



**Universiteit
Leiden**

The Netherlands

Duurzaamheid en dynamiek, over het nut van veranderen van instituties en organisaties

Bekke, A.J.G.M.

Citation

Bekke, A. J. G. M. (2003). Duurzaamheid en dynamiek, over het nut van veranderen van instituties en organisaties. In . Leiden: Universiteit Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/5262>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/5262>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Duurzaamheid en Dynamiek

Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties

College gehouden door

Prof. dr Hans Bekke

ter gelegenheid van zijn afscheid als
hoogleraar Bestuurskunde
aan de Universiteit Leiden
op dinsdag 7 oktober 2003

Zeer gewaardeerde toehoorders, beste vriendinnen en vrienden,

Op 11 mei 1860 verschijnt een duizendkoppig vrijbuitersleger onder leiding van Giuseppe Garibaldi op het eiland Sicilië om dit in bezit te nemen ten behoeve van Victor Emanuel, Koning van Sardinië, Savoye en Lombardije. Sicilië is een met Napels sinds kort verenigd Koninkrijk, geregeerd door Koning Frans II van Bourbon. Het is een gebeurtenis die Sicilië vaker heeft ondergaan, zoals het in de loop der eeuwen vele malen de speelbal is geweest van veroveraars, of dit nu de Feniciërs waren, de Grieken, de Carthagers, de Romeinen, de Byzantijnen, de Normandiërs, de Duitse Hohenstaufen, de Arabieren, of wie niet.

Sicilië kent in het midden van de 19^e eeuw een aristocratische samenlevingsstructuur van grootgrondbezitters en daaraan onderhorige arme boeren, die oogstplichtig waren aan hun heren, een structuur zonder kennis waarvan onder meer de achtergrond en het bestaan van de huidige maffia niet kunnen worden begrepen. De plaatselijke adel, onder wie Tomasi, de graaf van Lampedusa, vraagt zich angstig af hoe hij in staat kan zijn de macht in handen te houden, het grondbezit in stand kan houden en de private welvaart kan continueren. Garibaldi is weliswaar verschenen in opdracht van Victor Emanuel, maar wordt gesteund door de zogenaamde ‘liberalen’ op Sicilië zelf, zodat de bedreiging ook van binnen uit komt. De beweging die streefde naar de eenwording van Italië, het ‘risorgimento’, was ook daar actief.

De graaf van Lampedusa moet dan ook niets hebben van de nieuwlichterij van Garibaldi en zijn vrijzinnige vrienden en ziet in de trouw aan Frans van Bourbon de beste garantie dat het op Sicilië zal blijven zoals het is. Over deze graaf van Lampedusa heeft een van zijn nazaten Giuseppe Tomasi di Lampedusa eind jaren vijftig, jongstleden, een magistrale roman geschreven, genaamd *Il Gattopardo*, de Tijgerkat, die een verfijnd beeld schetst van de cultuur van de Siciliaanse aristocratie uit het midden van de negentiende eeuw. Luchino Visconti heeft nadien een schitterende film naar het boek gemaakt. De Graaf van Lampedusa heeft een neef, Tancredi, een jonge, onstuimige knaap, die hem op een ochtend in diezelfde meimaand komt vertellen, dat hij de bergen intrekt en zich gaat aansluiten bij Garibaldi. De graaf is verbijsterd en vraagt hem waarom hij zich niet in dienst blijft stellen van de Koning en van de belangen van de Siciliaanse adel. Tancredi vraagt hem dan welke koning hij bedoelt, want ook Garibaldi zegt op te treden in dienst van de Koning. En dan volgt de paradoxale, maar in mijn ogen onsterfelijke en diepzinnige opmerking van de jonge Tancredi:

Se non ci siamo anche noi, quelli ti combinano la repubblica.
Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi¹.

(`Als wij er niet bij zijn, dan maken ze er een republiek van.

Als wij willen dat alles blijft zoals het is, dan moeten we zorgen dat alles verandert`)

veranderen, hoe en waartoe?

Veranderen om te zorgen dat alles blijft zoals het is. Voorwaar een interessante dimensie van verandering. Zodanig interessant dat hierover vanmiddag dit laatste college van mij als hoogleraar Bestuurskunde gaat. Dat zal het karakter hebben van een kort actualiteitencollege, een soort Nova, maar dan een Nova Academica, waarbij ik ook een paar lijnen zal doortrekken vanuit mijn promotie in 1976 in Tilburg en de twee oraties, die ik te Nijmegen in 1984 en hier in Leiden in 1990 heb gehouden². Ik heb het college van vanmiddag genoemd: Duurzaamheid en Dynamiek: over het nut van het veranderen van organisaties en instituties. Men kan zich immers de vraag stellen of het bewust streven naar verandering van een situatie altijd nuttig is dan wel altijd het beoogde effect oplevert. Degenen die mij kennen en dat zijn er in deze zaal velen, weten dat ik mij mijn hele beroepsmatig leven met verandering heb beziggehouden. Men mag dan verwachten dat ik het streven naar verandering, van een organisatie bijvoorbeeld, ook nuttig heb gevonden. Als intellectuele uitdaging zeker, durf ik te antwoorden, maar was het ook altijd nuttig en effectief, bracht het op wat ervan werd verwacht? Hier aarzel ik, steeds meer, hoe ouder ik word. Misschien hangt dat ook samen met het ouder worden, zult u misschien denken. Dat laat ik voor wat het waard is.

