



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bestuurlijke vernieuwing

Kickert, W.J.M.

Citation

Kickert, W. J. M. (1993). Bestuurlijke vernieuwing. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 273-294. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450083>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450083>

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

Bestuurlijke vernieuwing

W.J.M. Kickert

1. Inleiding

Hopelijk heeft de redactie van *Acta Politica* gelijk dat sinds enige tijd in de Nederlandse politiek weer wordt nagedacht over hervormingen in het politieke en bestuurlijke systeem. Ten bewijze daarvoor wordt een respectabele reeks rapporten en nota's genoemd over een variëteit aan onderwerpen, van commissies uit uiteenlopende hoeken als parlement, regering, politieke partijen en adviesraden, die in dit themanummer worden besproken. Mij is gevraagd een beschouwing te wijden aan het onderwerp 'bestuurlijke vernieuwing' naar aanleiding van het rapport van de parlementaire 'bijzondere commissie vraagpunten' over 'staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing'¹, naar de voorzitter commissie-Deetman genoemd.

De Haagse cynici die deze commissie laatdunkend afdoen als 'doekje voor het bloeden' van D66 die zo'n commissie over haar favoriete onderwerp tijdens de verkiezingen in 1989 voorstelde en nadien buiten de regeringscoalitie is gebleven, hebben waarschijnlijk ongelijk. De commissie-Deetman heeft diepgaand tal van onderwerpen behandeld en onmiskenbaar een proces van beweging op gang gebracht. Zo zijn enkele 'zware' vervolgc commissies ingesteld om advies uit te brengen over een paar majeure onderwerpen. Het onderwerp is op de politieke agenda getild en lijkt daar vooralsnog een prominente plaats in te nemen.

Begin 1992 werden vier vervolgc commissies ingesteld om de volgende onderwerpen uit te werken:

- ministeriële verantwoordelijkheid, zelfstandige bestuursorganen en contractmanagement onder leiding van de hoogleraar bestuursrecht Scheltema;
- het reglement van orde van de regering en de positie van de minister-president onder leiding van oud-minister De Koning;
- de verkiezings- en benoemingsprocedure van burgemeesters onder leiding van burgemeester Van Thijn;

– herindeling van departementen onder leiding van de Commissaris der Koningin Wiegel.

Daarnaast zijn twee parlementaire commissies ingesteld over:

- decentralisatie onder leiding van VVD-kamerlid Franssen;
- adviesorganen onder leiding van CDA-kamerlid De Jong.

Op het moment van schrijven van dit artikel hebben nog maar een paar van deze adviescommissies gerapporteerd. Het rigoureuze, reeds door diverse politicologen becommentarieerde advies om bijna alle adviesorganen te saneren is uit. Het advies van de commissie-Van Thijn om de burgemeester niet direct door de burgers maar door de gemeenteraad te laten kiezen, is onlangs ook uitgekomen. En het advies van de commissie-De Koning om de Tweede Kamer na de verkiezingen de formateur en beoogd premier te laten aanwijzen en de minister-president geen zware extra bevoegdheden te geven, is ook onlangs verschenen. De andere commissies zullen naar verwacht binnenkort hun advies uitbrengen. Hun overwegingen over bestuurlijke vernieuwing zijn nu nog niet bekend. Over het veranderingsproces dat de commissie-Deetman in gang heeft gebracht kan nu dus niet worden bericht.

De timing van dit themanummer heeft het voordeel dat ik van de plicht ontslagen ben om vooral te reageren op wat allerlei wijze mensen in adviescommissies hebben beweerd en voorgesteld. Met alle respect voor deze wijze mannen en enkele vrouw, zal de beschouwing in dit artikel over bestuurlijke vernieuwing worden verbreed van alleen overheidsinterne veranderingen binnen het openbaar bestuur naar ook vernieuwingen in externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en samenleving. Het onderwerp bestuurlijke verhoudingen tussen samenleving en openbaar bestuur wordt hier bovendien niet beperkt tot de relatie tussen kiezers en overheid en tussen kiezers en gekozenen, zoals bij de commissie-Deetman.

Het bestuur en de organisatie van de overheid zijn geen systeeminterne aangelegenheden maar primair systeemexterne. Het gaat niet louter om een betere bestuurlijke en organisatorische inrichting van het interne overheidssysteem, het gaat zeker niet om het interne bedrijfsmatig management en de organisatie van de 'B.V. Nederland', het gaat primair om de externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en (sectoren van) de samenleving. Nadenken over bestuur en organisatie van de overheid is een proces dat van-buiten-naar-binnen dient te verlopen: begin met na te denken wat er 'buiten' in de maatschappelijke sectoren is veranderd, bedenk vervolgens wat er in de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke sectoren is veranderd, en bedenk tenslotte wat dat 'binnen' betekent voor bestuur en organisatie van de overheid.

Wegens de bovengenoemde overwegingen wordt in dit artikel de blik

niet zozeer gericht op wat men in en rond 'politiek en ambtelijk Den Haag' van bestuurlijke vernieuwing denkt en vindt, maar zal het blikveld worden verruimd naar wat er in de 'buitenwereld' zoal gebeurt wat relevant is voor het onderwerp. Het verzoek van de redactie om als wetenschappelijk 'buitenstaander' op voorgestelde veranderingen te reageren, wordt dus ietwat letterlijker opgevat dan vermoedelijk bedoeld.

2. Bestuurlijke vernieuwing in politiek en ambtelijk Den Haag

Alvorens ons 'buiten' het eigenlijke onderwerp te begeven, ware het wellicht nuttig eerst kort stil te staan bij de betekenis van dat onderwerp 'bestuurlijke vernieuwing'.

2.1. Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Laten we eerst bezien hoe bestuurlijke vernieuwing zich verhoudt tot staatskundige en staatsrechtelijke vernieuwing, de andere ingrediënten uit de titel van het rapport van de commissie-Deetman. Staatskundige vernieuwing betreft de algemene verhouding van de staat en het openbaar bestuur tot de samenleving, kortom het brede vraagstuk van de relatie tussen overheid en maatschappij. Naast dat brede begrip lijkt met het begrip bestuurlijke vernieuwing te worden bedoeld op de veranderingen in het openbaar bestuur zelf, een beperkte betekenis van 'bestuurlijk' dus. Ten slotte wordt met staatsrechtelijke vernieuwing bedoeld op de juridische institutionalisering van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke vernieuwingen, de rechtsstatelijke reflectie van vernieuwing. De Jong (1993) wees er in zijn inleidend artikel voor het voorjaarscongres van de Vereniging voor Bestuurskunde op dat ook andere en bredere interpretaties van bestuurlijke vernieuwing mogelijk zijn. Te wijzen valt op de 'sociale vernieuwing', de in het begin van het kabinet-Lubbers/Kok tot boegbeeld van het kabinetsbeleid uitgeroepen operatie, waarover men thans steeds minder hoort. Ofschoon de onduidelijkheid omtrent de exacte betekenis daarvan troef lijkt te zijn, en er vele verschillende betekenissen circuleren, is één van de interpretaties dat het om een grondige vernieuwing in bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, gemeenten, maatschappelijke instanties en burgers gaat. Burgers moeten worden gestimuleerd om actief meer zelf het initiatief te nemen, instellingen moeten hun overheidsgerichte

subsidiologische gedrag verlaten, het rijk moet gemeenten meer autonomie en verantwoordelijkheid laten. Voorwaar een bredere betekenis van 'bestuurlijk' dan een overheidsinterne.

