

## Meerwaarde van de bestuurskunde



# Meerwaarde van de bestuurskunde

*Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*

Onder redactie van Harrie Aardema, Wim Derksen,  
Michiel Herweijer & Pieter de Jong

Boom Lemma uitgevers  
Den Haag  
2010

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag  
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2010 H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer & P. de Jong / Boom Lemma uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-588-4  
NUR 805

[www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)

# INHOUD

<b>Samen en toch apart</b>	<b>13</b>
<i>Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer &amp; Pieter de Jong</i>	
Inleiding	13
Vier decennia productie	14
Meerwaarde van de bestuurskunde	15
Opzet van deze bundel	16
Deel 1: Methodologie en bestuurskunde	18
Deel 2: Het spraakmakende bestuur	19
Deel 3: De beleidscyclus	20
Deel 4: De menselijke factor	21
Deel 5: Bestuurskracht en organisatie	22
Uitleiding	23
<b>DEEL 1 METHODOLOGIE EN BESTUURSKUNDE</b>	<b>25</b>
<b>1 Empirische bestuurskunde: een bedrieglijke bril?</b>	<b>27</b>
<i>Henk Brasz &amp; Stavros Zouridis</i>	
Inleiding	27
Empirisch-analytische bestuurskunde	28
Fundamentele kentheoretische problemen	29
Alternatieven: theoretische en normatieve bestuurskunde	32
Het beste van alle werelden of het minst slechte in de mensenwereld?	34
<b>2 Bestuurskundige advisering als avontuur</b>	<b>37</b>
<i>Paul Frissen &amp; Mark van Twist</i>	
Inleiding. Een adviserende discipline	37
Relativisme en onttovering, distantie en vrijblijvendheid	39
Bestuur en samenleving	43
Slot	47

<b>3</b>	<b>Bewegend tussen verwondering en duiding</b>	<b>49</b>
	<i>Frank Hendriks &amp; Bernard Steunenber</i>	
	Inleiding	49
	Variëteit in vergelijkend onderzoek	50
	Meerwaarde van vergelijkend onderzoek	51
	Instituties en additionele verklaringsmodellen	54
	Vetospelers, 'goodness of fit' en andere verklaringen	55
	Conclusie	57
<b>4</b>	<b>Wat kan de bestuurskunde voor het bestuursrecht betekenen?</b>	<b>59</b>
	<i>Frits Stroink &amp; Michiel Herweijer</i>	
	Vraagstelling	59
	Groei	60
	Methoden	61
	Interdisciplinariteit	62
	Noorderlicht	64
	Awb-evaluaties	65
	Mechanismen	66
	Conclusie	68
<b>5</b>	<b>De taal van de bestuurskunde</b>	<b>71</b>
	<i>Cor van Montfort</i>	
	Inleiding	71
	De strijd der rationaliteiten	71
	Wetenschap en werkelijkheid	73
	Kennis en beleid	74
	De taal van beleid en wetenschap	74
<b>DEEL 2 HET SPRAAKMAKENDE BESTUUR</b>		<b>77</b>
<b>6</b>	<b>Een hiërarchisch openbaar bestuur</b>	<b>79</b>
	<i>Arthur Ringeling &amp; Walter Kickert</i>	
	Een beeld van de jaren zeventig	79
	De instabiliteit van de politiek	80
	Het halfvolle glas	81
	De bedrijfsvoering centraal	82
	Stapelning van controle	82
	De disciplinerende werking van de Algemene Bestuursdienst	83
	Professionaliteit en politiek	85
	Democratic governance	86
	Voorbij NPM of toch terug?	88

<b>7</b>	<b>Op weg naar spraakmakend bestuur: de stand van zaken</b>	<b>91</b>
	<i>Pieter Tops &amp; Igno Pröpper</i>	
	Inleiding	91
	Participatie in het teken van slagvaardig bestuur	93
	Inspraak Nieuwe Stijl en publieksparticipatie	94
	Inbedding en professionaliteit: nog een wereld te winnen	96
	In hoeverre doen inbedding en professionaliteit er feitelijk toe?	98
	Reflectie: draagt slagvaardig bestuur bij aan spraakmakend bestuur?	99
<b>8</b>	<b>Participatie als ondernemen: de overheid en burger, welkome gasten</b>	<b>101</b>
	<i>Jac Geurts, Henri Goverde &amp; Saartje Sondeijker</i>	
	Inleiding	101
	Inspraak als invloed op het bestuur	102
	Meer interactie en medezeggenschap	102
	Burger én overheid als deelnemers aan de samenleving	104
	Transities, participatie en de Stichting MAAT	104
	Beleid en participatie als ondernemen	106
	De overheid als wijze gast van de samenleving	108
<b>9</b>	<b>Participatieve democratie: wel nieuws, maar onder dezelfde zon</b>	<b>111</b>
	<i>Roel in 't Veld</i>	
	Inleiding	111
	Gradueel begrip	112
	Vormgeving	113
	Baten en kosten	114
<b>10</b>	<b>Spraakmakend bestuur of spraakmakende samenleving?</b>	<b>117</b>
	<i>Victor Bekkers</i>	
	Inleiding	117
	Anatomie van de strategische verrassing	118
	Een explosieve cocktail?	121
	Een zoektocht naar mogelijke remedies	122
<b>DEEL 3</b>	<b>DE BELEIDSCYCLUS</b>	<b>125</b>
<b>11</b>	<b>Ontwikkelingen in de evaluatie van overheidshandelen</b>	<b>127</b>
	<i>Marie-Louise Bemelmans-Vidéc &amp; Michiel de Vries</i>	
	Inleiding	127
	Criteria voor goed bestuur	127
	Evaluatie, audit en verantwoordingsplicht	129

Verandering in de relatieve aandacht voor criteria van goed bestuur	130
Verandering in de criteria voor evaluatie van overheidshandelen	132
De noodzaak van overeenstemming over de criteria	133
Conclusie	134
<b>12 Overtuigende plannen</b>	<b>137</b>
<i>Arend Geul &amp; Huub Spoormans</i>	
Bestuurskunde in de era-Korsten	137
De bestuurskundige Korsten in de era-Korsten	140
Praktische criteria voor professionele beleidskwaliteit	141
Haalbare praktische criteria voor professionele beleidskwaliteit	143
<b>13 Afspraken en overeenkomsten als beleidsinstrument</b>	<b>145</b>
<i>Hans Bressers, Theo de Bruijn &amp; Kris Lulofs</i>	
Inleiding	145
Convenanten voor milieu- en energie-efficiëntie	146
Conclusie	152
<b>14 Gezag en uitvoering van beleid</b>	<b>155</b>
<i>Pieter Glasbergen &amp; Nico Nelissen</i>	
Introductie	155
Het thema gezag	155
Een nieuwe gezagscrisis	156
Problematische situaties	157
Gezagscrisis op lokaal niveau	157
Gezagscrisis en uitvoerders van beleid	158
Uitvoering van beleid	158
Uitvoering van beleid als achilleshiel	158
Korsten en Derksen: uitvoering van beleid	159
'Street-level bureaucrats'	160
Baanbrekende studie van Michael Lipsky	161
Passende antwoorden	161
Terug naar af: uitvoering van beleid en gezag	162
Herinterpretatie	164
<b>15 Over benutting van beleidsevaluaties bij het ministerie van Buitenlandse Zaken</b>	<b>165</b>
<i>Frans Leeuw &amp; Ger van Gils</i>	
Vraagstelling	165
Buitenlandse Zaken en evaluatieonderzoek	166
Methodische benadering	167
Belangrijkste bevindingen	168



De belangrijkste factoren van invloed op benutting	169
Wordt van evaluaties geleerd?	171
Slot	173
<b>16 Beleidsbeëindiging vraagt om politieke moed</b>	<b>175</b>
<i>Theo Camps &amp; Hans van Mierlo</i>	
Inleiding	175
Écht stoppen	176
De huidige financiële crisis is ook een facilititeit!	178
Heroverwegingen en verder!	180
Tot slot	181
<b>DEEL 4 DE MENSELIJKE FACTOR</b>	<b>183</b>
<b>17 Leren leven met leiderschap</b>	<b>185</b>
<i>Paul 't Hart &amp; Mirko Noordegraaf</i>	
Inleiding	185
Verlangen naar leiderschap	186
Beperkingen van leiderschap	187
Zindelijk denken over leiderschap	189
Conclusie: leren leven met leiderschap	192
<b>18 Bestuurlijke integriteit en de kwestie-Leers</b>	<b>193</b>
<i>Hans van den Heuvel &amp; Leo Huberts</i>	
Maatschappelijke taak	194
Integriteit en integritisme	195
Belangenverstrengeling	198
De villa van Leers	200
Besluit	202
<b>19 Publieke petrischaaltjes</b>	<b>203</b>
<i>Harrie Aardema &amp; Thijs Homan</i>	
Immuniteit voor verandering	203
Bestuurskunde en (organisatie)cultuur	204
Waarom cultuurverandering niet helpt	205
Gescheiden circuits	206
Publieke petrischaaltjes	207
Conclusie	209
<b>20 Leren van en met elkaar</b>	<b>211</b>
<i>Herman van den Bosch &amp; Frits Kluijtmans</i>	
Inleiding	211
Overheidsorganisaties onder druk	211

Ontwikkelingsnoodzaak van mens en organisatie	212
Public Service Motivation en de overheid	214
De mogelijkheden (opportunities) bij de overheid	215
Betekenis van het voorgaande voor leren en ontwikkelen	216
<b>DEEL 5 BESTUURSKRACHT EN ORGANISATIE</b>	<b>221</b>
<b>21 Bestuurskrachtmeting 3.0</b>	<b>223</b>
<i>Bas Denters &amp; Theo Toonen</i>	
Inleiding	223
Bestuurskracht als vermogen	223
Bestuurskracht 2.0: de presterende gemeente	225
Op naar bestuurskracht 3.0	229
<b>22 Benutting van bestuurskundig advies en de onafhankelijkheid van de onderzoeker</b>	<b>233</b>
<i>Wim Derksen &amp; Fred Fleurke</i>	
Beleidsadvisering van Korsten over de vallende burgemeester	234
Beleidsadvisering van Derksen over de bestuurskracht van kleine gemeenten	239
Conclusies over beleidsadvisering	242
<b>23 Mini-States in Electronic Spiders' Webs</b>	<b>245</b>
<i>Ig Snellen &amp; Rob Hoppe</i>	
Introduction	245
Economies of scale and scope, expertise and independence	247
Electronic Boundary Spanning = Trapped in the Spiders' Web?	248
Will the mini-state be hollowed out?	250
<b>24 Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie</b>	<b>255</b>
<i>Ko de Ridder &amp; Sjoerd Zijlstra</i>	
Inleiding	255
New Public Management	256
Zelfstandige bestuursorganen en de rest	258
Verzelfstandiging als misverstand	260
De ZBO-discussie tussen bedrijfskunde en staatsrecht	261
<b>25 Veiligheidsbestel verstrikt</b>	<b>263</b>
<i>Erwin Muller &amp; Jos van Kemenade</i>	
Inleiding	263
Thema's in de veiligheidszorg	263
Organisaties in de veiligheidszorg	266

<i>Inhoud</i>	11
Verbetering van het veiligheidsbestel	270
Afsluiting	274
<b>Aangehaalde literatuur</b>	<b>275</b>
<b>Over de auteurs</b>	<b>291</b>



# SAMEN EN TOCH APART

*Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong*

## INLEIDING

Dit boek is een eerbetoon aan prof. dr. Arno F.A. Korsten, ter gelegenheid van zijn afscheid op 1 oktober 2010 als gewoon hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde van de Open Universiteit Nederland en zijn afscheidsrede op vrijdag 10 september 2010.

Arno Korsten is een markant bestuurskundige. En wel in meerdere opzichten. Niet alleen heeft hij er altijd voor gekozen om niet een van de aspectwetenschappen van de bestuurskunde te vertegenwoordigen, maar bij uitstek de bestuurskunde zelf. Hij was in feite de belichaming van de bestuurskunde in de wijze waarop hij steeds weer wetenschappers van verschillende disciplines met elkaar verbond. Hij bracht mensen samen rondom nieuwe bestuurskundige onderwerpen. Zo initieerde hij steeds weer opnieuw samenwerkingsverbanden en soms vriendschappen, vaak met een interessant boek als resultaat. Eenzelfde rol vervulde hij als redacteur van verschillende tijdschriften en ongeveer twaalf jaar lang als voorzitter van de redactie en eindredacteur van *Bestuurskunde*. In die periode verschenen vele themanummers over niches in het vakgebied. Hij was de energieke aanjager, hij was de redacteur die velen zich wensen en nog meer mensen eigenlijk nodig hebben. Daarnaast had hij blijkbaar nog voldoende tijd over om zelfstandig tot een grote productie te komen. Arno Korsten schreef en redigeerde meer dan 55 boeken en bundels, schreef meer dan 150 artikelen in tijdschriften en meer dan 120 bijdragen aan bundels over bestuurskundige onderwerpen.

Sommigen denken daarbij meteen aan de klassieke handboeken waarin de bestuurskundige theorie en methodologie in kaart is gebracht: *Lokaal bestuur in Nederland* (Derksen, Korsten & De Beer, 1985), *Uitvoering van overheidsbeleid* (Korsten & Derksen, 1986), *De praktijk van onderzoek* (Derksen, Korsten e.a., 1988), *Bestuurskunde – hoofdfiguren en kernthema's* (Korsten & Toonen, 1988), *Groepsdenken in het openbaar bestuur* ('t Hart e.a., 1991), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (Bressers e.a., 1993), *Internationaal-vergelijkend onderzoek* (Korsten e.a., 1995), *Grote projecten* (De Bruijn e.a., 1996), enzovoort. Anderen denken misschien aan de vele monografieën, zoals: *De benoemde of gekozen*

*burgemeester* (Korsten e.a., 1992), *De wethouder* (Tops & Korsten e.a., 1994), *De vallende burgemeester* (Korsten & Aardema, 2006), *Bestuurskracht van gemeenten* (Korsten e.a., 2007), enzovoort. Of aan de vele themanummers van de tijdschriften waarvan Arno de redactie leidde, zoals aanvankelijk *Bestuur* en later *Bestuurskunde*. En natuurlijk zijn oratie *Bestuurskunde als avontuur* uit 1988.

Gelukkig zijn wij niet de eersten die de verdiensten van Arno Korsten hebben opgemerkt. In 2005 werd Arno officier in de orde van Oranje-Nassau vanwege zijn landelijke bijdrage aan de ontwikkeling van de bestuurskunde en zijn bijdragen aan de bestuurspraktijk. In 2004 werd hij al benoemd tot lid van verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Arno snoof op wat zich nieuw aandiente binnen de bestuurskunde. Zo vormt zijn uitgebreide oeuvre ook een prachtige afspiegeling van 35 jaar bestuurskunde. Maar zijn werk laat tevens de meerwaarde van bestuurskunde zien: het verbinden van al die wetenschappen die zich bezighouden met of zelfs helemaal richten op het openbaar bestuur. Dat gaf een duidelijk kader voor een liber amicorum voor Arno Korsten: het moest een overzicht bieden van de onderwerpen die zich in de afgelopen 35 jaar hebben voorgedaan en het moest helder blijken van de meerwaarde die de bestuurskunde te bieden heeft.

#### VIER DECENNIA PRODUCTIE

Arnoldus Franciscus Antonius Korsten (Arcen en Velden, 8 juni 1947) begon zijn wetenschappelijke vorming aan de Katholieke Universiteit Nijmegen met de studie sociologie. Na zijn afstuderen ging hij als contractonderzoeker aan de slag bij het Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS) te Nijmegen. Zijn eerste onderzoeksthema werd de vraag hoe burgers en overheden met elkaar verkeren. Hoe werkt inspraak? Hoe werkt een bezwaarprocedure? Hoe beïnvloeden algemene regels de verhouding tussen huurders en verhuurders en die tussen recreanten en terreinbeheerders? Het onderwerp 'bestuur-bestuurden' leende zich uitstekend voor empirisch onderzoek, waarbij aan bestuursvragenlijsten worden voorgelegd.

Binnen de bestuurskunde was het thema 'bestuur-bestuurden' in die jaren populair. In 1978 ontvingen Arno Korsten en zijn coauteur drs. J.A. Kropman de eerste G.A. van Poelje Jaarprijs van de Vereniging voor Bestuurskunde voor hun rapport *Participatie en politiek* over de inspraak bij twee streekplannen in de provincie Gelderland (Korsten & Kropman, 1977). In 1979 verscheen zijn 607 pagina's tellende proefschrift *Het spraakmakende bestuur – Een studie naar de effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid* (Korsten, 1979). Prof. mr. dr. Roel J. in 't Veld, indertijd hoogleraar bestuurskunde aan het Politicologisch Instituut te Nijmegen, trad op als promotor.

Het omvangrijke oeuvre van Arno omvat inmiddels meer dan vier decennia. Elk jaar bleek een vruchtbaar jaar. Het eerste decennium stond zijn onderzoek in het teken van inspraak en participatie: de roerige jaren zeventig. Daarna kwam het nuchtere decennium van de jaren tachtig. Er moest worden bezuinigd. Arno richtte nu zijn aandacht op de outputkant. Wat doet de overheid? Wat presteert die overheid? Hoe kunnen we beleid dat zijn langste tijd heeft gehad beëindigen?

Wat volgde waren de jaren negentig, jaren vol verwachting. De opmars van de ICT, de val van de Muur, het aantrekken van de economie en het vruchtbare gepolder van liberalen en sociaaldemocraten ontketenden de bestuurskundige fantasie. In die jaren schreef Arno uitbundig over de 'fabelachtige overheid', 'de bestuurlijke vernieuwing', 'de verzelfstandiging', 'de schaalvergroting' en 'de grensoverschrijdende samenwerking'. Arno bleek beslist geen doemdenker.

Na deze euforische jaren bleek dat sommige verwachtingen te hoog gespannen waren. Niet alleen kwam er een einde aan de hausse in de interneteconomie, ook verschenen er kleine barstjes in de multiculturele samenleving en werden de gevestigde partijen uitgedaagd door nieuwkomers, waaronder Pim Fortuyn. Veel bestuurlijke vernieuwingen kwamen niet verder dan de bureaula, andere bestuurlijke vernieuwingen (dualisering, marktwerking, New Public Management) pakten minder gunstig uit dan aanvankelijk werd verkondigd. In het nieuwe millennium bleef Arno schrijven, maar nu over het gedwongen vertrek van ambitieuze leiders (*De kus en de oorvijs*, 2007), over bestuurskracht en over kleine gemeenten die alleen door intensieve samenwerking hun autonomie kunnen behouden (*Samen en toch apart*, 2002). Uit deze jaren van onderzoek kwam naar voren dat het succes van vernieuwingen afhangt van personen, van aandacht voor details en voor de kwaliteit van de samenwerking. *Vertrouwen* werd het nieuwe sleutelwoord (Korsten e.a., 2006).

Geen andere bestuurskundige heeft de afgelopen vier decennia zo trefzeker de polsslag van het Nederlandse openbaar bestuur gevolgd als Arno Korsten. Hij heeft zijn inzichten en bevindingen niet voor zichzelf gehouden. Voortdurend heeft Arno het openbaar bestuur met zijn beschrijvingen, vergelijkingen en analyses geconfronteerd.

## MEERWAARDE VAN DE BESTUURSKUNDE

Wat zijn de extra inzichten van een wetenschap die haar vraagstellingen in belangrijke mate ontleent aan problemen van beslissers in de praktijk? Wat is de toegevoegde waarde van een wetenschap die zich regelmatig bedient van verschillende perspectieven en begrippen afkomstig van verwante aspectwetenschappen? Wat is het lot van de wetenschap die zich meer richt op het

geven van een op de context toegesneden advies aan beslissers in de praktijk dan op het ontwikkelen van algemene theorieën met grote toepasbaarheid?

Om deze vragen te beantwoorden moeten we natuurlijk meer weten over de bijzondere aard van deze wetenschap. Dan zal kunnen blijken dat de bestuurskunde zich ten dele richt op de overwegingen en woorden van de bestuurlijke elite, deze taaldaden serieus analyseert, maar tegelijkertijd ook systematisch onderzoek doet naar het feitelijk gedrag in de bestuurspraktijk waarover de bestuurlijke elite uitspraken doet. Bestuurskundigen zien de eenheid tussen retoriek en uitvoering. Maar is zo'n onthullende kritische benadering niet gevaarlijk voor de beslissers in de praktijk? Doen bestuurders er goed aan bestuurskundigen het volle vertrouwen te geven? Dit is een spannende vraag die we aan enkele beoefenaren van de bestuurskunde hebben voorgelegd en waarop zij in dit boek een openhartig antwoord geven.

Maar laten we vooral praktisch blijven en ons niet verliezen in methodologische reflectie. Laten we kijken wat veertig jaar onderzoek op het terrein van interactieve beleidsvoorbereiding, beleidsvoering, mens en organisatie en bestuurlijke organisatie het openbaar bestuur heeft opgeleverd. Wat heeft die bestuurskunde gepresteerd? Is er sprake van cumulatie van kennis of methoden? Worden de adviezen van bestuurskundigen gehoord, wordt er wat met de inzichten en conclusies gedaan? Zijn de bestuurskundigen op de genoemde terreinen een natuurlijk onderdeel geworden van de vaste cyclus van problematiseren, handelen, reflecteren en bijstellen: de voortgaande leercyclus van het openbaar bestuur?

Het oordeel over de meerwaarde van de bestuurskunde laten we over aan de lezer. Om zich dat oordeel te kunnen vormen hebben we de hiervoor genoemde vragen voorgelegd aan een vijftigtal bestuurskundigen die in de loop der jaren hun sporen op dit vakgebied hebben verdiend. Het resultaat: 25 goed leesbare hoofdstukken die vanuit vijf invalshoeken een overzicht geven van wat de empirische bestuurskunde de afgelopen jaren aan resultaten heeft geboekt.

#### OPZET VAN DEZE BUNDEL

De auteurs die aan deze bundel een bijdrage leveren, is gevraagd om in maximaal circa 3000 woorden als duo een stuk te schrijven over wat zij een meerwaarde van de bestuurskunde achten, uitgaande van één of meer onderzoeken op een deelgebied. Voor het leveren van deze bijdrage zijn in beginsel Nederlandse hoogleraren bestuurskunde uitgenodigd met wie Arno warme contacten onderhoudt. Vervolgens kwamen er zó veel positieve reacties binnen, dat we hebben besloten om de auteurs te vragen in duo's te opereren. Dat bleek over het algemeen geen probleem. In dit boek, waarin 50 collega's voortbouwen op het werk van professor Korsten, zijn bijna alle bijdragen (afgezien



van één trio en drie solitaire producties) geschreven in dialoog. Dat is mooi. Niet alleen weten twee meer dan één, maar twee professionals gaan de discussie niet uit de weg, komen niet tot een in beton gegoten conclusie, hebben oog voor de verschillende kanten van een en hetzelfde verschijnsel en zijn in staat meerdere perspectieven met elkaar te verbinden. Kenmerkend voor het werk van Arno is namelijk dat het altijd twee kanten van de medaille laat zien, en als het enigszins mogelijk is nog meer kanten. In dat opzicht is de bestuurskunde aantrekkelijk of, in de woorden van de jonge orator (1988), 'avontuurlijk'.

Centraal in *Meerwaarde van de bestuurskunde* staat de bijdrage die de nauwgezette studie en analyse van het openbaar bestuur levert aan het inzicht in en de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Zo verschaft evaluatieonderzoek inzicht in de werking van beleidsinstrumenten zoals het convenant en in de werking van instituties zoals inspraak, rechtsbescherming en richtlijnen. Op basis van dergelijke inzichten kan de beleidsvoering worden bijgesteld. Maar deze terugkoppeling stelt de beslissers in de praktijk ook in staat om na te denken over de eigen rol die zij spelen bij de totstandkoming, uitvoering en effecten van het beleid.

De 25 hoofdstukken zijn geordend naar vijf delen c.q. aandachtsgebieden waarop Arno Korsten zich prominent bewoog en beweegt:

*Deel 1: Methodologie en bestuurskunde*

Hier staan de werkwijzen van de bestuurskunde als zodanig centraal: de hoofdstukken 1 t/m 5.

*Deel 2: Het spraakmakende bestuur*

Hier gaat het om vraagstukken van democratie en burgerparticipatie: de hoofdstukken 6 t/m 10.

*Deel 3: De beleidscyclus*

Hier komen beleidswetenschappelijke issues aan de orde: de hoofdstukken 11 t/m 16.

*Deel 4: De menselijke factor*

Hier wordt aandacht geschonken aan 'de mens' in de bestuurskundige benadering: de hoofdstukken 17 t/m 20.

*Deel 5: Bestuurskracht en organisatie*

Hier draait het om de effectiviteit van de publieke taakbehartiging en de organisatie daarvan: de hoofdstukken 21 t/m 25.

De literatuur die in de verschillende bijdragen wordt aangehaald, hebben we samengebracht in één literatuurlijst achterin het boek. Met voetnoten zijn we spaarzaam geweest.

## DEEL 1: METHODOLOGIE EN BESTUURSKUNDE

In het eerste deel van dit boek treft de lezer hoofdstukken aan waarin de auteurs stilstaan bij de bestuurskunde als discipline, de gebruikte methoden en de toegevoegde waarde daarvan. Het opschrift van dit deel refereert aan de werkgroep van de Vereniging voor Bestuurskunde waarvan Arno vele jaren voorzitter is geweest.

In hoofdstuk 1 staat de nestor van de Nederlandse bestuurskunde, Henk Brasz, samen met Stavros Zouridis stil bij de vraag wat de moderne empirische benadering onderscheidt van de traditionele normatieve benadering. Zij concluderen dat de empirische benadering veel nieuwe inzichten brengt, maar het niet kan stellen zonder de normatieve benadering.

Paul Frissen en Mark van Twist werpen vervolgens in hoofdstuk 2 hun licht op de adviesrelatie tussen de bestuurskundig onderzoeker en de bestuurder. Enerzijds is er de pool van kille distantie. Anderzijds is er de pool van de betrokkenheid op het handelingsperspectief van de beslisser. De auteurs benadrukken dat de rol van de bestuurskundige adviseur geen vrijblijvende, maar in tegendeel een heel verantwoordelijke is.

Frank Hendriks en Bernard Steunenbergh stellen in hoofdstuk 3 dat in een tijd van europeanisering de internationaal-vergelijkende methode steeds belangrijker wordt. Voor grootschalige kwantitatieve vergelijkingen is de tijd – de theorievorming dan wel de financiële ruimte (?) – nog niet helemaal rijp. Om de werking van instituties goed te doorgronden, kunnen de bestuurskundigen vooral hun voordeel doen met vergelijkende casestudies. Als voorbeeld gaan zij in op de doorwerking van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving.

Frits Stroink en Michiel Herweijer gaan in hoofdstuk 4 in op de rol die de empirische bestuurskunde heeft gespeeld en nog speelt bij het ontwikkelen van het bestuursprocesrecht. In het publiekrecht is beleidsevaluatie een normaal – wettelijk verankerd – verschijnsel geworden. De samenwerking tussen bestuurskundige onderzoekers en bestuursjuristen vergt echter een gedeeld begrippenkader. De onstuimige ontwikkeling van de beide disciplines (zowel de bestuurskunde als het bestuursrecht) leidt ertoe dat multidisciplinaire samenwerking moeizamer verloopt. Aan het eind van hun bijdrage concluderen beide auteurs dat er de laatste tijd sprake is van meer toenadering tussen de beoefenaren van beide disciplines.

Cor van Montfort onderzoekt in hoofdstuk 5 het ‘talige’ karakter van de bestuurskunde, dat volgens hem zorgt voor een reductionistische benadering

van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Niet-talige vormen van kennis, zoals bijvoorbeeld ervaringen, intuïtie, beelden en verbeelden, zouden meer ruimte moeten krijgen. Daarnaast ziet hij het als taak van de bestuurskunde om niet mee te gaan in retorica en toverwoorden, maar deze met argumenten door te prikken. Dit kan naar zijn oordeel een meer inspirerende bestuurskunde opleveren.

## DEEL 2: HET SPRAAKMAKENDE BESTUUR

Het tweede deel van het boek staat vooral in het teken van de ontwikkelingen in de participatieve democratie die zich sinds het verschijnen van Arno's proefschrift in 1979 hebben voorgedaan.

Arthur Ringeling en Walter Kickert signaleren in hoofdstuk 6 dat het openbaar bestuur hiërarchischer is dan ooit, ondanks alle ingezette vernieuwingen. Zij reflecteren op een vijftal mogelijke verklaringen en geven de moed niet op: zij achten – in lijn met een aloude stelling van Arno Korsten – de noodzaak tot vernieuwing groter dan ooit.

Bij Pieter Tops en Igno Pröpfer staat, in hoofdstuk 7, de vraag naar de verhouding tussen burgerparticipatie enerzijds en de slagvaardigheid van het bestuur anderzijds centraal: *Leidt de investering in legitimiteit wel tot een verbetering van de effectiviteit?*

In hoofdstuk 8 gaan Jac Geurts, Henri Goverde en Saartje Sondejker in op de burgerparticipatie als onderneming. Zij wijzen erop dat burgerparticipatie steeds minder een spontaan verschijnsel is. Burgerparticipatie moet op eigentijdse wijze worden georganiseerd door deskundigen van buiten. Zowel bestuurders als burgers ondergaan inspraakprocessen. Deze processen worden in toenemende mate door procesmanagers ontworpen en gemodereerd.

In hoofdstuk 9 laat Roel in 't Veld zijn licht schijnen op de participatieve democratie: 'Wel nieuws, maar onder dezelfde zon.' Hij behandelt mogelijke motieven, doelstellingen, de wijze van vormgeving en de afweging van baten en kosten. Hoe dan ook, de opmars van directe zeggenschap van burgers in publieke besluitvorming is naar zijn overtuiging niet te stuiten. Verstandige evolutie vergt op dit terrein echter nog veel staatsmanschap, aldus In 't Veld.

Victor Bekkers ziet in hoofdstuk 10 een spraakmakende samenleving ontstaan, die buiten geijkte kanalen en politieke partijen en belangenbehartigers om in staat is om politiek zeer effectief te zijn. Daarbij spelen 'sociale media' (zoals Hyves, Facebook, Twitter, msn en You Tube) een belangrijke rol. Het is niet langer meer het bestuur dat het primaat en initiatief heeft om te bepalen hoe spraak en tegenspraak worden uitgelokt. Inspraakprocedures worden linksom en rechtsom ingehaald. Deze ontwikkeling plaatst beleidsmakers en bestuurskundigen voor nieuwe vragen.

## DEEL 3: DE BELEIDSCYCLUS

In het derde deel staan de auteurs stil bij ontwikkelingen die zich voordoen binnen de beleidswetenschap – een aandachtsgebied binnen de bestuurskunde dat Arno Korsten bij voortduring na aan het hart heeft gelegen.

Marie-Louise Bemelmans-Vidéc en Michiel de Vries passen in hoofdstuk 11 *de theorie van de beleidsgeneraties* toe op de evaluatiemaatstaven die per tijdvak het reguliere evaluatieonderzoek ex post domineren. In de periode 1963-1980 ligt de focus op participatie in de totstandkoming van het beleid en ligt de nadruk op democratisering. In de daaropvolgende periode 1981-1993 ligt de nadruk op een kleinere overheid en het evaluatiecriterium efficiency. In de periode 1994-2001 ligt de nadruk op het bereiken van resultaat op de korte termijn. De nadruk ligt op de *quick fix*. In de meest recente periode (2002-2014) krijgt het evaluatieonderzoek meer oog voor de effecten op de lange termijn. De auteurs stellen dat de keuze van de normatieve evaluatiemaatstaf van grote betekenis is voor het ontwerp en de bevindingen van het evaluatieonderzoek.

Arend Geul en Huub Spoormans bespreken in hoofdstuk 12 de evaluatie ex ante. In toenemende mate worden beleidsvoorstellen getoetst aan beleidskaders voordat deze voorstellen ter besluitvorming aan het kabinet of de Kamer worden voorgelegd. De auteurs wijzen erop dat het toetsingskader van de Raad van State in belangrijke mate voortborduurde op bestuurskundige criteria als uitvoerbaarheid, effectiviteit en nut en noodzaak.

Hans Bressers, Theo de Bruijn en Kris Lulofs behandelen in hoofdstuk 13 de werking van een beleidsinstrument dat goed past bij een netwerksamenleving: het convenant. Uit het onderzoek naar de werking van convenanten in het milieubeleid en de energiebesparing komt naar voren dat veel afhangt van de mate waarin convenanten door de bestuursorganen worden vertaald in vergunningen en aandachtspunten bij de handhaving, en van de mate waarin het overlegplatform dat het convenant heeft opgesteld ook in het vervolgtraject met regelmaat bij elkaar komt.

