

Integraal bestuur en decentralisatie tussen mogelijkheid en feitelijkheid: wie legt en harkt de tuin aan?

Reeks Casual Papers Centre for Public Sector Reform; 2017/1

Frits van der Meer, Leiden/Den Haag, september 2017

“Integraal (bestuur) past bij decentraal werken, waarbij organisaties (onderdelen) grotendeels hun gang kunnen gaan. Een valkuil is, dat organisaties (onderdelen) koninkrijkjes op zich worden, eilanden in de oceaan van de organisatie. Organisaties (onderdelen) moeten vanuit het centrale bestuur duidelijk omschreven taken krijgen en de bestuurders (managers) moeten begrijpen hoe de eigen taken samenhangen met andere taakgebieden(in de organisatie) om de doelstellingen van het geheel te kunnen realiseren”.

Bij aanvang en ten geleide van mijn verhaal

Bij de aankondiging van het CAOP debat over ‘Integraal beleid en decentralisatie’ van 14 september 2017 staat in de uitnodiging geschreven: onder leiding van de voorzitter gaan wij in debat over de vragen: “Is er in tijden van decentralisatie nog ruimte en toekomst voor integraal beleid? Of moeten we dat vergeten en vooral duizend(en) bloemen laten bloeien? Waar zien we voorbeelden van integraal beleid en waar niet? Waar is sprake van ‘verkokering’?” Helaas kon ik niet bij het plenair debat zijn. Toch wil ik een bijdrage leveren; niet mondeling maar voor deze keer corresponderend.¹

De gestelde vragen zijn zeer actueel en relevant. Recente decentralisatieprojecten in het sociale en welzijnsdomein (in kort de 3D genoemd) hebben geleid tot een debat over de negatieve dan wel positieve effecten van die operaties voor de burger. Is die burger² er nu mee opgeschoten of heeft het geleid tot een afkalving van de dienstverlening; dit vanwege een doorde-

¹ Met een zekere aarzeling omdat het altijd wat gevaarlijk is om een stuk te sturen zonder bij de discussie aanwezig te zijn en zonder te kunnen reageren op wat in het debat wordt gezegd.

² Ik gebruik de aanduiding ‘de burger’ met enige schroom, omdat wanneer de burger ten tonele wordt gevoerd, of nog sterker *de gewone* burger, het eigenlijk de schrijver van een stuk betreft of de persoon die een bepaalde mening naar voren brengt en zich achter de rug van *de* burger verschuilt. Men kleedt zich met de autoriteit van de communis opinio, terwijl tussen burgers onderling de grootste verschillen qua inkomen, belangen, opvattingen en posities (kunnen) bestaan. Hoewel *de* burger (in italic en onderstreept) dus, naar mijn mening, niet bestaat, wordt voor het gemak hier het enkelvoud gebruikt, maar men zij ook voor mij gewaarschuwd.

centralisatie van rijksbezuinigingen en/of een om allerlei andere redenen³ tekortschietend lokaal bestuur? Hier gaat het in ons debat ogenschijnlijk over iets anders: de effecten van decentralisatie voor integraal bestuur. Hier spreek ik van integraal bestuur omdat integraal beleid een onderdeel daarvan is maar ook (en wellicht in het bijzonder) integrale uitvoering betreft. De beperking tot integraal beleid is een reductie van de veronderstelde problematiek, waarop we hieronder ingaan.

Dat lijkt eigenlijk de metavraag: een overkoepelend vraagstuk dat achter de eerdere vragen gelegen is. In het onderstaande verhaal zal ik op de vragen van de voorzitter ingaan en aangeven – een wetenschapper moet altijd wat tegendraads blijven – dat het probleem mogelijk (iets) anders van aard is dan in de vraagstelling lijkt te zijn besloten. Dat ‘anders’ heeft consequenties voor de te vinden oplossingen maar dat zal aan het einde van mijn betoog hopelijk duidelijk zijn geworden.

Iets over integraal bestuur en decentralisatie

Wat studenten nooit van (vooral beginnende) docenten mogen doen, heb ik bij het ontlenen van het citaat aan het begin zelf gedaan. Ik heb een omschrijving genomen afkomstig uit de internetencyclopedie ‘Wikipedia’ en die omschrijving wat aangepast aan mijn eigen behoefte. Het tweede (de aanpassing) geldt als wat minder erg vanwege de veronderstelde creatieve sprong. Maar uitgangspunt bij een verstandig gebruik van Wikipedia is, dat wanneer je maar genoeg kritisch blijft bij de beoordeling van de inhoud van die teksten, het wel handig is als startpunt voor een verdere zoektocht en een grondige beschouwing. De aanpassing betreft overigens dat ik ‘bestuur’ heb gebruikt waar in de originele tekst ‘management’ staat. Hoewel een klein maar significant verschil geeft het citaat de kern van het vraagstuk op de opdracht integraal bestuur aan: de (on)mogelijkheid van het creëren en handhaven van eenheid in verscheidenheid. Wat de mogelijkheden en keerzijden van integraal bestuur in relatie tot het decentralisatiestreven zijn, komt in het onderstaande aan de orde.