Ik ben altijd gefascineerd geweest door de vraag naar de mogelijkheden die mensen hebben om een situatie te veranderen. Mijn proefschrift, dat ik in 1976 schreef, ging daarover. Het had als titel 'Duurzaamheid en verandering in organisaties'. Daarin werd de vraag gesteld wat toch de sleutel tot succes is bij het pogen organisaties te veranderen. Welke middelen en methoden leiden tot een gewenst resultaat? Moet je proberen het stramien, de structuur van de taakverdeling tussen mensen te veranderen, of de leiding, of hun voorschriften en procedures of moet je vooral proberen om het gedrag van mensen te veranderen, hun denk- en handelwijze, hun mentaliteit, hun cultuur? Er zijn vele stromingen in de veranderkunde, waarvan elk afzonderlijk zich beroept op het nut van een van deze mogelijkheden. Een synthese is echter nog steeds niet gevonden. En de vraag naar de verhouding tussen structuur en cultuur in organisaties, tussen, voor het gemak genoemd: materie en geest, tussen het harde en het softe, is nog altijd onvoldoende of niet beantwoord. Gelukkig kun je er wel op promoveren. Maar in 1976 geloofde ik stellig dat er een ultimum remedium voor het verandervraagstuk moest kunnen worden gevonden. Vandaar dat ik mij enthousiast stortte op het beoefenen van de praktijk daarvan.

veranderingen bij gemeenten en provincies

Nu, daar was genoeg in te doen in die praktijk. Puur bij toeval werd dat de praktijk van het Openbaar Bestuur. Geen bewuste keuze mijnerzijds, want ik was afgestudeerd

in de bedrijfskunde, maar de werkgever die ik had gevonden, had het idee dat er bij de overheid het nodige veranderd moest worden. Althans dat daar een gouden markt moest liggen. Achteraf gezien een briljante visie.

We gingen dus op de verandertoer. Je moet dan onderaan beginnen. Dat werden de Nederlandse gemeenten, al snel gevolgd door de provincies. Van die gemeenten waren er toen een zeven à achthonderd. Groot en klein, ze zagen er in de kern allemaal hetzelfde uit en deden ongeveer hetzelfde. En ze hadden nog nooit van organisatie en management gehoord. We ontdekten al snel dat er iets schortte aan de interne gang van zaken in gemeentelijke apparaten. Er werden zaken dubbel gedaan, de verantwoordelijkheden waren niet duidelijk onderscheiden, de structuur kortom deugde niet. Dus werd er een nieuwe structuur bedacht. Dat kun je echter wel bedenken en op papier zetten, maar daarna begint het probleem pas. Hoe krijg je een nieuwe structuur ingevoerd? Het probleem van het veranderen derhalve. Er volgden na de eerste succesvolle organisatieveranderingen decennia van bestuurlijke drukte bij gemeenten overal in het land. Over sectormodellen, bestuurlijke informatievernieuwing, klantgericht werken, burgerpanels, bestuursdiensten en als apotheose werd het duaal bestuur ingevoerd. Is dat het ultimatum remedium? Berekend is onlangs dat dit in ieder geval een toename van 2000 ambtenaren als effect heeft. Verandering te over derhalve, maar verandert er iets wezenlijks, zijn we intussen blij geworden met een alert bestuur, een gemeente die luistert naar de burger, of is er nog evenzeer sprake van een arrogante overheid op afstand van de burger als daarvóór? Zat die burger te wachten op duaal bestuur of juist op een veiliger buurt, lagere tarieven voor de vuilophaal en minder lang wachten voor het loket? O zeker, er is het een en ander veranderd bij gemeentelijke organisaties. Er zijn websites voor snelle informatiever-schaffing, die af en toe ook nog werken, er zijn dure stadhuizen gebouwd, zoals in mijn eigen woonplaats met rijen loketten, die net als bij de warme bakker goed werken, als je een bonnetje hebt getrokken. Maar doet de wethouder wat hij beloofd heeft, zijn ambtenaren echt dienstvaardig geworden, kan de politiek de burger duidelijk maken waarom de tarieven van de WOZ weer omhoog moeten?

veranderen bij de rijksoverheid

Ook bij de nationale overheid was er al snel in die jaren zeventig werk aan de winkel. Departementen zochten ook naar een betere wijze van functioneren. Er kwamen staatscommissies, zo ongeveer elke tien jaar een nieuwe. Ze bedachten hele goede dingen, zo op het oog vanzelfsprekende dingen. Zoals: minder ministeries of in ieder geval kleinere. Een betere samenwerking tussen ministers en ministeries onderling, beter luisteren naar wat de burger wil. Een moderner personeelsbeleid, meer mobiliteit van personeel. Van die adviezen werd heus wel het nodige opgevolgd en in praktijk gebracht. Maar meestal als dat politiek mooi uitkwam. En dat is niet zo vaak het geval. Van nature hebben bestuurders en politici niet zoveel belangstelling voor het doelmatig opereren van hun departementen, diensten en bedrijven. Zij denken aan het realiseren van hun politieke programma's en aan het continueren van hun eigen bestaan.

Maar projecten ter verbetering van het functioneren van de overheid zijn er in overvloed geweest. Ook voorstellen voor vermindering van het aantal ministeries. Maar, zoals een oud-promovendus van mij onlangs schreef in de NRC: 'het voorstel van minister de Graaf om het aantal ministeries te verminderen, illustreert het vertrouwen van de overheid dat de kwaliteit van het eten toeneemt door de tafelschikking te veranderen'³. Intussen is het aantal ministeries en ministers nog precies zoals ten tijde van de commissie Vonhoff, en dat was 1980. Wel zijn die departementen hier en daar wat kleiner geworden, maar dat kan worden verklaard doordat er groepen ambtenaren zijn verplaatst van een ministerie naar een Zelfstandig Bestuursorgaan. Ook het aangetreden nieuwe kabinet maakt weer werk van verandering: bestuurlijke vernieuwing, afslanking en bezuiniging zijn weer wenkende perspectieven. Maar haalt het ook allemaal veel uit? Is er niet veeleer sprake van symboliek, van politiek en bestuurlijk theater, wordt er niet veranderd om het veranderen?

dynamiek van niet-veranderen

De dynamiek van niet veranderen is een langzamerhand bekend fenomeen in het Openbaar Bestuur. Veel veranderingsprojecten worden gestart zonder dat echt duidelijk is waartoe, waarom er veranderd moet worden. Meestal is er een ver verwijderde doelstelling, zoals bezuinigen en afslanken, die als hoofdmotief wordt gebruikt. Dan is niet de doelstelling of het functioneren van de organisatie in het geding, gaat het niet om het verbeteren van de dienstbaarheid of het te leveren product. Er gebeurt in die gevallen erg veel, er is veel drukte en veel stress, maar er verandert niets wezenlijks. Het personeel gaat er zich niet anders door gedragen en de klanten krijgen geen betere behandeling.