2.2. Bestuurlijke vernieuwing in politiek Den Haag

De parlementaire 'Bijzondere commissie Vraagpunten' onder leiding van Deetman stelt dat zij zich heeft bezig gehouden met twee centrale thema's: de relatie tussen kiezers en overheid en die tussen kiezers en gekozenen. Dat mondde uit in beschouwingen over een vijftal onderwerpen, te weten: de overheid, de relatie kiezer-gekozen, het wetgevingsproces, de werkwijze van de Tweede Kamer en Europese ontwikkelingen. Ten aanzien van de overheid is de commissie vooral bezorgd over de kwaliteit van het overheidsfunctioneren. De commissie gaat in het hoofdstuk over de overheid nader in op drie onderwerpen. Ten eerste behandelt de commissie de omvang en plaats van de overheidstaken; dit leidt tot vragen over ministeriële verantwoordelijkheid, decentralisatie, zelfbeheer en een algemene bestuursdienst (civil service). Ten tweede bespreekt zij de coördinatieproblematiek bij het rijk, hetgeen vragen over de rol van de minister-president en departementale indeling tot gevolg heeft. Ten derde richt de commissie zich op de evaluatie en controle van beleid, hetgeen aanleiding geeft tot vragen over controle-procedures, wets- en beleidsevaluaties.

Na de parlementaire behandeling van het rapport van de commissie-Deetman zijn volgens goed Nederlands gebruik de vervolgcommissies ingesteld die hiervoor al zijn vermeld. Hierbij kan worden opgemerkt dat behalve de commissie-Van Thijn over de benoemingsprocedure van burgemeesters, de andere drie over de centrale overheid gaan en alle betrekking hebben op hiervoor genoemde vraagpunten uit het ene hoofdstuk uit het Deetman rapport over de overheid. De politicus De Koning mag zich bezig houden met kabinet en minister-president, de jurist Scheltema met ministeriële verantwoordelijkheid en de voormalig minister van Binnenlandse Zaken Wiegels met departementale herindeling. Zodoende worden de politiek-bestuurlijke, de juridisch-bestuurlijke en de organisatorische aspecten van het overheidsfunctioneren onderscheiden behandeld. Opmerkelijke afwezigheid in dit rijtje is het financieel-economische aspect. Bovendien lijkt een afzonderlijke behandeling van aspecten niet bevorderlijk voor de uiteindelijk benodigde integrale afweging van de verschillende politieke, juridische, organisatorische en financiële invalshoeken.

2.3. Bestuurlijke vernieuwing in ambtelijk Den Haag

De beschrijving van wat men in en rond 'Den Haag' vindt van bestuurlijke vernieuwing zou niet volledig zijn zonder de vermelding van het debat over 'kerntaken' dat zich onder leiding van het college van secretarissen-generaal afspeelt. Naast het parlementaire onderzoek in de commissie-Deetman en de studies van de vier vervolgcommissies, is door het kabinet ook aan de ambtelijke chefs van de departementen gevraagd om als vervolg op de 'grote efficiency operatie' na te denken over 'kerntaken' van de rijksoverheid. De 'grote efficiency operatie' was niet alleen bedoeld als een bezuinigingsoperatie – eufemistisch 'kleine efficiency' genoemd – maar als een kwalitatieve verbetering van het functioneren van de rijksoverheid. De 'grote efficiency operatie' leidde tot een groot aantal voorstellen voor verzelfstandiging van uitvoerende diensten op tal van beleidsterreinen en departementen. Het op afstand plaatsen van uitvoerende diensten impliceert een herbezinning op het beleidsdepartement over de beleidsmatige aansturing. Scheiding tussen beleid en uitvoering is niet louter een kwestie van organisatorische herstructurering maar een kwestie van inhoudelijke heroverweging van beleid en taken. Geen wonder dat de 'grote efficiency operatie' gevolgd is door een 'kerntaken-debat'. Nadenken over beleid zou niet de impliciete consequentie moeten zijn van verzelfstandiging, rationeel-analytisch zou de omgekeerde weg dienen te worden bewandeld: eerst dient men te bepalen wat de kerntaken van een beleidsdepartement zijn, vervolgens welke de niet-kerntaken zijn, welke daarvan moeten worden beëindigd en welke gecontinueerd, en ten slotte moet men bepalen welke van de te continueren taken in welke vorm op afstand van het kerndepartement kunnen worden gezet. Dat gaat gepaard met een wijziging in bestuurlijke verhoudingen.

Onlangs heeft het college van secretarissen-generaal zijn rapport over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst² aan het kabinet aangeboden. Daarin wordt voorgesteld een scheiding aan te brengen tussen verzelfstandigde uitvoerende diensten en kleine beleidsvormende kerndepartementen. Gepleit wordt voor een algemene bestuursdienst. Uitvoerende diensten zouden meer moeten samenwerken of zelfs moeten worden samen gevoegd. Voorgesteld wordt tot interdepartementale 'task forces' van wetgevingsjuristen te komen. En de coördinerende rol van de minister-president moet worden versterkt. In het rapport wordt veel aandacht besteed aan Europese ontwikkelingen en consequenties voor de rijksoverheid. Departementale herindeling wordt afgeraden. Voor de departementale analyses van 'kerntaken' is overigens slechts een plaats in de bijlagen weggelegd.

Het is opvallend dat in het rapport van de secretarissen-generaal op dezelfde onderwerpen wordt ingegaan als die welke in de parlementaire vervolgcommissies aan de orde zijn, zoals de rol van de minister-president, verzelfstandiging, en departementale herindeling. Blijkbaar bestaat er tussen politiek en ambtelijk Den Haag gereede overeenstemming over wat onder bestuurlijke vernieuwing wordt verstaan. Waarmee nog niet is gezegd dat ook de adviezen over die onderwerpen gelijkluidend zullen zijn.