Mij zorgt de combinatie van de onderwerpen integraal bestuur en decentralisatie voor een Aha-erlebnis om maar een goed Nederlandse term te gebruiken. Toen ik in Leiden eindjaren ’70 en begin jaren ’80 bij de toenmalige hoogleraar bestuurskunde Van Braam als geschiedenisstudent zoveel mogelijk vakken bestuurskunde volgde – ik wilde het leraarschap geschiedenis vermijden - was dit een dominant thema in het vak ‘Capita Selecta van de Bestuurskun-

³ In termen van niet voldoende voorbereid (gegeven de transitietijd van de veranderingsoperatie), niet voldoende van middelen voorzien en eventueel niet professioneel geëquipeerd bestuur.

de'. Dit onderwerp werd geïllustreerd aan de hand van de behandeling van het werk van de Commissie Van Veen⁴ en de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff). Toen was het *behoud en de bevordering* van integraal bestuur binnen de bestuurskunde wereld een onderwerp van debat. Vanuit het perspectief van vooral een rationalisering van het bestuur werd de bevordering van integraal bestuur door de meerderheid van de toenmalige bestuurswetenschappers aangehangen en aangeprezen om vooral de verbetering van de effectiviteit en efficiency te bevorderen⁵ en bestreden door (veelal Rotterdamse) pluriforme bestuurswetenschappers vanwege het gevaar van een veronderstelde centralistische werking en daarmee de aantasting van het democratisch en responsief gehalte en controleerbaarheid van het openbaar bestuur.⁶ Ook die spanning komt in het boven weergegeven Wikipedia citaat goed naar voren.

Sinds ik me met de bestuurskunde bezighoud, is integraal bestuur voor sommige politici, beleidsmakers en wetenschappers, als gezegd, een belangrijk goed. Ook in de prioriteit van (lichamen van) algemeen boven functioneel bestuur komt de waardering voor het integraal bestuur tot uitdrukking. De afweging van verschillende belangen en taken zou de dienstverlening aan burgers qua effectiviteit en efficiency kunnen optimaliseren en daarnaast ook ruimte bieden voor inspraak en betrokken van die zelfde burgers.⁷ Voor anderen bevat, als gezegd, het streven naar een bevordering van integraal bestuur via technocratisering en in het bijzonder het gebruik van formele planningsinstrumenten het gevaar van een toenemend centralisme zowel ten opzichte van andere overheden als burgers en groepen in de samenleving. Het democratisch en pluriform gehalte van het bestuur zou worden aangetast. De vraag was dan hoe kan er samenhang (integraliteit) worden bevorderd zonder centraal dirigisme, maar daar kom ik aan het einde op terug.

⁴ Commissie *Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie ingesteld in 1969 met een eindrapport in 1971* (in de wandelgangen aangeduid als de Commissie van Veen).

⁵ In de jaren 60 en 70 werd streven naar een verdere rationalisering van het bestuur gestut door een sterk geloof in een technocratische aanpak van sociale vraagstukken waarbij een positivistische wetenschappelijke aanpak met daarbij passende planningsinstrumenten tot een maatschappelijke vooruitgang zou kunnen bijdragen. Die aanpak zou de 'irrationele' politieke processen kunnen vervangen. In de commissie Vonhoff verwijderd men zich al wat van dit spoor. Zie ook de beschouwing van A van Braam over Geïntegreerd bestuur en beleid in *Bestuurswetenschappen* 1976, nr. 2, 83-98.

⁶ Zie het RMO advies uit 2008 *De Ontkokering voorbij* met onderliggende rapporten van Jelle van der Meer en Thomas Schillemans onder begeleiding van de tegen het bestuurscentrisme gerichte postmoderne bestuurskundige Paul Frissen en zie eerder bijvoorbeeld het werk van Theo Toonen en Uri Rosenthal over pluriformiteit en polycentrisme.

⁷ Zie ook het werk van Toonen passim en P. Tetterode, *Thorbecke 's gedachten over staatsburgerschap binnen de staat (onderdelen) en het belang van algemeen bestuur. Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen in CDV*; Lente 2007. Overigens bouwde Thorbecke voor op het denken van Van Hogendorp; een van de geestelijke vaders van de Grondwet van 1814.