Als we kijken naar de plannen die er in het Openbaar Bestuur de laatste decennia zijn ontwikkeld in wat wel genoemd wordt 'Het huis van Thorbecke', de basisinrichting van ons bestuur, de verhouding tussen centrale overheid, provincies en gemeenten, dan zien we hoe die dynamiek van niet-veranderen werkt. Veel drukte, veel modellen van vooral een andere opzet van het regionale besturen, van decentralisatie, veel bestuurlijke onrust, maar weinig tot geen concrete resultaten. De vorming van zegge en schrijve één nieuwe provincie, noodzakelijk geworden na de inpoldering van gedeelten van het IJsselmeer - en dan zijn we wel erg ver terug in de vorige eeuw - is de opbrengst van vele decennia van discussie. Of er werden vele samenwerkingsverbanden gecreëerd tussen gemeenten om regionale problemen op te lossen. Dat leverde meer vergaderen op en meer ambtenaren. Maar als er echte wezenlijke veranderingen werden voorgesteld, zoals bijvoorbeeld de instelling van stadsprovincies ter vervanging van (delen van) de bestaande provincies, dan bleken ineens de politieke, lees machtsverhoudingen meer van belang dan het creëren van modern bestuur. De meeste mensen hebben de moed opgegeven, maar nog recentelijk hield toch een van de Commissarissen van de Koningin een pleidooi voor het halen van de bezem door bestuurlijk Nederland⁴. Moedig, maar hoe groot is de kans dat er een schoonvegende bezem wordt gehanteerd?

Als algemene conclusie dringt zich op dat de meeste plannen tot verandering van en binnen het Openbaar Bestuur gaan over verandering van de interne taakverdeling tussen overheden, tussen bestuurlijke eenheden, maar dat essentiële verandering van de machtsverhouding tussen overheid en burger of verbetering van de effectiviteit van de overheid zelden of nooit aan de orde is geweest. De burger staat over het algemeen te kijken of zich te vergapen aan een overheid, die dol is op veranderen. Maar de meeste veranderingsprojecten zijn symbolisch van aard, zijn er om electorale sier voor bestuurders of politieke partijen te maken. Het effect is echter averechts.

veranderen bij het hoger onderwijs

Zo werd ik bij mijn intree in de wereld van het Hoger Onderwijs in 1983 al na enige maanden geconfronteerd met een als omvangrijk en diepgaand aangekondigde reorganisatie. Daar ging het om 'taakverdeling en concentratie' van de vele studierichtingen die er toen waren. Voor ik het wist zat ik, in plaats van mijn vakliteratuur bij te houden, urenlang te vergaderen in allerlei settings, van vakgroep en sectie tot faculteit, over de te volgen strategie. Die strategie betrof niet, bij nader inzien, de weg waarlangs tot taakverdeling en concentratie moest worden gekomen, maar de wijze waarop aan deze reorganisatie ontkomen kon worden. Niet de inrichting van het onderwijs stond al die vergadertijgers op het netvlies, maar het belang van de eenheid waarvan men deel uitmaakte. In mijn naïviteit probeerde ik te komen tot nieuwe 'concentraties' in mijn vakgebied, tezamen met goedwillende collegae elders. Maar die werden al snel door hun bestuurders teruggefloten.

Ik heb twintig jaar parttime aan de universiteit vertoefd en de ene reorganisatie na de andere meegemaakt. Het merendeel werd veroorzaakt doordat Den Haag aankondigde te gaan bezuinigen of doordat een College van Bestuur te weinig centen in kas had. Voorwaar een enthousiasmerend perspectief voor wie echte verandering en verbetering wil, van de kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld. Aangekomen in Leiden, dertien jaar geleden, leek althans hier enig succes te zijn behaald: er was een echte samenwerking met de Erasmusuniversiteit bij de bestuurskunde. We gaven over en weer colleges, maakten mooie onderwijsplannen, voerden nieuwe onderwijsvormen in. Het was zelfs efficiënt, doordat niet voor ieder vak er twee docenten behoeften te worden aangesteld. Maar erg lang duurde de pret niet. Universiteiten moesten niet samenwerken, zoals de ideologie toen was, maar concurreren, heette het al snel. Zorgen, dat je beter bent dan een ander zodat je de meeste centen kunt opstrijken. Echt marktgedrag ontwikkelen, heet dat. En zoals effectieve, moderne universiteitsbestuurders betaamt, werd dat adagium onmiddellijk omhelsd en kwam het consigne dat het met die samenwerking tussen Leiden en Rotterdam in de bestuurskunde maar afgelopen moest zijn. En zo geschiedde het dat ik een briefje kreeg van een Rotterdamse decaan, dat mijn optreden aldaar in het onderwijs niet langer op prijs werd gesteld.