3. Bestuurlijke vernieuwing herbezien

3.1. Bestuurlijke vernieuwing in politiek Den Haag

In de inleiding is gesteld dat het functioneren van de overheid niet als systeeminterne aangelegenheid moet worden beschouwd. Het gaat niet louter om een betere bestuurlijke en organisatorische inrichting van het interne overheidssysteem. Het gaat daarbij primair om de externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en samenleving. Een politicoloog als Deetman formuleert dat in zijn rapport als de relatie tussen kiezers en openbaar bestuur. Een bestuurswetenschapper als ik geeft er de voorkeur aan dat te formuleren als relatie tussen overheid en maatschappelijke beleidssectoren waarin tal van politieke, publieke, sociale, private, commerciële en individuele actoren een rol spelen. Zoals elders uiteen is gezet (Kickert 1993: hoofdstuk 3) verschilt de Nederlandse opvatting over overheidsmanagement en -organisatie in een aantal opzichten van wat in de Noordamerikaanse literatuur veelal onder 'management' wordt verstaan. De omgeving van de overheid, en met name de interactie tussen overheid en maatschappelijke, politieke en juridische omgeving, is cruciaal voor een goed inzicht in bestuur en organisatie van de overheid. In het algemeen kan men de 'omgeving' van de overheid kenmerken met fundamentele begrippen als 'politieke democratie' en 'rechtsstaat'. De bestuurlijke verhoudingen tussen de maatschappelijke sectoren en de overheid, de verhouding tussen politiek en ambtelijk deel van de overheid, de betekenis van wet- en regelgeving voor de overheid, dat alles verschilt fundamenteel met het bedrijfsleven. Publiek management kan geen blinde imitatie zijn van bedrijfsmanagement. De specificiteit van het object – het openbaar bestuur – maakt een methodologische en theoretische specificiteit noodzakelijk. De Nederlandse benadering beperkt zich niet tot interne bedrijfsvoering van de overheid, maar legt een verband met 'externe' overheidssturing. Publiek management in de bredere betekenis van 'overheidssturing' heeft onzes inziens drie kenmerken:

- context-afhankelijkheid;
- complexiteit;
- een eigensoortige vorm van sturing.

Management en organisatieprocessen die zich bij de overheid afspelen kunnen niet goed worden begrepen zonder inzicht in de talrijke en diverse relaties met de betreffende maatschappelijke sector, met de politiek, met de advies- en overlegorganen, met maatschappelijke instanties, met de 'cliën-tèle', met pressie en belangengroepen, et cetera. Publiek management is de sturing in complexe netwerken bestaande uit vele verschillende deelnemers, zoals overheidsorganisaties, politieke en sociale groepen, instituties, particuliere en bedrijfsorganisaties, et cetera. Dit is een veelheid aan verschillende actoren, alle met eigen belangen, doelen en posities. Geen der actoren heeft de dominante macht om de andere actoren te dwingen. Macht is gespreid. De traditionele hiërarchische management benadering van top-down sturing in een piramidale organisatie, gebaseerd op een mono-centrische en mono-rationele vorm van coördinatie en management, is niet van toepassing in een complex netwerkperspectief.

3.2. Externe bestuurlijke vernieuwing

Om bovengenoemde redenen wordt in een recent verschenen handboek over veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid (Kickert 1993) begonnen met externe overheidssturing, met de behandeling van veranderingen in externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheidsonderdelen en maatschappelijke beleidssectoren. Management en organisatie binnen de overheid hangen samen met de externe bestuurlijke verhoudingen.

Van buiten naar binnen redenerend moeten eerst de toekomstige ontwikkelingen in de betreffende maatschappelijke sector in kaart worden gebracht, vervolgens de implicaties van deze maatschappelijke veranderingen voor de veranderingen in bestuurlijke verhoudingen tussen het onderdeel van de overheid en de betreffende deelsector, en ten slotte de implicaties daarvan voor de interne veranderingen in bestuur en organisatie van dat onderdeel van de overheid: eerst de maatschappelijke ontwikkeling, dan de bestuurlijke relatie tussen maatschappij en overheid en uiteindelijk pas de interne overheidsorganisatie. Veranderingen in het functioneren van de overheid kunnen niet los worden gezien van het maatschappelijk functioneren van de overheid.

Het voorgaande heeft hopelijk duidelijk gemaakt waarom bij een beschouwing over het functioneren van de overheid zo'n belang wordt ge-

hecht aan de externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke sectoren, aan de wisselwerking tussen overheid en maatschappij, aan de wijze waarop de overheid zijn maatschappelijke omgeving 'stuurt'. Dit geldt uiteraard a fortiori bij een onderwerp als 'bestuurlijke vernieuwing' van de overheid. Voorop staan de externe bestuurlijke vernieuwingen.

Deze opvatting over bestuurlijke vernieuwing zal vervolgens met praktijkvoorbeelden worden geïllustreerd. Eerst zullen enige voorbeelden worden gegeven van veranderingen in externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke sectoren. In de daarop volgende paragraaf wordt aan de hand van enkele voorbeelden geïllustreerd dat interne verandering van bestuur en organisatie binnen de rijksoverheid niet los kan worden gezien van externe bestuurlijke veranderingen.

4. Bestuurlijke vernieuwing in beleidssectoren

4.1. Staat en samenleving

Overheidssturing kan op verschillende analyse-niveaus worden beschouwd: het micro-niveau van specifieke beleidsprojecten, het meso-niveau van beleidssectoren en het macro-niveau van de staat en samenleving als geheel. Vele politicologische theorieën hebben betrekking op het macro-niveau van staat en samenleving. De politicologische inzichten over de verhouding tussen de Nederlandse staat en samenleving mogen bij de lezers van dit tijdschrift genoegzaam bekend worden verondersteld. De verzuilde relatie tussen staat en samenleving is aan verandering onderhevig geweest (Lijphart 1982). Met de ontzuiling en individualisering nam de rol van de staat toe. De maatschappelijke dienstverlening verstatelijkte. Begin jaren tachtig trad als gevolg van de economische recessie een trendbreuk op. De overheid was financieel genoodzaakt om terug te treden, zich afstandelijker op te stellen, meer aan maatschappelijke sectoren over te laten. Ook de politicologische theorie over 'neo-corporatisme', een model van democratische staat en maatschappij verhoudingen ontwikkeld als een Westeuropese reactie op het Noordamerikaanse democratie-model van 'pluralisme', behoeft hier geen toelichting (Williamson 1991). De samenleving is geïndividualiseerd. De verzuilde gedragsregulerende instituties oefenen niet langer de invloed van weleer uit. Het kleine aantal uniforme consistente belangen uit het verleden is vervangen door veel meer en veel pluriformere belangen. In politicologische termen gezegd, lijkt het erop dat de verhouding tussen de Nederlandse staat en samenleving is veranderd van een corporatistische naar een pluralistische democratie.

4.2. Veranderingen in beleidssectoren

Deze uiterst summiere macro-schets suggereert wellicht dat een uniforme ontwikkeling heeft plaats gevonden in de bestuurlijke verhoudingen tussen de Nederlandse overheid en de samenleving. De bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en samenleving zijn echter allerm minst uniform maar verschillen aanzienlijk per beleidssector, zelfs binnen eenzelfde departement. Omdat we hier vooral geïnteresseerd zijn in het functioneren van de rijksoverheid lijkt het dan ook zinnig om in te gaan op bestuurlijke veranderingen op het meso-niveau van beleidssectoren.

Aan voorbeelden van dit soort externe bestuurlijke vernieuwing van de overheid heeft men in Nederland een ruime keuze. In nagenoeg elke sector van overheidsbeleid zijn het afgelopen decennium ingrijpende veranderingen opgetreden.