Bij het denken over hoe de zorg voor een integraal (democratisch en rechtstatelijk) bestuur vorm kan worden is het goed aan te haken bij de beschouwingen van Tjeenk Willink. Niet omdat hij in deze uniek en de eerste is, maar wel in zijn recente brief aan de Kamer een zeer aardig aanknopingspunt voor een nadere en diepere beschouwing over dit thema biedt. In het werk van Tjeenk Willink is al sinds zijn advies⁸ in 1980 voor de Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (Vonhoff) de zorg voor een samenhangend, gelegitimeerd en rechtstatelijk veranderd overheidsbestuur terug te vinden. Hij heeft er deels ook zijn verdere loopbaan aan te danken. Tjeenk Willink is zijn visie sinds die tijd zeer consistent⁹ en bij voortdoring naar voren blijven brengen; meest recentelijk dus in zijn brief.¹⁰ De zorg voor een samenhangend bestuur dat een basiskenmerk van integraal bestuur is, is niet beperkt (gebleven) tot een politieke en ambtelijke afstemming van vraagpunten binnen de rijksdienst alleen. Het heeft ook betrekking op de afstemming van het handelen van het geheel van de overheden binnen de gedecentraliseerde eenheidstaat. Dat creëren van samenhang betreft dan de afstemming van beleid, uitvoering en activiteiten van organisatieonderdelen zowel binnen als tussen de afzonderlijke overheden. De neiging tot atomisering en versplintering van (het handelen van organisaties) in de publieke dienstverlening wordt wel aangeduid met de term ‘verkokering’. Bij dit laatste gaat meestal de aandacht uit naar de rijksdienst¹¹, maar het verschijnsel doet ook opgeld in de (wat grotere) lagere overheden. Het interessante is - en ik wees eerder op de belangrijke bijdrage van Tjeenk Willink in 1980 - dat die zorg voor een gebrekkige coördinatie en samenhang in advisering en beleid al direct naar de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen. Algemene Zaken (1937;1947), onderraden, ministeriele commissies, interdepartemen-

⁸ Regeren in een dubbelrol: Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid (Achtergrondstudie nr. 1 uitgebracht aan de Commissie Hoofstructuur Rijksdienst) 1980.

⁹ Zie voor een zeer duidelijke positie bepaling: H.D. Tjeenk Willink, “De Mythe van het samenhangend overheidsbeleid” Oratie, Tilburg 1984

¹⁰ Zie zijn overzicht en terugblik ‘Imago van de Overheid’ in W. Kickert, e.a. (red.), Liefde voor het Openbaar bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde. Liber Amicorum voor Arthur Ringeling, Eburon Uitgeverij, 2007; Tjeenk Willink, H.D., (2017), Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink, Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?, Den Haag.

¹¹ Zie ook de nota van het Secretarissen-General Overleg SGO (2007), De verkokering voorbij, Den Haag en de eerdere nota van het SGO ‘In Dienst van het Rijk. Naar een volgende fase van vernieuwing van de Rijksdienst’ uit 2006, die ook na het coalitieakkoord uit 2007 de opmaat vormde voor de Nota Vernieuwing Rijksdienst en de late compacte Rijksdienst operatie. Zie ook voor een mooi overzicht: de virtuele tentoonstelling opgezet door Roel Bekker ‘Werken aan een moderne overheid Ten toonstelling over 50 jaar verbetering Rijksdienst (1967-2017)’ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst/>; Zie ook: M van der Steen & M. van Twist (2010), ‘Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst’, Den Haag Hague: NSOB en die studie van Walter Kickert ten behoeve van het Project Andere overheden: W. Kickert (2005), ‘Overheidshervormingen. Lessen uit het verleden. Studie in opdracht van het ministerie van BZK - programma ‘Andere overheid’, Den Haag.

tale commissies en ambtelijke voorportalen zijn in de decennia na de oorlog ingesteld of hebben ze zich verder ontwikkeld; een heel systeem van ambtelijke coördinatie is ontwikkeld en zo kunnen we met voorbeelden doorgaan. Kortom het betreft hier een al een zeer lang bestaand en erkend probleem van de negatieve effecten van verkokering en als gevolg een gevoeld gebrek aan coördinatie en integraliteit. Zonder al te veel de historische dimensie te benadrukken, het eerste rapport (o.l.v. Repelaer van Driel) waarin het euvel van verkokering en bureaupolitiek is genoemd verscheen in 1822.¹² Verkokering is een bij- of nevenwerking, zo blijkt, van (organisatie en ambtelijke) specialisatie binnen het institutioneel ontwerp van ons politiek-bestuurlijk stelsel die noodzakelijk is voor een adequate dienstverlening en taakuitoefening. Die specialisatie is dus noodzakelijk maar heeft als keerzijde dat bij samenhangende taken er spanningen (grensconflicten) kunnen ontstaan.