Pieter Glasbergen en Nico Nelissen gaan in hoofdstuk 14 terug naar de klassieke vraag waarom de frontlijnfunctionarissen beleidsvrijheid nodig hebben en hoe zij die beleidsvrijheid gebruiken om enerzijds gezag op te bouwen en anderzijds beslissingen te nemen die bijdragen aan de doeleinden van het beleid. Deze klassieke vraagstelling was relevant in de jaren zeventig, maar is dat nog steeds. Juist in een tijd waarin de autonomie van de professionals in de uitvoering van het beleid onder druk staat van automatisering, controle, opschaling. Glasbergen en Nelissen waarschuwen voor de grote kloof die dreigt te ontstaan tussen de ervaringen en inzichten van de uitvoerders in het beleidsveld en de personen die beleidsplannen ontwerpen en vaststellen. Een klassiek pleidooi dus voor uitvoeringsgeoriënteerd ontwerpen van beleid.

In hoofdstuk 15 grijpen Frans Leeuw en Ger van Gils terug op de vraag die al door Paul Frissen en Mark van Twist aan de orde werd gesteld: *Onder*

welke voorwaarden is er kans dat de beleidsmakers leren van de adviezen en rapporten die de bestuurskundige onderzoekers uitbrengen? In hun onderzoek naar het gebruik dat beleidsfunctionarissen op het ministerie van Buitenlandse Zaken maken van de resultaten van evaluatieonderzoek kijken Leeuw en Van Gils naar gebruikbevorderende factoren. Hoewel de beleidsmakers sceptisch zijn over de kwaliteit van evaluatierapporten en er soms bepaald niet op zitten te wachten, constateren de onderzoekers toch dat deze beleidsrapporten een groot stempel zetten op het beleidsdebat, zeker ook wanneer het beleid van de ene generatie bestuurders moet worden overgedragen naar de andere generatie bestuurders: wat in officieel vastgestelde rapporten wordt gesteld, krijgt een eigen leven.

Beleidsbeëindiging vraagt om politieke moed, zo stellen Theo Camps en Hans van Mierlo in hoofdstuk 16 vast. In tijden van economische teruggang gaat het vooral over de sturing van vermindering. Maar stoppen behoort niet tot de standaardrituelen van beslissers. De huidige financiële crisis biedt dan ook een kans, een 'faciliteit'. Netwerk- en ketenbenaderingen en interactieve beleidsvorming kunnen daarbij volgens de auteurs perspectief bieden.

#### DEEL 4: DE MENSELIJKE FACTOR

In het vierde deel staan diverse auteurs stil bij *de menselijke factor* (vgl. Korsten e.a., 1991). Hoe zeer het besturen ook bestaat uit het verwerken van ideeën (problemedefinities, oplossingsrichtingen), het werken binnen instituties en het doorlopen van procedures, de socioloog zal altijd oog houden voor de menselijke factor: *besturen blijft mensenwerk*.

Paul 't Hart en Mirko Noordegraaf kijken in hoofdstuk 17 kritisch naar de omvangrijke literatuur die verschenen is over stijlen van leiderschap. Er is grote behoefte aan leiderschap. De inzichten die over leiderschap worden gepresenteerd, zijn echter zelden gebaseerd op empirisch onderzoek. In navolging van Arno Korsten bepleiten 't Hart en Noordegraaf een wat meer afstandelijke benadering van de uitbundige literatuur over leiderschap; zowel theoretische reflectie (*wat leren de klassieken?*) als empirisch onderzoek (*hoe variëren resultaten van leiderschap met stijlen van leiderschap?*) kan helpen bij de broodnodige relativering.

Hans van den Heuvel en Leo Huberts richten zich in hoofdstuk 18 op de betrokkenheid van de bestuurskunde bij het politieke en maatschappelijke debat, in het bijzonder ten aanzien van de *kwestie-Leers*. Zij concluderen dat noch laakbaar handelen, noch vooropgezette of verwijtbare belangenverstremming is aangetoond. Slechts domme fouten, die blijkbaar de schijn van belangenverstremming konden oproepen: gelijk hebben en gelijk krijgen, dat is geen bestuurskunde, dat is een kwestie van politiek.

Harrie Aardema en Thijs Homan belichten in hoofdstuk 19 de cultuur op de werkvloer van overheidsorganisaties. Zoals Glasbergen en Nelissen al wezen op de kloof tussen het beleidsdenken van de ontwerpers en bepalers van het beleid en de ervaringswereld en denkbeelden van de beleidsuitvoerders, zo wijzen Aardema en Homan op de grote verschillen die er kunnen zijn tussen de officiële cultuur die de leidinggevenden nastreven en de opvattingen en denkbeelden van de functionarissen binnen de afzonderlijke afdelingen. Het risico in overheidsorganisaties is groot dat afdelingen naar buiten toe een heel ander verhaal houden dan zij in werkelijkheid voor zichzelf hanteren. Aardema en Homan willen de dominante bestuurskundige kijk van boven naar beneden meerzijdig maken: niet alleen van boven, maar ook van buiten, van onderop en van binnenuit.

Herman van den Bosch en Frits Kluijtmans stellen in hoofdstuk 20 dat het voor het functioneren van overheidsorganisaties van groot belang is dat aan de mensen met de juiste competenties en de goede motivatie de juiste mogelijkheden worden geboden om ervaring en kennis op te doen. De auteurs constateren dat het personeelsbeleid bij overheden zwak ontwikkeld is en dat overheden het risico lopen dat capabele mensen naar andere sectoren uitwijken.

## DEEL 5: BESTUURSKRACHT EN ORGANISATIE

Het vijfde en laatste deel van dit boek gaat over bestuurskracht en organisatie: de mate waarin overheidsorganisaties in staat zijn om de aan hen opgedragen taken op een goede manier te behartigen en hoe een en ander georganiseerd is.

Bas Denters en Theo Toonen laten in hoofdstuk 21 zien hoe de betekenis van het begrip bestuurskracht in de loop der decennia is veranderd. Ging het in de jaren tachtig van de vorige eeuw nog om het vinden van een balans tussen de democratische gemeenschap en de slagkracht van het ambtelijke apparaat, in de jaren negentig wordt de overheid – vooral ook de gemeente – in toenemende mate gezien als een bedrijf dat aan de burger als klant bepaalde producten dient te leveren. Aan het eind van hun hoofdstuk bepleiten de auteurs een opvatting van bestuurskracht waarbij wordt aangesloten bij het feit dat de gemeente opereert in een netwerk van beleidsbepalende, uitvoerende en controlerende instanties die gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor zowel de totstandkoming en legitimering van het beleid als de uitvoering en verantwoording daarvan.

Hoofdstuk 22 van Wim Derksen en Fred Fleurke sluit deels nauw aan op het hoofdstuk van Denters en Toonen. Hun invalshoek is de benutting van bestuurskundige kennis. Ze vergelijken de benutting van een onderzoek naar de bestuurskracht van kleine gemeenten met de benutting van onderzoek van Arno zelf naar het functioneren van burgemeesters. Ze proberen een verklaring te vinden in de mate van onafhankelijkheid van de onderzoekers.

Ig Snellen en Rob Hoppe vergelijken in hoofdstuk 23 de positie van kleine gemeenten die door samenwerking proberen hun bestuurskracht op peil te houden met ministaten zoals San Marino en Andorra. Op allerlei terreinen van beleid en bestuur is er sprake van opschaling. In het bijzonder wijzen Snellen en Hoppe op de minimale schaalvereisten die worden gesteld door de opbouw en het onderhoud van ICT-systemen. Steeds meer worden de ministaten afhankelijk van de ICT-systemen van de hen omringende landen, zoals in dit geval Italië, en Spanje en Frankrijk. Snellen en Hoppe stellen dat de kleine partner – in hun geval de ‘ministaat’ – weinig zeggenschap zal hebben over de inrichting van de ICT-systemen.

In hoofdstuk 24 kijken Ko de Ridder en Sjoerd Zijlstra naar de bijdrage van bestuurskundigen en juristen aan de *ZBO-discussie*. Zij signaleren een in hun ogen onterechte accentverschuiving van rechtsstatelijke c.q. publiekrechtelijke naar economische c.q. bedrijfskundige motieven voor verzelfstandiging van bestuursorganen. Het gaat bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) niet om efficiency, maar om de normatieve keuze tot vermindering van de ministeriële zeggenschap bij de uitvoering, aldus De Ridder en Zijlstra.

In het laatste hoofdstuk gaan Erwin Muller en Jos van Kemenade dieper in op het netwerk van organisaties in het veiligheidsbestel. Naar hun oordeel is dat bestel verstrikt geraakt. In het bijzonder gaan zij in op het Rijk, de gemeenten en de politie. De auteurs bepleiten een institutionele verandering op landelijk niveau, waarvoor zij twee modellen schetsen: een nieuw ministerie van Veiligheid en een samenvoeging van de bestaande ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## UITLEIDING

Daarmee is dit liber amicorum voor Arno Korsten een overvloedig boek geworden. Dat was onvermijdelijk, gelet op de vele netwerken van wetenschappers waarin Arno participeert. Het past ook wel bij Arno, een zekere overvloedigheid. Veel boeken, veel te zeggen hebben, veel vrienden. Veel samen ook. En tussendoor even apart, om weer een monografie te schrijven.

In één opzicht was Arno altijd samen, niet altijd in dezelfde ruimte, maar wel in de geest. Samen met zijn Wilma. Vandaar die liefdevolle foto in het begin van dit boek, dat we voor Arno hebben geschreven. Als vriendendienst.





DEEL 1

METHODOLOGIE EN BESTUURSKUNDE



# EMPIRISCHE BESTUURSKUNDE: EEN BEDRIEGLIJKE BRIL?

*Henk Brasz & Stavros Zouridis*

## INLEIDING

Weinig Nederlandse bestuurskundigen zijn zo breed georiënteerd én productief als professor Arno Korsten. De bestuurskundige polsstok van Korsten strekt van inspraak tot beleidsuitvoering en beleidsbeëindiging, van burgemeesters tot departementen en van gemeentefinanciën tot internationaal-vergelijkend onderzoek. Steevast is de empirie zijn grote inspiratiebron: hoe staat het met de uitvoering van overheidsbeleid, de praktijk van inspraak, interdepartementaal werken met programma's, intergemeentelijke samenwerking? Korsten is niet alleen een bestuurskundig omnivoor, hij heeft ook een uitgesproken opvatting over de bestuurskunde. Zijn werk is wars van theorie als *l'art pour l'art* en altijd op zoek naar hoe het empirisch precies zit.

De bijdrage van Korsten aan het vakgebied van de bestuurskunde is dus hoofdzakelijk empirisch-analytisch. Deze bestuurskundige benadering is een reactie op ervaren tekortkomingen in haar bestuurskundige voorlopers, zoals de juridisch-staatkundige beschouwingen en de sociale ingenieurs- en ontwerpgerichte analyses. Niet alleen als toegang tot de 'werkelijkheid' van het openbaar bestuur, maar ook als bijdrage aan een 'beter bestuur' zou de empirisch-analytische benadering betere papieren hebben. We bezien in dit hoofdstuk of, en zo ja in welke mate, deze veronderstelling kan worden waargemaakt. Daartoe reconstrueren we eerst de empirisch-analytische benadering en de kentheoretische problemen die er inherent mee verbonden zijn. Daaruit blijkt dat empirische beschrijving en verklaring een tamelijk gebrekkige basis is voor bestuurlijk handelen en beter bestuur. Wat daarin namelijk ontbreekt is gericht onderzoek naar maatstaven om de kwaliteit van het openbaar bestuur te beoordelen. Theoretiserende en normatieve bestuurskunde, twee alternatieven voor de empirisch-analytische benadering, komen beter aan deze behoefte tegemoet. Of de drie benaderingen zich in samenhang laten gebruiken voor bestuurskundig onderzoek, bekijken we in de laatste paragraaf.

## EMPIRISCH-ANALYTISCHE BESTUURSKUNDE

*De empirisch-analytische benadering*

‘Die Verwaltung ist das wirkliche Staatsleben’, betoogt Lorenz von Stein (1876), een van de grondleggers van de moderne bestuurskunde. Ook in de hedendaagse bestuurskunde staat het ‘werkelijke staatsleven’ centraal, zoals bijvoorbeeld blijkt uit onderzoek naar besluitvorming en beleidsontwikkeling, netwerksturing, uitvoering of publiek management. Het (theoretisch) perspectief waarmee deze vraagstukken worden beschreven, verschilt. Waar de een kiest voor een systeemperspectief, kiest de ander voor democratietheorie, een structuralistisch perspectief of een narratief perspectief. Ook de methode waarmee kennis over deze praktijken wordt geproduceerd, kan verschillen. De veelal etnografisch geïnspireerde methoden waarmee de bestuurskunde werkt (met de vergelijkende casestudie ogenschijnlijk als dominante onderzoeksstrategie) worden afgewisseld met survey-onderzoek en een enkele keer een experiment. De empirisch-analytische benadering zoals ook Korsten die praktiseert, laat zich als volgt typeren:

1. Hoewel de aanleiding en belangstelling zowel theoretisch als praktisch kunnen zijn, richt het onderzoek zich op een te onderzoeken praktijk of empirie. De praktijk of empirie verwijst naar een bestuurlijk fenomeen, zoals beleidsbeëindiging, inspraak of het lokaal bestuur.
2. De betreffende praktijk of empirie wordt zo waardevrij mogelijk onderzocht, dat wil zeggen zonder normatief te oordelen. Van vooropgezette standpunten wordt zo veel als mogelijk afgezien.
3. De uitkomst van het onderzoek is het zogeheten analytisch oordeel, een bevestiging of ontkenning van een gedachte, die waar of onwaar is (Brasz, 1986: 116).
4. Er is veel aandacht voor wat werkt, met andere woorden wat in empirische zin effectief is. Hedendaagse varianten van de empirisch-analytische benadering in de bestuurskunde zijn ‘what works?’ en evidence-based beleid.
5. De empirie is niet alleen ijkpunt voor het beoordelen van theoretische vermoedens, ze is vaak ook de basis voor prescriptie. Handelen is gebaseerd op empirisch-analytisch geproduceerde kennis.

Voor dit type onderzoek hoeven we in de bestuurskunde niet ver te zoeken. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar stedelijk burgerschap (zoals dat bijvoorbeeld in het kader van het NICIS-onderzoeksprogramma wordt uitgevoerd), onderzoek naar netwerksturing (dat onder meer aan de Erasmus Universiteit Rotterdam wordt uitgevoerd) of onderzoek naar publieke verantwoording (dat onder meer aan de Universiteit Utrecht en de Universiteit van Tilburg plaatsvindt). Ook aan het openbaar bestuur gelieerde onderzoeksinstituten, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau of het Wetenschappelijk Onderzoek- en

Documentatiecentrum (WODC), bedienen zich voor de productie van beleidsrelevante informatie van de empirisch-analytische benadering.

### *De opkomst van de empirisch-analytische benadering*

De empirisch-analytische benadering van bestuurskunde is niet iets van de laatste jaren, maar een trend die reeds decennia terug is ingezet als gevolg van ten minste twee ontwikkelingen. Ten eerste is de trend 'techniekgestuurd': in het brede scala van sociale wetenschappen is sinds de jaren zestig een reeks nieuwe methoden en technieken ontwikkeld om de sociale en bestuurlijke werkelijkheid systematisch te onderzoeken. Denk aan inductieve statistiek en de proliferatie van instrumenten om grote hoeveelheden data op correlatie (en causaliteit?) te onderzoeken, maar ook aan kwalitatieve technieken als narratieve analyse. Dergelijke technieken hebben het wetenschappelijk inzicht in de bestuurlijke praktijk aanmerkelijk vergroot. Ten tweede is de empirisch-analytische bestuurskunde ook een reactie op de bestuurskunde zoals die daarvoor werd beoefend. Niet alleen bestond de bestuurskunde daarvoor in hoge mate uit staatkundige beschouwingen (of theoretische beschouwingen), ze had ook vaak een normatief karakter. Bestuurskundig werk, van Woodrow Wilson tot Max Weber en van Frank Goodnow tot 'onze' Gerrit van Poelje, is doordrenkt van normatieve, theoretische en ontwerp vragen. De empirisch-analytische bestuurskunde is mede ontstaan uit kritiek op deze wetenschapsbeoefening: de 'oude' vormen zouden 'slechts' in kaart brengen hoe het 'formeel' zit (de juridisch-staatkundige bestuurskunde) of vanuit opvattingen vertrekken en niet vanuit 'de bestuurlijke praktijk' (de 'normatief-ethische' bestuurskunde).

## FUNDAMENTELE KENTHEORETISCHE PROBLEMEN

### *Vier kentheoretische problemen*

De empirisch-analytische bestuurskunde belooft betere kennis, maar ook een betere 'onderlegger' voor het bestuurlijk handelen en een beter openbaar bestuur. Onmiskenbaar heeft deze benadering een aanmerkelijke vooruitgang betekend in onze kennis van de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur. De vraag of deze benadering eveneens bijdraagt aan een hogere kwaliteit van het openbaar bestuur en betere praktijkadviezen, is lastiger te beantwoorden. Dat heeft te maken met enkele fundamentele problemen die aan deze benadering verbonden zijn en die zich in samenhang voordoen. Deze problemen kunnen onder vier noemers worden samengevat: probabiliteit, taligheid, meervoudigheid en reflexiviteit.

*Probabilistische kennis*

Ten eerste is de kennis die de empirisch-analytische benadering oplevert ten principale probabilistisch. Ook als we de context nauwkeurig definiëren, is de aangetroffen relatie of verdeling, het aangetroffen mechanisme of de aangetroffen causaliteit slechts valide voor een deel van de gevallen. Een vergelijking met de natuurwetenschappen kan behulpzaam zijn om dit probleem te begrijpen. Neem het beroemde valproevenexperiment van Galilei, die stalen kogels van de scheve toren van Pisa wierp. Hij wierp naar verluidt twee stalen kogels van deze toren, een grote en een kleine. Met dit experiment toonde hij aan dat de zwaartekracht voor beide kogels gelijk was, omdat ze op hetzelfde moment de grond bereikten. Bij gelijkblijvende omstandigheden (een plaats op de aarde, dezelfde hoogte, niet een veer die makkelijk wegwaait, enzovoort) leidt herhaling van het experiment tot hetzelfde resultaat. Zo niet bij sociaalwetenschappelijke kennis. Vertaald naar het domein van sociaalwetenschappelijk (en dus ook bestuurskundig) onderzoek, zou dit betekenen dat slechts in een bepaald percentage van de gevallen (bijvoorbeeld 37 procent) de kogels op hetzelfde moment de grond bereiken. In andere gevallen (bijvoorbeeld 63 procent) bereikt de grote of de kleine kogel eerst de grond of bereiken geen van beide kogels de grond. Een 'reallife'-voorbeeld van de probabiliteit van empirisch-analytische kennis is het onderzoek naar criminaliteit en etnische afkomst. Uit dat onderzoek blijkt dat Nederlanders van Marokkaanse komaf vier tot zes keer zo vaak verdacht worden van criminaliteit dan hun autochtone medeburgers (Blom, 2005). Dat komt voor de eerste groep op zo'n 7 procent van de totale bevolkingsgroep uit, een goed voorbeeld van het probabilistisch karakter van beleidskennis.

*Talige kennis*

Een tweede probleem dat typerend is voor empirisch-analytische kennis is taligheid. Taal is niet slechts een symbolische afbeelding van een werkelijkheid (zoals m voor massa in de natuurkunde), maar eerst en vooral een cultureel artefact. Begrippen produceren een werkelijkheid. Veelvuldig gebruikte democratie, bureaucratie enzovoort verwijzen weliswaar naar fenomenen, maar constitueren tegelijkertijd deze fenomenen. Begrippen die samenhangen met een juridische werkelijkheid, zoals criminaliteit, beschikking of wet, zijn in dit opzicht nog problematischer. Denk voor de problemen die dit veroorzaakt eens aan het empirisch-analytisch onderzoek naar vertrouwen in de overheid, zoals dat wordt uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Opgeteld krijgen we te zien dat bijvoorbeeld 53 procent van de Nederlandse burgers vertrouwen heeft in de regering, maar wat mensen bedoelen als ze de voorgelegde stelling onderschrijven, verschilt nogal. Voor de een betekent het dat hij tevreden is over de regering, voor de ander dat hij bereid is de regering zijn

vertrouwen te schenken, voor een derde dat hij erop vertrouwt dat de regering het land goed regeert, enzovoort. Empirisch-analytisch onderzoek naar vertrouwen kan niet of nauwelijks tegemoetkomen aan de schier oneindige betekenisverschillen onder burgers en overheidsdienaren, zelfs al is het gericht op het in kaart brengen ervan.

### *Meervoudige kennis*

Meervoudigheid is een derde probleem van empirisch-analytisch geproduceerde kennis. Empirisch-analytisch onderzoek levert in verschillende opzichten meervoudigheid op. Ten eerste is er theoretische meervoudigheid: verschillende begrippen of perspectieven verwijzen naar een vergelijkbaar fenomeen. Denk in de bestuurskunde aan de verhouding tussen de begrippen macht, gezag en bevoegdheid, aan begrippen als procedures, processen en besluitvormingskanalen of aan de verhouding tussen de begrippen netwerk, configuratie, coalitie en discours. En wat te denken van organisatie, institutie, gewoonte en routine? Doorgaans is een stapeling (en in theorie een oneindige stapeling) van theorieën nodig om een fenomeen serieus te doorgronden. Naast theoretische meervoudigheid is er het probleem van methodologische meervoudigheid. Het grote probleem hierbij is het methodologisch isoleren van factoren, oorzaken, gevolgen en interacties daartussen. Omdat 'alles met alles' samenhangt, op elkaar inwerkt, indirect verbonden is, een gemeenschappelijke achtergrond heeft of anderszins niet methodologisch te isoleren is, kan empirisch-analytische kennis per definitie op goede gronden worden bestreden.

### *Reflexieve kennis*

Reflexiviteit is het laatste probleem van kennis die langs empirisch-analytische weg tot stand is gekomen. Enigszins demagogisch uitgedrukt: planeten reageren niet als je ze beschrijft, mensen, organisaties, gemeenschappen en zelfs culturen wel. Denk bijvoorbeeld aan victimologisch onderzoek naar slachtoffers van zedenmisdrijven. Stel dat uit onderzoek komt dat de kans dat slachtoffers van zedenmisdrijven de waarheid vertellen groter is als ze in hun verklaring verwijzen naar de ruimte waarin het misdrijf heeft plaatsgevonden. Alleen al het feit dat deze kennis er is, kan de conclusie ervan veranderen. Advocaten, agenten of hulpverleners die met slachtoffers spreken, kunnen deze kennis instrumentaliseren en (vermeende) slachtoffers influisteren dat ze de geloofwaardigheid van hun verhaal kracht bij kunnen zetten door te verwijzen naar de ruimte waarin het misdrijf plaatsvond. Ook (vermeende) slachtoffers die hiervan weten, kunnen deze kennis gebruiken om de geloofwaardigheid van hun verklaring te vergroten. De onderzoeker blijft altijd met de onzekerheid zitten of zijn kennis de sociale werkelijkheid al dan niet heeft

veranderd. Als uit empirisch-analytisch onderzoek blijkt dat het risico op niet-naleving van regels in grote hbo-instellingen aanzienlijk groter is dan in kleine hbo-instellingen, zal dat consequenties hebben voor het gedrag van deze instellingen. In ieder geval blijft de onzekerheid bestaan of het onderzoek deze consequenties al dan niet heeft gehad.

Sociaalwetenschappelijke kennis die langs empirisch-analytische weg tot stand komt, gaat aldus onvermijdelijk vergezeld van vier problemen: probabiliteit, taligheid, meervoudigheid en reflexiviteit. Deze beperkingen staan receptie van dergelijke kennis in de politieke (overheids- en beleids)praktijk vooralsnog niet in de weg. De vruchten van empirische vooruitgang leveren echter niet automatisch ook vooruitgang op van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarvoor is het immers ook van belang maatstaven te onderzoeken voor de beoordeling van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarvoor biedt de empirisch-analytische benadering niet of nauwelijks ruimte. Twee alternatieve benaderingen, die we kunnen vatten onder de noemers theoretiserende en normatieve bestuurskunde, lenen zich daar beter voor.

#### ALTERNATIEVEN: THEORETISCHE EN NORMATIEVE BESTUURSKUNDE

##### *Theoretiserende bestuurskunde*

De theoretiserende benadering van de bestuurskunde beoogt theorieën van bestuur op te stellen door categorieën en grondbegrippen te ontwikkelen, deze met elkaar in verband te brengen in een catalogus en op deze manier de rijkdom in de werkelijkheid van het (openbaar) bestuur te kunnen begrijpen. Het gaat met andere woorden om het ontwikkelen van grondbegrippen, perspectieven en schemata waarmee de bestuurlijke praktijk kan worden begrepen, geduid en met elkaar in verband kan worden gebracht. Een bestuurskundige klassieker die hoofdzakelijk in deze benadering te plaatsen is, is Frank J. Goodnows *Politics and administration – A Study in Government* (1900). Goodnow probeert in dit werk de basisfuncties van de staat te categoriseren (instituties voor collectieve wilsuitdrukking en instituties voor uitvoering van de collectieve wil), met elkaar in verband te brengen en een aantal patronen hiertussen te benoemen (hoe ontstaat harmonie tussen beide typen instituties), teneinde waarnemingen van concrete bestuurlijke manifestaties te kunnen plaatsen. In zekere zin is hier sprake van de productie van a priori kennis: het gaat om categorieën, begrippen en schemata waarmee bestuurlijke fenomenen betekenis krijgen, afgebakend en benoemd kunnen worden.



*Normatieve bestuurskunde*

Naast de theoretiserende benadering is er ook een ander alternatief voor de empirisch-analytische benadering. Dat is de normatieve benadering van bestuurskunde. Deze is primair geïnteresseerd in de rechtvaardiging van normatieve veronderstellingen in het bestuur en het bestuurlijk handelen. In deze bestuurskundebenadering gaat het erom de normatieve veronderstellingen onder of achter bestuurlijke instituties en bestuurlijk handelen ter discussie te stellen en te bevragen op hun rechtvaardigingsgronden. Voorbeelden van deze benadering zijn in tal van tradities te vinden. In de politiek-filosofische traditie is het werk van Friedrich A. Hayek een goed voorbeeld van het kritisch bevragen van de politiek-normatieve legitimatie van het bestuur (bijvoorbeeld in de trilogie *Law, legislation and liberty* (1979) of in het in de bestuurskunde beter gerecipieerde *The road to serfdom* (1944). Het normatief fundament onder staatsingrijpen wordt in het werk van Hayek kritisch bevestigd. Verwant aan de politiek-filosofische traditie is de rechtstheoretische traditie. De normatieve aard van het openbaar bestuur als juridisch fenomeen leent zich kennelijk goed voor deze benadering.

Hét voordeel van beide alternatieven, zowel de theoretiserende als de normatieve benadering van de bestuurskunde, is dat ze de problemen erkennen die de empirisch-analytische benadering met zich meebrengt. Theoretiserende bestuurskunde bouwt theorieën op het probabilistische karakter van kennis en benut de taligheid, meervoudigheid en reflexiviteit ervan om het theoretisch begrip te verrijken. Normatieve bestuurskunde trekt zich niet te veel aan van de empirische kennis, en evenmin van de problemen hiervan. Deze benadering van de bestuurskunde beweegt zich immers op een ander niveau, namelijk dat van het 'soll' en niet van het 'ist'. Dat de genoemde problemen van empirisch-analytische kennis zich niet voordoen bij deze alternatieve benaderingen, betekent overigens niet dat er aan deze benaderingen geen problemen verbonden zijn. Zo is de receptie van de theoretiserende bestuurskunde in de bestuurlijke praktijk aanzienlijk lastiger dan die van empirisch-analytische kennis. Normatieve bestuurskunde loopt nogal eens het risico te vervallen in een 'platte' politiek-ideologische stellingname of opinie die in het publieke en politieke debat geen andere status heeft dan andere opinies (en een wetenschappelijke status ontbeert). Wat in dat laatste geval de meerwaarde is voor het wetenschappelijk begrip van het openbaar bestuur, is verre van duidelijk, al trekt een uitgesproken opinie altijd veel aandacht (ook van wetenschappers).

In het volgende schema hebben we de belangrijkste kenmerken van de onderscheiden bestuurskundebenaderingen samengevat. Alle benaderingen kennen een eigen doel in relatie tot het bestuurlijk handelen en de bestuurlijke praktijk, een eigen focus en (onderzoeks)strategie.

**Schema: Drie benaderingen van bestuurskunde**

	<b>Empirisch-analytische bestuurskunde</b>	<b>Theoretiserende bestuurskunde</b>	<b>Normatieve bestuurskunde</b>
Relatie wetenschap en bestuurlijk handelen	What works?-, evidence based beleid  Wetenschappelijke kennis als basis voor het handelen	Grondbegrippen, categorieën en perspectieven bouwen op bestuurlijke praktijk	Normatieve veronderstellingen onder bestuurlijk handelen blootleggen en bevragen op rechtvaardiging
Werkwijze wetenschapsbeoefenaar	Methodisch, datagericht	Vergelijkend, catalogiserend, historiserend	Filosofierend
Primair-doelbenadering	Valide handelings-theorieën ontwikkelen	Bestuurlijke topografie opbouwen	Bestuurlijke rechtvaardiging kritisch bevragen
Kracht	Methodische en analytische rigueur en strengheid	Reikt kader aan voor begrijpen bestuurlijke werkelijkheid	Dwingt bestuurspraktijk tot bezinning op normatieve grondslagen
Zwakte	Geproduceerde kennis is gebrekkig (probabilistisch, meervoudig, talig, reflexief), maar wordt niet altijd zo gebracht en opgevat	Eclectisch omgaan met data – empirie  Relevantie voor bestuurspraktijk beperkt	Vervalt snel in opinie  Wordt niet gecorrigeerd door waarnemingen/feiten

Theoretiserende en normatieve bestuurskunde komen dus tegemoet aan een lacune in de empirisch-analytische bestuurskunde. Over de feitelijkheid in het bestuur kan empirisch-analytisch veel worden gezegd, maar deze benadering laat weinig ruimte voor onderzoek naar kwaliteitsmaatstaven voor het openbaar bestuur. Empirische beschrijving en verklaring volstaan daarom niet als basis voor een beter bestuur. Los van elkaar gehanteerd, brengen ook de alternatieve verklaringen kentheoretische en praktische problemen met zich mee. De theoretiserende en normatieve bestuurskunde zoeken bijvoorbeeld ook houvast in feiten, maar gaan daar nogal eens eclectisch mee om, met het risico dat alleen bevestigende feiten worden gezocht. Op dit punt scoort de empirisch-analytische benadering aanzienlijk beter, simpelweg door methodisch de empirie systematisch af te grazen.

### HET BESTE VAN ALLE WERELDEN OF HET MINST SLECHTE IN DE MENSENWERELD?

#### *Verbonden benaderingen*

Is het mogelijk de benaderingen zodanig te combineren dat de kracht ervan wordt gebruikt en de problemen worden weggenomen? Dat is naar ons idee slechts ten dele mogelijk. In de eerste plaats blijven de problemen die gepaard

gaan met sociaalwetenschappelijke kennis hoe dan ook bestaan; deze worden in ieder geval niet opgeheven door combinaties met normatieve en theoretiserende benaderingen. Daarnaast zijn aan het combineren van deze benaderingen risico's verbonden van methodologische, conceptuele en normatieve vervuiling. Methodologische vervuiling, omdat het inbrengen van theoretiserende en normatieve elementen ten koste gaat van de strakke procedures van de empirisch-analytische benadering. Conceptuele vervuiling, omdat het gevaar loert van contaminatie van begrippen en categorieën met praktijken en fenomenen. En normatieve vervuiling, omdat de zo veel mogelijk op waarde-vrijheid en onbevangenheid geënte wetenschapsbeoefening wordt bedreigd.