De onafgebroken reeks reorganisaties in het Hoger Onderwijs heeft van dat onderwijs een achtergestelde en achterlopende sector gemaakt, wordt nu gesteld. De bekende kwaliteitskrant van Nederland wijdde er een maand geleden een weekkatern aan en de discussie erover loopt nog. Nederland wordt dommer, heet het daar. Vrijwel voortdurend was bij die reorganisaties slechts sprake van het verhangen van de bordjes. Ook de bachelor-master operatie is vooralsnog niet veel meer dan het geven van andere namen aan het bestaande. Maar men kan de hond Bello nu wel Bruno noemen, maar hij blijft dezelfde streken vertonen. Blaffen echter in het Hoger Onderwijs hoort men die hond niet meer. Dat moet ik toegeven. Misschien was dat ook de opzet, gezien de WUB-structuur die is ingevoerd.

en bij de volkshuisvesting en elders

Ik kan zo nog een aantal maatschappelijke sectoren nalopen, die de afgelopen decennia de bestuurlijke drukte van het veranderen hebben ondergaan. Zoals bijvoorbeeld de Volkshuisvesting. We beschikten vanouds over woningcorporaties, die de maatschappelijke taak van het zorgen voor woningen voor de minder betaalden op zich hadden genomen. Ze werden bestuurd door zorgzame burgers in hun vrije tijd en gefinancierd door de overheid en hadden in de loop van de tijd een prachtig woningbezit opgebouwd. Ook daar sloeg de veranderdrift toe. De overheid vond dat er ook daar maar marktwerking moest komen. En onder dat mom werd de financiering beëindigd en werden de toekomstige subsidies voor de corporaties afgekocht zodat deze zoals dat mooi heet 'de markt konden opgaan'. Het resultaat is nu dat vele corporaties zijn gefuseerd, de zorgzame burgerbestuurders zijn vervangen door professioneel management en flinke delen van het woningbezit zijn verkocht. De corporaties van toen hebben zich ontwikkeld tot commerciële bedrijven. Ze maken zich meer druk om hun rendement dan om de leniging van de noden van mensen die om een huis verlegen zitten.

Moet ik verder gaan met deze tour d'horizon, bijvoorbeeld door het terrein van de Gezondheidszorg, of de Ruimtelijke Inrichting van Nederland, of de vervoersinfrastructuur, waar mooie projecten als Betuweroute en Hoge Snelheidslijn de show stelen? Aan het Openbaar Vervoer zal ik niet beginnen. U weet er alles van. We zullen de komende decennia als burgers nog veel moeten betalen voor deze vernieuwingsoperaties, de speeltjes van bestuurlijk Nederland.

een casus uit de Sociale Zekerheid

Ik zal u wat uitgebreider een casus presenteren van deze bestuurlijke drukte, deze dynamiek van niet-veranderen. Die casus betreft de organisatie van de Sociale Zekerheid, i.c. de werknemersverzekeringen. Naar mijn mening een van de droevigste veranderingsprocessen in bestuurlijk Nederland. Het betreft een litanie van ellende die als beginpunt heeft de in de zestiger jaren startende discussie over de uitvoering van die verzekeringen, de Ziektewet, de WW en de WAO. Een ellendehistorie, die

voorlopig een toch nog gelukkig einde heeft gevonden in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen, SUWI. Als ik tijd van leven zou hebben zou ik ook nog een afscheidscollege kunnen wijden aan het nut van afkortingen in het Openbaar Bestuur, in het bijzonder bij de wetgeving, maar dit terzijde. Ik was als junior in het vak net werkzaam bij een groot adviesbureau, toen ik met die wereld in aanraking kwam. De toenmalige minister van Sociale Zaken, Veldkamp, had de SER in 1967 gevraagd om een advies omtrent de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. Ik zal u niet vermoeien met het uitvoerig schetsen hoe die organisatie in elkaar stak, want daarvoor zou ik tevens een nieuwe collegereeks van minstens een trimester moeten starten en ik ben hier nu vandaag juist bezig om daaraan een eind te maken. Geloof u van mij dat het een ingewikkelde organisatie was met een sociale verzekeringsraad met werkgevers, werknemers en kroonleden in het bestuur, die merkwaardigerwijs zowel de besturing van als het toezicht op de uitvoering verzorgde, een groot aantal bedrijfsverenigingen en een aantal uitvoeringsorganisaties, zoals het GAK, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid, de Detam etc. Dan was er ook nog een minister, die voor het geheel verantwoordelijkheid droeg. En dan vertel ik het nog zeer compact. Het probleem was dat de besturing en de uitvoering niet doelmatig functioneerden. En of de externe adviseurs van de SER konden zorgen voor een voorstel tot verbetering. Er volgde een proces van discussie binnen de SER-commissie op een soms zeer hoog abstractieniveau. Wat ik me ervan scherp herinner is dat de diverse standpunten van de betrokken organisaties, vooral die van de sociale partners niet gingen over verbetering van de uitvoering en dus betere dienstverlening aan de klant, maar slechts de continuering van de status-quo dienden, i.c. de bestending van de eigen positie in het geheel. Die vermoeiende discussie duurde ongeveer zeventien jaar. Tot 1984 moest de minister op het SER-advies wachten. Nu lijkt dat lang, en dat is het natuurlijk ook, maar vergeet niet dat de inrichting van de Werknemersverzekeringssector een perfect afgietsel was van het corporatieve bestel in die dagen, een poldermodel par excellence. Praten en praten tot er een gezamenlijk standpunt tot stand kwam. Desondanks werd dat SER-advies na het tot standkomen toch nog langdurig door de sociale partners bekritiseerd. Meerderheden in het parlement voor een doorbraak waren er niet te vinden tot begin negentiger jaren, als de kritiek op de besturing, de uitvoering en het toezicht toenemen, mede door toenemende omvang van het aantal uitkeringsgerechtigden. Als de Parlementaire Enquêtecommissie Buurmeijer in 1993 met een haarscherpe analyse komt, is het keerpunt eindelijk zichtbaar. Het tijdperk van de sociale partners loopt ten einde. Maar nog niet onmiddellijk. Begonnen wordt met een onafhankelijke positie van het toezicht en met de ontvlechting van de bedrijfsverenigingen. Het eerste kabinet Kok kiest in '94 voor 'werk boven inkomen', waarmee het morele fundament onder het stelsel wordt omgedraaid: de eerste inspanning bij werkloosheid of ziekte wordt gericht op het verwerven of hernemen van werk en niet zozeer het verkrijgen van een uitkering. Omdat de overheid toen het zwarte schaap was, moest de uitvoering van de wetgeving worden geprivatiseerd. Ook hier wenkten de zegeningen van de vrije markt.

