan voor de bestuurlijke verandering? De decentralisaties in het sociaal domein en de europeanisering zijn voorbeelden van bestuurlijke ontwikkelingen die wellicht daadwerkelijk iets teweeg hebben gebracht of zullen brengen.

Tot slot een positieve noot, tevens boekentip, over de rol die het openbaar bestuur kan vervullen. Mariana Mazzucato stelt in haar boek *The Entrepreneurial State* dat de overheid, en niet de private sector, de risicovolle investeringen heeft gedaan die tot belangrijke innovaties hebben geleid.



Uitgave:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bureau Verkenningen en Onderzoek
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

April 2015