We blijven dus zitten met imperfecte benaderingen die gecombineerd evenmin zonder problemen zijn, maar als bestuurskundigen moeten we roeien met de riemen die we hebben. De exercitie in dit hoofdstuk levert hiervoor verschillende bouwstenen op. Op de eerste plaats moeten we voorkomen dat we de empirisch-analytische benadering naïef hanteren. Oog voor de geschetste inherente problemen die in deze benadering verbonden zijn aan sociaalwetenschappelijke kennis, voorkomt naïveteit op dit punt. Ten tweede moeten we de empirisch-analytische benadering waar mogelijk verbinden met theoretiserende en normatieve bestuurskundebenaderingen. Dat kan door altijd óók te zoeken naar grondbegrippen, grondslagen en rechtvaardiging en daarmee het waardesysteem te betrekken op de waarneming. Ten slotte moet door precisie en het zorgvuldig onderscheiden van de geschetste benaderingen worden voorkomen dat methodologische, conceptuele of normatieve vervuiling ontstaat. Worden deze benaderingen niet onderscheiden, dan liggen de risico's van slordig onderzoek, bestuurskundige oppervlakkigheid en opiniemakerij op de loer.

#### *Betere kennis en de hoop op een beter bestuur*

Nemen we deze lessen in acht, dan kunnen we vasthouden aan de in de vorige eeuw gekoesterde hoop op verbetering van de werking van de overheid dankzij bestuurskundige wetenschapsbeoefening. Zeker in de Verenigde Staten is op basis hiervan het vak bestuurskunde ontstaan. Het politieke programma van president Wilson stuurde er bijvoorbeeld op aan. De grenzen van het menselijke kenvermogen zijn echter een goede reden om niet al te hoge verwachtingen te koesteren over de haalbaarheid van deze doelstellingen. Het werd in de Verenigde Staten en in Europa niet veel meer dan een inspanning om de nodige praktijkkennis een wat duidelijker kader te geven. Het lag voor de hand dat zodoende ook een beroep werd gedaan op het wetenschappelijke onderzoeksapparaat van de opkomende sociale wetenschappen. Zo werden methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek toegepast. In onze beschouwingen is de betrekkelijke bruikbaarheid van deze methoden

en technieken voor de bestuurskunde aan de orde gesteld. Kort gezegd komt het hierop neer dat (a) ons object grotendeels virtueel is, (b) de heersende empirisch-analytische werkwijze in ons geval overheerst werd door vooroordelen over academische vrijheden bij de interpretatie van de empirisch verkregen gegevens, en (c) deze overwaardering van vrijheid bij de toepassing in de bestuurlijke werkelijkheid van de dag nog wordt versterkt in een omgeving waar vrijheidsidealen politiek onaantastbaar zijn.

Naar onze mening is de matige vruchtbaarheid van alle hiervoor geschetste werkwijzen in te perken door toe te geven dat wij ons in de bestuurskunde bezighouden met een vraagstuk dat buiten onze eigen specialisaties ligt. Aristoteles was al bezig om zo ergens tussen wat wij ethiek en logica noemen een schema te ontwerpen om overheidshandelen te toetsen op kwaliteit van argumentatie. Zijn waarnemingen berusten op een interpretatie van de hem bekende praktijk in de Griekse stadstaten. Het werd hem niet in dank afgenomen! Zo iets zouden we in de bestuurskunde toch ook maar eens moeten wagen. En waarom eigenlijk niet? Tegenwoordig is de werking van het openbare staatsleven en de bijbehorende bureaucratie mede door toedoen van geleerden als Korsten inzichtelijker dan ooit tevoren. Dit is de grote bijdrage van zijn tijd en zijn collega's aan ons probleem. Bijna alles is vastgelegd in talige objecten, zoals brieven, nota's en digitaal opgenomen producten die zich voor analyse met een dergelijk schema lenen. John Dewey heeft in de tijd van de invoering van ons vak in de Verenigde Staten de weg gewezen. Voor de overheid moet een code worden ontworpen waarmee de argumenten die aan beleidsprestaties ten grondslag worden gelegd op hun geldigheid kunnen worden getoetst. In Nederland gaat het bedrijfsleven ons al op deze weg voor. Deze code heeft in onze ogen betrekking op alle mogelijke abstractieniveaus en processen. De hoogste idealen en de kleinste uitvoeringshandelingen daartussen verdienen aandacht. Ook alle processen kunnen aan de orde komen, zoals relativering van idealen, feitelijke bewijsvoering, discussie over knelpunten en vorming en implementatie van beleid.

Met deze wensen voelen we ons niet meer dan eenlingen. Maar er zijn voorbeelden van voorgangers die innovaties bedachten en geleidelijk met hulp van anderen tot verwerkelijking zagen komen. Wij noemen Gerrit van Poelje, die in het kader van de Vereniging van Administratief recht toch maar een code voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot stand hielp brengen. Ook denken wij aan wijlen professor Van der Grinten, die kans zag om de redactie van ons nieuwe burgerlijke recht te beïnvloeden, zodat er een duidelijke verwijzing naar eisen van redelijkheid en billijkheid in staat. Waarom zouden wij nu niet een stapje verder kunnen doen door te beginnen met het ontwerpen van een praxeologische code met richtlijnen voor de beoordeling van de praktijk van de Nederlandse overheden?

### INLEIDING. EEN ADVISERENDE DISCIPLINE

#### *Descriptie en prescriptie*

Bestuurskunde is een praktijkgebonden en toepassingsgericht wetenschapsgebied. Dat wordt al in de naam weerspiegeld: de kunde van bestuur. Onderwijs en onderzoek in de bestuurskunde ontleen belang en betekenis aan de koppeling met concrete kwesties in de bestuurspraktijk. Praktijken van bestuur – en verhalen daarover – bieden inspiratie voor onderzoek. Dat onderzoek kent tevens ambities die met die praktijk verbonden zijn. Bestuurskundig onderwijs en onderzoek reiken daarom verder dan alleen analyseren; ze omvatten ook adviseren.

Advisering is impliciet dan wel expliciet een wens die stoelt op de ambitie verbeteringen in de praktijk van bestuur mogelijk te maken en te ondersteunen. Voor alle helderheid: hiermee is niets gezegd over de wijze van adviseren. Dat kan gevraagd én ongevraagd gebeuren en kan heel dienstbaar maar evengoed zeer kritisch worden ingevuld: ‘Speaking truth to power’ is een opdracht voor de bestuurskunde. Daarbij zijn opvattingen over welke waarheid tegen wiens macht moet worden verteld, pluriform.

Professionaliteit in ons vakgebied vraagt besef van dergelijke positiekeuzes en bijbehorende afwegingen. Belangrijke vraag is dan of er condities zijn te formuleren waaronder de ene of de andere positie verdedigbaar mag worden geacht en welke regels daarbij dan gelden als uitdrukking van professionaliteit. Het is opvallend hoe beperkt in diepgang reflectie over de advieskant van het vakgebied is in methodologische beschouwingen over bestuurskundig onderzoek. In bestuurskundig onderzoek en onderwijs moet de methodische kant van adviseren naar ons idee meer aandacht krijgen als logische aanvulling op de ontwikkeling van analytische kwaliteit. De kennis en ervaring van bestuurskundigen die in de praktijk van het bestuur werkzaam zijn (als onderzoeker, organisatieadviseur, beleidsambtenaar of overheidsmanager) lijken voorlopig slechts beperkt ontsloten voor onderzoek en onderwijs.

Vragen die hier spelen, liggen op zowel empirisch als normatief vlak. Hoe krijgt advisering vorm in de praktijk van bestuurskundig onderzoek, hoe wordt de stap gemaakt van analyseren naar adviseren, wat zijn methoden en technieken voor bestuurskundig adviseren, welke regels worden gevolgd in de ontmoeting met de praktijk van het bestuur, hoe wordt positie gekozen in de soms spanningsvolle ontmoeting met het bestuur? Maar ook: hoe is de kwaliteit van advisering in de bestuurskunde te beoordelen, welke grenzen en randvoorwaarden zijn te stellen aan de toepassingsgerichte pretenties van de bestuurskunde? Dat zou ook complementair zijn aan de inmiddels stevig uitgebreide aandacht voor methodologie en onderzoeksmethoden (Van Thiel, 2009).

### *Heuristieken en perspectieven: conceptuele lenzen*

Een interessante beschouwing over de kundekant van de bestuurskunde en de methodische aspecten daarvan, vinden we in de Heerlense oratie van Korsten (1988). De auteur bepleit de ontwikkeling van praktische heuristiek. Bestuurskundigen kunnen hun toepassingsgerichte en praktijkgeoriënteerde ambities vervullen door het aanbieden en ontwikkelen van praktische zoekschema's.

De rolopvatting van de bestuurskundige in relatie tot de bestuurspraktijk is er een van makelaar in bestuurskundige heuristiek. Het aanbieden van ruimte voor perspectiefwisseling moet de essentie van bestuurskundige professionaliteit worden. In de bevordering van reflexiviteit in de praktijk kan zo de bescheidenheid over het adviserende karakter van het vakgebied worden overwonnen.

Beter nog dan het beeld van de makelaar is volgens Korsten dat van de medicus en dan niet de huisarts die het juiste medicijn voorschrijft of de therapeut die een passende behandeling geeft, maar de oogarts. Deze schrijft lenzen voor: heuristieken, zoekschema's, repertoires voor probleemvinding en probleemstructurering die ook kunnen helpen bij het ontwikkelen van oplossingsstrategieën. Het gaat om nieuwe invalshoeken en verrassende perspectieven.

Het gaat daarbij niet om wetenschappelijke paradigma's. Heuristieken zijn minder omvattend, praktisch hanteerbaar en niet primair gericht op wetenschappelijke kennisontwikkeling. Het zijn evenmin uitgewerkte oplossingen; eerder vormen ze een kader waarbinnen oplossingen te ontwikkelen zijn, beelden die in uiteenlopende scenario's zijn uit te werken.

Heuristiekontwikkeling door bestuurskundigen moet in de opvatting van Korsten bijdragen aan verruiming van het blikveld en verdieping van de beleidsconversatie. In hun meervoudigheid leiden heuristieken tot confrontatie, oprekking en kanteling van visies.

*Een kloof*

De bestuurskunde als discipline lijkt zich van het bestuur als praktijk te hebben verwijderd. Dat is begrijpelijk vanuit de wens tot emancipatie in een soms vijandige academische omgeving. Bovendien specialiseert de bestuurskunde zich, net als andere disciplines. Dat leidt tot een oriëntatie van academische bestuurskundigen op internationale academische netwerken. Deze ontwikkeling is natuurlijk positief, maar heeft ingewikkelde kanten voor een wetenschap met een toepassingsgerichte ambitie.

Er is een groeiende kloof tussen wetenschap en praktijk – zo valt steeds vaker te beluisteren. In de praktijk leeft al dan niet terecht zorg over de relevantie van het vak voor de problemen van het bestuur, dat weliswaar steeds meer in internationale contexten opereert, maar toch overwegend nationaal en dus in een specifieke taal opereert. De rijkdom aan analyse weerspiegelt zich vaak in een zekere armoede aan bruikbare handelingsperspectieven. Secretaris-generaal van het ministerie van OCW, Van der Steenhoven (2008), stelt in dit verband: 'Mij valt op dat de bestuurskunde van de laatste tijd sterk is in theorie en analyse, vooral van onbedoelde neveneffecten van interventies, maar zwakker in formuleren van hoe het dan wel kan.'

De Nederlandse bestuurskunde staat internationaal goed aangeschreven en heeft terecht een steeds prominenter plaats verworven. Tegelijk blijkt het lastig aansluiting te vinden en te houden bij de strategische vragen in de praktijk van het bestuur. Van Nederlandse beleidsmakers kan niet worden verwacht dat ze de internationale wetenschappelijke tijdschriften bijhouden, terwijl dat wel steeds meer het referentiepunt wordt voor academische bestuurskundigen. De door Korsten in 1998 geformuleerde opgave is voor de bestuurskunde onverminderd actueel. Bovendien kan nu worden voortgebouwd op een sterk gegroeid corpus van internationale wetenschappelijke kennis.

## RELATIVISME EN ONTTOVERING, DISTANTIE EN VRIJBLIJVENDHEID

*Onvermijdelijk relativisme*

Besturen is geen wetenschap, wetenschap is geen bestuur. Toch heeft de bestuurskunde als wetenschap de ambitie bij te dragen aan de kwaliteit van het bestuur. Dat laat zich terugvoeren op een lange traditie. De grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde, Van Poelje (1942), omschrijft het vakgebied als een toegepaste (en niet slechts een toepassingsgerichte) wetenschap. Dat betekent dat 'haar praktische aanwending op den voorgrond treedt': het gaat niet in de eerste plaats om de vraag 'hoe het is', maar vooral ook om de vraag 'hoe het kan'. Brasz, Kleijn en In 't Veld (1969) zien het weinig anders: 'Vroeger, in minder dynamische tijden werd, zoals dat heette, de ambtenaar door



schade en schande wijs. Hij werd ergens aan een lessenaar gezet en leerde zo het geheel op traditie berustende werk wel. Maar deze traditie kon het tegen alle vernieuwingen niet houden. De traditionele bestuursmethoden en hulpmiddelen, kroontjespennen en dikke registers, raakten in onbruik. Voortdurend werden nieuwigheden uitgevonden en zocht men naar nieuwe methoden en middelen, geschikt om aan de nieuwe eisen het hoofd te bieden.' Het is de wetenschap, in het bijzonder de bestuurskunde, die daarin ondersteuning moet bieden.

Omdat in de loop der tijd steeds opnieuw duidelijk wordt dat theoretiseren nog geen besturen is en besturen meer omvat dan alleen de wetenschap kan bieden, is het toegepaste karakter van de bestuurskunde op zeker moment niet meer vanzelfsprekend en verandert de typering van de bestuurskunde onopvallend maar zeker niet onbetekenend van een toegepaste in een toepassingsgerichte wetenschap (zie Van Braam, 1986). Op zeker moment raakt zelfs deze (meer bescheiden) ambitie van toepassingsgerichtheid omstreden, als de betekenis van wetenschappelijke kennis gerelativeerd raakt. Deze is niet superieur aan kennis die in andere domeinen zoals het bestuur zelf wordt meegewogen. Het is een vergissing aan de politiek de (bestuurs)wetenschappelijke logica en rationaliteit op te dringen. Dat is hoogmoed die niet past bij de erkenning van een eigen logica in verschillende domeinen (zie Snellen, 1987). Het past de wetenschap niet de kortzichtige en onberekenbare politiek met haar vals en verwrongen denken de les te lezen.

Ook vermeende dienstbaarheid aan de gevestigde orde komt de bestuurskunde op kritiek te staan. Zo wordt de vraag gesteld of de bestuurskunde wel een instrument van de macht moet willen zijn. Een onafhankelijke en onpartijdige opstelling zou vragen om gepaste afstand, kritische beoordeling en non-conformisme.

Zo ontstaat een veel terughoudender opstelling ten aanzien van de toepassingsgerichte en prescriptieve ambities van de bestuurskunde. Bestuurders schieten niet tekort als ze zich niet houden aan bestuurskundige advisering. De wetenschap biedt een gezichtspunt, een eigen rationaliteit en kan de praktijk van het bestuur reconstrueren. Ze is altijd selectief en onvolledig. Ze ontbeert de legitimiteit de waarheid voor te schrijven. De bestuurskunde moet bovendien deze pretentie extra wantrouwen als wetenschap een instrument van de macht wordt om belangen te behartigen. Dergelijk gebruik kan dan als misbruik gelden. Vandaar dat is gepleit voor een bescheiden bestuurskunde: 'een bestuurskunde waarin advisering niet in hoogmoed maar in dialoog vorm krijgt. Lerend theoretiseren en vol voorbehoud concretiseren zou de grondhouding van de bestuurskundige moeten zijn. Daarbij stelt hij zijn weifeling, contemplatie en voorbehoud niet boven het handelingsperspectief van de bestuurder, maar daarnaast' (In 't Veld, 1982). Nog verder gaat het pleidooi voor een koele bestuurswetenschap die met distantie kijkt naar de praktijk en zich beperkt tot het kritisch beschrijven ervan. Toepassing wordt dan



hoogstens een toevallig en afgeleid product; niet een oogmerk, maar hoogstens een te problematiseren thematiek (Frissen, 1991).

Opbrengst van deze inzichten is dat het de bestuurskunde niet past om jgens de bestuurspraktijk belerend of hovaardig te zijn. De ambitie om bij te dragen aan de kwaliteit van het bestuur zou verder moeten reiken of dieper moeten gaan dan met een beroep op kritische distantie en wetenschappelijke afstand gemakzuchtig vertellen wat er mis is, zonder zich te verdiepen in de vraag hoe dat dan te realiseren valt en zonder het handelingsperspectief van de bestuurder (die altijd meer omvat dan alleen wetenschappelijke overwegingen) in de analyse mee te nemen (Van Twist, 1994).

### *De machtige knecht*

Waar wetenschap niet meer kan opleveren dan een bepaald gezichtspunt, een rationaliteit van waaruit de werkelijkheid te reconstrueren en te beoordelen is, altijd selectief en immer onvolledig, daar is de basis aan haar ambitie om de waarheid voor te schrijven ontvallen (Van de Donk, 1993). Dat inzicht botst echter met de voortdurende verwetenschappelijking van politiek, bestuur en beleid. De bestuurskunde heeft heel sterk aan deze 'onttovering' bijgedragen (zie Cornelissen, Frissen, Kensen & Brandsen, 2007). De politiek wordt immers door de bestuurskundigen vaak een beperkte en afgebakende plaats in het beleidsproces toegewezen: de keuze van doelen en de bepaling van beleid. De voorbereiding, uitvoering en evaluatie daarvan kunnen beter aan deskundigen worden overgelaten.

Politiek en bestuur konden profiteren van het toepassingsgerichte, beleidsrelevante onderzoek in de bestuurskunde. Dat was en is echter minder gebaseerd op de overtuiging dat onderzoek problemen kan oplossen en meer op de wens praktijken te onderbouwen en te legitimeren. 'Evidence based policy' heet dat nu.

Tegelijk echter werd de politiek geconfronteerd met het beeld dat diezelfde beleidswetenschap over haar rondstroomde; de politiek zou irrationeel zijn, kortzichtig en onberekenbaar. 'De machtige knecht veranderde in een strenge en dominante meester, die badinerend over haar sprak en haar allengs beroofde van haar eigen identiteit' (Van de Donk, 1993). De politiek behield in schijn een hoofdrol, maar werd in een bijrol weggezet. Paradoxalerwijze had de politiek zo haar eigen overbodigheid opgeroepen. Het 'rationeel vormgeven aan de samenleving' kon immers worden uitbesteed aan de huisleverancier van de bestuurswetenschappelijke technocratie: de bureaucratie (Frissen, 1991). Dat bleef buiten maar ook binnen de bestuurskunde onopgemerkt noch onweersproken.

Inmiddels lijken de verhoudingen omgekeerd: de bestuurskunde heeft zich teruggetrokken op het eigen academische domein. Praktijkbetrokkenheid komt eerder voort uit een positie van kritisch commentator dan die van

betrokken adviseur. Dat heeft de aandacht (en achting) van politiek en bestuur voor de wetenschap niet bevorderd en de onderlinge verhouding niet productiever gemaakt.

### *De gevaarlijke commentator*

Het besef van bescheidenheid maakt dat advisering steeds meer de kunst van het kritisch recenseren is geworden (Van Twist, 2010). Complexiteit wordt met enige gretigheid benadrukt. De keerzijde van bestuurlijke ambities wordt voortdurend belicht. Het belang van continuïteit en stabiliteit staat tegenover gewenste flexibiliteit. Doorzettingsmacht leidt tot verkeerde en onomkeerbare beslissingen. Eenduidigheid vernietigt verscheidenheid.

Dat zorgt uiteraard opnieuw voor ongemak in de verhouding tussen bestuur en wetenschap, zeker wanneer kritische bespiegelingen in fraai geformuleerde 'milde' ironie zijn vevat. Natuurlijk is er niets mis met een zeker ongemak. Het is goed dat jubeljargon wordt ontmaskerd en dat de dilemma's die schuilgaan achter bestuurlijke ambities steeds scherp in beeld worden gebracht. Het is een geruststellende gedachte dat de dwingende dominantie van het bestuurlijk simplisme op voortdurende tegenspraak kan rekenen van bestuurswetenschappers.

De bestuurskunde is vaak neergezet als instrument van de macht en handlangers van het bestuur. Ze zou met passende analyses en adviezen vooral de ambities van de gevestigde orde helpen realiseren. Nu lijkt een heel ander beeld op te doemen. Als we niet oppassen, dreigt de bestuurskunde zich te ontwikkelen tot een wetenschap van de argwaan, die steeds het bestuur wil ontmaskeren en taal geeft aan teleurstelling, die overal een tragiek van goede bedoelingen ontwaart en bij elke ambitie van bestuurders en politici het podium zoekt om de keerzijde daarvan te belichten, die systematisch de kwesties die bestuur als probleem ziet juist tot oplossing wil bestempelen (Van Twist, 2010). Dat is intellectueel uitdagend en krijgt gretig aandacht in de medialogica van tegendraadse opinies die kritisch zijn over het gezag. Maar gemakzucht ligt op de loer, en dus ook gevaar. Gemakzucht als de prikkel ontbreekt om een eigen handelingsperspectief te ontwikkelen. Gevaar als een spiraal van cynisme, die voortkomt uit een toch al bestaand gevoel van maatschappelijk onbehagen en bestuurlijke onmacht, wordt gevoed.

Natuurlijk hoeft de wetenschap zich niets gelegen te laten liggen aan bestuurlijk ongenoegen dat door de eigen bijdrage, al dan niet terecht, wordt opgeroepen. Behagen van bestuurders is geen doel. Maar vrijblijvende kanttekeningen over de keerzijde van beleid en overtrokken ambities zijn dat evenmin. Het gaat er juist om in betrokken nabijheid te debatteren over consequenties van beleid en ambities. Dat is net zo noodzakelijk als kritische distantie. Onafhankelijkheid in een agressieve mediaomgeving vraagt om een nieuwe doordenking. Een constructieve bijdrage leveren is dan soms lastiger

dan kritische distantie, omdat 'capture' voortkomend uit de wens om bestuurders te behagen licht kan worden verweten. De kritische bestuurskunde moet weten dat distantie ook anders kan worden verstaan. Als voortdurend het complexe en weerbarstige karakter van beleidsvraagstukken en de onmogelijke en zelfs onzalige aard van beleidsambities worden benadrukt, laat zich dat ook uitleggen als taal geven aan teleurstelling zonder een antwoord aan die teleurstelling te geven. Dat het zo wordt verstaan, is niet verwonderlijk als de bestuurswetenschap zich beperkt tot het zichtbaar maken van het droevig lot dat veel beleid beschoren is vanwege de tragiek van de goede bedoelingen, en tot het ontmaskeren van overtrokken beleidsambities en het relativeren van sturingswaan.

## BESTUUR EN SAMENLEVING

### *Verbeteringsbehoefte en probleemoplossingsobsessie*

Bestuurskundigen waarschuwen – niet zelden terecht – voor overspannen verwachtingen van bestuurders en voor de valkuilen van bestuurlijke ambities. Al te vaak lijken lastige maatschappelijke kwesties op te lossen door de weerbarstige werkelijkheid eenvoudiger en overzichtelijker te maken. Kernkwaliteit van bestuurskundige advisering is deze waarschuwing voor versimpeling. Dat geldt zeker voor concepten die in het openbaar bestuur al snel van glans worden voorzien omdat ze behoren tot de categorie jubeljargon: hoera-woorden, oké-begrippen en applaustermen. Denk aan de roep om durf, leiderschap en slagkracht. Bestuurskundigen wijzen graag op de risico's daarvan. Voortvarende beslissingen zijn vaak verkeerde beslissingen die niet zomaar zijn terug te draaien. Tegenover macht past tegenmacht. Voorzichtigheid en draagvlak kunnen tegenover slagkracht en doorzettingsvermogen van grote waarde zijn.

Maar daar staat tegenover dat hierdoor wel de van oorsprong sterke verbondenheid tussen praktijk en wetenschap, ook in de gedeelde ambitie dat het anders en beter zou kunnen, inmiddels is veranderd in een niet meer te negeren spanning. Het vooruitgangsoptimisme heeft plaatsgemaakt voor cynisme en teleurstelling. De overtuiging dat wie een mens op de maan kan zetten ook getto's kan transformeren, is ingeruild voor de overtuiging dat dat laatste bij nader inzien nog veel ingewikkelder is dan op de maan belanden. En de ambitie om complexiteit te beheersen door haar inzichtelijk te maken, is afgelost door het inzicht dat complexiteit moet worden aanvaard en benut. Dat stuit echter bij voortdurend op het verlangen, de gedeelde ambitie en desnoods de illusie dat het in de toekomst anders en beter wordt.

*Goede bedoelingen, tragische gevolgen, hellende vlakken*

Voorheen dachten we: het is nog niet klaar, maar we zijn op de goede weg; het duurt nog even, maar we gaan vooruit; het gaat goed, maar het kan altijd beter. Dat ligt nu anders. In objectieve termen gaat het goed, maar de subjectieve beleving vertelt een ander verhaal. We zijn onzeker en bezorgd. We verlangen naar de illusoire overzichtelijkheid van vroeger en vrezende de achteruitgang die opdoemt. Het ongenoegen lijkt massaal. In de omgang met politiek en bestuur zijn ook voor de wetenschap ambities en idealen verloren gegaan. Die zijn verloren gegaan in stevige en vaak overtuigende beschouwingen over goede bedoelingen en hun inderdaad vaak tragische gevolgen. Bovendien hebben de omvangrijke ambities van politiek en bestuur geleid tot een overproductie van interventies, waarbij de oprechte en vaak idealistische intenties botsen op de grote gevaren van het hellende vlak. Paternalisme leidt maar al te vaak tot dwang. Tegelijkertijd blijft de overtuiging staan dat maatschappelijke problematiek nijpend is en dus om een aanpak vraagt. We weigeren te aanvaarden dat bestuurskundige kennis tot handelingsonmacht leidt. We beseffen dat bestuurskundige analyses die alleen beelden van leegte oproepen, leiden tot woede en wanhoop. De noodzaak van toepasbare kennis en toepassingsgerichte attitude staat nog immer recht overeind.

*Moet het bestuur op de samenleving lijken?*

Een terrein waar zich heel duidelijk de spanning manifesteert die voortvloeit uit een botsende invalshoek tussen besturende praktijk en adviserende wetenschap, betreft de vraag hoe om te gaan met de aansluiting tussen overheid en omgeving, of tussen bestuur en samenleving. Moet de staat fragmenteren in overeenstemming met de fragmenterende samenleving, of moet hij juist een contrapunt van stabiliteit vormen?

De uiteenlopende invalshoeken tonen zich hier in discussies rondom een verschijnsel als verkokering. Waar immers verkokering in het openbaar bestuur steeds opnieuw als indringend probleem is benoemd dat hoognodig bestreden moet worden, is er in de bestuurskunde overwegend voor gekozen om diezelfde verkokering juist te benoemen als een belangrijk en te appreciëren fenomeen (Rosenthal, 1988; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2009). Dat past op zich in een langere traditie die maatschappelijke pluriformiteit en variëteit plaatst tegenover de klassieke eenheidssymbolen van het bestuur als integratie, harmonisatie en samenhang. En het sluit aan bij de breed gedeelde idee binnen de bestuurskunde dat bureaupolitiek, in de zin van ambtelijke strijd en concurrentie, iets is wat te waarderen is.

Wetenschappelijk kunnen bureaucratische stammenstrijd en departementale loopgravenoorlogen als functioneel te kwalificeren zijn. Dat schept immers ruimte voor beïnvloeding door partijen buiten de organisatie en weerspiegelt

de maatschappelijke variëteit. In termen van advisering is het heel wat problematischer om te betogen dat het goed is als ambtenaren met elkaar overhoop liggen en steeds het conflict aangaan.

Belangrijke vragen zijn of het openbaar bestuur ook in zijn ambtelijke organisatie pluralistisch moet zijn, zelf verbonden moet worden met machtenscheiding, en in de eigen opbouw moet weerspiegelen dat sprake is van 'countervailing powers' met veel aandacht voor 'checks and balances'. Dat zijn normatieve uitgangspunten in de bestuurskundige advisering die bij nader inzien nog eens opnieuw doordacht en bediscussieerd moeten worden. Of moet de ambtelijke organisatie veel meer worden geënt op een eigen logica van professionaliteit die ten behoeve van, maar niet als afgeleide van politieke rationaliteit moet worden ingezet? Redundantie, flexibiliteit en vloeibaarheid zijn dan de uitdrukking van die professionaliteit. Het is juist de eigenheid van het ambtelijke die bijdraagt aan een geheel van 'checks and balances'.

Het is duidelijk dat in het openbaar bestuur verschillende, en soms ook onderling conflicterende, doelen worden nagestreefd. Maar de afweging daartussen is niet aan ambtenaren, maar aan politieke bestuurders die verantwoording afleggen aan het parlement. Politiek is het domein waarin strijd, onenigheid en politieke belangen worden gearticuleerd. Politiek gaat over wat ons scheidt en verdeeld houdt, niet over wat ons bindt en waarover consensus bestaat. Streven naar het wegnemen van verkokering en versnippering is in dit domein geen neutrale actie, maar integendeel juist een poging om het politieke te beperken en te begrenzen – een technocratische droom.

In de ambtelijke organisatie zijn uiteenlopende waarden en belangen belegd. Dat roept complexiteit op en lokt uit tot conflict binnen de bureaucratie, althans als die waarden en belangen ook nog eens institutioneel verankerd zijn en gestold zijn in een departementale indeling. De vraag is dan ook of dat wel zo moet blijven. Ambtelijke verkokering draagt niet per definitie bij aan normatieve principes van 'countervailing powers'. De praktijk laat op dat punt nu ook een andere ontwikkeling zien. De vraag is vervolgens of ook de ambtelijke organisatie tot het domein van de politiek zou moeten worden gerekend. Dat is niet vanzelfsprekend zo, of althans niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen.

### *Vloeibaarheid en grensoverschrijding als bestuurlijke opgave*

Het klassieke vraagstuk van organisatie en functioneren van het bestuur (de bureaucratie) verliep steeds via het herschikken van politieke scheidslijnen, via het structureren van de inhoud, via het organisatorisch stollen van beleid. Het zoeken naar de samenhang op basis van beleidsinhoudelijke en politieke overwegingen was leidend voor de voorstellen voor verandering. Herschikking en herindeling waren precies daardoor ook ambities die vaak vastliepen in politieke strijd en bestuurlijke complexiteit.

Organisatieverandering is ingewikkeld als die vorm krijgt langs de lijnen van de inhoud, als er gezocht wordt naar een vaste indeling die logisch aansluit op de veranderende voorkeuren in beleid. Politieke overwegingen staan dan voorop. Elke aanpassing in de ambtelijke structuur is dan meteen ook een uitdrukking van gezicht geven aan ambities, een weging van waarden, een botsing van belangen, een strijd over waar taken en verantwoordelijkheden al dan niet thuishoren.

Het lijkt logisch om structuurverandering te zien als afgeleide van indringende problemen: overlap, verkokering, onvoldoende afstemming, gebrek aan coördinatie. Maar precies door dat te doen raakt elke verandering op voorhand al gepolitiseerd en wordt deel van een conflict tussen waarden als uitdrukking van het politieke. Immers, een verandering die de inhoud van beleid betreft, raakt direct aan het evenwicht van machten dat daarin via de toedeling van politieke verantwoordelijkheden is vormgegeven. Dat maakte advisering over en realisatie van wijzigingen in de organisatie van het openbaar bestuur in het verleden altijd tot een ingewikkeld en moeizaam traject met veel politieke bemoeienis en daarnaast ook veel en zelden positieve aandacht in de media.

De huidige ontwikkelingen kennen een andere logica die minder spannend oogt, maar ondertussen verstrekkend kan zijn. De logica van de staande organisatie wordt minder dwingend gemaakt: de grenzen zijn minder hard, de structuur is minder gestold. Bedoeling is dat de ambtelijke organisatie gemakkelijker mee beweegt en flexibeler wordt. Door interventies in de ondersteunende infrastructuur moet een organisatorische bedding ontstaan om de beleidsinhoudelijke betrokkenheid meer vloeibaar vorm te geven en zo de maatschappelijke complexiteit en de politieke voorkeuren te volgen zonder zelf meteen in schijnbaar ingewikkelde organisatiekwesties terecht te komen die te maken hebben met een koppeling aan gevestigde belangen en stolling van praktijken.

Dat kan ook verklaren waarom vooral is ingezet op vernieuwing via de lijn van de organisatorische randvoorwaarden: de bedrijfsvoering, de huisvesting, het logo. Politisering zou op die manier te vermijden zijn, omdat de vernieuwing vooral gericht lijkt op de ambtelijke professionaliteit. Gesproken kan worden van ontgrenzing binnen de bureaucratie om op die manier een flexibelere inzet voor politieke ambities en maatschappelijke vraagstukken te realiseren zonder in de organisatorische vorm isomorfie met deze ambities en vraagstukken na te streven. Daarnaast ontstaan er vloeibare vormen van een 'nieuw tussen', waarin ook andere betrokkenheid van buiten een plaats krijgt. Er is sprake van vloeibare praktijken van organiseren, zoals wiki's en hubs. Er is veel aandacht voor het vullen van de kieren en de naden: politiek assistenten, commissies, kenniskamers (Van der Steen & Van Twist, 2010).