Kortom, verkokering hoort bij ons stelsel maar de negatieve bijwerkingen moeten dan wel naar bevinden (ad-hoc) aangepakt worden. Een volledig herontwerp lost weinig op; bij dat herontwerp treden weer nieuwe en andere bijwerkingen op. Vandaar dat hervormingen naar een integrale blauwdruk zulke teleurstellende resultaten opleveren. Dat bestrijden van verkokering wordt overigens wel belangrijker nu taken steeds meer onderling zijn gaan samenhangen; vandaar de groeiende en gevoelde urgentie van de onderlinge afstemming en het streven naar meer integraliteit.

Wat hierboven is gezegd over verkokering en de noodzaak van onderlinge afstemming binnen afzonderlijke overheden geldt, als gezegd, ook voor het openbaar bestuur in zijn geheel met andere woorden ook voor de organisatie en het functioneren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ook daar men kan zeggen dat de invulling van dat gedecentraliseerde stelsel bepaald wordt door een bepaalde taakverdeling (specialisatie) en de toekenning van de daarbij behorende bevoegdheden aan de daartoe behorende overheden. Elk van die overheden heeft een eigen verantwoordelijkheid en een verplichting tot verantwoording voor de haar toevertrouwde of op zich genomen taken. In die specialisatie en taaktoedeling zit als eerder gezegd in principe de mogelijkheid van fragmentatie, versplintering en verkokering. Oorspronkelijk was de gedachte (tot aan het begin van de 20 eeuw) dat elk van de overheidslagen een eigen sfeer (kring) zou (dienen te) bezitten die elkaar niet behoren te raken; de driekringenleer. Bij een oneigenlijke taakuitoefening of taak toe-eigening zou dan een hogere overheid kunnen ingrijpen. Dat beeld en die praktijk van ingrijpen is verlaten met een groei van

¹²Zie Van Leeuwen 1912; Van der Meer & Kerkhoff 2016; Van der Meer, Dijkstra & Kerkhoff, 2016.

overheidstaken gegeven ontwikkeling van economie en samenleving die meer dan een bestuurslaag raakten.¹³ De ontwikkeling van het medebewind is een uitdrukking van die bestuurlijke vervlechting. Hoe je die bestuurlijke vervlechting moet regelen (arrangeren) is een punt van bestuurlijke zorg geworden. Want je zult naast verticale verkokering (sectoraal binnen overheden) ook horizontale verkokering (tussen de overheden) moeten voorkomen.

Als oplossing voor beide problemen is als eerder genoemd de term integraal bestuur en daarop gericht (bevorderend) beleid aanbevolen met als doel het tegengaan van beide vormen van verkokering, een stimulering van coördinatie en samenhang in de publieke dienstverlening om zo bestuurlijke versplintering en tunnelvisie te voorkomen. Nu is er een verband gelegd in de thematiek van het debat over de noodzaak en mogelijkheid van integraal bestuur in relatie tot het voortschrijdend proces van decentralisatie. Waar eerder ik op de statische verdeling van taken en verantwoordelijkheden ben ik gegaan, gaat het nu over de vooral recente veranderingen met onder andere de drie decentralisatie (3D) operaties (jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen). Dat er een zekere fragmentatie en versplintering optreedt als gevolg van de taaktoedeling en specialisatie inherent aan ons bestuurlijk institutioneel model zal, als boven weergegeven, duidelijk zijn. De vraag is of de voortschrijdende decentralisatie daaraan verder een grote bijdrage levert en/of het probleem groter maakt? Ik geloof dat dit maar van ondergeschikt belang is. De nieuwe decentralisaties borduren voort op een al lang bestaand patroon. Het zou in lichte mate deze tendens tot verkokering kunnen versterken; vooral wanneer departementale verkokering zich op lokaal niveau zou voortplanten.¹⁴

¹³ Terzijde, de continu geuite wens tot bestuurlijke ontvlechting van taken en verantwoordelijkheden onder het motto: je gaat er over of je gaat er niet over is weliswaar vanuit het oogpunt van bestrijding van bestuurlijke overlast en drukte te begrijpen maar vanuit dit perspectief van vervlechting door gegroeide samenhangen niet erg reëel en verstandig te noemen. Zie onder meer: 'Je gaat er over of niet'. Gemengde Commissie. Bestuurlijke Coördinatie 2005. In dat advies staat wat merkwaardig over de te hanteren nuances: 'De Commissie heeft gekozen voor een compact en gecondenseerd advies, zonder zich te verliezen in veel nuance en details. Dat geeft het advies helderheid en eenvoud.'