Ik zal u niet gedetailleerd schetsen wat er tussen '94 en '99, het tweede kabinet Kok allemaal is gebeurd, zoals het verdwijnen van staatssecretaris Linschoten vanwege problemen met het toezicht en de publiek-private samenwerkingsplannen van Melkert en De Grave en allerhande andere organisatiemodellen. U kunt het binnenkort allemaal lezen in het boek, dat mijn oud-promovenda Nicolette van Gestel en ik hierover hebben geschreven. Het is suspense als in een jongensboek. Niet een private uitvoering van concurrerende Gak's, Cadans en Guo's, zoals Kok I wenste, maar een groot overheidsbedrijf UWV is onder Kok II in 2002 de resultante van spannende botsingen tussen politiek en belangengroepen en tussen politieke stromingen onderling. Ruim dertig jaar na Veldkamp. Als in een detectiveboek vraagt men zich telkens af, wie het uiteindelijk heeft gedaan, wie de moord op de sociale partners heeft gepleegd. Het was dit keer niet de butler.

De vraag is of er nu met al die verhangen bordjes, die verschuivingen in verantwoordelijkheden, die 'heen-en-weer-boot' tussen publiek en privaat wezenlijk iets is veranderd. Dat zou men de klant aan het loket van UWV en CWI, de centra voor werk en inkomen, moeten vragen. Ziet die klant, verlost van de bomen van het oude bestel van uitvoeringsorganen, weer het bos van de heldere overheid? Vooralsnog is die vraag nog niet te beantwoorden. Daar wordt hard aan gewerkt door UWV, dat in de ogen van de schrijvers van het boek een redelijk flitsende start heeft gemaakt, ondanks een belabberde voorbereiding door het ministerie van Sociale Zaken. Maar er is in ieder geval iets ten goede gekeerd en dat is de kern van de nieuwe constructie. Evenals Tancredi op Sicilië kan men zeggen: Als we willen dat alles blijft zoals het is, moeten we zorgen dat alles verandert. Wat overeind is gebleven is de zorg van de overheid, onze gezamenlijke zorg, voor wie buiten zijn of haar schuld zonder inkomen komt te verkeren. Overeind is ook gebleven de rechtmatigheidsbeoordeling van uitkeringsclaims door een overheidsinstantie. Niet ABN-AMRO of Centraal Beheer bepaalt of u recht hebt op een uitkering, maar de overheid. Wie dat wezenlijk vindt, zal het eens zijn met Tancredi. Verander het stelsel zo, dat alles blijft zoals het is. Dan is de strategie van Kok II en SUWI een meesterlijke, maar wel erg ingewikkelde veranderstrategie geweest. De strategie van uiterlijke veranderingen, waarbij het wezen overeind blijft. Een van de weinige gevallen tijdens Paars waarbij de publieke zaak niet aan de markt is verkocht.

de behartiging van de publieke zaak

Is er door al die veranderingsprojecten iets veranderd in de functie van de overheid? Wordt de publieke zaak nog goed gediend? Of is zij verkwanseld in een reeks jaren van zogenaamde hervormingen, verlichte ideeën en veranderingsdrift? Dat is een discussie die deze zomer na een artikel van mijn Rotterdamse leermeester Jacques van Doorn in het dagblad Trouw en na een toespraak in Ruigoord van onze dichter des vaderlands Gerrit Komrij losbarstte. Beiden betoogden, elk in zijn bewoordingen, dat de generatie van mei '68 en dan vooral de latere sociaal-democratische politici en ambtsdragers daarvan de ontmanteling van de publieke sector hebben veroorzaakt en

voor de huidige puinhopen verantwoordelijkheid dragen. De verbeelding kwam aan de macht. In mijn oratie in 1984 aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen wees ik op het al in die dagen toenemende isolement van het Openbaar Bestuur ten opzichte van de samenleving. Nu is een zeker isolement, zeker voor een bestuursorganisatie als zodanig noodzakelijk, gezien de autonomie, die zij moet hebben wil er überhaupt gestuurd kunnen worden. Wij vergeten dat wel eens als wij het bestuur verwijten niet genoeg naar de burger te luisteren. Gelukkig doet het bestuur dat niet altijd evenzeer, zodat ook voor de burger soms onaangename maatregelen kunnen worden genomen, zoals in deze dagen. Bij de arbitrerende en tot op zekere hoogte ook de sturende functie van de overheid is deze autonomie noodzakelijk. Veel minder echter bij de ordenende en presterende overheidsfunctie, de inrichting van bestuur en samenleving en de voorziening in diensten en producten. En het is juist daar waar het isolement van het Openbaar Bestuur ten opzichte van de samenleving optreedt. Ik wees toen op de afnemende legitimiteit van het optreden van de overheid. Besluiten en maatregelen dienen gebaseerd te zijn op rechtmatige gronden, i.c. te berusten op een heldere en onderbouwde besluitvorming door de vertegenwoordigende organen. Langzamerhand echter komt veel van de bestuurlijke besluitvorming tot stand in organen, waarop democratisch toezicht marginaal aanwezig is en waarop de burger althans weinig of geen invloed heeft. Daarnaast moet in toenemende mate de legitimiteit van vastgesteld beleid door de rechter worden getoetst.

Het isolement uit zich ook in de afnemende effectiviteit van beleid. Over het effect van reorganisaties sprak ik hiervoor. Maar men kan ook wijzen op de effecten van de privatiseringsoperaties bij tal van openbare voorzieningen. Met de gevolgen daarvan worden wij thans geconfronteerd. Men kan evenwel sommige ambtsdragers of politieke partijen hiervoor verantwoordelijk houden, schuld dragen ook zij, die toezagen dat het gebeurde.