Er is sprake van een dubbele beweging: enerzijds uniformering en standaardisatie van de randvoorwaarden en anderzijds gewenste flexibiliteit en veelvormigheid van de verschijningsvorm. Resultaat moet zijn organisatorische

souplesse: het meer fluïde geraken van de grenzen die in de ambtelijke organisatie belichaamd zijn. Wat dat zal betekenen in termen van distantie en nabijheid is nog onbepaald. De ambtelijke organisatie zou onzichtbaarder kunnen worden door veelvormigheid en voorlopigheid, door het verdwijnen van grenzen met de samenleving, door het afnemen van de afstand en de veelvuldigheid in de aanwezigheid. Onzichtbaarheid is dan geen gevolg van terugtrekking maar van toenadering, niet van een tekort maar van een overdaad aan verbindingen. De afstand tot de politiek zou juist groter kunnen worden, omdat de eigen professionele logica dominant wordt voor vormgeving van de organisatie en de beleidsprocessen. In ieder geval worden afwegingen rond de bedrijfsvoering ontkoppeld van politiek bepaalde afwegingen van beleidsinhoudelijke aard. Dat is geen ontkenning van de politiek, maar begrenst wel het bereik.

Organisatorische souplesse is uiteindelijk politiek in haar consequenties. Ze moet immers dienstbaar zijn aan politieke ambities en heeft gevolgen voor beleidspraktijken en politieke strijd. Het oogmerk is echter om die strijd niet binnen de ambtelijke organisatie maar daar buiten te beleggen.

## SLOT

### *Vrijblijvendheid voorbij*

Bestuurskunde moet geen wetenschap van de argwaan worden. Inzichten over desastreuze consequenties van goed bedoeld beleid zijn van belang, maar moeten ook inspireren tot inzichten hoe bescheiden beleid mogelijk is. Als de staat wordt verweten gulzig, onmatig en opdringerig te zijn, is dat juist een bewijs voor de effectiviteit van beleid, ook als versimpeling het doel is.

Bestuurskundigen moeten blijven waarschuwen tegen 'planning disasters', ontspoorde projecten, beleidsrampen, vastgelopen hervormingspogingen. Dat levert ook kennis over wetmatigheden op: de wet van de beleidsaccumulatie, de wet van de afnemende beleidseffectiviteit, de tragiek van de goede bedoelingen. De bestuurskunde kan niet volstaan met het bieden van de weliswaar schrale troost dat het eigenlijk nog een wonder is dat er zoveel goed gaat, gegeven de complexiteit die beleidspraktijken kenmerkt en die uiteindelijk alleen maar te aanvaarden valt.

Realisme hoeft zich niet altijd en noodzakelijk te vertalen in nihilisme. Er is niets tegen kritische beschouwingen over de praktijk van het beleid vanuit de wetenschap en het zou onzin zijn bezwaar te maken tegen de pleidooien voor bestuurlijke bescheidenheid die daarin hun basis vinden. 'Speaking truth to power' blijft een belangrijke opdracht. Van Eeten heeft recent zelfs overtuigend betoogd dat 'fatalisme' een bruikbare en werkzame beleids optie is (Van Eeten, 2010).



De bestuurskunde moet echter wel relevant blijven voor haar kenobject. Genegeerd worden is een onaantrekkelijke vorm van distantie. Natuurlijk moet de bestuurskunde zich niet al te snel van de wijs laten brengen door eventuele onvrede in beleidspraktijken over haar bijdragen. Maar essentieel voor de bestuurskunde is dat er in de ontwikkeling van kennis en inzicht altijd belangen op het spel staan en waarden in het geding zijn. Natuurlijk kan elk bestuurskundig inzicht worden misbruikt. Dat betekent niet dat de bestuurskundige voor dat misbruik verantwoordelijk is, maar wel dat doorwerking altijd onderwerp van reflectie moet zijn.

Wetenschappelijke vrijheid is iets anders dan vrijblijvendheid. De bestuurskunde is een adviserende discipline en kan ook niet anders worden opgevat (Ringeling, 2007). Wetenschappelijke vrijheid impliceert verantwoordelijkheid en de verbinding met een idee. Onderzoek, bezinning en reflectie zijn niet los te zien van advisering en handelend optreden. De bestuurskunde maakt nu eenmaal deel uit van de talige werkelijkheid van politiek en bestuur. Elk spreken over politiek en bestuur is daarmee als vanzelf ook onderdeel en onderwerp van machtsverhoudingen in dat domein. Dat sluit vrijblijvendheid uit.

#### *Afscheid van een schatbewaarder*

Arno Korsten is voor ons altijd een voorbeeld van een deugdzaame bestuurskundige geweest. Hij was schatbewaarder met een onvoorstelbaar overzicht van de discipline en haar beoefenaars. Daarbij had hij een verantwoordelijk en scherp oog voor aanstormend talent. Als schatbewaarder heeft hij gezorgd voor een tijdschrift dat brug wilde zijn tussen wetenschap en praktijk. Steeds heeft hij zelf ook die brug bewandeld. Al zijn werk getuigt van het hier verdedigde inzicht dat de bestuurskunde onafhankelijk kan zijn in nauwe verbinding en engagement met de praktijk van politiek en bestuur. Met deze bijdrage hebben wij, in al onze pluraliteit van inzichten, een hommage aan een voorbeeldig bestuurskundige willen leveren.



## BEWEGEND TUSSEN VERWONDERING EN DUIDING

### Een pleidooi voor meer systematisch internationaal-vergelijkend onderzoek in de bestuurskunde

*Frank Hendriks & Bernard Steunenberg*

#### INLEIDING

Waar ligt volgens ons een belangrijke empirische meerwaarde van de bestuurskunde als wetenschap die door Arno Korsten op verschillende manieren is gediend? In woorden van gelijke strekking kregen wij die vraag mee van de redacteurs van dit liber amicorum. Arno Korsten redigeerde in 1995, samen met Ton Bertrand, Pieter de Jong en Sjo Soeters, een boek getiteld *Internationaal-vergelijkend onderzoek* (Korsten e.a., 1995). Het is precies in deze richting dat wij de empirische meerwaarde van de bestuurskunde willen verkennen. Niet dat bestuurskundig onderzoek zonder internationaal-vergelijkende dimensie zinloos zou zijn – natuurlijk niet. Er zijn bijvoorbeeld prachtige ‘single case’-studies met grote meerwaarde voor de bestuurskunde (zie bijvoorbeeld Allison, 1971; Flyvbjerg, 1998) en minstens even zinvolle ‘large N’-studies waar weinig internationale vergelijking bij komt kijken (denk aan Verba e.a., 1995; Putnam, 2000). Wij betogen in deze bijdrage dat het internationaal-vergelijkend onderzoek juist voor de bestuurskunde een grote potentie heeft die in de Nederlandse bestuurskunde meer kan worden benut.

Deze stelling onderbouwen wij door in te gaan op de voordelen van vergelijkend onderzoek, waarbij wij aangeven dat de keuze voor dit onderzoek niet versmald moet worden tot een keuze tussen een klein of groot aantal waarnemingen of tussen een kwalitatieve of kwantitatieve duiding van de te onderzoeken verschijnselen. We vatten de voordelen van vergelijkend onderzoek samen in termen van een grotere scherpheid in het waarnemen, duiden en omgaan met voor de bestuurskunde relevante puzzels en problemen. Deze algemene voordelen van vergelijking worden geïllustreerd aan de hand van het recente onderzoek naar de omzetting van richtlijnen door de lidstaten van de Europese Unie. Wat opvalt, is dat de bestuurskunde zich, naar onze

opvatting, wat minder druk zou moeten maken over verschillende institutionalismen, maar meer oog zou moeten hebben voor ideeën ten aanzien van wat processen en hun uitkomsten bepalen. Daarvoor is enerzijds een duidelijke explicitering van die ideeën noodzakelijk en anderzijds empirisch onderzoek. Alleen op basis van een voortdurende wisselwerking tussen verwondering en duiding, tussen systematische ideeën en empirisch vergelijkend onderzoek verwachten wij dat de bestuurskunde bijdraagt aan inzicht in bestuur en bestuurlijke processen.

#### VARIËTEIT IN VERGELIJKEND ONDERZOEK

De vergelijkende bestuurskunde kan putten uit een rijke en lange traditie. In het werk van Plato en Aristoteles, van Montesquieu en De Tocqueville, en ook van Friedrich en Finer, vinden we niet alleen abstracte beschouwingen over politiek en bestuur, maar ook heel concrete analyses van de wijze waarop systemen in verschillende tijden en op verschillende plekken zijn georganiseerd, wat de overeenkomsten en verschillen zijn, en wat de comparatieve voordelen en nadelen zijn (voor overzichten: Almond, 2004; Peters, 1998; Daalder, 1997; Korsten e.a., 1995).

In wezen is dat nog steeds de harde kern van de vergelijkende bestuurskunde: leren door vergelijking van cases of onderzoekseenheden aan weerszijden van bepaalde scheidslijnen. Hier spitsen we ons vooral toe op vergelijkend onderzoek waarbij de scheidslijnen nationale grenzen zijn. Aan weerszijden van zulke grenzen kunnen verschillende typen cases liggen: nationale staten, maar ook regio's, steden en buurten daarbinnen. Over de harde kern van vergelijkend onderzoek – spiegelen over grenzen heen – is minder discussie dan over de vraag wat je kunt bereiken met vergelijkend onderzoek. Lijphart (1971, 1975) heeft ooit betoogd dat de vergelijkende methode een eigen, aparte plek heeft, gelegen tussen enerzijds de *casestudie*, die weinig controle geeft over de omstandigheden waarin het onderzoek plaatsvindt, en anderzijds de *survey*, die meer mogelijkheden biedt op dit vlak. Controle over achtergrondvariabelen is gunstig voor generalisatie naar omvangrijke populaties. De *survey* doet het op dit punt beter dan de *casestudie*; de vergelijkende methode zit tussen de twee in. Om de vergelijkende methode in dit schema 'op te waarderen' kan men volgens Lijphart twee dingen doen. Men kan ten eerste het aantal cases drastisch vergroten. Vergelijkend onderzoek wordt dan grootschalig *survey*-onderzoek, spurend naar statistische relaties tussen verklarende en te verklaren variabelen, X en Y in variabelentaal, in grote populaties. Interessant ook is de tweede mogelijkheid: de *comparable cases strategy*. Hierbij zoekt men naar cases die in veel opzichten op elkaar lijken, behalve wat betreft de variabelen waartussen men een relatie vermoedt.

Volgens sommigen kunnen zulke uitspraken nooit stevig genoeg worden. Lieshout (1983) bijvoorbeeld is van mening dat de *comparable cases strategy* – om van de reguliere casestudie maar te zwijgen – geen daadwerkelijke bijdrage kan leveren aan de empirische wetenschap. Volgens zijn benadering is wetenschap die algemeen geldende, niet aan tijd of plaats gebonden, uitspraken oplevert: wetenschap die naar analogie van de natuurwetenschap algemene theorieën ontwikkelt en toetst. Wetenschap die daarmee overeenkomt, is ‘zuiver’, wetenschap die daarvan afwijkt is ‘rommel’.

Aan de andere kant stelt Von Beyme (1997), bijvoorbeeld, de casestudie weer duidelijk boven de survey in zijn advies aan vergelijkende onderzoekers: ‘The comparative method in the Weberian tradition forces the researcher to become familiar with the cases relevant to the analysis, whereas the statistical method only disaggregate cases into variables without entering into the analysis of individual differences among them.’ Rose (1997) ziet ook veel meer in ideografische gevalstudies, en waarschuwt nadrukkelijk voor het gevaar van een ‘a-sociale wetenschap’, die in al haar abstractie en grootschaligheid is losgezongen van de sociale werkelijkheid.

Zo zijn er twee methodologische kampen, die op allerlei punten van elkaar verschillen; gepositioneerd tussen de casestudie en de survey ligt de vergelijkende methode in de frontlijn van deze methodologische stammenstrijd. Aan beide kanten bestaat de neiging het vergelijkend onderzoek naar zichzelf toe te trekken en vergelijkende onderzoekers die zogenaamd naar de ‘verkeerde kant’ kijken, af te schieten. In een eerdere publicatie heeft een van ons daar al voor gewaarschuwd en gepleit voor een vergelijkende bestuurskunde die een eigen, open positie in het methodologische middenveld inneemt en alleen door de probleemstelling gedreven – niet door methodologische vooringenomenheid – leentjebuurt speelt bij hetzij survey-onderzoek hetzij casestudieonderzoek. De ‘*comparative survey*’ neigt wat meer naar de ene buur, de ‘*small-N case comparison*’ neigt wat meer naar de andere buur, en de ‘*comparable cases strategy*’ heeft van beide wel wat geleend (Hendriks, 2005).

### MEERWAARDE VAN VERGELIJKEND ONDERZOEK

Het belangrijkste kenmerk van vergelijkend onderzoek is niet het lenen bij de ene of de andere methodologische buur, maar het vergelijken van gevallen aan weerszijden van scheidslijnen (bijvoorbeeld landen, regio’s of steden) met als doel beter grip te krijgen op zowel die gevallen als de meer abstracte kwestie (democratische vernieuwing bijvoorbeeld) die bij die gevallen aan de orde is. Vergelijkend onderzoek levert ‘waarnemingsdividend’, ‘duidingsdividend’ en ‘handelingsdividend’ op, hetgeen we hierna zullen uitwerken. Deze driedeling is ingegeven door Samuel Finer, een van de groten van de internationaal-vergelijkende bestuurskunde. Zijn *The history of government*

*forms earliest times* (Finer, 1997-2003) combineert internationaal-vergelijkend met historisch-vergelijkend onderzoek naar regeringsvormen.

Finer vergelijkt de *'body politic'* in verschillende landen en tijden, en dat is nogal wat anders dan het menselijk lichaam waar bijvoorbeeld de medische wetenschap zich op richt. De vitale organen van het menselijk lichaam zien er in beginsel overal hetzelfde uit; de instituties van het staatslichaam kunnen sterk verschillende patronen vertonen. Naar politieke en bestuurlijke instituties moet dus worden gekeken met gevoel voor variëteit, en precies die sensitiviteit wordt getraind door comparatief onderzoek als dat van Finer.

De resulterende sensitiviteit lijkt wel wat op de geoefende tastzin van de wijnkenner, voortvloeiend uit het aandachtig proeven van uiteenlopende wijnen, of op die van de schilder, voortkomend uit het werken met allerhande kleuren. Niet veel anders dan bij de vinologie en de schilderkunst levert het vergelijken de bestuurskunde drie soorten van dividend op: *waarnemingsdividend* (toegenomen scherpthe in het bemerken, het signaleren en detecteren, van variëteit), *duidingsdividend* (toegenomen scherpthe in het plaatsen, het begrijpen en verklaren, van variëteit) en *handelingsdividend* (toegenomen scherpthe in het omgaan met variëteit).

#### *Waarnemingsdividend*

Vergelijking produceert, misschien nog wel boven alles, gewaarwording en verwondering. De bijzonderheid van Van Goghs schilderkunst springt scherp in het oog als men zijn werk naast dat van anderen beziet, de kenmerkende kwaliteit van een bourgogne komt pregnant naar voren als men de ander-soortige kwaliteit van een bordeaux ervoor of erna proeft.

Internationale vergelijking opent de ogen, niet alleen voor het vreemde en bijzondere, maar vaak ook voor het eigene en vertrouwde. De Tocqueville (1835/1840 (2000)) schreef uitvoerig over de democratie in Amerika, maar dat bracht hem voortdurend op indringende gedachten over zijn eigen vaderland, Frankrijk.

Veel comparativisten blijven niet óndanks hun vergelijkend onderzoek, maar juist dóór dat onderzoek nadenken en schrijven over het éne land of de paar landen waarbij ze een bijzondere duidingsbehoefte voelen. Voor Wildenmann is het Duitsland, voor Sartori Italië, voor Linz Spanje, voor Rose Engeland, voor Wright Frankrijk, voor Lehbruch de Alpenlanden, voor Daalder en Lijphart Nederland (allen in Daalder, 1997).

#### *Duidingsdividend*

Wat smaken voor de wijnproever en kleuren voor de schilder zijn, dat zijn bestuurlijke verschijnselen voor de vergelijkende bestuurskundige. Indelingen daarvan zijn te vergelijken met de kleurenschema's en de wijnclassificaties

die ook kunnen helpen bij het plaatsen van observaties – met de nadruk op helpen. Het zijn hulpmiddelen die het observeren sturen, maar zelf ook door het observeren worden gestuurd.

Een voorbeeld: het analytische type ‘consensusdemocratie’ is ingegeven door de waarneming van bestuurlijke patronen in landen als Nederland (Lijphart, 1999). Het analytische type kan helpen om verwante patronen op te sporen in een ander systeem, dat vervolgens weer materiaal kan opleveren voor begripsmatige verfijning. De casus Zwitserland dient zich dan bijvoorbeeld aan als een mengeling van de consensusdemocratie én haar analytische tegenvoeter de kiezersdemocratie (Hendriks, 2006). Geen cepage-wijn, maar een interessante mengeling van druivensoorten, zou de wijnkenner zeggen.

De kringloop van cases naar classificaties, terug naar cases, en weer verder naar classificaties heeft een naam: analytische generalisatie – goed te onderscheiden van statistische generalisatie, die andere veralgemeniseringsstrategie. De vergelijkende bestuurskunde is gevoelig voor het verschil tussen de twee, maar ook voor de mogelijkheid van kruisbestuiving, waarbij statistische toetsing voortborduurde op analytische classificatie, en omgekeerd.

### *Handelingsdividend*

En dan het derde niveau van Finer: het niveau van het handelen. Vergelijking laat zien ‘hoe het ook kan’, hoe men het elders en eerder heeft gedaan. Vergelijken plaatst het handelen ook in perspectief, waarbij het perspectief vanuit verschillende cases oprijst en niet vanuit één normerende instantie wordt verordonneerd. De maat der dingen is eerst en vooral ‘andere dingen’ – vergelijkbare cases, spiegelcases, *counterfactuals*, *benchmarks* of hoe ze verder ook worden genoemd.

Vergelijking met het andere brengt, als het goed wordt gedaan, een gezonde dosis relativiseringsvermogen met zich. Vergelijking van het Nederlandse stadsbestuur met tegenhangers in het buitenland laat zien dat het perfecte bestuur niet bestaat, dat andere systemen ook voordelen én nadelen hebben, dat instituties soms wel maar vaak niet *overplantbaar* zijn, enzovoort. Handelingsbehoefte én handelingsvermogen worden aldus in perspectief geplaatst.

Door systematisch te vergelijken kan een scherpe diagnose worden gesteld en worden nagedacht over een verstandige remedie, waarbij de zogenaamde ‘best practices’ – de formules die elders met enig succes zijn toegepast – met een mengeling van belangstellende openheid en kritische zin moeten worden benaderd: veel meer ter inspiratie dan ter transplantatie. Transplantaties naar relatief vergelijkbare mensenlichamen zijn al heel gecompliceerd, transplantaties van de ene naar de andere ‘body politic’ – onvermijdelijk op vele punten afwijkend – zijn nog vele malen vatbaarder voor afstotingsverschijnselen.

## INSTITUTIES EN ADDITIONELE VERKLARINGSMODELLEN

Om de verschillen in de structuur en keuzes van bestuurlijke organisaties te kunnen begrijpen wordt in het vergelijkende onderzoek gebruikgemaakt van uiteenlopende ideeën. In de afgelopen decennia is daarbij veel gebruikgemaakt van institutionele benaderingen. Politiek-bestuurlijke instituties spelen in die visie een belangrijke rol, omdat deze richting geven aan gedrag (sociologische interpretatie) of het gedrag van actoren beperken (economische interpretatie).

Naast deze twee richtingen heeft zich in de loop van de tijd ook nog een historische variant ontwikkeld, die stelt dat bij de bestudering van besluitvorming de factor tijd niet over het hoofd mag worden gezien. In de loop van de tijd kunnen bepaalde instituties zich verder nestelen, waardoor sprake kan zijn van een ontwikkelingsproces. Dit betekent in de eerste plaats dat verklaringen afhankelijk kunnen zijn van de tijdsperiode waarvoor men waarnemingen heeft verzameld. In de tweede plaats kan het zo zijn dat arrangementen uit het verleden, soms onbedoeld, een invloed hebben op het heden. Deze variant volgend zou dus ook binnen de bestuurskunde veel meer oog moeten zijn voor longitudinaal onderzoek waarbij verschijnselen in de tijd worden bestudeerd. Dat laatste heeft op dit moment maar zeer mondjesmaat plaats.

Zonder hier nu veel dieper op de verschillende institutionalismen in te gaan, hebben deze benaderingen veel vergelijkende studies geïnspireerd. Daarbij is gezocht naar uiteenlopende factoren die bepalend kunnen zijn voor verschillen in structuur, stijl en aanpak van gepercipieerde problemen. Het valt op dat het onderzoek een zeer ruim assortiment aan mogelijke verklarende factoren aanwijst. Een voorbeeld biedt het onderzoek naar de omzetting van Europese richtlijnen door lidstaten. Daarin wordt vooral gekeken naar factoren die bepalend zijn voor de uitvoeringsprestaties van de lidstaten en in het bijzonder de ambtelijke diensten die met dit werk zijn belast. In haar studie naar de omzetting van richtlijnen op het terrein van het Europese sociaal beleid gaat Berglund (2009: 36) uit van vijf belangrijke bepalende factoren. Dat zijn de mate van politieke weerstand die de actoren hebben bij de uitvoering van het werk, de mate waarin het werk prioriteit krijgt, de legitimiteit van de gemaakte beleidskeuzes en daarmee van het uitvoeringsproces, de beschikbaar gestelde capaciteit voor het werk en de mate van deskundigheid van de betrokkenen. Deze factoren, die gebaseerd zijn op het eerdere, klassieke werk van Pressman en Wildavsky (1973), worden met de verschillende institutionalismen in verband gebracht: terwijl de rol van actoren, hun belangen en de prioritering van werk vaak met het economisch institutionalisme worden geassocieerd, zijn legitimiteit en capaciteit begrippen die wel tot het sociologisch institutionalisme worden gerekend. Vraag is of die toerekening wel zo belangrijk is.

In haar onderzoek vindt Berglund dat vooral de prioritering van processen en de kennis van betrokkenen factoren zijn die het omzetten van richtlijnen

bespoedigen. Die bevindingen komen overeen met wat in ander onderzoek is gevonden. In zijn onderzoek naar transportrichtlijnen komt ook Kaeding (2007) tot de conclusie dat politieke prioriteit een belangrijke succesfactor is. Daarnaast wordt gewezen op het belang van bestuurlijke capaciteit (Toshkov, 2009) en het voorkomen van coördinatieproblemen tussen de verschillende ambtelijke eenheden die bij omzetting zijn betrokken (Kaeding, 2007). Ook speelt, volgens Mastebroek (2007), de kwaliteit van het discours tussen de betrokkenen een rol.

Opvallend is dat het vergelijkende onderzoek op verschillende belangrijke factoren wijst, terwijl veel minder duidelijk is hoe die factoren nu passen in de een of andere institutionele benadering. Zoals gezegd, is dat, naar onze mening, ook minder belangrijk. De reden daarvoor is dat de genoemde institutionalismen in zichzelf nog geen verklaringsmodellen zijn; daar zijn vervolgstappen voor nodig. Om van het abstracte idee ten aanzien van de werking en functie van een institutie te komen tot een verklaring ten aanzien van het functioneren van een bestuursorgaan of het omzetten van richtlijnen, is een nadere specificatie noodzakelijk. Daarbij worden allerlei andere en, zo men wil, hulpideeën ingebracht, die wellicht net zo belangrijk voor het begrip van een fenomeen zijn als de abstracte notie van een institutie. Daarmee komt het verklaringsmodel op eigen benen te staan en valt daarmee veel minder goed in een van de institutionele benaderingen in te delen.

Waar wij voor willen pleiten, is dat wij ons in de bestuurskunde minder zorgen maken over de indeling naar verschillende institutionalismen, maar vooral de aandacht richten op de gehanteerde verklaringskaders. Die zijn belangrijk om te begrijpen wat de ideeën zijn achter een set van variabelen of indicatoren. Die zijn ook belangrijk om te begrijpen hoe een verandering van één of meer factoren ingrijpt op het te verklaren fenomeen. Zeker in een context waarbij het niet voor de hand ligt dat de wereld zich langs eenvoudige lineaire, binaire relaties beweegt, is zo'n explicitering zeer gewenst.

#### VETOSPELERS, 'GOODNESS OF FIT' EN ANDERE VERKLARINGEN

De (hulp)ideeën die binnen vergelijkende literatuur veel worden gebruikt, zijn onder meer de actorgeoriënteerde benadering, waarin een sleutelrol aan vetospelers wordt toegedacht, en een beleidsgerichte benadering met nadruk op spanningen tussen het gewenste en het bestaande beleid.

In de actorgeoriënteerde benadering wordt gewerkt met vetopunten of vetospelers die cruciaal zijn voor publieke besluitvorming. Deze spelers hebben op basis van formele of informele institutionele structuren een rol in het besluitvormingsproces. Zij hebben 'hindermacht', in de zin dat zij beslissingen kunnen tegenhouden en daarmee een verandering van de bestaande situatie kunnen blokkeren (Tsebelis, 2002). Vetospelers worden daarom regelmatig



gebruikt ter verklaring van stagnatie binnen een bestuurlijk systeem of een minder goede dan verwachte beleidsprestatie. Naarmate meer vetospelers in het geding zijn, zo gaat een redenering, zal het moeilijker blijken om iedereen op één lijn te krijgen en daarmee snel te handelen of een adequate oplossing te vinden. Het polderen tussen de deelnemers heeft dus ook een prijs. In onderzoek naar de snelheid van de omzetting van Europese richtlijnen is die hypothese in verschillende studies getoetst. De uitkomsten daarvan zijn nogal verschillend: terwijl sommigen een negatief effect rapporteren (Kaeding, 2006), vinden anderen juist géén of zelfs een positief effect. Situaties met meer vetospelers zouden dan tot snellere besluitvorming leiden dan die met minder spelers (Romeijn, 2008). Tegelijkertijd komt de vraag op wie van de politiek-bestuurlijke actoren als spelers moeten worden meegeteld. Een van de problemen van de benadering is de identificatie van die spelers (Ganghof, 2003). Wanneer dat aantal niet goed kan worden bepaald, zijn de wisselende resultaten mede een gevolg van problemen met de meting van dit concept.

Een tweede benadering betreft een beleidsmatige waarmee spanningen tussen het gewenste (of noodzakelijk geachte) en het bestaande beleid worden belicht. In deze 'goodness of fit'-literatuur (Héritier, 1996) wordt aanvankelijk op beleid ingezoomd, maar zijn vervolgens ook verschillen in ambtelijke normen en beleidsstijlen betrokken. Een verschil tussen het bestaande en het gewenste betekent dat sprake moet zijn van een aanpassing aan de kant van een bestuurlijk systeem. Dat is lastig, waardoor, zo gaat de redenering, aanpassingen onvolledig of pas op langere termijn worden gerealiseerd. Dit betekent dat Europees beleid bij een 'misfit', zo is de verwachting, maar voor een deel door de uitvoerende lidstaten wordt overgenomen. Ook zal de implementatie van dat beleid langer op zich laten wachten dan wanneer sprake is van een goede aansluiting op het nationale beleid. De empirische resultaten van deze benadering zijn gemengd. Zo geven verschillende studies op het terrein van de omzetting van Europese richtlijnen aan dat de inhoud van het beleid invloed heeft op de omzettingsprestatie van lidstaten. Daarbij wordt die aansluiting gemeten aan de hand van indicatoren als nieuw versus bestaand (Kaeding, 2006) of gepolitiseerd versus gespecialiseerd beleid (Steunenberg & Kaeding, 2009). Tegelijkertijd blijkt ook dat een slechte aansluiting niet altijd tot vertragingen leidt, wat in tegenspraak is met de hypothese (Mastenbroek, 2007). Dat lijkt te passen bij eerdere bevindingen van Héritier e.a. (2001) in onderzoek naar het Europese transportbeleid. Wanneer de nationale actoren toch al niet zo tevreden waren over het bestaande, binnenlandse beleid, dan kan de komst van een Europees initiatief de hervormingen van dit beleid versnellen. Daarmee blijkt dat 'fit' alleen niet een voldoende verklaring oplevert van de beleidsrespons van bestuurders. Ook hun voorkeuren spelen daarbij een rol.

De verschillende genoemde perspectieven overziende, constateren wij dat in het vergelijkende onderzoek empirie en theorie elkaar in balans moeten houden. Nieuwe ideeën moeten zo spoedig mogelijk aan een empirische toets



worden onderworpen. Dat werkt inspirerend. Het vinden van afwijkende uitkomsten is niet alleen een bevestiging dat een samenhang te makkelijk wordt opgevat, maar geeft ook richting aan het zoeken naar hoe die relaties dan wel liggen. Daarbij is theorievorming essentieel, aangezien we anders niet in staat zijn om de complexiteit van de sociale werkelijkheid te doorgronden. Ook moet worden bedacht dat meer complexe relaties waarbij verschillende factoren tezamen een invloed hebben op een fenomeen, meer aandacht behoeven in het onderzoek.

## CONCLUSIE

In het voorgaande hebben we een lans gebroken voor meer en beter vergelijkend onderzoek in de bestuurskunde. We hebben de verschillende mogelijkheden daarvoor geschetst, kijkend naar het brede veld tussen survey-onderzoek en casestudieonderzoek dat voor de vergelijkende bestuurskunde open ligt. De potentiële meerwaarde is groot. Allesoverheersend is de idee dat door vergelijking gevoel voor variëteit wordt ontwikkeld. In het verlengde hiervan liggen drie soorten dividenden, die door de vergelijkende bestuurskundige kunnen worden geïncasseerd: *waarnemingsdividend* (toegenomen scherpte in het bemerken, het signaleren en detecteren, van variëteit), *duidingsdividend* (toegenomen scherpte in het plaatsnemen, het begrijpen en verklaren, van variëteit) en *handelingsdividend* (toegenomen scherpte in het omgaan met variëteit).

In het licht van deze voordelen hebben wij vervolgens verschillende bestuurskundige perspectieven en benaderingen besproken die in onderzoek worden gehanteerd. Dat omvat het institutionalisme, de actorgerichte en de beleidsgerichte benadering. Wat opvalt is dat deze, vaak apart gehanteerde benaderingen, slechts een beperkte uitsnede van de werkelijkheid geven. Zo gaat het empirische onderzoek waarbij de vetospelerbenadering wordt gebruikt vaak voorbij aan het feit dat actoren ook meningen en opvattingen hebben. Die opvattingen bepalen mede of een beslissing al dan niet wordt genomen. Wanneer actoren door socialisatie of andere processen veel meer gelijkgestemd zijn, is hun hindermacht veel minder relevant.

Een ander aspect van vetospelers dat verder doordacht moet worden, is de vooronderstelde machtsstructuur. Het concept van een vetospeler gaat uit van gelijkwaardigheid tussen actoren. Dat past wellicht goed bij een situatie van consensusvorming, zoals in het Nederlandse poldermodel, waarbij verschillende spelers met elkaar tot een uitkomst moeten komen. Maar de vraag is of dit een adequate weergave is van een werkelijkheid waarin macht vaak ongelijk verdeeld is. Binnen het ambtelijke bedrijf worden beleidsvoorstellen vaak zo voorbereid dat de uiteindelijke, politieke keuze een kwestie is van 'ja' of 'nee'. Dit wijst op de mogelijkheid van 'framing' van voorstellen. Het is dus denkbaar dat sommige actoren over een andere macht beschikken dan alleen

een veto. Dit pleit voor een hernieuwde aandacht voor machtsverhoudingen in vergelijkend onderzoek, aangezien deze niet *a priori* duidelijk zijn en niet zonder meer in concepten als dat van een vetospeler kunnen worden samengevat.