Neem bijvoorbeeld het terrein van Volkshuisvesting (Klijn 1993). Tot ver in de zeventiger jaren had de overheid hier de politiek en maatschappelijk hoogst gewaardeerde rol van bestrijder van volksvijand nummer één: de woningnood. Het was de taak van de overheid zoveel mogelijk goede en betaalbare woningen te (laten) bouwen. Geld noch moeite werden gespaard om het grote maatschappelijk goed van woonruimte te verwezenlijken. Langzamerhand keerde het tij echter. De bouw- en woningmarkt veranderde. De enorme stromen overheidssubsidie werden ter discussie gesteld. Op deze voor verandering rijpe voedingsbodem werkte de parlementaire enquête bouwsubsidies als plotselinge stroomversneller. De overheid trad terug uit de rol van maker en bouwer. De bouw- en woningmarkt werd gedereguleerd en geliberaliseerd. De overheid kwam in een andere verhouding tot de sector te staan en beperkte haar rol. Zonder inzicht in deze externe bestuurlijke verandering is de ingrijpende reorganisatie van het directoraat-generaal Volkshuisvesting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) niet goed te begrijpen.

Ook bij het ministerie van Economische Zaken heeft een parlementaire enquête – naar de problemen bij het concern Rijn-Schelde-Verolme – het einde van een episode ingeluid en een fundamentele herbezinning op taken en beleid tot stand gebracht. Met de RSV-enquête is een definitief eind gekomen aan de overheidsrol waarin subsidies werden verleend aan niet levensvatbare bedrijven terwille van werkgelegenheid. De overheid veranderde de koers naar bijvoorbeeld stimuleringsbeleid van nieuwe bedrijvigheid en technologie. Een en ander ging ook daar gepaard met een grondige reorganisatie van het departement.

Naast deze twee voorbeelden van verminderde politieke waardering is

er ook het voorbeeld van de sector milieubeheer die het afgelopen decennium een hoge plaats 'met stip' op de Kamerbrede politieke agenda heeft bereikt. De bestuurlijke verhoudingen tussen de centrale overheid, de uitvoerende lagere overheden en de 'vervuilende' maatschappelijke en economische actoren, is daarmee grondig gewijzigd. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van het politieke belang dat aan milieu wordt gehecht door het vroeger volstrekt gesloten 'groene front'. Ook de Haagse departementale verhoudingen zijn gewijzigd. Was milieubeheer vroeger een lastige horzel waarvoor men de verantwoordelijkheid gaarne aan een ander ministerie overliet, tegenwoordig lijkt een competitie waarneembaar tussen de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wie het voortouw bij het milieubeleid heeft.

Ook verkeer en vervoer is een voorbeeld van een beleidsterrein dat traditioneel beschouwd werd als een a-politiek gebied voor technisch-rationele plannenmakers en wegenbouwers, maar dat de laatste jaren in het middelpunt van de politieke belangstelling is gekomen vanwege milieuvriendelijke mobiliteitsbevordering.

5. Externe en interne bestuurlijke vernieuwing

Interne veranderingen binnen de overheid op het gebied van bestuur, management en organisatie kunnen niet los worden gezien van veranderingen in externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en beleidsector. Aan de hand van drie praktijkvoorbeelden kan dit worden geïllustreerd.

5.1. Visserij: van corporatisme via legalisme naar pluralisme

De beleidssector die in Nederland traditioneel doorging voor het schoolvoorbeeld van een corporatistisch bestel, is die van de landbouw en visserij. Hier bestond het 'groene front' waarin van hoog tot laag – vanaf de individuele boer en tuinder tot en met Brussel en Straatsburg – hetzelfde gemeenschappelijke belang werd vertegenwoordigd en ook door de overheid werd gediend. In deze sector is de afgelopen tien jaar een uiterst opvallende overgang te zien geweest van een corporatistisch, naar buiten gesloten en als eenheid opererend front, naar een tegenstelling tussen overheid en veld (Termeer 1993). Op het terrein van de visserij is zelfs af en toe een regelrechte oorlog tussen overheid en veld uitgebroken.

De visserij-casus (Becker en De Vries 1993) is vanuit het oogpunt van verandering in overheidssturing uiterst interessant omdat in zo'n tien jaar

drie sturingsconcepties elkaar hebben opgevolgd. Tot eind jaren zeventig waren de bestuurlijke verhoudingen nog een voorbeeld van corporatisme. Overheid, vissers en intermediaire organisaties werkten nauw en eensgezind samen en dienden alle één en hetzelfde belang, namelijk het economisch belang van de sector. Merk op dat ondanks alle sociologische verhandelingen over ontzuiling en individualisering van de Nederlandse samenleving sinds de jaren vijftig, het corporatistische groene front eind jaren zeventig nog springlevend was. Begin jaren tachtig werd deze sturingswijze verlaten als gevolg van de visquotering en nam de overheid een legalistische sturingsconceptie aan. Zulk een overheid maakt wetten en regels, stelt normen, controleert en handhaaft deze, en straft bij overtreding. Merk op dat begin jaren tachtig vele andere departementen begonnen te beseffen dat wet- en regelgeving weinig effectieve en inefficiënte sturingsinstrumenten waren en dat de samenleving niet zomaar zou veranderen als het parlement een wet aanneemt. De desillusie na de jaren zeventig vol van overheidsplanning, voorschriften en regels had begin jaren tachtig tot een 'no nonsense'-benadering geleid. Toen vele departementen de beperkingen van wet- en regelgeving beseffen, ging het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij juist over tot legalistische sturing. Het besef dat handhaving en controle van normen en regels moeilijk, duur, ineffectief en inefficiënt was, drong alras ook hier door. De corporatistische eensgezindheid tussen vissers en overheid draaide in de jaren tachtig volstrekt om naar tegenstelling, tegenstand en zelfs regelrechte oorlog. Begin jaren negentig volgde (het voornemen tot invoering van) een derde sturingsconceptie, die van zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid van de sector en afstandelijke sturing op hoofdlijnen door het beleidsdepartement.

De visserij-casus is een illustratie van de overgang van corporatisme naar pluralisme. Immers, het enkelvoudige gemeenschappelijke belang waarvoor eenieder zich eendrachtig inzette – het economisch belang van de sector – maakte plaats voor meervoudige, verschillende en tegengestelde belangen. *Grosso modo* kunnen deze tegenover elkaar worden gezet als, enerzijds, het economisch belang op korte termijn en, anderzijds, het belang van duurzaamheid en zorg voor natuur en milieu. Merk op dat de introductie van het quoteringsbeleid allerm minst een initiatief van binnenuit was. Deze tweede tegenstrijdige belangenfactor had een volstrekt externe oorsprong, namelijk de EEG. Het heeft zelfs een aantal jaren geduurd voordat de rijksambtenaren zelf van de zin van deze factor overtuigd raakten. Het pluralisme werd van buitenaf opgelegd. Merk bovendien op dat deze tweede factor van duurzaamheid en milieubelangen in Nederland geen institutionele of organisatorische belangenbehartiger kent. Het pluralistische 'netwerk' kent meerdere belangen, maar geen corresponderende actoren.

Wel de factor duurzaam milieu, maar niet de actor. De enige actor die dat belang – overigens naast andere belangen – behartigt, is de overheid. Dat heeft implicaties voor de vorm van netwerksturing. Het evenwicht van krachten ontstaat niet via de 'checks and balances' van een netwerk van belangengroepen waarin de overheid zich beperkt tot de rol van arbiter. De afweging van belangen geschiedt direct en uitsluitend door de overheid zelf. Zelfsturing van de sector, de eigen verantwoordelijkheid van de sector voor de uitvoering van het afstandelijk beleid op hoofdlijnen, kent geen intrinsiek evenwicht van belangen maar slechts een extrinsieke balans.