¹⁴ Dat laatste was de zorg over decentralisatieplannen en -beleid in het wat verdere verleden. Vandaar dat meer recentelijk ook een roep is gekomen om bij decentralisatie echt de verantwoordelijkheid over te geven en los te laten. Dat zelfde zou ook gaan bij het inschakelen van burgers. Zie daar voor het Rob advies *Loslaten in vertrouwen* (2012), waar uit wordt gegaan wordt van een horizontalisering van bestuurlijke verhoudingen. Men komt hierbij de complicaties van de bestuurlijke en maatschappelijke vervlechting terecht. Verticale en horizontale relaties tussen overheden (onderling) en burgers moeten in evenwicht worden gebracht. Hierin wordt de uitdaging van de voorwaardenscheppende staat gezien; zie onder meer Van der Meer 2012, *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*, E.C. Page & V. Wright 2007 *From an active to an Enabling State*, Palgrave MacMillan met daarin de casus Nederland van Raadschelders en Van Der Meer en het ROB advies 2012 Zie ook voor verkokering de oratie van Tjeenk Willink uit 1984.

Soms is het daarentegen de gedachte dat decentralisatie juist meer ruimte schept voor integraal bestuur omdat op bijvoorbeeld gemeentelijk vak juist taken in samenhang kunnen worden uitgevoerd. Die afweging was ook een van de overwegingen bij de drie recente decentralisatie operaties; althans in ieder geval formeel. Dan moeten die lokale overheden daar wel in de wettelijke kaders daar ruimte voor krijgen, maar dan zie hieronder kan er weer een probleem met burgers ontstaan (zie hieronder). Wanneer echt een factor genoemd moet worden die verkokering en fragmentatie versterkt, kan men eerder bij het New Public Management met de nadruk op output- en prestatiemeting en verzelfstandiging terecht komen. Outputmeting veronderstelt een ontbundeling en functionalisering van taken om zo prestatie te kunnen meten aan de hand van eenduidige en heldere indicatoren. Onderlinge afweging van samenhangende maar onderscheiden taken vraagt om een inhoudelijke/politieke afweging die zich moeilijk in kwantitatieve termen laat vangen. Ook Tjeenk Willink wees terecht, in wat andere bewoordingen, op de effecten van deze reorganisaties en bedrijfsvoeringoperaties. Dit is overigens niet uniek voor Nederland. Ook internationaal wordt hierop gewezen en in het afgelopen decennium is vooral in de Angelsaksische wereld het belang van een 'whole of government' of 'jointed-up-government' benadering bepleit. Overigens de resultaten van die aanpak zijn momenteel nog steeds wat onbevredigend. Dit lijkt tegen de stelling 'laat duizend bloemen bloeien' te pleiten. Ik heb overigens altijd wat problemen met deze uitdrukking gehad. Het suggereert een mooie wilde plantentuin, maar iedereen weet dat met onvoldoende zorg (de systeemverantwoordelijkheid) van de tuinier de brandnetels opkomen. Maar dit terzijde.

Aan de andere kant heeft integraal bestuur de roep gehad voor de samenhang in het bestuur te staan. Maar het is een wens tot integraliteit en niet een gegevenheid vandaar de bestuurlijke aandacht en beleidsinitiatieven om het te versterken. Maar wie of wat zorgt dan voor die integraliteit en wie regelt en bepaalt het tot stand brengen van samenhang en afstemming? In het Wikipedia citaat is er bij dat integraal bestuur sprake van een vorm van centralisatie of in ieder geval een mate van centraal gezag. Die mogelijke bevordering van centralisatie stuitte sommige bestuurswetenschappers en (vooral lokale) bestuurders in het verleden al tegen de borst. Een zelfde tegenzin was en is in het openbaar bestuur te vinden; althans in Nederland. Recentelijk ben ik betrokken bij een vergelijkend onderzoek over hervormingen in en de bestuurlijke capaciteit van de 28 EU lidstaten. In de lezing van stukken van de EU Commissie van de Nederlandse situatie merk je uit de opmerkingen van de verantwoordelijke commissie-ambtenaren dat ze de afwezigheid van centrale coördinatie maar raar vinden en als een deficit beschouwen, terwijl het een wezenskenmerk van ons bestuursstelsel betreft. Het zelfde gold

voor een recent Fins onderzoek naar coördinatie (mechanismen) binnen de Europese rijksoverheden. In ons systeem bestaat de voorkeur voor onderlinge afstemming van belangen (mutual adjustment) onder een in principe niet dirigistische systeemverantwoordelijkheid van een niet overheersend ministerie. Dat is een potentieel bruikbaar maar overigens bewerkelijk middel tot integratie. Over eisen die daar aan gesteld moet worden kom ik aan het eind nog te spreken.