De beleidsgerichte benadering, waartoe de 'goodness of fit'-hypothese kan worden gerekend, stelt de spanning tussen het beoogde en het bestaande beleid in een context met meerdere bestuurslagen centraal. Een 'misfit' zou leiden tot een beperkte medewerking bij de uitvoering. Daarbij wordt, zoals wij hebben aangegeven, ten onrechte voorbijgegaan aan de opvattingen van degenen die het beleid tot uitvoering moeten brengen. Zodra de beleidsactoren een beleidswijziging willen maar daar nog niet aan toe waren gekomen, kan een externe impuls – vanuit Europa of vanuit het nationale bestuur – juist het zetje zijn waardoor hervormingen op gang komen. Het bestaan van een 'misfit' is daarmee geen voldoende voorwaarde voor een falende uitvoering.

We pleiten daarom voor een verdere integratie van die ideeën, aangezien die in belangrijke mate complementair lijken te zijn. Daarvoor is verder bestuurskundig onderzoek noodzakelijk, zowel empirisch als theoretisch. In dat onderzoek is zowel een breed scala van empirische en methodologische technieken gewenst als meer fijnmazige, logische redeneringen die recht doen aan de interactie van verschillende concepten. Macht, actoren, opvattingen, beleid zijn geen begrippen op zich, maar vormen een onlosmakelijk geheel van de bestuurlijke praktijk. Die vormen het object van ons bestuurskundige onderzoek en die willen wij beter leren kennen en begrijpen. Dat is de uitdaging voor het vergelijkend bestuurskundig onderzoek in de komende jaren.

**VRAAGSTELLING**

Beoefenaren van de bestuurskunde en van het bestuursrecht leven meer en meer langs elkaar heen. Zij begrijpen elkaar niet en leven soms zelfs met elkander in onmin. Althans, dat is wat wij de afgelopen drie decennia hebben waargenomen. In dit hoofdstuk stellen wij de vraag: onder welke voorwaarden kunnen bestuurskundigen en bestuursrechtjuristen wel vruchtbaar samenwerken?

Op het eerste oog is er sprake van een complementair kennisbelang. Voor het ontwerp van een nieuwe bestuurswet moet de bestuursjurist beschikken over inzichten in de relatie tussen normstelling, normtoepassing, geschillenbeslechting, gedragscorrectie en naleving. De bestuurskunde kan behulpzaam zijn bij het leveren van deze inzichten (zie voor een vroeg en uitstekend voorbeeld: Korsten & Kropman, 1977).

Voor het theoretiseren van bestuurskundigen over alternatieve organisatievormen is het van belang dat zij de actuele stand van het geldend organisatierecht kennen en deze met de stand van zaken in andere landen kunnen vergelijken. Bestuurskundigen veronderstellen immers dat variaties in instituties (bijvoorbeeld in de taakverdeling tussen bestuurslagen) invloed hebben op het verloop en de uitkomst van bestuursprocessen (Korsten e.a., 1995). Regelmatig vormt een analyse van verschillen tussen instituties de basis voor de bestuurskundige advisering. Voor het correct verrichten van een rechtsvergelijking kunnen bestuurskundigen het een en ander leren van bestuursjuristen.

We beginnen onze bijdrage met de deelvraag: *Wat dreef hen uiteen?* Tot besluit zoeken we – geheel in lijn van Arno Korsten – een antwoord op de deelvraag: *Wat kan hen in de toekomst weer verbinden?*

## GROEI

### *Voorspel*

Beide disciplines hebben als materieel object het openbaar bestuur. De focus van juristen ligt op de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening door het bestuur. De focus van bestuurskundigen ligt vaak op de praktische uitvoerbaarheid, ook wel de doelmatigheid, van de beleidsuitvoering.

Voor de oorlog treffen wij in de persoon van mr. G.A. van Poelje, de toenmalige secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (1933-1940), een invloedrijke beoefenaar van beide disciplines. In de serie *Hand- en leerboek der bestuurswetenschappen* publiceert Van Poelje in 1937 een *Inleiding tot het bestuursrecht*. In dezelfde serie verschijnt van zijn hand tijdens de oorlogsjaren de eerste *Algemene inleiding tot de bestuurskunde* (1942). Van Poelje noemt de bestuurskunde een toegepaste wetenschap, gericht op de aanpak van vragen die zich met zekere regelmaat in de bestuurspraktijk aandienen. Het is de kunde van het nemen van rechtmatige en doelmatige besluiten in kwesties van algemeen belang. Van Poelje schrijft vanuit het standpunt van de bestuurder (de drager van bestuursbevoegdheden), niet vanuit de optiek der wetenschap (dus als onafhankelijke en onbevangen waarnemer), noch vanuit het standpunt van een op maatschappijhervorming gerichte wetgever.

Ook in de derde druk van deze klassieke inleiding tot de bestuurskunde (Van Poelje, 1964) wordt nog met geen woord gerept over de empirische benadering van de werking van en taakverdeling in het openbaar bestuur. In deze eerste inleiding tot de bestuurskunde zijn geen beschouwingen te vinden over methoden. Wellicht komt dat door de juridische en praktische achtergrond van de auteur. In de volgende decennia zal dat anders worden. In deze periode is de afstand tussen de beoefenaren van de bestuurskunde en het bestuursrecht nog gering.

### *Take-off*

De afgelopen vijftig jaar hebben beide disciplines een grote groei beleefd. Sinds het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw neemt de omvang van de overheid toe – zowel gemeten in aantallen wetten en ambtenaren als uitgedrukt in het totaal der overheidsuitgaven. Op alle beleidsterreinen treden nieuwe bestuurswetten in werking. Voor het omgevingsbeleid noemen we de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) en de Wet milieubeheer (1993). Voor het domein van de sociale zekerheid wijzen we op de Algemene Ouderdomswet (1957), de Algemene bijstandswet (1965) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967).

Belangrijke mijlpalen voor de totstandkoming van het *algemene* bestuursrecht zijn de invoering van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet AROB) in 1976 en die van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994. Beide wetten verruimen voor burgers de mogelijkheid om aan de onafhankelijke rechter een 'second opinion' te vragen. In het laatste kwart van de vorige eeuw weten burgers die van het bestuur een onwelgevalige overheidsbeschikking hebben ontvangen, in steeds grotere aantallen de weg naar de onafhankelijke bestuursrechter te vinden. De eerste empirische wetsevaluatie naar het gebruik dat belanghebbenden van dit ruimer geformuleerde recht op rechtsbescherming maken, krijgt de passende titel: *Een beroep op de rechter* (Schuyt, 1978).

In het kielzooi van deze voortvarende bestuurswetgeving kiezen steeds meer universitaire juristen voor het becommentariëren van de groeiende stroom bestuursrechtspraak. Vóór 1970 stelt de wetenschappelijke beoefening van het bestuursrecht binnen de rechtenfaculteiten nog niet veel voor. Na 1970 verschijnen er tientallen inleidingen in het bestuursrecht, groeit de formatie van de vakgroepen staats- en bestuursrecht, en vult het vakgebied zich met leerstukken en specialisaties: handhavingsrecht, organisatierecht, ombudsprudentie, tweewegenleer, schadebesluit, europeanisering enzovoort. Van een perifere plek emancipeert het bestuursrecht zich tot een van de drie kernspecialismen binnen een eigentijdse rechtenfaculteit.

Voor de oorlog geeft een jurist, Van Poelje, de aanzet tot de wetenschappelijke beoefening van de bestuurskunde. Na de oorlog verplaatst de beoefening van de bestuurskunde zich naar de nieuwe faculteiten der sociale wetenschappen. Aanvankelijk vinden vooral politicologen dat de organisatie en werking van het overheidsbestuur een subdomein van hun eigen vakgebied is: '*subnational and local government*'. In de jaren zeventig krijgen ook sociologen – soms vanuit de organisatiekunde en soms vanuit het evaluatieonderzoek (Korsten & Kropman, 1977) – interesse in al hetgeen zich op het overheidsdomein afspeelt. In deze expansiefase groeien beide kundes uit elkaar.

## METHODEN

Bestuursrechtjuristen bestuderen het openbaar bestuur onder het gezichtspunt van bevoegdheden, normen en rechtsbeginselen: *hoe mag of moet het bestuur besluiten, wat mag de burger in redelijkheid van dat bestuur verwachten?* Bestuurskundigen kijken primair naar het feitelijk functioneren van het bestuur (bestuurskunde als organisatiekunde) en naar de gevolgen van dat bestuurshandelen voor de samenleving (bestuurskunde als beleidswetenschap).

Beide disciplines beschikken over eigen methoden (interpretatie versus analyse) en eigen begrippen (aan het recht ontleende, vaste begrippen

respectievelijk zelf door definitie en theorievorming te kiezen begrippen). We moeten het verschil tussen de empirische benadering der bestuurskundigen en de normatieve benadering der bestuursjuristen niet overdrijven.

Juristen staan niet buiten de werkelijkheid. Bij het voorbereiden van een uitspraak in een geschil van de burger met het overheidsbestuur besteden bestuursrechters veel meer tijd aan het vaststellen van de feitelijke gang van zaken dan aan het vinden en toepassen van het recht.

Bij de bestuurskunde gaat het in eerste aanleg wellicht om *descriptie*: beschrijven, vinden van verklaringen en opstellen van voorspellingen. Maar in de bestuurskunde gaat het uiteindelijk toch om *prescriptie*: het doen van aanbevelingen (Fleurke, 2009). Het formuleren van aanbevelingen is voor een wetenschapper overigens alleen mogelijk indien de keuze voor het gehanteerde normenkader wordt verantwoord en de inhoud van dat normenkader wordt geëxpliciteerd.

In de bundel *De benoemde of gekozen burgemeester*, onder redactie van Korsten e.a. (1992), leveren de bestuurskundige auteurs met hun beschrijvingen, vergelijkingen en analyses veeleer een bijdrage aan het verwezenlijken van een bepaalde waarde, namelijk het meer democratisch en controleerbaar laten functioneren van de gemeentelijke democratie, dan aan het beschrijven en verklaren van de praktijk van het burgemeesterschap. Het bestuurskundige feitenonderzoek is meestal niet waarde vrij. Strikte waarde vrijheid past ook minder goed bij een op toepassing gerichte kunde.

Van bestuursjuristen kunnen bestuurskundigen leren hoe de selectie van een te hanteren normenkader moet worden verantwoord. Van bestuurskundigen kunnen bestuursjuristen leren hoe kan worden bepaald of een spraakmakende casus (een recente rechterlijke uitspraak) een uitzonderlijke situatie betreft (die veeleer de regel bevestigt), dan wel de voorbode is (het topje van de ijsberg vormt) van een verschijnsel dat nog gedurende vele jaren de beleids- en uitvoeringsagenda zal domineren.

## INTERDISCIPLINARITEIT

Dit hoofdstuk begint met de stelling dat beide disciplines voor elkaar de functie van hulpwetenschap vervullen. Zo'n wederzijdse afhankelijkheid kan de kruisbestuiving bevorderen. Helaas is – op een enkele uitzondering na (Zouridis, 2009) – de samenwerking tussen de beoefenaren van beide disciplines niet van de grond gekomen. Sterker nog, de waardering voor elkaars activiteiten ontbreekt. Slechts een enkele bestuursrechtjurist heeft zich in het verleden laten inspireren door de bestuurskunde. Hierbij verwijzen we naar het proefschrift van Gio ten Berge, *Decentraliseren met commissies* (1978).

Veel bestuurskundigen zien juristen als formalisten die zich bezighouden met casuïstiek op microniveau, met een blinde vlek voor politieke invloeds-

uitoefening en voor de bredere maatschappelijke consequenties van besluiten. Omgekeerd hebben veel bestuursjuristen de indruk dat bestuurskundigen slordig formuleren, hun begrippen niet precies definiëren, zaken onderzoeken die iedereen al weet, zich bedienen van enerzijds-anderzijdsformules, zodat je met conclusies van bestuurskundige essays nog alle kanten uit kunt.

Beide beelden vragen om nuancering. De term *formalisme* heeft een negatieve connotatie; een zinloze vorm die geen relatie meer heeft met een bepaald doel of beginsel. Maar in het bestuursrecht heeft de vorm (de rechtsfiguur, de procedure) altijd een inhoudelijke betekenis. De vorm moet immers bijdragen aan de borging van bepaalde, materiële rechtsbeginselen, zoals rechtseenheid en rechtsgelijkheid, maar ook het beginsel dat de democratisch vastgestelde wet conform wordt toegepast. De bestuursrechtelijke vorm heeft altijd een bepaalde reden. (Inspraak)procedures zijn ontworpen om tot zorgvuldig afgewogen, inhoudelijk goed verdedigbare besluiten te komen. Mochten bepaalde procedures in de praktijk niet werken zoals bedoeld, dan kunnen bestuurskundige onderzoekers laten zien in hoeverre en waarom de veronderstellingen achter de onderzochte rechtsfiguur thans niet zo werken als dat in het verleden wel het geval – of de bedoeling – was. Dat bestuurskundigen bestuursjuristen formalisme verwijten, berust op onbegrip over wat de jurist in wezen drijft: *'recht doen door zorgvuldig te werk te gaan'*.

Inderdaad, met gezond verstand kom je ver, maar te stellen dat sociologen in het algemeen en bestuurskundigen in het bijzonder uitzoeken wat iedereen al weet, is te simpel. Nauwgezet en systematisch onderzoek, bijvoorbeeld door een representatieve steekproef dossiers te lichten en door de diverse belanghebbende partijen te interviewen, kan bijdragen aan beter inzicht in de werking van rechtsnormen en het gebruik van rechten. Uit rechterlijke uitspraken (jurisprudentie) alleen valt vaak niet veel af te leiden, deels als gevolg van het gebruik van standaardformuleringen door rechters, zoals: *'de beleidsregel is niet onredelijk'*.

Het gebrek aan waardering voor elkaars werk verklaren wij uit gebrek aan kennis van elkaars invalshoek, methoden en begrippen. Multidisciplinariteit – dus het zelf beoefenen van beide disciplines – is door de uitdijning van beide kennisdomeinen geen eenvoudige opgave (meer). Het is niet eenvoudig de methoden en begrippen van beide disciplines te beheersen. G.A. van Poelje kon deze multidisciplinariteit voor de oorlog nog in de praktijk brengen. Maar sinds beide vakgebieden in sterke mate hun eigen weg zijn gegaan, is deze multidisciplinariteit aan steeds minder onderzoekers gegeven.

Onbekend maakt onbemind: ook strafrechtjuristen en criminologen verstaan elkaar vaak slecht. Ook binnen dat kennisdomein leidt dit onbegrip tot misverstanden en negatieve beeldvorming. Het is goed de beide disciplines



(met hun uiteenlopende methoden en theorieën) uit elkaar te houden. We opteren daarom voor interdisciplinariteit, dus: voor samenwerking tussen beoefenaren van beide disciplines waarbij zij beiden actieve interesse tonen in de ontwikkelingen in het andere vakgebied.

In dit verband begrijpen wij niet dat aan de openbare les van Crinice Le Roy, *De vierde macht* (1969) – overigens een voortreffelijk jurist – indertijd zo'n groot succes ten deel gevallen is. De vierde macht – de ambtenarij – wordt door Crinice Le Roy als feitelijk functionerende macht naast de constitutionele, normatieve machten van wetgeving, uitvoering en rechtspraak geplaatst. Zo worden feitelijkheid en normativiteit – twee gescheiden betekenislagen – door elkaar gehaald. Deze oratie is onzes inziens een duidelijk voorbeeld van een mislukte vorm van multidisciplinariteit.

Voor een fraai voorbeeld van hoe het thema uitvoerende macht ook kan worden behandeld, verwijzen we graag naar het boek van d'Entrèves (1969). In dit werk treffen we drie gescheiden delen aan met betrekking tot de begrippen macht, bevoegdheid en gezag/legitimiteit: 'might, power and authority'. D'Entrèves maakt een haarscherp onderscheid tussen de feitelijke macht (suitoefening), de juridische bevoegdheidstoekenning en de (staatsrechtelijke) legitimiteit van het bestuurshandelen. Hier is sprake van een geslaagde vorm van multidisciplinariteit zoals we die eerder al aantreffen bij Van Poelje.

## NOORDERLICHT

Een gemeenschappelijke poging van Korsten en Stroink om eind jaren negentig een gecombineerde opleiding bestuursrecht en bestuurskunde in samenwerking tussen de Open Universiteit en de Universiteit Maastricht te starten, mislukt wegens gebrek aan steun door de bestuurders van beide instellingen.

De enige plaats in Nederland waar gedurende ten minste twee decennia een vruchtbare samenwerking tussen bestuursjuristen en bestuurskundigen plaatsvindt, is de rechtenfaculteit te Groningen. Hoe valt dat te verklaren? Allereerst uit eigenschappen van de twee onderzoeksleiders van het prille begin: Michiel Scheltema (van oorsprong civilist, die behoefte heeft aan harde gegevens om de ontwerpen voor een nieuwe organisatie van de bestuursrechtspraak en voor de uniformering van het bestuursrecht te onderbouwen) en Marten Oosting (een sociologisch gevormde bestuurskundige die ook jurist is en veel waarde toekent aan het verwezenlijken van materiële rechtsbeginselen). Bovendien beschikt de vakgroep vanaf het begin over een substantieel aantal bestuursjuristen én bestuurskundigen. Ook andere vakgroepen bestuursrecht in den lande hebben een enkele bestuurskundige in dienst genomen, maar zo'n eenling blijkt niet in staat te zijn een substantiële,



bestuurskundige inbreng te leveren aan de onderzoeksprojecten van deze vakgroepen. Daarnaast speelt een rol dat in vrijwel alle universiteiten – behalve Groningen – bestuurskundigen vooral verbonden worden aan een faculteit der sociale wetenschappen of aan een managementfaculteit. Tegenwoordig heeft de naam universiteit (universitas) zijn oorspronkelijke betekenis verloren: de afzonderlijke faculteiten opereren zelfstandig, soms in concurrentie, maar meestal autopoiëtisch. Op veel universiteiten wordt het samenwerken tussen bestuursjuristen en bestuurskundigen door facultaire wegversperringen belemmerd.

Begin jaren tachtig publiceert de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde te Groningen een aantal rapporten met een schat aan statistische gegevens over de werking van het stelsel van bestuursrechtspraak. We doen een greep en noemen de volgende titels: *Kroonberoep en AROB-beroep* (Van Buuren e.a., 1981), *Beeld van de AROB-bezwaarschriftenprocedure* (Breeuwsma e.a., 1982), *Arob-praktijken* (Breeuwsma e.a., 1984) en *Kroongeschillen en het nieuwe bestuursprocesrecht* (Ter Brugge e.a., 1991). Deze Groninger reeks draagt ertoe bij dat landelijk onder bestuursjuristen het besef doorbreekt dat een (her)ontwerp van een stelsel van bestuursrechtspraak en van het algemene bestuursrecht alleen mogelijk is wanneer deze operatie wordt gevoed door aanhoudende, empirische terugkoppeling. In deze eerste reeks onderzoeken gaat het vooral over de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure en over de verschillen tussen het voormalige Kroonberoep en het hoger beroep bij de onafhankelijke bestuursrechter in tweede aanleg. De genoemde onderzoeken zijn heel behulpzaam (geweest) bij het doordenken en bijstellen van de structuurveranderingen die in het stelsel van rechtsbescherming zijn doorgevoerd. Dat een nieuwe generatie onderzoekers deze traditie voortzet, blijkt bijvoorbeeld uit de recente publicatie *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak* (Marseille, 2010).

#### AWB-EVALUATIES

De naam Michiel Scheltema is vooral verbonden aan de gefaseerde, bij wet afgedwongen, uniformering van het algemene bestuursrecht. Tegen dit bij wet afdwingen van een uniform besluitbegrip bestond de nodige weerstand. Elk departement kent zijn eigen uitvoeringsorganisatie, zijn eigen bestuurswetgeving en daarmee ook zijn eigen opvatting over wat een beschikking is en wat een redelijke termijn is om die beschikking te verlenen of daartegen in beroep te kunnen gaan.

De Belastingdienst heeft een geheel eigen besluitbegrip ontwikkeld en gaat heel anders om met bezwaar en beroep dan bijvoorbeeld de gemeenten. Gemeenten hebben hun besluitbegrip vooral afgestemd op het omgevingsbeleid waarin bouwvergunningen, planologische vrijstellingen en standplaats-

vergunningen een centrale rol spelen, en teleurgestelde burgers niet schromen om, of via de politiek, of via de rechter, verhaal te halen.

Toch kan het de bruikbaarheid en kenbaarheid van het bestuursrecht in belangrijke mate ten goede komen wanneer in deze veelsoortige vormen van overheidsbestuur dezelfde definities en uitgangspunten opgeld doen: dus dat de termijn waarbinnen op een besluit moet worden gereageerd, niet verschilt per beleidssector. Om de sceptici tegemoet te komen wordt bij de indiening van de diverse delen van de aanbouwwet Awb steeds een nadere evaluatie in het vooruitzicht gesteld: *'de evaluatie als aflaat'*. Wanneer deze evaluatierapporten enkele jaren later uitkomen, zijn dit even zovele gelegenheden om een kleine(re) reparatie (bijstelling) door te voeren.

Tegelijkertijd bieden deze evaluatiestudies mogelijkheden om antwoorden te krijgen op cruciale vragen. Bijvoorbeeld: *Is de teruggang van het aantal beroepszaken als gevolg van de bezwaarfase (zeefwerking) wel groter dan de aanzuigende werking door het aanbieden van een laagdrempelige eerste voorziening (bezwaar)?*

De Awb (1994) heeft inmiddels drie omvangrijke evaluaties achter de rug (Commissie evaluatie Awb I, II, III, respectievelijk 1996, 2001, 2007). Artikel 11 lid 1 Awb biedt voor deze onderzoeken de wettelijke basis (en verplichting). Al deze Awb-evaluaties kennen een empirisch onderdeel. Er vindt dossieronderzoek plaats naar het feitelijk verloop van bestuursprocessen. Er worden interviews afgenomen met betrokken partijen om hun afwegingen en onderlinge interacties te achterhalen. Methodisch voldoen deze evaluatieonderzoeken aan de gangbare normen. Invloedrijk is vooral het recente onderzoek naar de *Feitenvaststelling in beroep* (Barkhuysen, Damen e.a., 2007). Dit empirische onderzoek levert meer inzicht in de lijdelijkheid (passiviteit) van de bestuursrechter op dan al het jurisprudentieonderzoek dat voor die tijd werd verricht.

## MECHANISMEN

Dankzij het vele empirische bestuursrechtonderzoek is duidelijk komen vast te staan dat het bestaan van een recht of bevoegdheid geenszins wil zeggen dat die bevoegdheid ook feitelijk wordt uitgeoefend. Het gebruik van rechten en de keuze normen na te leven variëren naar de omstandigheden en berusten steeds op afwegingen en interactie. Een wettelijke regeling is geenszins 'selfexecuting'. De feitelijke werking van een regeling berust op afwegingen bij het bestuursorgaan en bij de belanghebbende(n). Deze afwegingen zijn contextueel bepaald. De context verschilt van plaats tot plaats, van tijd tot tijd, van positie tot positie en van sector tot sector. Deze contextualiteit belemmert het vinden van *algemene* verklaringen. Om de algemene patronen op het spoor te komen moeten in het onderzoeksmodel de afwegingen van en de interactie tussen bestuursorgaan en belanghebbende centraal worden gesteld.

Bij het in de vorige paragraaf genoemde evaluatieonderzoek wordt het wiel regelmatig opnieuw uitgevonden. Het verklaringskader dat bij het onderzoek naar de bestuursprocessen wordt gebruikt, wordt ontleend aan een reconstructie van de beleidstheorie die door de wetgever aan de te onderzoeken wetswijziging ten grondslag werd gelegd. Dit is een weinig bevredigende gang van zaken, die niet bijdraagt aan de cumulatie van kennis.

Vandaar het streven om bij onderzoek naar de werking van het bestuursrecht meer en meer aansluiting te zoeken bij algemene theorieën over de (door) werking van bestuursrechtelijke regels. Zo ontstaan inzichten met grotere bruikbaarheid die ook toepasbaar zijn bij ex ante evaluatie van wetsvoorstellen.

Kortheidshalve noemen we drie *mechanismen* die van groot belang blijken te zijn voor de werking van door de overheid bekrachtigde normen en rechten:

1. bevorderen actieve informatieverwerking;
2. direct aanspreken op resultaat; en
3. zichtbaar zorgvuldig doorlopen van geldende procedures.

Al deze drie mechanismen vinden hun verklaring in de algemene sociale theorie. In de eerste plaats maakt het voor de *rechtszekerheid* van belanghebbenden veel uit of de burgers kiezen voor actieve *informatieverwerking*. Ook wanneer de overheidsvoorlichting gebrekkig is, vinden personen die het belang van de regeling of voorziening inzien, de weg de benodigde informatie te vergaren en te duiden. Omgekeerd, ook wanneer de overheid de benodigde informatie op een presenteerblaadje aanbiedt, zullen personen die niet geïnteresseerd zijn slechts overgaan tot oppervlakkige informatieverwerking; hun verwarring neemt niet af; hun rechtszekerheid neemt niet toe. In onderzoek gericht op de verklaring van niet-gebruik van wettelijke aanspraken (Wildeboer Schut & Hoff, 2007) blijkt dat verschillen in actieve informatieverwerking een belangrijke determinant zijn.

Voor de *acceptatie* van voor de burger *onwettige besluiten* is het van groot belang dat de terechte indruk ontstaat dat de overheidsfunctionarissen recht doen aan de situatie waarin de belanghebbende burger zich bevindt. In de jaren zeventig zeiden de bestuurskundigen wel: '*Legitimation durch Verfahren.*' In recent onderzoek van Marseille (2009) naar het belang van de zitting voor een adequate afdoening van bestuursrechtelijke beroepszaken wordt aangesloten bij het in veel onderzoeken bevestigde inzicht dat een proces waarin de burger zijn eigen standpunt kan verwoorden, invloed kan hebben op het proces, waarbij goed naar de belanghebbende wordt geluisterd, de rechter zorgvuldig en deskundig optreedt, veel meer begrip ontstaat voor de uitspraak en een grotere bereidheid ontstaat om een negatief besluit te accepteren dan wanneer alleen de juridische kwaliteit van het rechterlijk oordeel wordt vergroot. Ook in dit onderzoek wordt niet zozeer de beleidstheorie achter de processuele interventie gevolgd, maar wordt voortgebouwd op de algemene

theorie ('*procedural justice*') waaraan vooral de naam van Tom Tyler (2006) verbonden is.

Ten slotte wijzen ze op het algemene inzicht dat overheidsfunctionarissen die belanghebbenden *direct aanspreken* op het voordeel dat dezen van transacties met de overheid hebben verkregen, veel effectiever zijn dan overheidsfunctionarissen die dit voordeel afromen door een eigen bijdrage (*leges*) te vragen, dan wel vanuit een streven naar distantie of afstandelijkheid de belanghebbenden niet aanspreken op het leveren van een tegenprestatie. In haar recente proefschrift laat Karin Faber (2009) duidelijk zien dat re-integratietrajecten waarbij een concrete afspraak wordt gemaakt tussen werkzoekende, re-integratiebedrijf en sociale dienst, effectiever zijn dan trajecten waar een dergelijk commitment niet wordt aangegaan en de traditioneel eenzijdige beschikkingsverlening als transactiemechanisme wordt gehanteerd.

Bestuurskundigen kunnen bestuursjuristen attenderen op de toepasselijke algemene theorievorming. Bestuursjuristen kunnen de bestuurskundigen wijzen op actuele vragen die dringend om een meer fundamentele verklaring vragen.

## CONCLUSIE

Bestuurskundigen en bestuursrechtjuristen hebben elkaar het een en ander te bieden. Ze delen hetzelfde materiële object, maar ze benaderen dat op een verschillende manier. Nu dat object van beider belangstelling meer en meer juridiseert, is het profijtelijk om meer van elkaars inzichten gebruik te maken. Dat lukt overigens alleen indien men zich over en weer in elkaars benaderingen en bevindingen verdiept. In 2009 deden Zouridis en Van Montfort geslaagde pogingen het bestuursjuridisch denken en analyseren toegankelijk te maken voor bestuurskundigen. Ook dit hoofdstuk is een poging de wederzijdse interesse te wekken en daarmee de stap naar een actief volgen van de literatuur op beide vakgebieden te bevorderen.

De bijdrage die de bestuurskunde aan het bestuursrecht levert, bestaat niet alleen in het wetsevaluatieve onderzoek waarin de dragende veronderstellingen achter rechtsfiguren in de praktijk worden getoetst, maar bestaat ook uit het toepassen van algemene, theoretische inzichten op de werking van het bestuursrecht. Als goed voorbeeld denken we daarbij aan publicaties van Korsten en Bressers over de werking van beleidsinstrumenten. Maar we kunnen in dat verband ook verwijzen naar veelbelovende ontwikkelingen op het vlak van theorievorming over (1) actieve informatieverwerking, (2) '*procedural justice*', en (3) de transactiebenadering (het contractsdenken) in relaties tussen bestuurders en bestuurden.

Het inzicht in het (feitelijk) functioneren van het sterk gejuridiseerde openbaar bestuur wordt groter indien beide disciplines samenwerken. Dit kan

leiden tot verbetering van bestuurspraktijk en tot een meer gezaghebbende oplossing van maatschappelijke problemen. Juristen komen ver met gezond verstand en wijsheid, maar nog verder indien hun inzichten worden onderbouwd met feiten en theoretisch inzicht in de onderliggende mechanismen.



*Cor van Montfort*

## INLEIDING

Jarenlang is Arno Korsten voor mij een onzichtbare aanwezig geweest. Het begon begin jaren tachtig, toen zijn kersverse proefschrift *Het spraakmakende bestuur* verplichte literatuur was in de politicologieopleiding in Nijmegen. Veel later vroeg hij mij per telefoon of hij mijn proefschrift kon gebruiken voor een lesboek dat hij aan het maken was. En nog weer later, we zitten al in de 21ste eeuw, trad ik toe tot de redactie van *Bestuurskunde*, waarvan hij net afscheid had genomen. Ik geloof dat we elkaar toen nog steeds niet in levenden lijve hadden ontmoet. Dat is inmiddels gelukkig anders. De hoofdmoot van het werk van Korsten gaat over het lokaal bestuur. Dat zou een zekere eenzijdigheid kunnen suggereren. Niets is minder waar. Een snelle blik op zijn publicaties levert een zeer breed scala aan onderwerpen op. Een greep: leiderschap, collegevormen, planning, democratiemodellen, bestuurskrachtmeting, beleidsevaluatie, competentie management en vertrouwen. De veelzijdige carrière van Arno Korsten weerspiegelt de veelzijdigheid van de bestuurskunde.

Ik wil in deze bijdrage stilstaan bij de vraag wat zo'n veelzijdige discipline tot een relevante discipline kan maken. Een relevante bestuurskunde is in mijn visie meer dan een kunde ten behoeve van bestuurders en politici. Het is ook meer dan een wetenschap die van grote afstand diezelfde bestuurders en politici als buitenaardse en nooit helemaal te doorgronden wezens analyseert. Een relevante bestuurskunde verbindt wetenschap en praktijk met elkaar, brengt de perspectieven van de wetenschappelijke toeschouwer en de besturende deelnemer op zodanige manier met elkaar in contact dat beiden er sterker door worden.

## DE STRIJD DER RATIONALITEITEN

'De bestuurskunde negeert nog te veel de juridische, economische en politieke rationaliteit van de praktijk', stelde Arno Korsten in zijn oratie bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap aan de Open Universiteit in 1988 (Korsten,

1988: 7). Hij zag dit als een belangrijke oorzaak voor het feit dat de bestuurskunde het openbaar bestuur nog weinig te bieden heeft. Ik zou nog een stap verder willen gaan en stellen dat de bestuurskunde niet alleen meer voor het openbaar bestuur zou kunnen betekenen, maar ook aan wetenschappelijke kracht zou kunnen winnen als zij in haar analyses de verschillende rationaliteiten waar Korsten over spreekt, met elkaar kan verknopen en kan laten zien hoe die rationaliteiten de strijd met elkaar aangaan.

De bestuurskunde heeft van oudsher een multidisciplinair karakter (anderen zullen zeggen: de bestuurskunde is geen eigenstandige wetenschappelijke discipline), zo leert ons onder andere het door Korsten en Toonen geredigeerde standaardwerk *Bestuurskunde – Hoofdfiguren en kernthema's* (Korsten & Toonen, 1988). Zij combineert inzichten uit de politicologie, economie, sociologie, filosofie, ethiek, organisatieleer enzovoort. Maar toch. We kunnen wel vanuit allerlei disciplines naar de bestuurlijke werkelijkheid kijken en deze vanuit het betreffende perspectief analyseren, maar het wordt pas echt interessant als we de verschillende perspectieven met *elkaar* confronteren en laten botsen. Wat gebeurt er met een bestuurder in het krachtenveld van markt, macht en moraal? Welke keuzen worden gemaakt, hoe en waarom?