Van Doorn wijst erop, dat de sociaal-democraten vooral hun aandeel in het maatschappelijke evenwichtsspel hebben verloochend. Dat is het spel, waarbij men inspeelt op de verhoudingen in de samenleving, op niet alleen verschillende belangen, maar ook op bestaande maatschappelijke taakverdelingen. Het probleem evenwel is, zo kan ik hem tegenwerpen, dat die verhoudingen ingrijpend veranderd zijn in de laatste decennia. In de Nijmeegse oratie heb ik gewezen op het teloorgaan van zgn. externe intermediaire voorzieningen. Daarmee doelde ik op de teruggang in omvang en bijdragen van allerlei maatschappelijke organisaties, het maatschappelijk midden, dat van oudsher een essentiële bijdrage leverde aan de besturing van Nederland. In allerlei beleidssectoren zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg, de sociale woningbouw en ook zoals we zagen de sociale zekerheid zijn deze organisaties ofwel verdwenen als intermediairs tussen overheid en burger ofwel gemarginaliseerd. Dat is een tamelijk autonoom proces geweest, parallel aan de toenemende individualisering. Wij zijn van burgers binnen vaste groeperingen, zoals de vakbond, de kruisvereniging, het kerkgenootschap, geworden tot individuele burgers met claims,

rechten en niet teveel plichten. Natuurlijk heeft vooral het beleid van de paarse kabinetten hierbij een indringende rol gespeeld. De paradox wil, dat het juist deze kabinetten waren die hoog opgaven van het Nederlandse poldermodel en dit model tegelijkertijd in allerlei sectoren ten grave droegen. Op zich geen slechte zaak. Het was immers het politiek primaat dat voorop diende te staan. Het effect ervan, afname van legitimiteit en verzwakking van de uitvoeringskaders voor dat beleid, werd bestuurlijk echter onvoldoende of niet doordacht. 'De paarse kabinetten hebben de roemruchte civil society, waar zij zelf zo hoog van opgaven (..) om zeep geholpen'⁵. Dezelfde civil society die thans maar voor zich zelf moet zorgen.

Ik kan niet anders dan constateren dat de observaties uit het begin van de jaren tachtig hun geldigheid niet hebben verloren. Integendeel. De gebeurtenissen die wij vorig jaar in politiek Nederland hebben meegemaakt kunnen onder de noemer van isolement en functieverlies van de overheid worden gerangschikt. Het imago van de overheid is navenant. Hoe de burger momenteel denkt over het Openbaar Bestuur is door recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau aangegeven⁶.

waarom is veranderen zo moeilijk?

Terug naar ons onderwerp: duurzaamheid en dynamiek van verandering. Hoe komt het dat veranderingen in het Openbaar Bestuur over het algemeen weinig impact hebben op de kern van het optreden van die overheid en dat zij voor het merendeel slechts lippendienst bewijzen aan de noodzaak tot fundamentele vernieuwing?

-modes en waan van de dag

Vooreerst, om op deze vraag een antwoord te geven, zou ik willen stellen dat er dikwijls weinig sprake is van een fundamentele analyse van wat de doelstelling voor vernieuwing zou moeten zijn. De meeste veranderingsprojecten zijn een antwoord op de 'waan van de dag'. Er is in bestuurlijk Nederland een situatie ontstaan, waarin het bon ton is om allerhande vluchtige modes te omarmen en te snel en te oppervlakkig het veranderinstrument te hanteren. Er is sprake van wat in het neo-institutionalisme isomorfie wordt genoemd. Organisaties beijveren zich in het elkaar na-apen van noviteiten. Een prachtig voorbeeld daarvan kon men enige jaren geleden zien in de ijver waarmee departementen elkaar probeerden de loef af te steken met een nieuw soort ambtelijke topstructuur. Of het nu nuttig was of niet, er kwamen overal zogenaamde Bestuursraden, waarin secretaris-generaal en directeuren-generaal met elkaar van gedachten wisselen. Over belangrijke zaken denkt men dan. Onderzoek dat ik toen met anderen deed naar dit fenomeen bracht aan het licht dat de agenda van een bestuursraad van een niet nader te noemen departement uit niet meer bestond dan uit allerhande personeelsmatige aangelegenheden, zoals het bepalen van het recht van bepaalde ambtelijke rangen om in de parkeergarage een plek te verkrijgen⁷.

De veranderkunde geeft ook zelf aanleiding tot de verspreiding van modernismen. Goeroes en modes geven uitvoerig aan welke modellen, methoden en aanpak succesvol zouden zijn, maar het waartoe van verandering komt weinig aan bod. Zo is het

concept van integraal management al na enige jaren van furore weer ten grave gedragen. Wij maken ons alom meer druk om de vorm dan om de inhoud. Ook in het onderwijs is de aandacht voor ‘kennis en inzicht’ verschoven naar ‘vaardigheden en toepassing’⁸, niet de inspiratie en bezieling van de kunstenaar, maar diens atelier lijkt interessan⁹. De modieuze instrumenten van verandering zijn snel alom populair en verdringen de meer indringende analyse welk doel ermee gediend zou moeten worden. En als er al indringende analyses voorhanden zijn, worden deze door uitvoerige vooral politieke discussie de hemel in geprezen, waar ze dood zijn voor ze er aankomen. ‘Elk kent de laan die derwaart gaat’, waarschuwde de voormalige commissie Vonhoff. Maar in de politieke discussiearena is men al snel de laan ‘derwaart’ kwijt.

Die waan van de dag, het omarmen van oppervlakkige recepturen en het propageren van modes, is ook een kwaal waar wetenschappers die zich bekommeren om het functioneren van het Openbaar Bestuur, bijvoorbeeld bestuurskundigen, zich aan bezondigen. Er kan zich geen incident of vraagstuk in dat Openbaar Bestuur voordoen, of bestuurskundigen reppen zich naar de plek des onheils. Dat is ook wel eens treffend het wetenschappelijk ramptoerisme genoemd. Als zich vandaag een misstand bij overheid of samenleving voordoet, of dat nu niet op tijd rijdende treinen zijn, lange wachtlijsten in de zorg of de moord op een politicus, kan men dezelfde avond een wetenschapper een uitvoerig commentaar op het gebeurde op TV zien geven, of als de wetenschapper in kwestie onverhoopt niet wordt uitgenodigd door een actualiteitenrubriek, verschijnt er de volgende dag wel een uitvoerig stuk in een landelijke avondkrant.