5.2. De reorganisatie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De veranderingen in de maatschappelijke omgeving van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), waarvan het voorgaande voorbeeld uit het visserijbeleid slechts een deel is, hebben het ministerie zelf niet onberoerd gelaten. Na een periode waarin op het ministerie weinig ruimte werd geboden voor afwijkende meningen, wordt sinds begin jaren negentig de discussie over het functioneren van het ministerie openlijk gevoerd, zowel daarbinnen als daarbuiten overigens. In 1991 is een aanzet gegeven om de traditioneel gesloten overlegstructuur met de agrarische sector te verbreden naar een dialoog met ook andere maatschappelijke organisaties. Eind 1991 is het 'zwaluwproject' ter verandering van de departementale cultuur van start gegaan. De interne communicatie en managementsstructuur werden herzien. Meer openheid was het sleutelwoord.

Begin dit jaar publiceerde het departement een nieuwe visie op de toekomstige werkwijze en organisatie in de jaren negentig.³ In deze notitie wordt als nieuwe missie van het ministerie geformuleerd dat LNV zich de komende jaren zal richten op de totstandbrenging van meer markt, meer kwaliteit, meer natuur en duurzame productie. Het probleemoplossend vermogen van de agrarische en visserijsector moet worden vergroot. Als methoden om dat te bereiken worden aangegeven dat LNV open moet staan voor de omgeving, dat samenhang tussen beleid en uitvoering nodig is, dat over kokers heen gekeken moet worden, en dat ook afwijkende ideeën welkom zijn.

In de notitie worden ook de hoofdlijnen van een nieuwe organisatie- en managementfilosofie ontvouwd. Men wil meer aandacht voor de lange termijn en strategische beleidsvorming en hierbij zou vanuit de omgeving van-buiten-naar-binnen gewerkt moeten worden. Er zou meer samen-

hang en integratie in de beleidsvorming tot stand moeten worden gebracht, leidend tot minder verkokering. Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering zouden beter moeten worden onderscheiden en er zou meer aandacht moeten worden besteed aan het management van de uitvoering. Dit zou tot sturing op hoofdlijnen door de leiding en integraal management in de directies moeten leiden.

In de notitie worden ook de belangrijkste organisatieveranderingen aangegeven. Er komt een bestuursraad bestaande uit de ambtelijke top waarin met name de strategische beleidsvorming en de beleidscoördinatie en -integratie aan de orde komen. De verantwoordelijkheid van de directeuren wordt in de toekomst vergroot. Veel taken van management en beheer zullen worden gedelegeerd aan directeuren. Directeuren zullen integraal management gaan voeren.

Ofschoon het rijkelijk vroeg is om over de vernieuwing in sturing, management en organisatie van LNV nu al uitspraken te doen, is zonneklaar dat deze vernieuwing sterk samenhangt met de externe ontwikkelingen in bestuurlijke verhoudingen van het afgelopen decennium. Het is evident dat de ontwikkeling hier van buiten naar binnen is opgetreden. Ontwikkelingen in de agrarische en visserijsector, zoals productie- en mestoverschotten, visquotering et cetera, leidden tot een andere maatschappelijke en politieke opstelling. Duurzaamheid en natuur en milieu verschenen naast het economisch belang op de politieke agenda. De samenwerking tussen overheid en sector veranderde in verschillen en tegenstellingen. Andere wijzen van overheidssturing waren nodig. Bij een veranderde sector en andere externe overheidssturing passen ook een andere interne organisatie en management van het ministerie.

Merk op dat het ministerie van LNV vanuit bestuurskundig oogpunt uiterst interessant is, om het eufemistisch te zeggen, omdat op meer speelvelden simultaan wordt gespeeld. Ten eerste is men op zoek naar een nieuw stelsel van externe bestuurlijke verhoudingen. Ten tweede is men tegelijk bezig het interne management en de organisatie te herzien. Ten derde is men ook alvast bezig de organisatiecultuur te veranderen.

5.3. Van 'vrijheid van onderwijs' naar autonomie en zelfsturing

De beleidssector die in Nederland traditioneel beschouwd wordt als het schoolvoorbeeld van een verzuild bestel, is het onderwijs. De schoolstrijd en de daaruit voortvloeiende pacificatie met de grondwettelijke 'vrijheid van onderwijs' als resultaat heeft in Nederland een grote politiek-histori-

sche betekenis gehad en gehouden. In het Nederlandse onderwijs wordt de verzuiling nog altijd strikt gehandhaafd. Alles gebeurt in viervoud: protestant, katholiek, algemeen-bijzonder en openbaar. Vanwege de politiek gevoelige verzuiling is het onderwijs ook een van de meest gereguleerde en gecentraliseerde beleidssectoren. Wegens deze oorzaken is de poging te komen tot afstandelijker overheidssturing en vergroting van autonomie van instellingen op dit ministerie des te opmerkelijker.

De bredere betekenis van het geval van het hoger onderwijs (Noordegraaf en Kickert 1993) is dat het mogelijk een voorbeeldwerking heeft voor een ontwikkeling van verzuiling naar zelfsturing in de rest van het onderwijs. Immers, het wetenschappelijk onderwijs mag formeel wel verzuild zijn, verhoudingsgewijs speelt dat in die sector van onderwijs nauwelijks een rol. Evenzo is de overvloed aan centralistische, detaillistische regelgeving vooral een probleem van het basis- en voortgezet onderwijs. Academische vrijheid en professionele instellingsautonomie bestonden op universiteiten al lang voordat de afstandelijke sturingsfilosofie werd uitgevonden. De nieuwe afstandelijke sturingsfilosofie in het hoger onderwijs is vooral relevant voor het overig onderwijs, een sector van maatschappelijke zorg die in Nederland notoir overgereguleerd is met talloze centrale detaillistische voorschriften van de rijksoverheid. Dit is een sector met een extreme mate van directe en centrale overheidssturing. De ontwikkeling naar meer autonomie en zelfsturing vindt daar schoorvoetend plaats. Zelfsturing in het hoger onderwijs betekent niet alleen meer autonomie maar ook meer verantwoordelijkheid. Meer autonomie betekent daar ook evaluatie van resultaten. Het houdt ook in dat men moet komen van ex ante-regelgeving ten aanzien van inputs naar ex post-bijsturing van outputs en van een gesloten sturingssysteem naar een open dialoog met 'derden'. Het openbreken van het gesloten onderwijsbastion, van de 'pedagogische provincie', is in het primair onderwijs van groot belang.

De ontwikkelingen in het hoger beroepsonderwijs medio jaren tachtig en in het middelbaar beroepsonderwijs eind jaren tachtig, hebben getoond dat de principes van zelfsturing en vergrote autonomie ook daar hun intrede hebben gedaan. In beide sectoren is deze ontwikkeling gepaard gegaan met omvangrijke fusie-operaties. Professionele autonomie van een onderwijsinstelling vooronderstelt een voldoende schaalgrootte. Een basisschool van een tiental leerkrachten en een paar honderd leerlingen kan geen zelfstandig financieel, personeel en materieel management voeren. Maar schaalvergroting impliceert fusies, en fusies verminderen de bestaande grote variëteit aan kleine katholieke, protestante, neutrale en openbare scholen. En dat tast de grondwettelijke 'vrijheid van onderwijs' aan.