De relevante bestuurskunde maakt die strijd der rationaliteiten op twee niveaus zichtbaar: zij laat zien hoe die strijd in de praktijk uitpakt (zie bijvoorbeeld Van Hout, 2007), maar óók laat zij op conceptueel niveau zien dat die strijd der rationaliteiten leidt tot nieuwe concepten of nieuwe invullingen van oude begrippen. Zo krijgt bijvoorbeeld het begrip 'goed bestuur' een heel andere invulling als we goed bestuur zien als het omgaan met verschillende rationaliteiten dan wanneer we goed bestuur eenzijdig beperken tot het doelrationeel handelen, tot rechtmatig handelen of tot structuren van toezicht en verantwoording (zie bijvoorbeeld Van Montfort, 2004, 2008). Als we goed bestuur bezien vanuit het perspectief van de botsing tussen verschillende rationaliteiten, dan gaat het bij goed bestuur om het telkens weer tijdelijk stollen – in handelingen, principes of structuren – van de duw- en trekkrachten vanuit ideologie, markt, macht, moraal en gemeenschap.

Mijn eigen onderzoek richt zich vooral op goed bestuur bij publiek-private arrangementen. In situaties waarin publiek en privaat met elkaar zijn vervlochten, in termen van geld, doelen of 'incentives', komt die spanning tussen rationaliteiten heel duidelijk naar voren. We zien dat bijvoorbeeld bij de maatschappelijke ondernemingen in de zorg, de volkshuisvesting of het onderwijs. De klant, gebruiker of cliënt in al zijn verschijningsvormen, de overheid, de concurrent, de maatschappij, de visie van de manager en de professional vormen in dit type organisaties een ondoorzichtig geheel van duw- en trekkrachten. De bestuurskundige kan dit spel ontleden, verklaren en van commentaar voorzien zonder zich te vereenzelvigen met een van de partijen of met een bepaalde visie op maatschappelijk ondernemerschap. Hij kan keuzes en (onbedoelde) consequenties zichtbaar maken die anderen liever onbesproken



laten. Ik pleit voor een *kritische* bestuurskunde die niet ideologisch gestuurd of juist cynisch is, maar die wel openbaart en ontmaskert.

#### WETENSCHAP EN WERKELIJKHEID

De strijd der rationaliteiten komt ook tot uitdrukking in de spanning tussen wetenschap en werkelijkheid. De wetenschappelijke rationaliteit die gebaseerd is op taal, argumenten en geloof in kennisopbouw, ontmoet daarbij de juridische, economische en politieke rationaliteit van het onderzochte object, waarin recht, markt, macht en ideologie de belangrijkste coördinatiemechanismen zijn.

Tussen de wetenschappelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit bestaat een tweeledige spanning. Aan de ene kant komt die tot uitdrukking in de spanning tussen wetenschappelijke kennis en ervaringskennis. We kennen de paradoxale situatie dat de bestuurskundige wetenschap uit naam van kennisvermeerdering en waarheidsvinding de werkelijkheid verschaart tot een reconstrueerbaar, kenbaar en talig gegeven. Met deze gereduceerde kennis van de werkelijkheid tracht zij vervolgens de bestuurders te ondersteunen bij het bestuur. Bestuurskundige analyses van bijvoorbeeld leiderschap, goed bestuur, accountability of public management leveren kennis op en deze kennis draagt bij aan een framing van publieke debatten en beleidsaanbevelingen.

Natuurlijk zijn er tal van manieren om de reductionistische blik te beperken en beter te laten aansluiten bij de meervoudige en meerduidige werkelijkheid van politiek en bestuur. Dat kan bijvoorbeeld door meer aandacht te hebben voor storytelling, voor de intuïtieve component in bestuur, interactionistisch beleidsonderzoek, meer gebruik te maken van deliberatieve (vierde generatie) beleidsevaluaties, enzovoort.

Maar de (bestuurskundige) reconstructie van de werkelijkheid zal nooit de werkelijkheid zelf helemaal afdekken. Er zit een gevaarlijk kantje aan als we ons dat onvoldoende bewust zijn, zeker als bestuurskundigen aanbevelingen voor de praktijk doen. De bestuurskunde wint aan kracht naarmate zij zich meer bewust is van de beperkingen van haar analyses. Bescheidenheid, zelfreflectie en twijfel maken in mijn visie de bestuurskunde relevanter en sterker. Vanuit die positie van betrokken, maar bescheiden toeschouwer maakt de relevante bestuurskunde ontregelende analyses, daagt zij bestuurders uit, en ontwikkelt ze verrassende analytische concepten die recht doen aan de meervoudige werkelijkheid.

## KENNIS EN BELEID

De spanning tussen wetenschap en politiek komt niet alleen tot uitdrukking in de relatie tussen wetenschap en werkelijkheid, maar ook in de moeizame relatie tussen kennis en beleid. Kennis en beleid hebben een haat-liefde-verhouding met elkaar. Kennis en 'weten' (laat staan contra-intuïtieve ontregelende bestuurskundige analyses) zijn lang niet altijd welkom bij formulering en uitvoering van beleid. Of om met de Duitse filosoof Peter Sloterdijk te spreken: 'Als het waar is dat kennis macht is, (...) dan is het dus ook waar dat niet elke kennis welkom is' (Sloterdijk, 1984: 44).

Dat wetenschappelijke kennis leidt tot beter beleid is een illusie of op zijn best 'valse hoop'. Kennis wordt vermalen in een politiek-ambtelijke context. De bestuurskundige zou in mijn visie niet moeten proberen deelnemer in dit spel te zijn. De rol van betrokken en ontregelende toeschouwer past beter bij de wetenschappelijke discipline die de bestuurskunde toch ook wil zijn. Dat neemt niet weg dat we met kennis en scherpe analyses verborgen en donkere diepten achter het spiegelende oppervlak van politieke en ambtelijke processen zichtbaar kunnen maken. Relevante bestuurskundigen zijn als stenen in de vijvers van politiek en bestuur. Natuurlijk kan kennis bijdragen aan evidence-based beleid. Maar nog los van het feit dat de houdbaarheid van 'evidence' buitengewoon kort kan zijn in een politiek-bestuurlijke wereld waarin verhoudingen snel veranderen, zou de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline terughoudend moeten zijn in het leveren van 'evidence' ten dienste van beleid. Wat 'werkt' is zo context- en tijdgebonden, dat een reconstructie achteraf wel mogelijk en wellicht zelfs relevant is, maar dat er nauwelijks een toekomstperspectief aan kan worden verbonden: *successen uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst*.

De relevante bestuurskunde wint naar ons idee vooral aan kracht als zij onaangename waarheden aan het licht brengt. Zij ontleent haar relevantie juist aan het toeschouwersperspectief. De toeschouwer die durft en kan zeggen wat de deelnemers niet meer zien of durven. Eigenlijk zijn instituten als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid of de Algemene Rekenkamer wat de wetenschappelijke bestuurskunde wellicht iets meer zou moeten zijn: geen kritische (of zelfs onkritische) vriend, maar een *vruchtbare vijand* van de beleidsmakers (Van Montfort, Michels & Van der Steen, 2008).

## DE TAAL VAN BELEID EN WETENSCHAP

In het voorgaande stelde ik dat het talige karakter van de bestuurskunde zorgt voor een reductionistische benadering van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid. We kunnen op een aantal manieren met die beperking omgaan.

We kunnen in de bestuurskunde op zoek gaan naar meer niet-talige vormen van kennis, en bijvoorbeeld ervaringen, intuïtie, beelden en verbeelding meer ruimte geven. Zo zeggen bijvoorbeeld de Wouter Bos-tapes (door de publieke omroep uitgezonden in maart 2007) meer over leiderschap dat zich in een crisis bevindt dan menig boek over leiderschap. Bestuurskundigen kunnen zich echter ook verbinden met die meerlagige bestuurlijke en politieke praktijk door juist dichter op de politiek-bestuurlijke werkelijkheid te gaan zitten en mee te doen in machtsspelen en ideologische (schijn)gevechten. Deze strategie leidt in mijn visie echter niet tot een relevante bestuurskunde. De talrijke bestuurskundigen die in de media common sense-kennis debiteren en zich op grond van hun academische titel ook als kenners van keukenkastjes manifesteren, zijn de meest zichtbare uitwassen van deze strategie. Deze strategie wordt vaak aangezien voor 'maatschappelijke relevantie'. Ik noem het liever 'uitverkoop'. Deelname van de wetenschappelijke elite aan het maatschappelijk debat, ook over actuele vraagstukken, is prima, maar dan wel vanuit de rol van kritisch betrokken toeschouwer.

Er is nog een derde strategie en dat is de strategie waarin taal met taal wordt bestreden. Niet alleen de wetenschap is een talig domein. Taal en woordkunst zijn ook het goud van de politiek en het openbaar bestuur. Maar taal wordt in de wetenschap en in de politiek op een andere manier ingezet. In de wetenschap gaat het om taal in de vorm van argumenten. In de politiek gaat het om taal als retorica: overtuigingskracht door het oproepen van beelden, het geven van een goed gevoel, het bieden van vertrouwen of het inboezemen van angst. Woorden fungeren daarbij vaak als mantra's: 'crisis', 'vertrouwen', 'leiderschap', enzovoort. Toverwoorden zijn cruciaal voor een effectieve bestuurder of politicus ('yes, we can') (Van Montfort, 2010). Aan de wetenschap de taak om ook deze mythes door te prikken, conceptuele rommelarij aan de kaak te stellen, niet daarin mee te gaan, noch nieuwe toverwoorden aan te dragen, maar dit in het volle besef dat de behoefte aan mythes in de samenleving en in de politiek vaak groter is dan de behoefte aan waarheid.

Moeten bestuurskundigen helpen bouwen aan het vertrouwen dat politiek en bestuur zijn kwijtgeraakt? De ondertitel van de in 2006 verschenen en door Arno Korsten en Peter de Goede geredigeerde, bundel *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur* luidt 'diagnoses en remedies' (Korsten & De Goede, 2006). Met name die remedies zijn fascinerend. In de vorm van twaalf geboden voor inspirerend leiderschap doet Korsten een aantal aanbevelingen. Een van de geboden is 'verval niet in prietpraat' en deze aanbeveling eindigt met 'dan moeten we ons losmaken van bestaande denkkaders of paradigma's en durven 'reframen' (...)' (p. 147). Die aanbeveling geldt niet alleen voor inspirerend leiderschap, maar ook voor een inspirerende bestuurskunde.



DEEL 2

HET SPRAAKMAKENDE BESTUUR



*Arthur Ringeling & Walter Kickert*

#### EEN BEELD VAN DE JAREN ZEVENTIG

*Het spraakmakende bestuur* behoort tot onze kostbare bezittingen. Het is het proefschrift van drs. A.F.A. Korsten; een bijbelachtige productie van meer dan zeshonderd pagina's over de effecten van participatie. Er lijkt, concludeert de jonge geleerde, meer sprake van winst voor de vertrouwensdemocratie dan voor de participatiedemocratie. Burgers blijken te mogen meepraten, maar niet over zaken die strijdig zijn met de agenda van het provinciaal bestuur. Ook biedt inspraak geen tegenwicht tegen centralistische tendenties (Korsten, 1979: 434). Daar lijkt geen woord Spaans bij. Voor bestuurders die inspraak als een modieuze zoethouder wilden hanteren, was het verhaal van Korsten ontluisterend.

Arno Korsten werd bekend met zijn onderzoeken naar inspraak. We schrijven het midden van de jaren zeventig. De studie is daarom zo interessant omdat het tijdsgewricht bijzonder is. In de jaren zestig zijn er breuklijnen ontstaan in het Nederlandse politieke en bestuurlijke stelsel. De verzuiling lijkt haar hoogtepunt te hebben gehad. Er komen nieuwe politieke partijen op. Binnen sommige bestaande politieke partijen vragen vernieuwingsbewegingen om een platform. Op de universiteiten, toch doorgaans niet de meest achterlijke sociale organisaties, is democratisering aan de orde. 'One man, one vote' klinkt het. Dit is niet een uitsluitend Nederlandse ontwikkeling. In de hele westerse wereld kan de roep om democratisering worden gehoord. Maar in elk land heeft het wel een specifieke inkleuring.

De verzuiling dient in Nederland als een organisatievorm voor de mobilisatie van minderheden. We kennen voormannen die als politiek leider van een zuil optreden. En lijdelijkheid van hun volgelingen verwachten. Zij worden op hun wenken bediend (vgl. Daalder, 1964). Het politieke bestel is niet gericht op de ontwikkeling van burgerschap, maar op een zo hecht mogelijke organisatie van een maatschappelijk segment. Gehoorzaamheid en trouw waren dominante waarden. Het volk sloeg aan het eind van de jaren zestig terug en eiste zijn democratische deel op. De vraag is wat er uiteindelijk werd gewonnen. We zijn nu meer dan dertig jaar verder. En we worden geconfronteerd met een openbaar bestuur dat hiërarchischer dan ooit denkt en handelt. Aan Arno

Korsten heeft het niet gelegen. Maar waaraan dan wel? We hebben een aantal verklaringen voor wat we de hiërarchisering van ons politiek-bestuurlijke bestel noemen:

1. de instabiliteit van de politiek en de gevolgen daarvan;
2. pogingen om een steeds grotere greep op de resultaten van het overheidsbeleid te krijgen;
3. de invloed van New Public Management (NPM), een aan de private sector ontleende benadering;
4. de explosieve toename van toezicht en controle;
5. de disciplinerende werking van de Algemene Bestuursdienst.

#### DE INSTABILITEIT VAN DE POLITIEK

Het is al zo vaak beschreven dat het eigenlijk niet meer hoeft: de gevolgen van de ontzuiling voor de bestaande politieke partijen. De verschijnselen worden keer op keer genoemd: dalende opkomst, grotere 'floating vote', steeds minder leden. De verschijnselen zijn in het bijzonder in deze eeuw zichtbaar. Maar al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn politieke stromingen steeds minder zeker van hun aanhang. De achterban volgt niet meer. Elk van de grote stromingen wordt van de ene op de andere verkiezing gehalveerd. Er doet zich ontideologisering voor. Politieke partijen leiden aan functieverlies. Zij zijn niet langer de institutionele verankering van een emancipatiestreven, want die emancipatie is goeddeels gerealiseerd. Zij zijn een rekruterings- en selectiemechanisme voor vertegenwoordigers geworden.

De vraag is alleen: representatie van wie of wat? Met de ontideologisering is de volksvertegenwoordiger steeds minder representant van het grote verhaal geworden. De ingenomen standpunten hebben een sterk pragmatisch karakter. Het kan de ene keer dit zijn en de volgende keer dat. Maar het politieke drama is groter geworden. De dramademocratie, noemt Elchardus (2002) het stelsel. De Beus spreekt van de toeschouwerdemocratie om een aanduiding van de rolverdeling aan te geven. Het zijn ook minder dan vroeger aanwijsbare groepen – katholieken, arbeiders – waarvoor wordt opgekomen. Er is geen vanzelfsprekendheid meer in de verhouding tussen partijvoorkeur en sociaaleconomische of maatschappelijke positie. Ook de representatie is virtueel geworden. Overigens aan twee kanten. Vertegenwoordigers kennen een diepe onzekerheid over wie zij vertegenwoordigen en of dat morgen nog het geval zal zijn. En burgers voelen zich steeds minder vertegenwoordigd.

Dat drama en die rolverdeling zijn alleen maar vol te houden als de politiek haar daadkracht kan laten zien, als de indruk kan worden gewekt dat politici de ontwikkelingen in de greep hebben. Het gaat over uiterlijkheden en minder om feitelijke handelingen. Dat leidt tot uitspraken van Tweede Kamerleden dat zij geroepen zijn om het land te besturen. Kamervragen en moties moeten



de indruk versterken dat zij er bovenop zitten. Dat leidt tot spoeddebatten en daarvoor hoeft nog niet eens iets in de publieke besturing mis te zijn gegaan. Een beperking tot nationale vraagstukken bestaat niet. Een voor een zijn het pogingen om het politieke domein te monopoliseren. De politiek en politieke partijen worden steeds meer synoniemen van elkaar. De politiek heeft het voor het zeggen: burgers, maatschappelijke organisaties zijn aan hun positie ondergeschikt.

#### HET HALFVOLLE GLAS

De resultaten van beleid zijn maar al te vaak 'een halfvol glas'. Margreeth de Boer gebruikte die uitdrukking een keer toen een onzer haar de resultaten van evaluatieonderzoek naar nieuwe milieumaatregelen vertelde. Overheidsbeleid heeft als gevolg daarvan de neiging zich uit te breiden. In 't Veld formuleerde ooit (1982), ironisch naar zijn zeggen, de wet van de beleidsaccumulatie. Of een beleid nu succes heeft of faalt, de reactie is dat er meer van moet komen. Als het beleid succes heeft, valt er politiek eer mee in te leggen. Haagse 'wethouders Hekking' verdringen zich om te delen in het succes. Maar als het beleid faalt, zijn de inspanningen kennelijk onvoldoende geweest en moeten die dus geïntensiveerd worden. Meer middelen is de voor de hand liggende oplossing. Maar zeker zo populair zijn intensiveringen van het beleid zelf. Om de zaak beter in de greep te krijgen gaan beleidsmakers ertoe over om de randvoorwaarden onderwerp van beleid maken (zie Ringeling, 1984).

Trommel (2009) spreekt in dit verband over de gulzigheid van het bestuur. Hij relateert die aan allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de terugtocht van de verzorgingsstaat en de risicomaatschappij. Overheden kunnen zich niet meer permitteren dat er dingen fout gaan, dat er ongelukken gebeuren. En dus worden er regels geproduceerd die met steeds grotere precisie voorschrijven wat het gewenste optreden of gedrag zou moeten zijn. We zijn ver verwijderd geraakt van de gedachte dat regels de vrijheid hebben te dienen. Niet het ongewenste gedrag wordt in regels vastgelegd, maar het wenselijke: Gij zult uw gft scheiden. De beleidsalternatieven worden beperkt tot één.

Maar is de overheid in die voorbije decennia dan niet teruggetreden? Heeft zij zich niet beperkt tot kerntaken? Wie naar de beleidsproductie kijkt, moet daarop neen antwoorden. Natuurlijk, uitvoerende taken zijn vaker in andere, private handen gekomen. Maar daarmee is de beleidsproductie niet verminderd. Integendeel, al die processen van op afstand plaatsen en uitbesteden leiden tot een enorme regelproductie. Wat er extern moet worden geleverd, wordt minutieus omschreven. De ruimte voor andere actoren wordt zo klein mogelijk gemaakt.

## DE BEDRIJFSVOERING CENTRAAL

De wereldwijde hervormingstrend in de westerse wereld van de laatste dertig jaar is het invoeren van allerhande aan het bedrijfsleven ontleende managementtechnieken in de publieke sector: New Public Management. Een trend ontstond in de jaren tachtig vanwege de enorme tekorten op de overheidsbegrotingen van westerse welvaartsstaten. Nadat massaal gekort was op de overheidsuitgaven in nagenoeg elke maatschappelijke beleidssector (de terugtrek van de welvaartsstaat), bleef als enige optie over om met minder geld meer te doen. Hogere effectiviteit en efficiency. Nederland heeft in de termen van de indeling van Pollitt en Bouckaerts (2004) publieke managementhervormingen (modernize-marketize-minimize) niet gekozen voor de politiek-ideologische varianten, maar voor de technocratische 'neutrale' management-variant 'modernize'. Hoe kan het ook anders in onze consensusdemocratie. Zo hoeft de politiek geen pijnlijke keuzes te maken welke publieke taken niet langer door de overheid worden vervuld. Alle publieke taken worden vervuld, alleen ietwat efficiënter, dus zuiniger. Nederland heeft zich ontpopt tot internationaal kampioen efficiencyverbeteraar.

De ambities van New Public Management zijn niet gering. Zij worden heel mooi verwoord in het rapport *Van schaven naar sturen* van de werkgroep Bedrijfsvoering in het kader van de Brede Heroverwegingen in het voorjaar van 2010: 'Onder bedrijfsvoering verstaat de werkgroep de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen de organisatie om de doelstellingen te kunnen realiseren ... Het betreft zowel de primaire processen in de organisatie als de processen die ondersteunend zijn aan het primaire proces.'

Bedrijfsvoering als de alfa en omega, dus. De bedrijfsvoering verdrong voor een belangrijk deel de inhoudelijke beleidsvoering. De beleidsmakers werden managers met het bijpassende jargon. Concentratie van activiteiten in één punt en centralisering van de besluitvorming waren complementaire processen. Maar daar bleef het niet bij.

## STAPELING VAN CONTROLE

In de voorbije periode ontstond ook een wildgroei aan toezicht- en inspectieorganen, door Docters van Leeuwen als 'controlitis' aangeduid (in: Rosenthal & Docters van Leeuwen, 2000) en politiek verwoord in de motie Aptroot (*Kamerstukken II 2005/06, 30 300, XIII, nr. 29*). Op het eerste gezicht lijkt de wildgroei aan toezicht en inspectie een terugkeer naar de klassieke rol van de overheid: regels stellen en toezien op naleving van die regels. Terug dus naar de vroegere rechtsstatelijke overheid. Bij nader inzien blijkt dat de moderne inspecties hun lessen uit het verleden heus wel hebben geleerd. Modern toezicht bestaat

uit meer dan alleen het direct door de overheid toezien op naleving van regels. Zo speelt metatoezicht in tal van sectoren een belangrijke rol.

De hausse aan toezicht en inspectie kent twee oorzaken. Ten eerste New Public Management. Als het mogelijk is overheidsorganisaties te besturen als een bedrijf, dan moet de controle op een vergelijkbare wijze worden ingericht. De doeleinden van het overheidsbeleid moeten 'smart', zoals de Algemene Rekenkamer het noemt, worden geformuleerd. Dat maakt ze controleerbaar. Wat niet controleerbaar is, zou er eigenlijk niet dienen te zijn. De 'maar' van deze redenering is dat de publieke sector al heel veel controlerende organisaties kent, juist als gevolg van zijn specifieke organisatie. Daarmee werden toezichthoudende en controlerende organisaties gestapeld.

De tweede reden voor de versterking van het toezicht was dat steeds meer het idee groeide dat er niets fout mocht gaan. Boutellier (2002) noemde dat, in een specifieke sector, de veiligheidsutopie. Maar de opvatting vatte op bijna elk overheidsdomein post. En als er iets misging, werden er Kamervragen gesteld, werd er een onderzoek geëntameerd. Dan moest de minister naar de Kamer om het uit te leggen. Het was de voortdurende bevestiging van het inzicht dat de overheid overal overging, dat er niets mis mocht gaan en dat als dat gebeurde, de minister verantwoordelijk was. Het was slecht voor de minister als hij naar de Kamer moest komen. Dat moest dus worden verhinderd. Dus maakte de wetgever niet alleen steeds meer regels, in de overtuiging dat met de regels het kwaad kon worden uitgebannen. De risicomaatschappij had haar eigen politieke vertaling gevonden.

#### DE DISCIPLINERENDE WERKING VAN DE ALGEMENE BESTUURSDIENST

De opbouw van de verzorgingsstaat was mede het product van ter zake kundige beleidsambtenaren. Op Volkshuisvesting, bijvoorbeeld, zaten ambtenaren die het beleidsdomein kenden als hun broekzak. Het was hun terrein. Als jong ambtenaar waren ze begonnen en ze waren steeds grotere deskundigen op het terrein geworden. Een enkele was gepromoveerd op het beleidsonderwerp (vgl. Floor, 1971). Ze wisten van de hoed en de rand. Hun discours vond plaats met andere deskundigen, op de instellingen van hoger onderwijs, bij de woningcorporaties, de bouwsector en de grote gemeenten. Er was een Raad voor de Volkshuisvesting waar de deskundigen elkaar troffen. Er bestonden wetenschappelijke instituten als het NIROV, het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Natuurlijk had dat ook nadelen. Want: waagde het niet om aan het betreffende terrein te komen. De deskundige beleidsambtenaren verdedigden het te vuur en te zwaard. De ingrepen kwamen meestal van niet-deskundigen. Van de politiek bijvoorbeeld. Daar moest dus weerstand tegen worden geboden. De minister moest dan even worden bijgepraat, wat zo veel wil zeggen als op

de hoogte worden gebracht van de redenen waarom het beleid zo in elkaar stak. Kennis die hij of zij niet had, moest even worden bijgebracht (vgl. ook Metzke, 2010). Het is het gedrag dat nu nog zichtbaar is op beleidsterreinen als volksgezondheid, defensie en buitenlandse betrekkingen.

Maar op een flink aantal andere beleidsterreinen is de situatie grondig gewijzigd. Daar zijn twee belangrijke redenen voor. De eerste is de afbouw van het stelsel van adviesorganen in ons land. Dat is een proces dat al zo'n 25 jaar aan de gang is. In de jaren tachtig verscheen het rapport van de commissie (!) Van der Ploeg, die een drastische vermindering van het aantal adviesraden bepleitte. Medio de jaren negentig werd dat verhaal herhaald. Er zou niet meer dan één adviesraad per departement moeten bestaan. En in deze eeuw werden opnieuw pogingen gedaan om de deskundigheid de centrale overheid uit te organiseren.

De tweede reden sorteerde nog meer effect. Dat was de vorming van de Algemene Bestuursdienst. Om het notoire probleem van interdepartementale verkokering tegen te gaan werd ingezet op interdepartementale mobiliteit. Hogere ambtenaren verkasten om de zoveel jaar van het ene departement naar het andere. Zaten zij eerst bij Welzijn, dan zaten zij vier jaar later bij Openbare Orde en Veiligheid, om vervolgens bij Defensie terecht te komen. We noemen maar een willekeurig patroon. Bij dergelijke bewegingen kon je van één ding zeker zijn: de kennis van het betreffende terrein was bij de komst niet groot. En als zij de benodigde kennis werkende weg hadden opgebouwd, verdwenen zij weer naar een ander beleidsterrein. Daar herhaalde die ontwikkeling zich dan.

De inhoudelijke verbondenheid met een bepaald departement werd op die manier minder. Dat werd niet als een bezwaar gezien. Er viel immers genoeg te doen. Zij moesten een tent runnen. Management dus. En niet te ontkennen valt dat de betrokkenen daar een hoop van afwisten. De vraag was alleen of je fatsoenlijk leiding kon geven aan een departementale eenheid als je van de inhoud weinig verstand had.

Het veruit belangrijkste effect van de Algemene Bestuursdienst lag op een ander vlak. In belangrijke mate verdween het comparatieve voordeel van ambtenaren ten opzichte van politici. Het voordeel kan op verschillende wijzen worden aangeduid: inhoudelijke kennis versus draagvlak, deskundigheid versus macht, continuïteit versus wisseling van de wacht. Veel van de typeringen die in de loop van de tijd verbonden zijn geraakt met het onderscheid tussen politiek en bestuur zijn hier van toepassing (vgl. Waldo, 1948). Politici en topambtenaren kregen meer dezelfde kenmerken dan in het verleden. Met inbegrip van het politieke kleurtje.

Daarmee veranderde ook hun onderlinge verhouding. Want de beleidsambtenaren verloren een deel van hun machtsbasis, namelijk deskundigheid op het inhoudelijke terrein. Ze konden gemakkelijker worden ingezet als uitvoerders van een politiek programma. Niet dat dergelijke programma's steeds

uitblonken door grote helderheid. Maar de beleidsalternatieven werden minder dan hiervoor door de ambtelijke organisatie bedacht. Daarmee kon je als minister ook gemakkelijker van bepaalde ambtenaren af. Het leverde minder verlies van deskundigheid op dan in het verleden. En ook het verzet van de ambtelijke organisatie werd geringer. Het was meer: u vraagt, wij draaien (vgl. voor de verschillende rollen Ringeling, 2007). De ambtelijke dienst was immers ondergeschikt aan de politiek. Wij dienen de minister, is nu het leidende beginsel, in plaats van: wij dienen de inhoudelijke zaak. Het gaat minder om het milieuvraagstuk, maar om de minister van Milieu. De hijgerigheid van het politieke bedrijf wordt onderdeel van de cultuur van de ambtelijke top. En, maar dat terzijde, de afstand tot de werkvloer wordt er alleen maar groter door (vgl. Metze, 2010).

#### PROFESSIONALITEIT EN POLITIEK

Na de hoogtijdagen van publiek management in de jaren tachtig en negentig hebben zich aan het eind van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw ook tegentrends voorgedaan. Met name in professionele organisaties zoals ziekenhuizen, universiteiten en de rechterlijke macht was de spanning tussen de inhoudelijke professionals en de nieuwe managers hoog opgelopen. In de ogen van professionals was publiek management goeddeels gedegenereerd tot een vorm van virtueel boekhouden, het meten van allerlei onzinnige prestatie-indicatoren, en bovenal het financieel afrekenen daarop. Zelfs de politiek begon op te merken dat in het onderwijs en de gezondheidszorg het managementdenken wel erg ver doorgeslagen was.

In wat vroeger het maatschappelijke middenveld heette, ontstonden als gevolg daarvan discussies over het eigen beleid van die instellingen en de controle ervan en over salarissen (de Balkenende-norm). De pavlovreactie is: het politieke primaat, wij zijn de baas en wij organiseren de rest onder ons. Maar ook binnen het overheidsapparaat kan die reactie worden waargenomen. Politici claimen een primaat dat zij kwijt zijn of lijken te zijn. Er is geen ruimte voor adviesorganen met een onafhankelijk oordeel. Functionele organisaties krijgen het moeilijk.

Er doet zich een interessante tegenspraak voor tussen het steeds meer willen beheersen door de politieke instituties zelf en tegelijkertijd zich onderwerpen aan het oordeel van deskundigen. Verkiezingsprogramma's worden aan het Centraal Planbureau voorgelegd. Oordelen over ziekte en dood, over medicijnen of over milieueffecten worden (doorgaans) aan deskundigen overgelaten. Want de groei van deskundigheid is onmiskenbaar. En die groei is moeilijk door de politiek bij te benen.

De invloed van de deskundigen lijkt een politiekvrije sfeer te creëren. Het is een tendens die van oudsher zichtbaar is op het terrein van het onderwijs,

de volksgezondheid en het rechtsleven. Allerlei andere beleidsdomeinen lijken zich daarbij aan te sluiten: milieu, sociale zaken, jeugdbeleid, arbeidsbemiddeling. Het is allemaal het werk van deskundigen geworden. Zij zijn hoogopgeleid en ze proberen de wettelijke voorschriften en hun deskundige oordelen met elkaar in verband te brengen, hoe lastig dat soms ook is.

Die existentiële onzekerheid van de machthebbers wordt nog eens versterkt door wat de marginalisering van de politiek kan worden genoemd. Professionals, juristen, economen, technocraten, medici enzovoort maken aan politici duidelijk dat zij amateurs zijn op het professionele terrein. Dat versterkt de neiging van de georganiseerde politiek om ontwikkelingen in de hand te willen houden, zelf centraal te staan en de besluitvorming te centraliseren. Problemen, afwegingen worden als politiek van aard geafficheerd om de relevantie van de eigen positie duidelijker te maken.

#### DEMOCRATIC GOVERNANCE

Na de periode van New Public Management herontdekken we ook de verloren burger en het democratisch bestuur. Die burgers waren een beetje uit het zicht geraakt door de eenzijdige intern-organisatorische focus op effectiviteit, efficiency en management. De gemeente Tilburg is daarvan een voorbeeld: tegen de tijd dat medio jaren negentig de Duitsers, Zwitsers en talloze andere buitenlanders daar op bezoek gingen om het wereldberoemde 'Tilburg-model van NPM' te aanschouwen, was Tilburg zelf bezig met een volgende hervorming om de uit het zicht geraakte burger meer centraal te stellen.

In de politieke en bestuurswetenschappen treedt een herontdekking van *democratic governance* op. De overheid stuurt niet langer top-down hiërarchisch, maar bottom-up, horizontaal inter-organisatorisch, tezamen met de vele andere actoren in het complexe netwerk van publieke beleidsvormingsprocessen.

Het belangrijke tegenargument tegen de opvatting dat het openbaar bestuur hiërarchiseert, is dan ook het 'governance'-verhaal. Maar is dat nu empirie of de wijze waarop wij vanuit de academie naar de empirie kijken? In onze opvatting vooral het laatste. Want de governancebenadering is vooral ontwikkeld door onze collega's uit de Angelsaksische landen. Dat zijn landen met een scherpe tegenstelling tussen publiek en privaat. Zij kregen oog voor het verschijnsel dat de publieke gezagsdragers de steun en medewerking van partners uit de private sector nodig hadden. En omgekeerd. Voor ons, afstammelingen van het Rijnlandse model, was dat oud nieuws. Sterker nog, we hadden institutionele constructies gemaakt om de governance in te bedden. We noemden het de overlegeconomie, zetten werkgevers en werknemers bij elkaar aan tafel in de Stichting van de Arbeid, maakten bedrijfsschappen en product-schappen en hadden een Sociaal-Economische Raad die het geheel overzag

en bewaakte. Arbeidsconflicten zoals in Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk waren bij ons relatief zeldzaam. Nederland ging prat op het geringste aantal stakingsdagen van Europa. Dat duidde op een goed vestigingsklimaat voor buitenlandse ondernemingen.