-(te) veerkrachtige instituties

Een geduchte belemmering voor elke vernieuwing vormt ook de hardnekkigheid, de veerkracht of taaiheid van het bestuurlijk-politieke systeem zelf. Veerkracht is een essentiële eigenschap van instituties, zoals we zagen bij de casus van de Sociale Zekerheid, maar veerkracht die tot inertie leidt, tot niet meer bewegen of veranderen, is contraproductief. De cultuur en procedures van de Haagse kaasstolp zijn van dien aard, dat ze niet louter de spelregels voor de politieke discussie aangeven, waarvoor ze bedoeld zijn, maar ook ontmoedigend werken op wie daarin verandering zou willen brengen. Ook als er adequate oplossingen voor een probleem worden aangedragen, maken onze verschillende politieke stromingen zich elk afzonderlijk ogenblikkelijk van een deel van die oplossing meester. Daarmee wordt de weg vrijgegeven voor het kiezen van symptoomoplossingen, dan wel een niet-integrale aanpak van het probleem. De achtereenvolgende wetten en maatregelen en bijstellingen daarvan ter beheersing van het probleem van asielzoekers geven een schitterend beeld van dit verschijnsel van een stap-voor-stap-aanpak, die uiteindelijk tot niets leidt. Dat de toename van het aantal asielzoekers intussen minder is geworden, komt door externe oorzaken en ontwikkelingen, niet zozeer door een succesvolle operatie van de overheid.

-kleurloosheid van de politieke arena

Maar niet alleen de taatheid van het bestuurlijk-politieke systeem, ook de kleurloosheid ervan heeft een verlamdende uitwerking op veranderingen. Onze samenleving is intussen dermate gedifferentieerd, veelkleurig en ingewikkeld geworden, dat men zou mogen verwachten in ons parlement ongeveer hiervan een reflectie te kunnen zien. Niets is minder waar. De politieke fracties stralen weinig veelkleurigheid uit. Zij zijn onvoldoende in staat uiteenlopende standpunten te verwoorden. In mijn Leidse oratie van 1990 had ik het niet alleen over de betrouwbaarheid van de bureaucratie, maar ook over het relatiepatroon tussen ambtelijke bureaus en de samenleving. In tegenstelling tot enige decennia geleden, zei ik toen, beschikken die bureaus steeds minder over vaste cliëntrelaties, zoals voorheen met het maatschappelijk midden, de landelijke koepels van afzonderlijke sectoren in de samenleving en de erkende belangengroepen. Zoals ik hiervoor al stelde zijn die grotendeels gemarginaliseerd, zo niet verdwenen, dan wel vluchtig en veranderlijk geworden. Dat ontbreken van vaste cliëntrelaties geldt ook voor de diverse politieke partijen in ons land. Maar die situatie heeft niet alleen repercussies voor de relaties tussen overheid en samenleving, maar ook voor het tot standkomen van beleid. In die oratie van 1990 stelde ik dat centrale waarden in de samenleving en ook politieke consensus in het verleden veelal in dat maatschappelijke midden tot stand werden gebracht. Het waren de leiders van maatschappelijke organisaties, die niet alleen voor pacificatie van tegenstellingen zorgden, maar ook gezamenlijk de lijnen aangaven. Besluitvorming in de openbare politieke arena werd erdoor vergemakkelijkt. Men kan terecht afgeven op deze situatie en de achterkamertjes van het corporatisme verguizen, maar de kunst om in die openbare arena te komen tot heldere standpuntverklaring, laat staan eenduidige besluitvorming, is daarmee nog niet automatisch gegeven. Het produceren van maatschappelijk helder beleid wordt hierdoor niet bepaald bevorderd. Politieke elites thans moeten bij afwezigheid van duidelijke eigen ideeën als bij een rad van avontuur raden naar de voorkeuren van de kiezer en de kiezersgunst. De sterke fluctuaties in het stemgedrag geven dit overduidelijk aan. Zie hier nummer drie van de barrières die ik zie voor het doorvoeren van noodzakelijke veranderingen.

-gebrek aan geloof en vertrouwen in de overheid

Nummer vier, en dan sluit ik langzaam af, heeft te maken met de betrouwbaarheid van overheid en bureaucratie. En dan ben ik tenslotte toch daar waar mijn belangrijkste inspiratie heeft gelegen voor het vak dat ik heb gedoopt. De overtuiging dat organisaties en het management ervan er niet zijn om zichzelf, maar om het ondersteunen of realiseren van maatschappelijke waarden. Bij uitstek bestuursorganisaties zijn daarvoor in het leven geroepen. Zij zijn er om dat, wat wij met z'n allen in de samenleving willen bereiken of willen koesteren en beschermen, tot uitvoering te brengen. Het gaat om de uitvoering van beleid. Dat vergeten we dikwijls, zowel in de bestuurskunde als in de politiek. De Algemene Rekenkamer rapporteerde in maart van dit jaar uitvoering over het verschijnsel dat het meeste beleid, dat in 's lands verga-

derzaal wordt vastgesteld en dat door nijvere ambtenaren met veel zwoegen is opgeschreven, niet tot uitvoering komt, of wat erger is, dat onze overheid geen idee heeft wat ervan terecht komt¹⁰. Weten dat iets niet gebeurt is minder erg dan niet weten wat er gebeurt. Dan gaat het geloof in die overheid teloor. In de Leidse oratie meende ik nog dat de betrouwbaarheid van de bureaucratie in het geding is als deze de rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid uit het oog verliest. Maar de betrouwbaarheid reikt ook tot dat wat de overheid belooft te doen en niet tot stand brengt. Het verbinden van de politieke ambities met de daad van de uitvoering. Veel veranderingsprojecten, vooral bij de Rijksoverheid, hadden tot doel om de beleidsvoering los te koppelen van de uitvoering. Dat laatste kon beter worden verzorgd ofwel in de markt of in zelfstandige overheidsdiensten. Ik heb me er altijd over verwonderd dat dit werd gepropageerd, terwijl op het gemeentelijke niveau men tegelijkertijd juist beleid en uitvoering probeerde te integreren. Dat die koppeling nodig is, beseft men nu ook in het Haagse, waar het aantal toezichthouders op al die uitvoerende diensten gestadig toeneemt. Zo zwaait de pendule van centraal naar decentraal en weer terug. Zie hier een vierde, en voor dit college laatste, barrière voor verandering: het afnemende geloof in het succes van veranderingen vanwege een afnemend geloof in de betrouwbaarheid van de overheid.