Voor een beter begrip van de enorme barrières tegen autonomie in het

basis- en voortgezet onderwijs, is inzicht in de politieke verzuiling van het onderwijs onontbeerlijk. Het politicologische kenmerk van verzuiling (Lijphart 1982) is dat zo'n politiek systeem dat bestaat uit enkele intern homogene maar onderling antagonistische zuilen en dat derhalve inherent instabiel zou moeten zijn, politieke stabiliteit bereikt omdat de landelijke toppen van de tegengestelde zuilen compromissen met elkaar sluiten. De landelijke politieke toppen moeten zorgen dat heikele compromissen ook naar letter en geest alom in den lande worden uitgevoerd. Vandaar centrale wet- en regelgeving. Om ervoor te waken dat op decentraal uitvoeringsniveau niet van de heikele compromissen kan worden afgeweken, is de regelgeving voor iedereen en overal uniform geldig, en schrijven de regels in detail voor wat er gebeuren moet. Ergo, een dergelijk politiek systeem tendeeft logischerwijs naar wetgeving, centralisme, uniformiteit en detaillisme. Het is een misverstand te denken dat de regelvloed in het onderwijs een gevolg is van een overmaat aan overrijverige circulaire-schrijvende bureaucraten en 'regelneven' op het ministerie. Het terugdringen van de notoir ineffectieve centrale, directe, gedetailleerde overheidssturing in het onderwijs stuit derhalve alras op artikel 23 van de grondwet. Nagenoeg elke ingrijpende verandering in het onderwijs wordt tegengehouden door het bestaan van de verzuiling van openbaar en bijzonder onderwijs, door de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Vandaar het evidente belang van een sturingsfilosofie die streeft naar zelfsturing van onderwijsinstellingen, naar autonomie van scholen, naar een moderne vorm van 'vrijheid van onderwijs'.

5.4. De reorganisatie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

De ingrijpende reorganisatie van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) die in 1990 met een doorlichting is begonnen en in 1992 is afgerond, is in gang gezet met expliciete verwijzing naar de wijziging in externe bestuurlijke relaties tussen de centrale overheid en de onderwijsinstellingen. De ontwikkeling in de richting van een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen vereiste een andere opstelling van het departement en daarmee ook een herstructurering van het departement zelf. In de probleemanalyse welke ten grondslag lag aan de reorganisatie werd expliciet verwezen naar de tekort schietende aansluiting tussen het ministerie en de maatschappelijke veranderingen in de sector. Daarnaast werden met name afstemmingsproblemen, problemen van verkokering en verdeling van verantwoordelijkheden en een te geringe aan-

dacht voor uitvoering van beleid geconstateerd. Een versterking van de sturing door de ambtelijke top van de coördinatie en integratie van het beleid en van strategische beleidsvorming werd noodzakelijk geacht. Naast een verbetering van integrale beleidsvorming moest ook de sturing van beleidsuitvoering worden versterkt. Bovendien moest de meer afstandelijke externe sturing van autonome onderwijsinstellingen ook intern worden weerspiegeld. Sturen op afstand geldt ook intern.

De twee belangrijkste ontwerpkeuzen van de reorganisatie van O&W waren 'bovenin' de aparte vormgeving van strategische en integrerende beleidsvorming en 'onderin' de organisatorische scheiding van beleid en uitvoering. De O&W structuur kwam uit drie niveaus te bestaan:

- het strategisch topniveau met een bestuursraad bestaande uit de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en de directeuren-generaal die gezamenlijk en collegiaal verantwoordelijkheid dragen. Om integrale en strategische beleidsvorming te stimuleren moesten de directeuren-generaal niet langer chefs van subsectorale kokers zijn. De directo-raten-generaal werden afgeschaft. Aan de bestuursraad werd een aparte centrale eenheid voor strategische beleidsvorming opgehangen.

- het middenniveau van velddirecties voor de diverse subsectoren en centrale aspectdirecties die integrale managementverantwoordelijkheid voor beleid en beheer kregen, alsook enige organisatie ondersteunende directies die direct onder de bestuursraad vielen.

- het uitvoerende niveau bestaande uit organisatorisch verzelfstandigde organisaties, zoals de Groningse Informatiseringsbank, de te verzelfstandigen bekostigingsorganisatie en de inspectie. Met de verzelfstandigde uitvoerende organen werden managementcontracten afgesloten.

Inderdaad wordt op O&W gepoogd de afstandelijke externe sturing van onderwijsinstellingen ook intern te realiseren door middel van een sturing op hoofdlijnen door de ambtelijke top van relatief zelfstandige directies die integrale managementverantwoordelijkheid dragen en door middel van een expliciete organisatorische verzelfstandiging van de uitvoerende organen.

5.5. Welzijn: terugtrek van de overheid uit verstatelijke verzorgingsarrangementen

De ontwikkeling van het welzijnsterrein en de overheidssturing daarin na de Tweede Wereldoorlog (Veenswijk 1993a) lijkt het voorbeeld van de verstatelijking van verzorgingsarrangementen. De ontzuiling en individualisering van de corporatistische samenleving gingen gepaard met een toe-

nemende invloed van de overheid op de verzorgingsarrangementen die traditioneel in handen waren van het maatschappelijk middenveld, het 'particulier initiatief'. Met de toename van overheidssubsidies nam ook de invloed van de overheid toe. De 'particuliere' instanties van maatschappelijke zorg verloren hun verzuilde ideologische oorsprong en basis, werden professionele zakelijke dienstverleningsorganisaties richtten zich steeds meer op subsidieverlenend Den Haag. De wordingsgeschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat wordt weerspiegeld in de opbouw, uitbouw en ordening van het welzijnsveld na de Tweede Wereldoorlog. In de tweede helft van de jaren zeventig bereiken de ontwikkelingen in dit veld hun relatieve hoogtepunt en wordt de overheidssturing geconsolideerd. Het ondoorzichtige en onbeheersbare web van allerlei gesubsidieerde organisaties wordt geordend door de instelling van landelijke koepels. De consolidatie wordt gecodificeerd in de Kaderwet Specifiek Welzijn. Wetgeving, planning, financiering en coördinatie worden geordend in deze hoogtijdagen van integrale overheidssturing. Na de euforie, die aanhield tot het begin van de jaren zeventig, volgden de economische recessie, de bezuinigingen door de overheid, de terugtrek van de overheid en de zakelijke 'no nonsense'-benadering. Vanaf de jaren zeventig treedt de overheid op het welzijnsterrein terug. De rijksoverheid decentraliseert de taken en budgetten voor welzijn naar de lokale overheden. Daarmee gepaard gaat een herziening van de bestuurlijke verhoudingen tussen rijksoverheid en landelijke organisaties (Veenswijk 1993b). De landelijke koepelorganisaties worden gesaneerd langs de invalshoek van een verduidelijking van hun hoofdfuncties: beleidsontwikkeling, vernieuwing, belangenbehartiging en dienstverlening. De landelijke koepels worden geclusterd naar vijf gebieden waar 'gestructureerd overleg' plaats vindt.