Als gevolg daarvan kende de staat ook niet de centraliteit zoals dat bijvoorbeeld in Frankrijk het geval was. De eerdergenoemde verzuiling droeg daar ook het nodige aan bij. Soevereiniteit in eigen kring, het subsidiariteitsbeginsel en functionele decentralisatie waren slagwoorden om centrale overheidssturing beperkt te houden. Ook ten tijde van de Republiek der Verenigde Provinciën was er geen sprake van een sterke centrale staat. Integendeel, de provincies hadden het voor het zeggen, en daarbinnen de rijke handelssteden. Hiërarchische top-down overheidssturing heeft in Nederland eigenlijk bijna nooit bestaan. Eigenlijk was de naoorlogse opbouw van onze welvaartsstaat, met inbegrip van de hoogtijdagen van centrale overheidsplanning, een uitzondering in onze historie (vgl. Kickert, 2000).

In de jaren negentig deed zich in Nederland een ontwikkeling voor die juist tegen de idee van democratic governance inging. Het kabinet-Kok 1 kondigde het politieke primaat af. Wat betekende dat? Dat de politiek het voor het zeggen moest hebben en niet allerlei maatschappelijke groeperingen, niet vertegenwoordigers van het georganiseerde bedrijfsleven of van de vakbonden. De politiek moest haar daadkracht tonen. Het moest afgelopen zijn met het gepolder. Als het aan de VVD had gelegen, was het einde oefening voor de SER geweest. Maar zo ver kwam het niet. Het georganiseerde bedrijfsleven bleek een nuttig politiek vehikel, een voorbeeld voor de organisatie van de overheid, een partner als het ging om Public-Private Partnership. De roep om krachtadig ingrijpen en snelle besluitvorming door de politiek werd er niet minder op. Het poldermodel was door sommige groeperingen allang bij het oud vuil gezet.

De betekenis van het motto 'primaat van de politiek' veranderde een beetje. Er waren immers nog voldoende anderen die de politiek voor de voeten konden lopen. Niet in de laatste plaats ambtenaren. De verhoudingen moesten weer helder worden gemaakt: de politiek besliste, de ambtenaren dienden de politiek.

Het is de vraag of burgers een grotere plaats in deze ontwikkelingen wordt toegekend. Allerlei constitutionele verbeteringen van de positie van burgers in het politieke proces, zoals referenda of de verkiezing van ambtsdragers, werden onder het Haagse tapijt geschoffeld. Tegelijkertijd deden sommige gemeenten pogingen het democratische karakter van hun besluitvorming te versterken (vgl. Edelenbos, 2000; Edwards, 2003). Maar veel van die pogingen stuitten op het zelf afgekondigde primaat van de politiek. Dus of er van die 'democratic governance' in ons land zo veel terecht zal komen, is meer en meer dubieus. Ondanks verdienstelijke oproepen daartoe (vgl. Raad voor het openbaar bestuur, 2010).



## VOORBIJ NPM OF TOCH TERUG?

De huidige economische crisis leidt waarschijnlijk weer tot tien jaar drastisch bezuinigen in de publieke sector. Gaan we wederom een periode tegemoet waarin publiek management en efficiencyverhoging de toverwoorden zijn? We waren net aan het bijkomen van New Public Management. Er waren sinds eind jaren negentig tegentrends ontstaan die erop leken dat het einde van deze managementbeweging nabij was. Waren de hoogtijdagen van NPM voorbij of keren we er weer naar terug?

De huidige economische crisis is ernstiger dan die in de jaren tachtig. De Staat heeft ditmaal gigantische schulden gemaakt door de bankensteun. De tekorten op de overheidsbegroting zijn ditmaal zo groot dat een NPM-achtige efficiencyslag nooit voldoende kan zijn om die weg te werken (vgl. ook Tjeenk Willink, 2010).

Dus is politieke prioriteitstelling noodzakelijk. Maar dat lukt heel moeizaam in onze consensusdemocratie. De politiek heeft in haar onmacht ambtelijke heroverwegingswerkgroepen ingesteld. Die mochten de 20%-bezuinigingsvarianten bedenken. En de reacties op de per 1 april ingediende heroverwegingsrapporten waren navenant: alle betrokken partijen schreeuwden moord en brand. Vergelijk deze operatie met de heroverwegingen van de jaren tachtig en de kerntakendiscussie in de jaren negentig, en het Programma Andere Overheid in deze eeuw. Zij zijn een voor een mislukt, mede omdat de politiek haar vingers niet heeft durven branden.

Gaat de politiek dus toch kiezen voor de minimale varianten in de twintig ambtelijke heroverwegingsrapporten? In de twintig rapporten bestaan die voor het overgrote deel namelijk uit efficiency- en rendementsmaatregelen. De Nederlandse overheid is met die maatregelen en de kaasschaaf decennialang goed weggekomen. Waarom zou de politiek dan nu wel haar nek uitsteken? Onzes inziens gaat dat voorbij aan het kernprobleem. Namelijk, hoe het politieke bestel zodanig kan worden ingericht dat het meer mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van burgerschap.

Het proefschrift van Arno Korsten bevat een stelling waarmee wij vandaag de dag nog altijd ons voordeel kunnen doen. Die stelling luidt namelijk: 'Dat van bepaalde vernieuwingen van het Nederlandse politieke systeem niet veel terecht is gekomen, vermindert niet de noodzaak tot vernieuwing.'

Zo is het maar net. Mogelijk is die noodzaak nu wel veel groter dan in de jaren zeventig. Want de geëmancipeerde burger lijkt een beginneling in het politiek-bestuurlijke domein. De politiek is steeds meer in handen gekomen van lieden die niet 'voor' maar 'van' de politiek leven (Peper (2002) gebruikt die weberiaanse typering). Het politiek cynisme is groter dan ooit. Dat krijg je ervan als burgers voortdurend wordt voorgehouden dat politiek over het eigenbelang gaat en weinigen zich herkennen in de vertolking van dat belang. Er is dus werk aan de winkel. Zeker onder de huidige politieke en economische



omstandigheden. Het wordt hoog tijd dat het hiërarchiserende Nederlandse politieke systeem wordt vernieuwd. Het gaat om cruciale veranderingen in het democratische bestel. De paradox is echter dat die moeten worden bewerkstelligd door actoren die daar weinig politieke baat bij zullen vinden.



## OP WEG NAAR SPRAAKMAKEND BESTUUR: DE STAND VAN ZAKEN

### Over de effecten van participatie in beleidsprocessen

*Pieter Tops & Igno Pröpper*

#### INLEIDING

*Het spraakmakende bestuur*, de dissertatie van Arno Korsten uit 1979, is een van de eerste grote studies naar de betekenis en effecten van inspraak. Op een minutieuze wijze worden inspraakprocessen rond streekplannen in de provincie Gelderland geanalyseerd en in een breder theoretisch perspectief geplaatst. De eindconclusie is stevig geformuleerd en luidt als volgt:

‘Inspraakprocedures lopen het risico te verworden tot een nieuwe vorm van politiek eunuchisme oftewel tot een akklamatietechniek (instemmingsprocedure). De oude vorm van eunuchisme was dat heersers zich omringden met adviseurs van wie weinig politiek gevaar was te duchten. Het laten bestaan van dergelijke procedures, die wel leiden tot massaloyaliteit maar de machtsverhoudingen onaangetaast laten, kan er op den duur toe bijdragen dat burgers zich van door een overheid aangeboden inspraak afwenden en harde actiemiddelen gaan hanteren.’ (Korsten 1979: 442)

Dat van die harde actiemiddelen is slechts ten dele uitgekomen (maar de opkomst van kraak-, antikernenergie- en antikruisrakettenbewegingen eind jaren zeventig, begin jaren tachtig wees wel in die richting), en van massaloyaliteit is geen sprake geweest. Toch legt Korstens conclusie wel de vinger op de zere plek van inspraak en wat daarna allemaal is gekomen. Dienen zij primair als een middel om draagvlak voor beleid te vergroten, en zijn zij in hun kern een vorm van politieke beheersing en repressieve tolerantie? Of zijn zij een manier om directe invloed en zeggenschap van burgers op publieke besluitvorming te vergroten, en daarmee een manier om democratie te verdiepen en versterken? In de terminologie van Korstens theoretisch model: dienen zij ter versterking van de representatiedemocratie of van de participatiedemocratie?

Een constante in de ontwikkeling van de afgelopen veertig jaar lijkt te zijn dat initiatieven aanvankelijk geworteld zijn in opvattingen over nieuwe vormen van democratie die de grenzen van de bestaande vormen overschrijden, maar dat zij gaandeweg hun scherpe kanten verliezen en worden ingepast in de kaders van de gevestigde representatieve democratie. Op deze wijze kon het door Korsten nog niet worden geformuleerd, zijn studie ging immers over de opkomst van inspraak – het begin van de eerste democratiseringsronde –, maar zijn hiervoor aangehaalde eindconclusie legt wel scherp de spanning en het dilemma bloot.

### *Generaties burgerparticipatie*

De geschiedenis van burgerparticipatie is grofweg in drie generaties onder te verdelen (Tops e.a., 1999). De eerste generatie betrof de opkomst en institutionalisering van inspraak in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. De tweede generatie bestond uit de opkomst van interactieve besluitvorming en coproductie in de jaren negentig van de vorige eeuw en de eerste jaren van deze eeuw. Een derde generatie is de afgelopen jaren tot ontwikkeling gekomen en bestaat uit vormen van doe-democratie en vitale coalities, waarin burgers in een actieve en ontwikkelende rol worden geplaatst. Tegelijkertijd zien we vooral op het niveau van de rijksoverheid een ordening en stroomlijning van inspraakprocessen, die zich enerzijds inpassen in de logica van de representatieve besluitvorming, maar tegelijkertijd ook kansen bieden voor een herkenbare en productieve rol van burgers. Op deze laatste ontwikkeling zullen wij verderop in onze bijdrage uitgebreid ingaan. Eerst zullen we de verschillende generaties burgerparticipatie nader schetsen.

Inspraak was ooit een vernieuwend fenomeen. Begin jaren zeventig was het de formule waarmee het bestuur zich openstelde voor de wens van veel burgers tot directe invloed op overheidsbeslissingen. Veel leek aanvankelijk ook mogelijk onder de noemer van inspraak; het was een breed begrip, waaronder men zowel hoorzittingen als democratisch zelfbeheer kon verstaan. Langzaam maar zeker werd het echter ingekaderd en versmald. Bestuurders en ambtenaren raakten ingespeeld op inspraakactiviteiten. Burgers kregen 'recht' op inspraak, maar moesten daar ook een prijs voor betalen. Meer en meer werd de inspraak zo georganiseerd dat vooral de politiek en de bureaucratie er goed mee uit de voeten konden. Inspraak moest zich aanpassen aan het ritme van de ambtelijke procedures en de politieke besluitvorming. De grenzen van inspraak werden steeds nauwer gedefinieerd. Inspraak raakte geïnstitutionaliseerd en ging tot het standaardrepertoire van het openbaar bestuur behoren.

Begin jaren negentig ontstond er een nieuwe generatie van burgerparticipatie. Gezocht werd naar nieuwe vormen, die de grenzen van inspraak zouden over-

schrijden. In het kader van bestuurlijke vernieuwing werden nieuwe manieren ontwikkeld om invloed en betrokkenheid van burgers te organiseren. Samenpraak en coproductie zijn termen die opduiken, maar uiteindelijk wordt interactieve besluitvorming de dominante aanduiding. Uitgangspunt is dat burgers onmisbare medeproducenten zijn van oplossingen van maatschappelijke vraagstukken waar de (lokale) overheden voor staan. Er worden manieren ontwikkeld om burgers vroeg in de besluitvorming te betrekken, al bij de definitie van het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Maatwerk wordt mogelijk, met als uitgangspunt dat iedere situatie anders is. Ook deze benadering maakt aanvankelijk veel enthousiasme en vernieuwing los, maar wordt gaandeweg in de standaardrepertoires ingepast. Interactieve besluitvorming wordt een van de fasen in het besluitvormingsproces, dat zich aan de dominante logica en ordening daarvan dient aan te passen. Het vernieuwende en experimenterende karakter verdwijnt daarmee naar de achtergrond. De inpasbaarheid in ambtelijke beleidsvoorbereiding en politieke besluitvorming wordt er door vergroot.

Een nieuwe generatie die wellicht aan het opkomen is, bestaat uit de ontwikkeling van participatievormen die een actieve en concrete betrokkenheid van burgers willen ontwikkelen. Zij zijn meer op handelen dan op praten gericht. Gesproken wordt daarom wel van een doe-democratie, of ook wel van vitale coalities, waarin het actiegerichte karakter een stimulans van de vitaliteit zou moeten zijn. Van een brede en uitgekristalliseerde beweging is veel minder sprake dan bij de vorige generaties het geval was. Afgewacht moeten worden of en op welke wijze ook deze initiatieven door de dominante orde zullen worden geabsorbeerd.

#### PARTICIPATIE IN HET TEKEN VAN SLAGVAARDIG BESTUUR

Tegelijkertijd is er sprake van een ontwikkeling bij de rijksoverheid, waarvan het uitgangspunt helemaal niet is om een vernieuwende en grensverleggende vorm van democratie te vinden. Integendeel, het gaat om een stroomlijning en zo goed mogelijke inpassing van participatieprojecten in de bestaande instituties van de representatieve democratie. Dat lijkt een realistisch uitgangspunt, gegeven de ervaringen met vernieuwende vormen zoals zojuist beschreven.

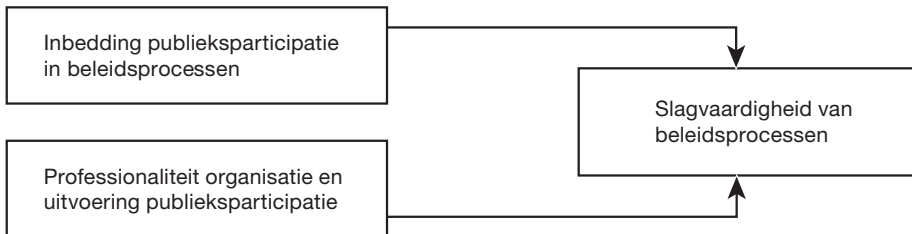
De vraag hoe participatie het beste kan worden ingepast in onze bestaande representatieve democratie, is mede ingegeven door de veronderstelling dat de overlegcultuur die we in Nederland kennen leidt tot stroperige besluitvorming en vertraging in de uitvoering van beleid, programma's en grote projecten (zie bijvoorbeeld Hendriks & Toonen, 1998). Beleidsprocessen zijn stroperig, omdat publiekparticipatie vaak nog slecht ingebed is in beleidsprocessen en

onvoldoende professioneel wordt georganiseerd en uitgevoerd (zie bijvoorbeeld Werkgroep Inspraak, 2006; Nederveen, 2007; Nationale Ombudsman, 2009; Pröpper, 2009). Zeer recent constateerde de commissie-Elverding nog dat vertraging bij de uitvoering van infrastructurele projecten onder andere komt door het grote aantal inspraakmomenten dat in besluitvormingsprocedures is ingebouwd. De commissie doet in haar advies *Sneller en beter* ook enkele handreikingen om inspraak en participatie zodanig vorm te geven dat ze geen belemmering vormen voor de slagvaardigheid van beleidsprocessen of deze zelfs kunnen bevorderen.

In de rest van dit hoofdstuk gaan we op deze ontwikkeling in. We doen dit aan de hand van een onderzoek naar de toepassing van Inspraak Nieuwe Stijl. De centrale vraag daarbij is: *In hoeverre bepaalt de wijze waarop publieksparticipatie is vormgegeven de slagvaardigheid van beleidsprocessen?*

Bij de vormgeving van publieksparticipatie richten we ons in het bijzonder op (1) de inbedding van publieksparticipatie in beleidsprocessen en (2) de professionaliteit van de organisatie en uitvoering van publieksparticipatie, vanuit de veronderstelling dat deze twee factoren de slagvaardigheid van beleidsprocessen kunnen bevorderen (zie figuur).

**Figuur: Conceptueel model**



## INSPRAAK NIEUWE STIJL EN PUBLIEKSPARTICIPATIE

*Inspraak Nieuwe Stijl* is een denkrichting die is uitgewerkt door de Werkgroep Inspraak. Het Centrum Publieksparticipatie – een interdepartementaal expertisecentrum op het gebied van inspraak en participatie, voorheen het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat – heeft bij de besluitvorming over het advies van de Werkgroep Inspraak van het kabinet de opdracht gekregen om de resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl te onderzoeken. Doel van het onderzoek was om te bepalen of Inspraak Nieuwe Stijl rijksbreed moest worden ingevoerd.

Het onderzoek vormde de basis voor het rapport *Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming* van het Centrum Publieksparticipatie aan het kabinet. Het kabinet heeft het rapport en de bijbehorende *Code Publieksparticipatie Sneller en Beter* vastgesteld als rijksbrede richtlijn voor publieksparticipatie (*Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 7*). Het onderzoek geeft door de combinatie van een brede kwantitatieve en een diepgaande kwalitatieve aanpak inzicht in de state of the art van publieksparticipatie in Nederland en is daarom ook zeer geschikt om de centrale vraag van dit artikel te beantwoorden.

*Inspraak Nieuwe Stijl, waar hebben we het over?*

Inspraak Nieuwe Stijl is een denkrichting die bestaat uit twee onderdelen (Werkgroep Inspraak, 2006):

1. Het organiseren van publieksparticipatie in twee opvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit: consultatie en finale belangentoets. Daarbij is consultatie gericht op het benutten van ‘meedenkkracht’ van partijen uit de samenleving in een zo vroeg mogelijke fase van het beleidsproces. Het proces wordt afgesloten met een finale belangentoets die in het teken staat van een laatste inhoudelijke toets van het te nemen besluit.
2. Borging van de kwaliteit van publieksparticipatie door professionalisering. De werkgroep heeft deze professionaliteit verwoord in tien algemene principes van goede publieksparticipatie:
  - a) Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer diegene aan het proces.
  - b) Maak vooraf een procesplan en publiceer dit.
  - c) Ken en mobiliseer alle belanghebbenden.
  - d) Organiseer kennis.
  - e) Wees een geloofwaardige gesprekspartner.
  - f) Communiceer helder, op het juiste moment en modern.
  - g) Wees helder over de verschillende rollen en over wat er gebeurt met de resultaten.
  - h) Eisen stellen mag.
  - i) Leg verantwoording af.
  - j) Doe geen consultatie om de consultatie.

*Publieksparticipatie*

In aansluiting bij terminologie die rijksbreed wordt gehanteerd, gebruiken we in dit artikel de term publieksparticipatie. Hier verstaan we onder alle vormen van deelname van georganiseerde en ongeorganiseerde burgers uit de samenleving aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming en/of evaluatie van beleid. De tabel hierna geeft een indruk van de aspecten waarnaar we bij

inbedding, professionaliteit en slagvaardigheid hebben gekeken (Pröpper e.a., 2009).

**Tabel: De begrippen inbedding, professionaliteit en slagvaardigheid uitgewerkt**

<b>Inbedding</b>	<b>Professionaliteit</b>	<b>Slagvaardigheid</b>
<i>Aansluiting consultatie en finale belangentoets</i>	<i>Methodisch werken</i>	<i>Kwaliteit besluit</i>
Juiste keuze consultatie en belangentoets	Aanwezigheid van een procesplan	Bruikbare inbreng
Inhoudelijke aansluiting	'Maatwerk' (aansluiting bij relevante basiscondities)	Doorwerking bruikbare inbreng in het besluit
participatiemomenten	Expertise	<i>Snelheid beleidsproces</i>
Procesmatige aansluiting	<i>Zicht hebben op relevante basiscondities</i>	Doorlooptijd
<i>Bestuurlijk commitment</i>	Aanwezigheid van een situatieschets	<i>Kosten</i>
Duidelijkheid bestuurlijke verantwoordelijkheden	Actoranalyse	Besluitvormingskosten
Steun voor wijze van publieksparticipatie	<i>Goed verwachtingenmanagement</i>	<i>Procesresultaten</i>
Betrokkenheid	Communicatie over invloed participanten	Draagvlak
Middelen voor publieksparticipatie	Verantwoording voortgang	Tevredenheid over proces
Inhoudelijke randvoorwaarden	Geloofwaardigheid als gesprekspartner	

#### INBEDDING EN PROFESSIONALITEIT: NOG EEN WERELD TE WINNEN

De inbedding van publieksparticipatie in het algehele beleidsproces en de professionaliteit van de organisatie en uitvoering van publieksparticipatie zijn over het algemeen nog beperkt. Bij ongeveer een derde van de publieksparticipatieprocessen is op dit moment sprake van een zekere inbedding én professionaliteit. Als we alleen kijken naar professionaliteit, is het beeld iets positiever: 47% van de processen is in enige mate professioneel georganiseerd en uitgevoerd.

Illustratief is het voorbeeldproject Locatie Valkenburg. In het project stond men voor de opgave om een integrale structuurvisie op te stellen voor de herontwikkeling van de voormalige vliegbasis Valkenburg. Aan burgers is onder andere gevraagd welke voorkeuren zij hebben voor het aantal te bouwen woningen, de groenvoorzieningen in de wijk en de inrichting van twee groene buffers. Het project kent een behoorlijk professionele aanpak: de projectorganisatie liet zien goed inzicht te hebben in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rond deze opgave en in de kansen en risico's voor het hele proces die daaruit voortkwamen. Dit werd met succes vertaald in een plan van aanpak dat werkte. Er was sprake van 'maatwerk', in die zin



dat de projectorganisatie een relatief lichte participatievorm koos waar de verschillende bestuurlijke partners allemaal achter konden staan. Waar burgers over mee mochten praten, was duidelijk afgekaderd en gecommuniceerd. De publieksparticipatie was daarmee ook goed ingebed in het algehele beleidsproces.

Het onderzoeksmateriaal biedt de mogelijkheid om onderscheid te maken naar verschillende typen beleidsprocessen. Zo zien we dat bij complexere, gezichtsbepalende projecten met ingrijpende consequenties voor grote groepen mensen de opgave nog groter is. Bij 22% van die projecten is sprake van enige inbedding en professionaliteit. Dat inbedding en professionaliteit bij dergelijke projecten vaak tekortschieten, zien we onder meer bij de *Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020*.

De *Pakketstudies Bereikbaarheid Midden-Nederland 2020* kenmerkten zich door een op zich professionele uitvoering en begeleiding van het georganiseerde burgerpanel en de oproep voor ideeën via internet, maar door een matige inbedding in het bestuurlijke traject. Voor het Utrechts Verkeer en Vervoer-beraad, bestuurlijk opdrachtgever voor de *Pakketstudies*, was publieksparticipatie nadrukkelijk een apart spoor zonder duidelijke status. Duidelijke inhoudelijke kaders en afspraken over hoe met inbreng van participanten zou worden omgegaan, bleven uit. Daardoor was goed verwachtingenmanagement naar participanten niet mogelijk. Dit werd verder in de hand gewerkt doordat het ook op ambtelijk niveau niet lukte om de publieksparticipatie en het inhoudelijke beleidsproces met elkaar te verbinden. Door een sterke verkokering tussen de inhoudelijke projectleiding, communicatieadviseurs en adviseurs die zich specifiek met de publieksparticipatie bezighielden, kwam er geen gezamenlijke visie op de plaats van publieksparticipatie in het algehele proces tot stand.

Het onderzoek naar de toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* laat zien dat de inbedding en de professionaliteit van de organisatie en uitvoering van publieksparticipatie over het algemeen nog veel kunnen winnen. Grotere, gezichtsbepalende beleidsprocessen die er werkelijk toe doen, springen er daarbij in het bijzonder uit: daar is nog een wereld te winnen.

## IN HOEVERRE DOEN INBEDDING EN PROFESSIONALITEIT ER FEITELIJK TOE?

Het onderzoek toont aan dat inbedding en professionaliteit ertoe doen; zij dragen bij aan positieve effecten op de slagvaardigheid van beleidsprocessen.

### *Betere besluiten*

Professionele publieksparticipatie blijkt te leiden tot betere besluiten. Doorslaggevend is daarbij dat de inbreng van participerende burgers en organisaties bruikbaar is en dat een professionele publieksparticipatie zorgvuldiger, beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk maakt. Zorgvuldige, goed geïnformeerde besluitvorming betekent – als het goed is – effectievere uitvoeringsprestaties. Uit het onderzoek blijkt dat een methodische werkwijze gebaseerd op ‘maatwerk’ en goed verwachtingenmanagement richting participanten daarbij bepalend zijn.

### *Geen vertraging, potentieel versnelling*

In het onderzoek zijn beleidsprocessen met goed ingebedde en professionele publieksparticipatie vergeleken met beleidsprocessen waar de publieksparticipatie van een lager niveau was. De eerste groep beleidsprocessen leek gemiddeld genomen een kortere doorlooptijd te hebben dan de tweede groep, maar het verschil is – tot nog toe – te klein om echt van betekenis te zijn. Wel is duidelijk dat goed georganiseerde publieksparticipatie in ieder geval niet tot vertraging leidt.

### *Meer zorgvuldigheid*

Een betere inbedding en professionaliteit van publieksparticipatie dragen niet alleen bij aan de inhoudelijke kwaliteit van besluiten, maar ook aan procesresultaten als draagvlak bij participanten en het bredere publiek voor het genomen besluit en tevredenheid over het doorlopen proces (cfm. Cornips, 2008). Commitment van politiek en bestuur aan publieksparticipatie blijkt in het bijzonder doorslaggevend te zijn als het gaat om draagvlak en tevredenheid. Als bestuurders achter de aanpak voor publieksparticipatie staan, duidelijke inhoudelijke kaders bieden waarbinnen participatie kan plaatsvinden en transparant zijn over hoe inbreng van participanten in het uiteindelijke besluit zal doorwerken, zijn participanten tevredener over het proces, ook als de uitkomst niet naar wens is. Investeren in draagvlak en tevredenheid over het proces kan vertraging door weerstand en bezwaar- en beroepsprocedures voorkomen en draagt zo bij aan de slagvaardigheid van beleidsprocessen.

**REFLECTIE: DRAAGT SLAGVAARDIG BESTUUR BIJ AAN SPRAAKMAKEND BESTUUR?**

De vormgeving van publieksparticipatie blijkt een wezenlijke bijdrage te kunnen leveren aan slagvaardig bestuur en kan en moet in die zin beter. Dat vraagt ten eerste om betere inbedding van publieksparticipatie: vroeger in beleidsprocessen doordenken op welke momenten publieksparticipatie welke bijdrage zou kunnen leveren, zodanig dat publieksparticipatie er een integraal onderdeel van uitmaakt. Nu komt publieksparticipatie nog te vaak bij of bovenop het normale werk.

Daarnaast kunnen de organisatie en uitvoering van publieksparticipatie verder worden geprofessionaliseerd. Dit kan onder meer worden bereikt door het introduceren van een gemeenschappelijke taal en kwaliteitsstandaarden voor publieksparticipatie. Met het ingeburgerd raken van begrippen als inspraak, burgerparticipatie, coproductie en e-participatie zien we ook een oversimplificering die zich onder meer uit in een eenzijdige aandacht voor instrumenten, technieken en werkvormen. Dit leidt af van wat er werkelijk toe doet, namelijk het strategisch doordenken en overzien van participatieprocessen. Kennismanagement en het creëren van een gemeenschap voor professionalisering en kennisdeling kunnen de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal en kwaliteitsstandaarden ondersteunen (cfm. Pröpper, 2009).

Is daarmee ook voldaan aan 'spraakmakend bestuur', waar Korsten in 1979 een lans voor brak? Wij zijn daar positief over. Professionaliteit en inbedding van publieksparticipatie helpen te voorkomen dat burgers teleurgesteld raken over aangeboden inspraakmogelijkheden en zich afwenden van het bestuur. Dit betekent nadrukkelijk niet dat er daarmee voor alle wensen plaats is, maar wel dat beleidsprocessen meer in het teken komen te staan van een zorgvuldige en transparante belangenafweging.

Naast luisteren naar burgers gaat het om het vermogen hun duidelijke keuzes voor te leggen, beargumenteerd knopen door te hakken en hierover publiekelijk verantwoording af te leggen. Winnaars en verliezers zijn er bij keuzevraagstukken altijd, dus ook bij burgerparticipatie. Juist dan is het de vraag of de 'verliezers' zich kunnen vinden in het proces. Slagvaardige keuzes in belangentegenstellingen op basis van goede informatie is zo de beste voorwaarde voor 'pacificatie in het beleidsproces'. Dit voorkomt, met de woorden van Korsten, dat burgers naar harde actiemiddelen grijpen. Daaronder verstaan wij ook situaties waar participatieprocessen door burgers slechts worden beschouwd als een vooruitgeschoven bezwaar- en beroepsprocedure. Het is dan niet meer de overheid die participatie hooguit inzet als 'acclamatietechniek', maar de burger die niet bereid is over het eigenbelang heen te

kijken of zich wil inleven in de belangen van anderen. Professionele burgerparticipatie stelt daarmee ook eisen aan burgers. Per slot van rekening hebben alle burgers in een samenleving baat bij een slagvaardig én een spraakmakend bestuur.

## PARTICIPATIE ALS ONDERNEMEN: DE OVERHEID EN BURGER, WELKOME GASTEN

*Jac Geurts, Henri Goverde & Saartje Sondejker*

### INLEIDING

Vanaf eind jaren zestig van de twintigste eeuw heeft politieke participatie een bijna kafkaïaanse metamorfose ondergaan. Na 1968 leek inspraak, in vooral ruimtelijke planningsprocessen, een oplossing te kunnen bieden. De representatieve democratie zou worden aangevuld met effectiever en efficiënter bestuur als resultante. Een deel van de opposanten wenste dat de macht zou worden verschoven van het bestuur naar het volk om solidariteit en emancipatie te bewerkstelligen. Mensen werden geacht zelf verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor hun eigen leefomgeving. Door participatie zouden zij zichzelf meer kunnen ontplooiën en leren meer volwaardige burgers te worden: emancipatie. De ‘publieke ruimte’ zou worden vrijgemaakt om van inspraak achteraf (bezwaarschriften) te groeien naar medezeggenschap (in projectorganisaties) en mogelijk zelfs naar zeggenschap en beslissingsmacht.

Begin 21ste eeuw worstelt het (overheids)bestuur nog steeds met de vraag hoe om te gaan met macht in relatie tot zijn burgers. Er wordt nog heel weinig door de mensen zelf beslist als het om hun directe, fysieke omgeving gaat. Tegelijkertijd ontstaat in vele sectoren (onder andere huisvesting, gezondheidszorg, klimaat, water) het inzicht dat er fundamentele transitieën noodzakelijk zijn om tot meer duurzame verhoudingen te komen. De overtuiging groeit dat de bestaande politieke en bestuurlijke infrastructuur te vaak obstakels opwerpt bij de ontwikkeling van noodzakelijke experimenten.

In dit hoofdstuk willen we laten zien dat het maatschappelijk debat over de machtsverhouding tussen overheid en burger in de afgelopen veertig jaar een metamorfose heeft ondergaan. Kortweg verliep de ontwikkeling van de aanvulling van de representatieve democratie, via bescheiden pogingen tot (mede)zeggenschap in een participatieve democratie, naar ‘transitiemanagement’ gericht op een duurzaam functionerend maatschappelijk middenveld waarin overheden dienstbaar zijn aan van onderop geïnitieerde experimenten.

## INSPRAAK ALS INVLOED OP HET BESTUUR

Arno Korsten onderzocht in de tweede helft van de jaren zeventig al de effecten van politieke participatie vanuit modellen van democratie en sociale ongelijkheid. Eind 1979 was dit onderzoek de basis voor het doorwrochte proefschrift dat hij verdedigde onder de titel *Het spraakmakende bestuur* aan de toenmalige Katholieke Universiteit in Nijmegen (Korsten, 1979). Korsten introduceerde hierin twee modellen van democratie: het conservatieve representatie-democratiemodel (A) en het participatie-democratiemodel (B), dat meer de invloed van burgers op het beleid benadrukt. Model A ziet inspraak als aanvullend op de representatieve democratie, terwijl inspraak in model B beoogt de problemen van legitimiteit op te lossen door effectief te zijn, oftewel gewenste resultaten te bereiken. Er wordt een verband verondersteld tussen invloed op en aanvaarding van beslissingen door overheden. Bij model A is dat verband nog zwak en ontstaat al snel de houding bij het bestuur dat inspraak een sociale techniek is om meningen te peilen. Model B stelt deze relatie echter centraal. Hierdoor ontstaat er beter beleid met meer aanvaarding van dit beleid én meer democratie (beleid sluit aan bij wat mensen willen). Eigenlijk is er nog een derde verondersteld positief effect: betrokken burgers zullen een nuttig leerproces doormaken. Het gaat bij model B dus ook om emancipatie en verheffing van het volk.