Toch zal Tancredi terecht blijven roepen, dat we alles moeten veranderen om ervoor te zorgen dat alles blijft zoals het is, dat alles zijn kern, zijn identiteit behoudt. De duurzaamheid van ons openbaar bestuursbestel zit in de kern, de ratio van zijn bestaan: het afleggen van openbare verantwoording over zijn verrichtingen, controlebaar en daardoor betrouwbaar zijn. Dat de bestuurskunde aan die duurzaamheid mag blijven bijdragen en in die zin mag blijven ijveren voor verandering, dat spreek ik tenslotte als wens voor de toekomst uit.

adieu beste vriendinnen en vrienden

Dit was Nova, goedemiddag. Ik zeg u allen dank voor uw aanwezigheid.

De Leidse Universiteit voor dertien jaren parttime onderdak en vooral ruimte. Dank aan mijn collegae van de Leidse bestuurskunde voor het geduld dat zij al die jaren met een lastig heerschap hebben gehad. Maar ook voor het academisch klimaat aldaar, dat noodzaakte tot voortdurend nadenken. Dank aan mijn promotor, de hooggeleerde Jules van Dijck, hier aanwezig, voor zijn leermeesterschap in de organisatiesociologie. Van veel van zijn inzichten heb ik naderhand veel baat gehad. Dank aan mijn promovendi, van wie ik meesttijds meer heb geleerd dan zij van mij. Dank aan de mensen van de infrastructuur, noem ik het maar, de dames van de secretariaten bij bestuurskunde. Na een aantal eerste jaren van hevige mobiliteit was deze de laatste jaren een bolwerk van rust en dienstbaarheid. Dank aan de pedel van dit academiegebouw, de heer Van Beelen, die mij meermalen voor een ramp heeft behoed door ongemerkt mij een leesbril tijdens een promotieplechtigheid toe te schuiven. Dank aan de studenten, die nooit te beroerd waren om na afloop van een reeks colleges hun onbarmhartig oordeel daarover schriftelijk, maar anoniem weer te geven. Dat

een enkele daarbij eens opmerkte dat professor Bekke steeds zijn eigen boeken voorschrijft, omdat hij daar zoveel aan verdient, geeft mij aanleiding hem vanaf deze plaats te verzekeren dat er geen gehaaidere zakenlieden zijn dan uitgeverij en dat ik voor hem graag de royalty's zal herberekenen naar rato van het uurloon dat ik daaraan heb verdiend. Je kunt beter frites verkopen. Dank ook aan mijn vrienden uit de Apeldoornse regio, die nooit helemaal begrepen waarom ik telkens heen en weer reisde naar de Randstad. Nou, wat dat betekent, hebben ze allemaal, voor zover hier aanwezig, vandaag kunnen ervaren. Dank voor hun belangstelling. Ze zullen me nu wat vaker in en vooral rond het Veluwe dorp kunnen zien.

Ja, en dan dank aan mijn lieve vrouw Ria. Zij heeft het allemaal al die jaren gevolgd, belangstelling getoond voor het lief en leed in mijn werk en acte de présence gegeven bij alle promoties, oraties, feesten en gelegenheden. In het begin met hoed, maar allengs zonder, toen de conventies wat schraler werden. Dank voor je onmisbare steun. Dank aan mijn zoons en dochter. 2003 is een bijzonder jaar voor ons gezin: grootouders worden voor mams en mij, verhuizen naar een nieuwe stek, een huwelijk binnenkort te Rome en dan dit afscheid. Het is veel. Dank voor jullie bijdrage aan alle feestelijkheid en voor je bijdrage aan de band in ons gezin. Dank aan jullie partners ook, voor hun ontzag desondanks voor die gezinsband. Het moet af en toe moeilijk voor hen zijn. Tenslotte, wat u misschien niet verwacht, dank aan al die opdrachtgevers voor onderzoek en advisering, die mij in staat hebben gesteld om in het Openbaar Bestuur intens maar toch met distantie werkzaam te zijn. Een aantal is hier vanmiddag tot mijn vreugde aanwezig. Dat werk hoop ik nog een tijd voort te zetten. Je kunt per slot van rekening met je 63ste niet in een luie stoel gaan zitten. Ik althans niet.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Feltrinelli Editore, Milano, 2002, pg. 41.
- 2 A.J.G.M. Bekke, *Duurzaamheid en verandering van organisaties*, Universitaire Pers Rotterdam, 1976; idem, *Isolement van het Openbaar bestuur, over maatschappelijke inbedding van de overheid*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1984; idem, *De Betrouwbare Bureaucratie, over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1990.
- 3 Mathieu Wagemans, *Geef frustratie over woud van regels beter stem*, NRC, 2-7-03.
- 4 B. Staal, *CdK van Utrecht in de NRC van 2-9-03*.
- 5 Aldus prof. dr. Th.N.M. Schuyt in de NRC van 2-10-03.
- 6 SCP, *de sociale staat van Nederland*, 4-9-03.
- 7 A.J.G.M. Bekke, R. Bekker & A.D.J. Verhoeven, *Haagse Bazen, een verkenning van de topstructuur van de ministeries*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1996.
- 8 Paul Scheffer, *Alles van waarde moet zich weren*, in: NRC 21-9-03.
- 9 Voor een kritiek hierop: F. de Zwart, *Atelier in Academie, enkele kanttekeningen*, in: *Bestuurskunde*, 12 (5), 2003, pg. 230-4.
- 10 Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, 27 maart 2003.