Het 'no nonsense'-beleid van de kabinetten-Lubbers is op dit beleidsterrein in tamelijk extreme consequentie doorgevoerd. De bezuinigingen, de terugtrek van de rijksoverheid en de sanering van de koepels wekken de indruk dat de CDA-conceptie van 'verantwoordelijke samenleving' hier in extenso is toegepast. De herstructurering van het welzijnsveld vanaf 1982 door minister Brinkman is door sommigen beschouwd als een proeftuin waarin de conceptie van de 'zorgzame samenleving' is toegepast. Dit idee is in 1987 uitgewerkt in de CDA-discussienotitie 'verantwoordelijke samenleving'. Daarin werd gesteld dat de maatschappelijke zorg zowel in financieel als institutioneel opzicht te zeer geconcentreerd is geraakt op de overheid. De burgers zijn te weinig mondig, te weinig in staat en bereid de verantwoordelijkheid voor de zorg voor zichzelf en voor elkaar te dragen. De gemeenschapszin in de samenleving en de samenhang in de maatschappelijke zorg moeten meer door de burgers zelf in hun sociale verban-

den worden bepaald. Het maatschappelijk middenveld moet worden ge-revitaliseerd.

De decentralisatie van de welzijnszorg kan inderdaad worden beschouwd als een poging de zorg dicht bij de burgers te brengen, ten einde hun verantwoordelijkheid voor zich zelf en elkaar te versterken. De herstructurering van de landelijke koepels kan echter moeilijk worden geïnterpreteerd als revitalisatie van het maatschappelijk middenveld. De sanering van de welzijnskoepels lijkt niet zozeer ingegeven door een politieke ideologie maar veeleer door zakelijke 'no nonsense'-overwegingen. De afnemende bemoeienis van de rijksoverheid met welzijnszorg impliceert een herziening van de sturingswijze en dus een herziening van de bestuurlijke relaties met de landelijke koepelorganisaties. Minder centrale directe sturing door de rijksoverheid, die zich beperkt tot algemeen beleid op hoofdlijnen, impliceert ook een sanering in taken, functies en aantal landelijke koepels.

5.6. Bestuur en organisatie binnen het directoraat-generaal Welzijn

De oriëntatie van het directoraat-generaal Welzijn op zijn omgeving, op het beleid en op de eigen organisatie is sterk beïnvloed door de wijzigingen in de externe verhoudingen met het veld (Veenswijk 1993a). Na de oprichting van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, waar een missionair optimisme over de maakbaarheid en stuurbaarheid van de maatschappelijke sector bestond en een sfeer van sociaal engagement en bevlogenheid heerste, vond vanaf medio jaren zeventig een radicale omslag plaats. Door de steeds oplopende financiële druk en de toenemende claims werd de onbeheersbaarheid van de sector steeds meer als een probleem gezien. Niet alleen de financiering maar ook de bestuurlijke organisatie van het veld kwam ter discussie te staan. Het welzijnswerk werd meer en meer als een onbeheersbare jungle ervaren. De Kaderwet Specifiek Welzijn was het symbool van de noodzaak te komen tot ordening, regeling en beheersing van het weerbarstige veld. De organisatie begon steeds meer sectorgebonden te opereren. Afdelingen beschermden de belangen van hun deelsectoren. Verschillende afdelingen begonnen met elkaar te concurreren om de eigen belangen en budgetten te verdedigen.

Vanaf de jaren zeventig treedt de overheid op het welzijnsterrein terug. In de jaren tachtig vindt een ingrijpende decentralisatie plaats van taken en budgetten naar de gemeenten. Begin jaren tachtig komt ook een definitief einde aan de politieke steun van weleer voor de expansie van deze sector.

Symbolisch daarvoor is dat op de valreep de Kaderwet Specifiek Welzijn wordt ingetrokken. Minister Brinkman lanceert zijn concept van de 'zorgzame samenleving' op grond waarvan de overheid de burger niet langer 'van de wieg tot het graf' moet verzorgen maar de burger zelf meer verantwoordelijkheid moet dragen. De 'eigen' minister wordt de architect van een grootschalige saneringsoperatie. Vanaf die tijd komt binnen het directoraat-generaal steeds meer de nadruk te liggen op effectief en efficiënt bedrijfsmatig management. Het directoraat-generaal wordt een 'publieke onderneming' met een zakelijke managementstijl van de leiding gericht op 'resultaten' en 'kwaliteit'.

Het directoraat-generaal is steeds meer een 'kerndepartement' avant-la-lettre geworden dat zich zou moeten beperken tot het formuleren van hoofdlijnen van beleid en sturen op afstand. Bij de uitvoering staat het particulier initiatief centraal. Als de overheid daarbij een rol moet spelen, wordt vooral gekeken naar de lagere overheden. Aldus luidt ook de analyse van de 'kerntaken' van het directoraat-generaal Welzijn van het ministerie van WVC zoals onlangs door het college van secretarissen-generaal is gerapporteerd.

De invloed van de gewijzigde externe verhoudingen tussen overheidsorganisatie en maatschappelijke en politieke instanties op de interne organisatie en werkwijze, is bij het directoraat-generaal Welzijn onmiskenbaar.

6. Conclusie: bestuurlijke vernieuwing van-buiten-naar-binnen

Het is verheugend te kunnen constateren dat de aandacht voor bestuurlijke vernieuwing bij de overheid de laatste tijd toeneemt. De parlementaire commissie-Deetman heeft onmiskenbaar een denkproces over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing op gang gezet. Er zijn door de Tweede Kamer enkele 'zware' vervolgcommissies aan het werk gezet die over politiek-bestuurlijke, juridisch-bestuurlijke en organisatorische aspecten van het functioneren van de rijksoverheid advies moeten uitbrengen. De bescheidenheid van sommige van die adviezen doet vermoeden dat ook aan haalbaarheid van de uitvoering is gedacht. Wellicht is niet alleen een denkproces in gang gezet maar ook een daadwerkelijk veranderingsproces. De kans daarop mag groot worden geacht aangezien behalve 'politiek Den Haag' ook 'ambtelijk Den Haag' zich heeft gebogen over het functioneren en de organisatie van de rijksoverheid. In de rapportage van het college van secretarissen-generaal wordt op dezelfde onderwerpen ingegaan die in de commissie-Deetman en de vervolgcommissies aan de orde zijn. Het is een

hoopvol teken dat tussen politiek en ambtelijk Den Haag enige consensus bestaat over wat onder bestuurlijke vernieuwing wordt verstaan. Het wachten is nu op wat volgend jaar na de verkiezingen gedurende de kabinetsformatie gaat gebeuren met de adviezen van het parlement, de commissies van deskundigen en de ambtenaren. Ingrijpende hervormingen in ons politieke en bestuurlijke systeem kunnen immers slechts ten tijde van kabinetsformaties worden aangebracht. Het bestaan van coalities van meer partijen maakt het ontketenen van revoluties tijdens de rit niet goed mogelijk.