Er is wel een ander lastig probleem verbonden aan een voortschrijdend gedecentraliseerd stelsel in verband met de integraliteit van de publieke dienstverlening die niet direct in de vraag terug is te vinden maar wel de kern van decentralisatie, integraal bestuur en ook de kennelijke onvrede van burgers met het openbaar bestuur raakt. Dat heb ik aan het begin van mijn verhaal aangestipt. Soms wordt er gesteld dat decentralisatie met de daarbij behorende variatie in de dienstverlening en in het bijzonder de beschikbaarstelling en omvang van voorzieningen rechtsongelijkheid bevordert. Vanuit een staatsrechtelijk en bestuursrechtelijk perspectief is dit niet juist. Decentralisatie betekent een overdracht van taken en bevoegdheden, waarbij bijvoorbeeld een gemeente de taak op eigen verantwoordelijkheid gegeven de reikwijdte van de wet gaat uitvoeren. Binnen een gemeente moeten gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk naar mate van hun gelijkheid en ongelijkheid worden behandeld. Tussen gemeenten is daarvan geen sprake. Decentralisatie omvat wat grof gezegd een wettelijk toegelaten discriminatie tussen gemeenten en hun burgers. Welke regeling in Noordwijk wordt getroffen gaat een Katwijker niet aan. Dan moet die Katwijker maar bij haar/zijn eigen gemeente aan de bel trekken. Maar vanuit het perspectief van de burger kan het wel als (rechts)ongelijkheid worden gevoeld. Waarom krijgt mijn neef in Katwijk het wel en ik in Noordwijk onder gelijke omstandigheden het niet. Het verwijzen naar juridische principes heeft dan weinig overtuigingskracht wanneer het gaat om de toewijzing van voorzieningen, geld en andere middelen. Vanwege de gegroeide samenhang en maatschappelijk oriëntatie is in eerste instantie de focus in deze gevallen niet gericht op de gemeente naar op het geheel van Nederland. Er is sprake van een meervoudig bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Het adagium: gemeenten zijn het bestuur dat het dichtst bij de burger kon wel in Thorbecke 's tijd gelden maar nu niet meer.¹⁵ Het beoordelingskader van gelijke en gelijkwaardige behande-

¹⁵ Overigens in de tijd van Thorbecke met het toen beperkte kiesrecht en de sterke standsgevoeligheid waren er aanzienlijk meer ingezetenen dan burgers. De laatste groep had, kreeg en nam de verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan de gemeenschap in vertegenwoordigende lichamen, caritas en ander maatschappelijk dienstbetoon. Wanneer gesproken wordt over het belang van burgers en burgerparticipatie wordt nogal eens te veel naar dit 'Thorbeckiaans' ideaal gewezen. De burger van Thorbecke had aanmerkelijk meer tijd tot zijn en deels haar beschikking om in een modern woord te

ling ook een aspect van integraal bestuur is dan nu opgeschoven. Vandaar de hevige discussie over de decentralisatiegevolgen bij burgers.¹⁶

De opbrengst van mijn betoog

Terugkomend op de vragen: is er in tijden van decentralisatie nog ruimte en toekomst voor integraal beleid? Of moeten we dat vergeten en vooral duizend(en) bloemen laten bloeien? Waar zien we voorbeelden van integraal beleid en waar niet? Waar is sprake van 'verkokering'?" Mijn stelling is dat het openbaar bestuur de (formele) mogelijkheid (en wellicht opdracht) tot integraliteit bezit, maar dat het feitelijk altijd moeizaam is geweest hieraan te voldoen. Dat is nu niet anders dan vroeger. Wel is het zo het vraagstuk urgenter is geworden met sterke maatschappelijke en organisatorische samenhangen. De noodzaak en eis van (taak)specialisering binnen afzonderlijke organisaties en in het geheel van in de gedecentraliseerde eenheidsstaat maakt integraal bestuur van oudsher lastig te realiseren. Verkoking is niet de antithese van integraal bestuur maar het onvermijdelijke nevenaspect van een goed en adequaat bestuur. Verkoking is daarom niet te vermijden, maar moet en kan wel beheersbaar worden gemaakt. Het ontwerp van een volledig nieuw gedecentraliseerd bestel leidt automatisch opnieuw tot bijwerkingen en is daarom geen adequate oplossing. Op dat beheersbaar maken van verkoking zijn het streven naar bestuurlijke reorganisatie en vernieuwing en de daarbij behorende maatregelen al decennia opgericht. Dat is een belangrijk politiek-bestuurlijk streven, omdat burgers ook ex- of impliciet die samenhang vragen en/of veronderstellen.