De historische realiteit gebiedt dat slechts bescheiden hoop op daadwerkelijke vernieuwing gekoesterd wordt. Begin jaren tachtig had de commissie-Vonhoff het onderwerp van functioneren en organisatie van de rijksoverheid ook op de politieke agenda weten te krijgen. Wat ervan gekomen is, weten we. Met dankbare verwijzing naar Vonhoff zijn in 1982 kleine departementale herindelingen aangebracht. Niettegenstaande verwoede pogingen van de regeringscommissaris voor de organisatie van de rijksdienst is de belangstelling voor het onderwerp vervolgens langzaam verdwenen.

Enige hoop dat de geschiedenis zich niet zal herhalen is te putten uit het feit dat het onderwerp nu hoger op de politieke agenda staat en dat de belangstelling ervoor breder gedragen wordt. Er is niet zoals toen slechts één externe commissie; er zijn nu een parlementaire commissie van fractievoorzitters, vier externe vervolgc commissies van deskundigen en twee parlementaire vervolgc commissies. Bovendien staat het onderwerp niet alleen op de politieke maar ook op de ambtelijke agenda, getuige het rapport van de gezamenlijke ambtelijke chefs van alle departementen. Ten slotte is de rol van de beoogd formateur en gedoodverfd minister-president Brinkman interessant, aangezien hij, anders dan de huidige minister-president, wel verstand van en interesse in het onderwerp heeft.

Ofschoon het zeer boeiend en intrigerend is te bezien wat men in en rond politiek en ambtelijk Den Haag van bestuurlijke vernieuwing vindt en denkt, en te gissen wat men eraan denkt te gaan doen, hecht ik niet zoveel waarde aan deze vorm van Haags 'Kremlin-watching'. In deze bijdrage is het blikveld op bestuurlijke vernieuwing verbreed naar de maatschappelijke 'buitenwereld' van de rijksoverheid. Nadenken over het functioneren van de overheid, over bestuur, organisatie en management binnen de overheid is een proces dat van-buiten-naar-binnen moet verlopen. Begin met wat er 'buiten' de overheid in de betreffende maatschappelijke sectoren is veranderd, ga vervolgens na wat er in de bestuurlijke betrekkingen tussen overheid en maatschappelijke sectoren is veranderd, en bedenk ten slotte wat dat 'binnen' betekent voor bestuur en organisatie

van de overheid. In dit artikel is deze zienswijze op bestuurlijke vernieuwing geïllustreerd door allereerst te tonen dat zich gedurende het afgelopen decennium in tal van maatschappelijke sectoren ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan in de bestuurlijke verhoudingen ten opzichte van de overheid, en vervolgens aan de hand van drie voorbeelden aan te geven hoe groot de invloed is van zulke externe bestuurlijke veranderingen op de verandering in de interne organisatie en de werkwijze van de rijksoverheid. Daarmee is hopelijk duidelijk geworden waarom bij een beschouwing over een verbetering van het functioneren van de overheid – de interne bestuurlijke vernieuwing – zo'n waarde moet worden gehecht aan de veranderingen in de externe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke sectoren, aan de wijze waarop de overheid zijn maatschappelijke omgeving 'stuurt' en omgekeerd.

Ofschoon deze boodschap in de ogen van politicologen op het eerste gezicht lijkt op het intrappen van een open deur, zal de oplettende lezer van dit artikel in dit politicologentijdschrift hebben opgemerkt dat in mijn beschouwing de externe relatie tussen overheid en samenleving niet beperkt wordt tot de relatie kiezer-gekozene, tot het al dan niet direct verkiezen van minister-president of burgemeester door burgers, of tot andere politicologische 'klassiekers'. Aan de politicologische wortels van de Nederlandse bestuurskunde lijkt met de aandacht voor de verhouding overheid-samenleving recht te worden gedaan, maar verder verschilt een bestuurskundige beschouwing blijkbaar van een 'typisch' politicologische beschouwing.

Noten

1. 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', Tweede Kamer, 1990-1991, 21427, nr. 3.
2. 'De organisatie en werkwijze van de rijksdienst', rapportage van de secretarissen-generaal, maart 1993.
3. 'LNV in de jaren negentig, een denkrichting', ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 17 februari 1993.

Literatuur

- Becker, B.J. en J. de Vries (1993), 'Quotering en politisering van visserij', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Jong, H.M. de (1993), 'Openbaar bestuur en bestuurskundig onderwijs', *Bestuurskunde*, p. 94-103.

- Kickert, W.J.M. (red.) (1993), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Klijn, E.H. (1993), 'Het einde van de heroïsche missie van volkshuisvesting', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Lijphart, A. (1982), *Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.
- Noordegraaf, M. en W.J.M. Kickert (1993), 'Sturen op afstand in het hoger onderwijs', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Termeer, C.J.A.M. (1993), 'Cultuurverstarring op LNV', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veenswijk, M. (1993a), 'Welzijn in de knel', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veenswijk, M. (1993b), 'Herstructurering landelijke welzijnsorganisaties', in: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Williamson, P.J. (1991), *Corporatism in perspective*. London: Sage.

Bestuur op niveau: Regionalisatie in een ontzuilend bestuur

Theo A.J. Toonen*

1. Inleiding

Na talloze vruchteloze pogingen in een periode van ongeveer twintig jaar om het binnenlands bestuur te reorganiseren wilde in het midden van de jaren tachtig geen zinnig politicus zijn of haar vingers nog branden aan het 'dossier' van de bestuurlijke reorganisatie. Het is opvallend dat in Nederland nagenoeg niemand zich tot nu toe heeft bekommerd om de vraag waarom – een luttel aantal jaren later – het debat alweer in alle hevigheid is opgelaaid en inmiddels zelfs voor besluitvorming op de politieke agenda is geplaatst. Wat is de diepere verklaring voor het feit dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur nu in Nederland voor velen weer aan de orde van de dag is?

Bestuurlijke reorganisaties staan zelden op zich zelf. Zij vormen vaak de weerspiegeling van diepere, onderliggende politieke of maatschappelijke ontwikkelingen (March en Olsen 1983). De inhoudelijke, functionele problemen die in de praktijk en van de zijde van wetenschappers ook dit keer weer als belangrijkste verklaringsgrond worden aangevoerd – de grote stadsproblematiek, het 'regionale gat', de noodzaak tot decentralisatie, de democratisering van het bestuur, de slagvaardigheid van de overheid, de onoverzichtelijkheid van de gegroeide bestuurlijke organisatie, de Europese integratie – zijn als redengeving politiek op dit moment wellicht toereikend. Als wetenschappelijke verklaring zijn deze verwijzingen onbevredigend. Daarvoor bestaan deze 'problemen' reeds te lang. De vandaag aangevoerde argumenten lijken ook te veel – zo niet letterlijk – op die

* Deze bijdrage is mede gebaseerd op onderzoek dat in opdracht van de Regio Randstad Holland en Utrecht in samenwerking met dr. J.C.N. Raadschelders en drs F. Hendriks, beiden eveneens verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Leiden is uitgevoerd (Toonen et al. 1992). Een aantal ideeën is tevens uitgewerkt in: Theo A.J. Toonen en F. Hendriks, 'The hidden dimension of (de)pillarisation: Regional governance in the Netherlands', Leiden: Vakgroep Bestuurskunde, March 1993.