Anders dan de vragen ten behoeve van het debat geformuleerd, in eerste aanleg, lijken te veronderstellen is een voortschrijdend decentralisatieproces niet primair verantwoordelijk voor een eventuele verminderd integraal karakter van het openbaar bestuur. Toenemende vervlechting van beleidsterreinen en organisaties als gevolg van vragen en behoeften van een complexere samenleving en economie zorgen voor een toenemende behoefte aan integraal bestuur maar leggen tevens een extra druk (via de gevoelde effecten van verkoking) op de mogelijkheden daartoe.

participeren dan de overige ingezetenen en de moderne burger. Dat verklaart deels de huidige participatieproblematiek, waarbij tijd voor participatie van een ieder in de samenleving jong of oud, man of vrouw in conflict kan komen met de eis en wens tot een arbeidsparticipatie van een ieder die daartoe instaat is.

¹⁶ Wat ik eerder gezegd heb over de onhoudbaarheid van de aanduiding *de (gewone) burgers* geldt natuurlijk ook voor de algemene categorie *burgers* al dan niet gewoon of boos van aard.

Meer dan de nieuwe decentralisatie initiatieven heeft de introductie van new public management en in het bijzonder kernelementen daarvan als output oriëntatie, prestatie management en verzelfstandiging bij gedragen tot een functionalisering in de zin van versplintering van het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening. Die functionalisering is de daadwerkelijke antithese van het integraal bestuur. Integraal bestuur blijft in Nederland de bestuurlijke mogelijkheid waarover men kan beschikken om bestuurlijke taken: beleid en uitvoering onderling af te stemmen af te wegen gegeven de bestaande samenhangen. Het is dus een mogelijkheid en niet een a priori realiteit.

In meer ideologisch gedreven decentralisatie beschouwingen wordt nog weleens wat al te gemakkelijk er van uitgegaan dat die integratie op lokaal niveau makkelijker tot stand komt. Het bewijs daarvoor, is gegeven de omvang en de verkokering ook bij die lokale overheden wat zwak. De oude kritiek op meer integraal bestuur van pluriforme bestuurswetenschappers en practioners was dat het centralisme zou (kunnen) bevorderen. Om in de beeldspraak van de meegekregen vragen van het debat te blijven: wie legt de tuin aan en wie harkt het aan? Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs een dirigistisch sturende centrale overheid te zijn.¹⁷ Er bestaat ook een systeem van wederzijdse aanpassing onder een niet dirigistische systeemverantwoordelijkheid van bijvoorbeeld Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die daarvoor wel over de noodzakelijke kennis, een juiste houding, deskundige ambtenaren maar ook een ter zake deskundige en geïnteresseerde politieke leiding moet beschikken. Waar er voor burgers problemen met de gevolgen van recente decentralisatieoperaties spelen, heeft gebrek aan integraal bestuur een andere betekenis voor de burger: een onbegrip voor een gevarieerde dienstverlening door gemeenten. Juridisch tast die variatie als gevolg van decentralisatie formeel niet de rechtsgelijkheid niet aan. Echter burgers maken geen onderscheid in organisaties binnen het openbaar bestuur en een daarmee verbonden verschillende aanpak en uitkomst van de taken. Waar het om de beoordeling van het verstrekken van voorzieningen gaat, beschouwen burgers het openbaar bestuur als een geheel. Dan staat een bepaalde gemeente niet meer *alleen* het dichtst bij de burger, zoals dat vanaf het begin van ons staatsbestel zo was en nog steeds zo wordt beschouwd. Waar de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde G.A. van Poelje in zijn beschouwing over de cultuurgemeente (1936), gegeven de nabijheid tot de

¹⁷ Het beeld dat de centrale overheid in het verleden een dergelijke positie (wellicht in de naoorlogse periode wel een ambitie) heeft gehad is empirisch onjuist. De verzuilde samenleving en een actief lokaal bestuur zijn altijd belangrijke tegenkrachten tegen dat centralisme geweest. Het beeld van de centrale sturingsbenadering met een centralistisch ingesteld rijk is in het bijzonder door op een bevordering van (inter)bestuurlijke pluriformiteit en horizontale netwerken gerichte bestuurswetenschappers als een handige stropop gefungeerd.

burger die gemeente nog zag als de geëigende instantie die de voortschrijdende maatschappelijke desintegratie kon verminderen en de gezamenlijkheidszin te bevorderen via een (op de democratie gericht) cultuurbeleid is die specifieke integrerende functie bij uitstek afgenomen. Dat beeld is ingehaald als gevolg van maatschappelijke schaalvergroting en de daarmee verbonden meervoudige oriëntatie van burgers op en hun afhankelijkheid van overheidsbesturen op diverse schaalniveaus. Die visie van burgers op het integrale in de zin van gelijkwaardig niveau van dienstverlening beperkt de ruimte voor een simpel vormgegeven decentralisatiestreven en maakt de onderlinge afstemming tussen overheden dus integraal bestuur, wellicht wat paradoxaal, weer noodzakelijker.

Literatuur

- Bekker Roel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Roel Bekker Werken aan een moderne overheid. Tentoonstelling over 50 jaar verbetering Rijksdienst (1967-2017): <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/50jaarverbeteringrijksdienst/>
- Berg, C.F. van den, F.M. van der Meer (2017), De ongemakkelijke waarheid van Tjeenk Wilink, *De Hofvijver*, Jaargang 7, nummer 77, 28 augustus 2017
- Braam, A. van (1976), Geïntegreerd bestuur en beleid in *Bestuurswetenschappen* 1976, nr. 2, blz. 83-98.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) (1980). *Elk kent de weg die derwaarts gaat rapport n. 3*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Eindadvies*, 's-Gravenhage, 1981;
- Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Commissie van Veen) (1971), *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, 's-Gravenhage.
- Dijkstra, G.S.A. and F.M. van der Meer (2011). The Civil Service System of the Netherlands. In Frits M. van der Meer (Ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar, 149-185.
- Kerkhoff, A.D.N. & F.M. van der Meer (2016), *Raising and training Civil Servants for the public service. The Dutch system and practice of educating and training civil servants (1814-2016)*. Paper presented at the IAS working group on administrative history. Brussels, April 2016.
- Kickert, W., (2005) *Overheidshervormingen. Lessen uit het verleden. Studie in opdracht van het ministerie van BZK - programma 'Andere overheid'*, Den Haag, januari.
- Kickert, W e.a. (red.) (2007), *Liefde voor het Openbaar bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde. Liber Amicorum voor Arthur Ringeling*, Delft: Eburon.
- Meer, F.M. van der (2012), *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugurele rede, Leiden: Leiden University.

- Meer, F.M. van der, J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen (2015), *The Civil Service in the 21st Century, Completely Revised 2nd edition: Comparative Perspectives*. Houndsmill: Palgrave/McMillan.
- Meer F.M. van der, G.S.A. Dijkstra & A.D.N. Kerkhoff (2016), what does the changing institutional design of the state do to the recruitment, merit requirements and deployment of (senior) civil servants? Recruitment and deployment in a changing decentralized civil service systems in the Netherland 1814- 2016, in *Administrory, Journal for Administrative history/ Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, October 2016, 1-24.
- Raadschelders, J.C.N. & F.M. van der Meer (2007). *The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government*, In: Page, EC. & V. Wright 2007 eds., *From an active to an Enabling State*, Houndsmill: Palgrave/McMillan.
- Raadschelders, J.C.N. & M.L. Bemelmans-Videc, Political (system) reform; can administrative reform succeed without? In F.M. van der Meer, F.M. Raadschelders J.C.N. & Toonen T.A.J. (2015), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, 2nd edition: Comparative Perspectives*, Houndsmill: Palgrave/McMillan.
- Raadschelders, J.C.N. & F.M. van der Meer, The senior civil service in the Netherlands: a quest for unity, in: Vincent Wright, Edward C. Page (eds.) (1999), *Bureaucratic elites in Western European states*, Oxford: Oxford University Press.
- Reussing, R (2016), Bestuurswetenschappen 70 jaar: de mannen (en een vrouw) van het eerste uur, In *Bestuurswetenschappen*. Jrg. 70 (4) 1-13.
- SGO (2006), In Dienst van het Rijk. *Naar een volgende fase van vernieuwing van de Rijksdienst*, Den Haag.
- SGO (2007), *De verkokering voorbij*, Den Haag.
- Steen, M. van der & M. van Twist (2010) *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, The Hague: NSOB.
- Tjeenk Willink, H.D. (1980), *Regeren in een dubbelrol: Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid* (Achtergrondstudie nr. 1 uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst).
- Tjeenk Willink, H.D, (1984) *De Mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Oratie, Tilburg.
- Tjeenk Willink, H.D., (2017), Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink, *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?*, Den Haag.
- Verslag van de Staatscommissie over de inwendige organisatie van de departementen van algemeen bestuur (Commissie Van Leeuwen) ingesteld bij KB van 10 augustus 1910 nr. 26, Den Haag, 1912.