Deze inspraak was gericht op het bestuur, maar het bestuur meende te kunnen blijven doen wat het goed achtte. In het door Korsten bestudeerde Gelderland bleek bovendien de beleidsruimte beperkt. Tijdens de streekplanvorming kwam het Rijk met de Verstedelijkingsnota, waardoor de streekplangebieden geheel of gedeeltelijk anders geëpositioneerd werden. Dit bevorderde de zin van de inspraak niet. De macht werd niet verplaatst. Dus zagen burgers zich weinig serieus genomen en bleven vaak gefrustreerd achter. Zij haakten de volgende keer op voorhand af.

## MEER INTERACTIE EN MEDEZEGGENSCHAP

Sinds de jaren negentig is geprobeerd om via interactief beleid verbeteringen in participatie aan te brengen. Veelal door het bestuur geïnitieerd, is deze benadering onder uiteenlopende labels verkocht: denk aan communicatieve planning, open planprocessen, netwerkmanagement en coproductie. Belanghebbenden en burgers worden vroegtijdig bij het proces betrokken. Centraal staan openheid en gelijkwaardigheid via onderlinge dialoog. Het gaat echter om beïnvloeding en medezeggenschap, zonder verplaatsing van macht. Er is geen beslissingsbevoegdheid en de gekozen politici houden de beslissingsmacht.

Hoe moeten we aankijken tegen planvorming met een veelheid aan betrokkenen, inclusief overheden? Nog onlangs werden met Hesters begrippen een aantal lokale urbane en rurale plannen in Nederland doorgelicht vanuit het perspectief van interactie en participatie (Goverde, 2007; Hester, 1974). Naast projecten in gemeenten bleken de landschapsvisies 'Drentsche Aa' en 'Zuid-Limburg' opmerkelijke producten op regionaal niveau. Deze regionale visies zijn vooral door experts gemaakt 'voor' de mensen. Maar door hun streek-eigen verhaal en door de typerende communicatieve nazorg zijn deze visies gericht op uitwerking 'met' en zelfs 'door' de mensen.

De eerste, zeer slepende benadering van 'de Hessenberg' in Nijmegen (1991-2000) ging duidelijk 'tegen' de mensen in en werd een mislukking. Pas de aanpak in 2002-2004, een nieuwe start, heeft oog om 'voor' en 'met' de mensen te werken. De nieuwe aanpak komt vooral het bestuur ten goede, dat al te lang worstelde met deze locatie. Bij het project 'Dokkershaven' in Vlissingen werd gemeld dat er draagvlak was bij de bevolking en dit werd bereikt via een open dialoog. Maar al snel dwarrelden ter plaatse de moties van wantrouwen door de gemeenteraad wegens veronderstelde ambtelijke incompetenties en onderling wantrouwen bij beoordeling van financiële calculaties. De eigenschappen van de representatieve democratie kunnen participatie kennelijk tot een illusoir fenomeen maken. Een ander havenplan is 'Lago Wirense' (Wieringermeer). In eerste aanleg werkte dit plan volledig 'tegen' de mensen. De aanpak produceerde veel 'wij-zij'-acties. In Almere ('Weerwaterplein') en Katwijk ('Boulevard Katwijk') lijkt evenwichtig 'met' en 'voor' de mensen te zijn gewerkt, maar hoe dat precies ging, is enigszins onduidelijk gebleven. Vanuit participatief perspectief goede voorbeelden zijn 'openbare ruimte Roombeek' (Enschede na de vuurwerkcramp) en 'Afrikaanderplein' (Rotterdam). 'Roombeek' lijkt het meest optimaal. Niemand zou het in zijn hoofd durven halen om hier zonder de oorspronkelijke bewoners tot een plan te komen. De multiculturele context van het 'Afrikaanderplein' is uiterst complex en daarom exemplarisch boeiend. In beide plannen is 'met' en 'voor' de mensen gewerkt en de resultaten zijn inspirerend. Maar de regie is duidelijk in handen van experts gebleven. Dat schijnt weer te mogen in de 21ste eeuw.

Uit het vorenstaande blijkt dat de totale oogst vanuit participatief perspectief beperkt is. De initiatieven die tot beleid van de overheid leiden, de creativiteit, de op punten zeker verrassende inhoud van de projectvoorstellen, ze komen allemaal van de experts. Zij zijn de ondernemers die de markt voor hun ideeën mogen bewerken. De politiek geeft grenzen en ruimte. De burger denkt mee en tegen. De ambtenaar wordt procesmanager en stopt zijn passie en vernieuwingsdrang in de vaak complexe regie van de processen tot participatie. Verstrekking, in de betekenis van 'community power', is de participatie echter niet.

## BURGER ÉN OVERHEID ALS DEELNEMERS AAN DE SAMENLEVING

Sinds het midden van de jaren tachtig zien we, verbonden aan de term participatie, nieuwe verschijnselen opkomen. In buurten, in de debatten over natuur en milieu, bij patiëntencollectieven, bij klantgroepen en in grote maatschappelijke ondernemingen komt het thema 'participatie aan de samenleving' (weer) op. Participatie wordt een opwekking tot meedoen, tot het terugvinden van de persoonlijke of in elk geval particuliere verantwoordelijkheid voor het eigen leven en voor Nederland in de globaliserende wereld.

Nederland wordt pluriform, de verschillen worden groter. De overheid fragmenteert in veel lagen, verbanden, netwerken en taakverdelingen. Maatschappelijke ondernemingen komen op en worden machtige spelers. Elke individuele overheidsorganisatie moet, bijna net als de burger, vechten om mee te mogen doen in de kluwen van beleidsnetwerken. De Nederlander lijkt tegelijkertijd maatschappelijk actief als nooit tevoren, maar ook vervreemd van het 'grote sociale'. Naast enthousiasme, bevologenheid en verantwoordelijkheid zijn er gevoelens van verontwaardiging, teleurstelling en bedrog.

Participatie en activering richten zich steeds minder op 'de overheid', maar op rechtstreekse actie, zoals buurthulp, alfabetisering en milieuverbetering. Sociaal ondernemerschap, iets wat ooit slechts een oxymoron leek, is tegenwoordig een gepassioneerd streven van velen.

Er ontstaan vele nieuwe netwerken of arena's voor participatie, veelal geïnitieerd door het 'maatschappelijk middenveld', waarbij clusters van organisaties zowel de burger als de overheid uitnodigen mee te doen. Rond deze participatieve processen ontstaat nieuwe theorie en wordt geëxperimenteerd met nieuwe combinaties van methoden en technieken. Laten we eens een voorbeeld van een dergelijk proces onder de loep nemen.

## TRANSITIES, PARTICIPATIE EN DE STICHTING MAAT

Het in Nederland populaire begrip 'transitie' en vooral de snelle diffusie van het idee van 'transitiemanagement' zijn zonder twijfel reacties op de complicering en fragmentering van beleidsnetwerken rond 'hardnekkig problematische' terreinen als natuur, kwaliteit van wijken en de alsmaar duurder wordende gezondheidszorg. Transitie management is geïntroduceerd als een sturingsaanpak voor complexe maatschappelijke problemen en speelt mede in op de veranderingen in democratische participatie en politieke inspraak.

Onderzoek toonde aan dat veel sectoren in Nederland in een onduurzame richting bewegen, die schade berokkent aan de leefomgeving van volgende generaties. Om het tij te keren is, volgens transitiedenkers, een langetermijnperspectief nodig waarbinnen doelgericht geëxperimenteerd kan worden met een radicale omslag van het maatschappelijk systeem. Oplossingen moeten



worden gevonden buiten bestaande denkpatronen en -kaders, maar ook buiten bestaande machten en netwerken om. Transitie management neemt deze ambitie als uitgangspunt bij het stimuleren van beweging en het verbinden van koplopers in de samenleving.

Transities naar duurzaamheid vragen om een lange adem en daarom zijn scenariomethoden cruciaal in het zoeken naar en leren over een wenselijk en houdbaar pad naar de toekomst (Sondeijker, Geurts, Rotmans & Tukker, 2006). Tot 1990 waren scenariomethoden voornamelijk een middel van economen en planners om top-down en centralistisch gedreven beleid te formuleren. Transitie management beoogt scenariomethoden te democratiseren door de gemeenschap te laten participeren aan grootschalige verandervraagstukken. Naast legitimatie en emancipatie heeft deze participatie nog twee doelen: conceptuele scherpte bieden over de verwevenheid van gewenste veranderingen én mensen onderling binden, zodat er een beweging van onderop ontstaat. Het gaat om zelforganiserend vermogen, zodat de samenleving regisseur wordt van haar eigen ontwikkeling.

Een voorbeeld van een dergelijk scenarioproces heeft plaatsgevonden in de regio Nijmegen, onder leiding van Stichting MAAT. MAAT is een netwerkorganisatie, bedoeld als een ruimte voor 'dwarsdenken' en omdenken op het gebied van wonen, zorg en welzijn in de regio Nijmegen. Ze legt nieuwe relaties tussen burger, maatschappelijke onderneming en overheid. MAAT ziet in de zorgsector hardnekkige symptomen van 'onduurzaamheid'. Deze blijken uit vervreemding en afwenteling van zorgvragen op de collectieve voorziening. In de toekomst dreigt een volledige onbalans te ontstaan tussen vraag en aanbod enerzijds en tussen kwaliteit en kwantiteit anderzijds. MAAT denkt dat de zorg structureel en radicaal moet en kan veranderen. Veel zorgvragen kunnen worden teruggelegd in de privéhuishouding en lokale gemeenschap waarin ze ontstaan zijn.

Recent ontwikkelde MAAT enkele transitie scenario's in cocreatie met een representatieve groep van 'stemmen uit de samenleving'. Ze hoopte dat ambtenaren en zorgprofessionals via dit maatschappelijk debat meer voeling zouden krijgen met wat er leeft in de gemeenschap en bij de zorgvrager. Ambitie was een experimenteerruimte te creëren, energie los te maken en mobilisatie te organiseren tussen koplopers, vrij van dominante denkbeelden en gedrag in de bestaande zorgsector.

Na een uitgebreid experiment met deze aanpak is er een evaluatieonderzoek uitgevoerd (Sondeijker, 2009). In vergelijking met traditionele inspraakprocedures blijkt deze vorm van democratische participatie voor de maatschappelijke ondernemingen die deelnemen in MAAT meerwaarde te hebben op het gebied van:

- *legitimiteit*: het proces dat tot scenario's heeft geleid neemt de stem van de zorgcliënten mee. Zij worden al in de beleidsvoorbereidingsfase betrokken,

- in plaats van dat deze mensen enkel worden geïnformeerd over de uitvoering van plannen;
- *begrip*: de voorhoede heeft een beter begrip gekregen van de complexiteit en dynamiek in de zorg en is beter geïnformeerd over de mogelijke rol die zij, in relatie tot anderen, kunnen spelen;
  - *'empowerment'*: koplopers hebben handvatten gekregen om daadwerkelijk veranderingen te stimuleren. Ze herkennen interessante kruisverbindingen en zien nieuwe kansen voor coalitievorming. Ook kunnen ze transitieconcepten benutten die tevens anderen inzicht verschaffen in noodzakelijk te initiëren acties;
  - *zelfvoorzekertheid*: het participatieve proces geeft deelnemers vertrouwen in hun rol en bijdrage aan de transitie in de zorg. Tevens gaven de deelnemers aan beter in staat te zijn anderen te overtuigen mee te werken aan structurele veranderingen in de zorg.

#### BELEID EN PARTICIPATIE ALS ONDERNEMEN

In dit voorbeeld over Stichting MAAT en vooral ook in de achterliggende transitietheorie zien we overheid en burger opereren in een samenleving die bestaat uit netwerken van organisaties. Het voorbeeld benadrukt een sociaal-institutioneel perspectief op lokale beleidsprocessen. Ondernemende partijen ontmoeten andere ondernemers op de lokale markten voor eisen, ideeën en steun. Dit sociaal-institutioneel perspectief is ook steeds vaker relevant gebleken om te verklaren hoe grote ondernemingen kunnen en moeten opereren in de grote, globale wereldmarkt. Een markt waarin zelfs de grootste onderneming maar een nederige speler is.

Zes relatief nieuwe principes voor modern strategisch ondernemen lijken relevant om mee te nemen in het denken over moderne participatie in (semi-)publiek Nederland. Vroeger werden beleid en uitvoering, inhoud en proces, denken en handelen ook in bedrijven scherp gescheiden. Nu ziet men steeds meer de praktijk groeien om beide te integreren. Het organiseren van processen is tegenwoordig vaak de strategie waarbij ondernemend handelen de beleidskeuzes stuurt, en niet andersom. De volgende alinea's zullen de zes principes kort behandelen (voor details en bronnen: Geurts, Vermeulen & Hart, 2008). We suggereren de lezer om daar waar grote onderneming of bedrijf staat, het woord overheid te lezen en de parallelliteit van trends en processen wordt vanzelf duidelijk.

#### *Voortdurend nieuwe combinaties ontwikkelen*

Vernieuwing gaat volgens velen tegenwoordig zo snel dat ook gevestigde bedrijven soms moeten doen alsof ze beginnelingen zijn. De tijd om rustig en

incrementeel voort te bouwen op relatief onaantastbare posities is voorbij. Ook grote ondernemingen moeten actief hun eigen 'creatieve destructie' plegen, want anders doet een ander het. Organisaties moeten snel in en uit bestaande bedrijfs- en organisatie modellen kunnen stappen. Bedrijven moeten leren tijdelijke arrangementen te regisseren.

#### *Creatie van kansen*

Strategie is maar voor een deel een kwestie van planning en voor een groot deel een ambacht van wikkende en wegende mensen. Kansen worden vaak niet ontdekt, ze worden *gemaakt* in de creatieve interactie tussen ondernemer en markt.

#### *Werken van onderop: voortbouwen op wat er al is*

Steeds meer bedrijven gaan zakendoen in voor hen veelal onbekende derde wereld landen. Nieuwe inzichten leren dat de westerse nieuwkomer niet primair moet inspringen op dat wat een lokale markt nog *niet* kan, maar op wat die markt *wél* kan. Zelfhulp, zuinigheid, seizoensgebruiken, arbeidsverdeling, betalingswijzen, scholingstechnieken, het zijn evenzoveel culturele 'kapitaal-goederen' die kansen bieden om op voort te bouwen. Degenen die westerse bedrijven ondernemend vertegenwoordigen in 'arme markten', moeten leren steun te zoeken in die sociale infrastructuur.

#### *Niet-traditionele partnerschappen aangaan*

Bedrijven in nieuwe markten moeten op zoek naar niet-traditionele partners. Alleen zo kunnen zij de sterkten en de zwakten van de onbekende handelsomgeving van binnenuit leren kennen. Net als goede burgers dienen organisaties zich te onderwerpen aan de mores van hun '*organizational field*' en moeten ze zich soms tevreden stellen met de plaats die ze tussen vele andere spelers krijgen toegewezen.

#### *Cocreatie met klanten en partners*

Cocreatie is al langer een bekend verschijnsel in '*business-to-business*' bedrijfstakken, vooral in de zakelijke en creatieve (diensten)industrie waarin vertegenwoordigers van verschillende ondernemingen aan één project werken. Maar in de consumentenmarkten en zeker in relaties met niet-traditionele partners is cocreatie een relatief nieuw verschijnsel. Toepasselijk is hier het beeld van een strategietraject als een tijdelijk verband van mensen die met elkaar een 'trektocht' of een 'reis' ondernemen met een relatief open bestemming.

*Geduldige innovatie*

Grote bedrijven vinden het lastig geduld op te brengen om met lokale partijen te ontdekken hoe ze de sterkten van de slimme ondernemers (die ook de arme mensen veelal blijken te zijn) kunnen verbinden met de unieke capaciteiten van een grote onderneming. Dit soort projecten moet tijdelijk 'onder de radar kunnen vliegen'. Belangrijker nog, grote haast verhindert de bedrijven met gepaste nederigheid en nieuwsgierigheid de onbekende, complexe wereld van de *favela*, het *township*, de slum, de dessa of het oasedorp binnen te gaan.

## DE OVERHEID ALS WIJZE GAST VAN DE SAMENLEVING

Als we nu terugkeren naar de overheid en de burger, wat betekenen dan het voorbeeld van Stichting MAAT en de excursie in het strategisch debat binnen multinationals voor de door Korsten bestudeerde inspraak en participatie (Korsten, 1979)?

Burger en overheid zijn steeds vaker welkome gasten in het spel van krachtige institutionele spelers wier taak en wens het is om de samenleving te vormen. De voorbeelden en besproken strategische principes blijken te gaan over het leggen van nieuwe verbindingen door interactie, empathie en samenwerking. De vaardigheid om verbindingen te kunnen maken is essentieel. De woorden 'diversiteit' en 'experimenteren' lijken de lessen samen te vatten. Om verbinding te krijgen met de zeer diverse, onbekende wereld moeten overheden veel verschillende competenties uitproberen en zich eigen maken. Daarvoor zijn er twee essentiële resources: tijd en vertrouwen. Ook oude muziek was ooit nieuw. Vertegenwoordigers van een gemeente 'mogen' improviseren. Ze moeten kunnen falen. Het scheppen en ontwikkelen van nieuwe partnerschappen vergt een 'vergeten' of 'ontleerde' houding: geduldig en onderzoekend te werk gaan en met relatief kleine risico's en budgetten (acceptabele verliezen) uitproberen of iets werkt. In de eigen (gemeentelijke) organisatie is vaak nauwelijks een relevant gedragsrepertoire te vinden dat als voorbeeld daartoe kan dienen.

Om onder die omstandigheden coördinatie, communicatie, creativiteit en betrokkenheid te garanderen vereist deze benadering kleinschalige, experimentele en verkennende missies. Met de politieke top wordt een reisdoel, een globale route en tijdsplan afgesproken. Tijdens de reis hebben de leiders van de ontdekkingstochten veel vrijheid, maar houden ze wel voortdurend voeling met vakkundige begeleiders op de thuisbasis.

Betrokkenheid en steun van de bestuurlijke top zijn essentieel voor dit soort strategievorming. Initiatieven die de steun van de hoogste leiders missen, zullen vaak eindigen op de berg van goede bedoelingen. Wanneer het opdrachtgeverschap goed functioneert, zou op vele terreinen beleidsplanvorming

goeddeels overgelaten kunnen en moeten worden aan het maatschappelijk veld. Samen met het middenveld vormt de burger plannen in gelegenheids-coalities en kan hij de steun van deskundige gemeentelijke ambtenaren zoeken. Ook kan men draagvlak trachten te scheppen bij het bestuur, eventueel door één of meer wethouders te laten participeren in het proces. Het college van burgemeester en wethouders – het bestuur – brengt het politieke deel van het eindresultaat van de planvorming als voorstel naar de gemeenteraad. Deze controleert of men zich aan de gestelde opdracht (marginale toetsing) heeft gehouden en stelt het plan formeel vast. Is dit wellicht een geschikte receptuur voor participatie welke illusies voorkomt en planvorming door en voor de mensen bevordert?



### INLEIDING

In 1979 verscheen de dissertatie van Arno Korsten onder de ambigue titel *Het spraakmakende bestuur* (Korsten, 1979). De ondertitel luidde: *Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*. Het enige dat bij herlezing gedateerd aandoet, zijn de k's. Tegenwoordig schrijven we in plaats daarvan weer c's. Het is een fraaie metafoor voor het gebrek in vooruitgang rond het onderwerp participatie. Dezelfde kwesties houden ons nog steeds bezig: hoever mag de participatie gaan, is er sprake van concurrentie of van complementariteit tussen representatie en participatie, welke gedaanten van participatieve democratie zijn aanbevelenswaard?

Natuurlijk is in de sedertdien verlopen dertig jaar het constructivisme als dominante benadering verder opgerukt en hebben we van Katrien Termeer (1993) begrepen hoe de dynamiek van configuraties eruitziet, natuurlijk hebben Teisman, Ten Heuvelhof en De Bruijn ons in diverse publicaties inzicht gegeven in procesmanagement en -architectuur (onder andere De Bruijn e.a., 2008; Teisman, 2001), natuurlijk heeft governance government verdrongen, maar wat is zichtbaar aan toenemende participatie in de praktijk van het openbaar bestuur?

Jazeker, op lokaal niveau zijn tal van fascinerende avonturen aan de gang, waarvan een aantal is samengebracht in het programma 'In Actie met Burgers', natuurlijk dringt zich de legitimiteitsproblematiek van de representatieve democratie steeds luider op, maar op het nationale niveau domineert toch vooral de kramp van de monocentrische democratieopvatting, die alle innovatie op het terrein van participatie rond het verstarde leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid van zich af mept. Dit ondanks het zichtbare verlies aan prestige van parlementen overal ter wereld, dit ondanks het succes van het opdringende populisme. In de marge van dit nationale bestuur is buiten de politieke hitte wel degelijk sprake van procesvoering waarin participatie een belangrijke rol speelt, zoals gebiedsontwikkeling, waarin Rijkswaterstaat actief is. Maar op het Binnenhof domineert de kramp van mediapolitics. Dan is participatie, als die al voorkomt, overwegend gericht op het verzamelen

van informatie over voorkeuren van burgers, en niet op het toekennen van invloed.

## GRADUEEL BEGRIP

We spreken over participatieve democratie indien de publieke besluitvorming niet uitsluitend in handen is van vertegenwoordigende organen, maar burgers en andere maatschappelijke actoren daarin op enigerlei wijze en in enige mate zijn betrokken. Participatieve democratie is dus een gradueel begrip: naast de wijze waarop is de mate waarin van belang. We onderscheiden motieven voor participatieve democratie, doelstellingen ten aanzien van participatieve democratie, methoden van participatieve democratie, uitkomsten van participatieve democratie, en onbedoelde effecten van participatieve democratie.

In dit artikel blijft de interne participatieve democratie buiten beschouwing, dat wil zeggen de figuur waarin organisaties worden (mede) bestuurd door stakeholders, werknemers en dergelijke, zoals eerder gepraktiseerd in universiteiten en tot op zekere hoogte via ondernemingsraden verankerd in alle ondernemingen van enige omvang.

Tot de motieven voor participatieve democratie rekenen we vergroting van het draagvlak voor beslissingen, verhoging van de kwaliteit van beslissingen, en meer verdachte zoals rust bewaren, een machtspositie maskeren en het bewerkstelligen van uitstel. De motieven leiden tot doelstellingen voor de participatie, de doelstellingen leiden tot methoden, de methoden tot uitkomsten, en onbedoelde effecten zijn zoals steeds onvermijdelijk.

Op de achtergrond figureert een fundamentele kwestie die niet zonder belang is: mogelijk is het welzijn van een mens mede afhankelijk van de mate waarin hij soeverein is in beslissingen over zijn toekomst, dat wil zeggen (mee) kan beslissen over de vormgeving van zijn maatschappelijke omgeving. Zoals de waardering voor een plant in de tuin mogelijk mede samenhangt met het antwoord op de vraag of je hem zelf hebt geplant of niet, geldt dat ook voor andere dingen. In deze betekenis is participatieve democratie dus mede een bijdrage tot welzijn, zelfs tot op zekere hoogte onafhankelijk van het resultaat. Omdat dit punt in de actuele dialoog in ons land geen rol lijkt te spelen, laat ik het hier verder buiten beschouwing.

Op het terrein van de interactieve beleidsontwikkeling leeft het gezichtspunt dat processen van interactie, argumentatie en communicatie dankzij de creatieve competenties van de deelnemers een kwalitatief superieure inhoud van een voorstel kunnen voortbrengen, die op geen andere wijze zou zijn te bereiken. Bovendien zal een populatie die eigen waarden, ideeën en voorkeuren heeft 'kwijt gekund' in een proces, eerder bijdragen aan draagvlak dan



een nimmer geconsulteerde populatie. Op deze wijze grijpen vergroting van draagvlak en kwaliteit in elkaar.

De vraag wie het initiatief voor een voorstel heeft genomen, is dan minder interessant: niet alleen voor een voorstel vanuit het beleidscentrum, maar ook voor een burgerinitiatief geldt mogelijkwijze dat een volgend interactief proces gewenst is.

Het doel van een vorm van participatieve democratie in een bepaald geval kan ook zijn om de toetsende competentie van een populatie te benutten, zoals inspraak over een reeds vaststaand voorstel of een correctief referendum. Daarbij is dan wel de vraagstelling van groot belang; het is immers onzinnig om een ja-neeantwoord te vragen over een complexe kwestie die zich daar niet voor leent, zoals de Europese grondwet.

Wij spreken over participatieladders om de verschillen in functie en intensiteit van participatie te beschrijven. Niet alle kwesties lenen zich daarvoor. De voornaamste dimensies die de gewenste intensiteit van participatie bepalen, lijken mij de volgende:

- In hoeverre draagt participatie bij tot de kwaliteit van de informatie waarop de te nemen beslissing moet steunen?
- In hoeverre draagt participatie bij tot het draagvlak waarop de te nemen beslissing moet steunen?
- In hoeverre verbetert de inhoud van de te nemen beslissing door participatie?

Vaak is een mengeling aan de orde.

## VORMGEVING

Boeiend is het probleem hoe representatieve democratie en participatieve democratie zo in elkaar te weven dat beide tot hun recht komen. Het gaat dan om volgorde, maar ook om de wijze van vormgeving van participatieve democratie.

Een eerste aspect daarvan betreft de volgorde waarin representatie en participatie hun invloed uitoefenen. De bekende slechte praktijk op nationaal niveau is dat bijvoorbeeld bij planvorming rond infrastructuur er omvangrijke participatieve processen plaatsvinden, vaak met relatieve consensus tussen stakeholders als gevolg, waarna de klassieke representatieve organen frank en vrij aan hun eigen besluitvormingsspel beginnen, inclusief uitbundige amendering, zonder veel respect voor het door anderen eerder bereikte resultaat. Dat leidt vervolgens tot langdurige ontmoediging en rancune aan de zijde van de eerdergenoemde stakeholders. Beruchte voorbeelden zijn de planvorming rond Schiphol in 1990 en zekere fasen bij de Maasvlakte 2. Daarom ook is de

oplossing die de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies *Vertrouwen op democratie* (februari 2010) aanreikt niet bevredigend. Deze raad suggereert in het voetspoor van Van Gunsteren (2006) dat een bevredigende verhouding zou ontstaan in de erkenning van het 'ultimaat' van de representatieve organen. Dit ultimaat houdt in dat de representatieve organen na de participatie natuurlijkerwijze het laatste woord hebben. Dat lijkt mij onlogisch en ongewenst. Liever zou ik de representatieve organen het eerste woord gunnen, en vervolgens het participatieve proces laten plaatsvinden met eventueel daarna nog een toets door de eerstgenoemde organen.

Daarvoor zou dan nodig zijn dat de officiële overheidsorganen hun inbreng leveren op relevante tijdstippen, over relevante aspecten en dat zij vervolgens de uitkomsten van processen respecteren. Concreet zou dit kunnen betekenen dat bij de aanvang van grote exercities de overheidsorganen formuleren onder welke randvoorwaarden zij oplossingen zouden aanvaarden en welke procesvereisten zij geëerbiedigd willen zien. Bij randvoorwaarden kan men denken aan budgettaire condities of de inpassing in een groter geheel. Onder procesvereisten is onder meer te verstaan de aanwijzing welke actoren in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Binnen het hierdoor gevormde kader zou de procesvoering vervolgens een aanvang kunnen nemen en aan het eind zouden de officiële organen zich dan aansluitend moeten bezighouden met de vraag of de randvoorwaarden gerespecteerd zijn en of aan de procesvereisten is voldaan, maar ook uitsluitend daarmee.

Bij een bevestigend antwoord op beide vragen is het besluitvormingsproces dan compleet. Demotivatatie en/of rancune zijn/is dan onnodig. Dit vereist een zelfdiscipline van representatieve organen die op lokaal en regionaal niveau niet zelden is waar te nemen, maar op nationaal niveau tot de rariteiten behoort.

Ook is het mogelijk dat de participatie tot doel heeft om een consolidatie te bereiken van wat eerder door de representatieve organen is bekokstoofd. Een correctief referendum is als zodanig te beschouwen.

## BATEN EN KOSTEN

Natuurlijk is ook bij participatieve democratie een afweging van baten en kosten aan de orde.

De invloed van beschikbare technologieën op de vorm van participatieve democratie is sterk aan het toenemen. Internet maakt het immers mogelijk met grote groepen te communiceren zonder al te hoge kosten. Het is dan ook niet toevallig dat al langer bestaande ideeën over lekenkennis, burgerkennis, *tacit* en *embedded knowledge* zich in grote populariteit kunnen verheugen en dat met name een overigens zeer divers concept als *the wisdom of crowds* grote aanhang krijgt. Algemene aanvaarding van *wisdom of crowds* is even dwaas

als de algemene ontkenning. Natuurlijk bezit een *crowd* in lang niet alle gevallen wijsheid of superieure kennis. Bovendien produceert een *crowd* veelal een grote stroom gegevens die selectie behoeven ter wille van bruikbaarheid. De kosten van deze selectie zijn soms prohibitief hoog. *Crowd sourcing* verdient alleen aanbeveling indien deze selectiekosten achterblijven bij de baat van de extra informatie. Bovendien is er nog een ander probleem aan de orde: indien de *crowd* wordt geraadpleegd vanwege de vermoedelijke tunnelvisie van de experts, bijvoorbeeld omdat deze laatsten een bepaald model of theorie hanteren, moet men wel oppassen met de selectie van de resultaten van *sourcing*. Indien namelijk de selectie volgens de principes van de tunnelvisie plaatsvindt, zullen gegevens die niet binnen voornoemde visie passen als irrelevant worden bestempeld. Daarom verdient het aanbeveling voornoemde selectie te laten plaatsvinden door onbevangen selectoren. Het blijft dan echter de vraag welke selectiecriteria dezen zullen hanteren.

Vraagstukken met betrekking tot de rol van kennis in publieke besluitvorming krijgen door participatieve democratie dus wel een verrijking en eventueel verdieping, maar bewerkstelligen ook grotere complexiteit. De expertise van een besloten groep deskundigen krijgt ten minste een aanvulling met de informatie en kennis van grote aantallen participanten. De vermenging van representatieve en participatieve democratie vereist ontwerpen van processen rond communicatie en argumentatie, waarin de deskundigheid van wetenschappers en professionals ook direct wordt geïntegreerd met die van burgers en beleidsmakers. Voor ons ligt een onafzienbare reeks van fascinerende ontmoetingen die met behulp van sociale media in ontwikkeling duizelingwekkende mogelijkheden maar ook moeilijkheden opleveren. Naar mijn verwachting zal het ontbreken van redacties in sociale media een enorme kostenpost gaan opleveren voor instanties die eenmalig via sociale media een basis voor besluitvorming willen vestigen: zij zullen zich immers gedwongen zien zelf redactie te voeren. Misschien is het veelzeggend dat Wikipedia ten slotte ook een redactie heeft aangesteld.

De opmars van directe zeggenschap van burgers in publieke besluitvorming is naar mijn overtuiging niet te stuiten, en gelukkig maar. Verstandige evolutie vergt op dit terrein echter nog veel staatsmanschap. Ook bij ver voortschreden participatie zullen klassieke democratische organen blijvend moeten beslissen over de kaders daarvoor. De optimale benutting van de creatieve competenties van burgers is een fascinerende opgave.



## SPRAAKMAKEND BESTUUR OF SPRAAKMAKENDE SAMENLEVING?

### Hoe nieuwe media de samenleving een nieuwe stem geven

*Victor Bekkers*

#### INLEIDING

Als kind van zijn eigen tijd schreef Arno Korsten in 1979 een mooie dissertatie over de zich in die periode ontwikkelende praktijk van inspraak. Deze praktijk paste in een tijdsgewricht waarin burgers steeds mondiger werden en vraagtekens zetten bij de wijze waarop hun belangen, voorkeuren en wensen – langs de lijnen van de verzuiling – vertegenwoordigd werden door politieke partijen. Om hieraan recht te doen werd vooral op lokaal en regionaal niveau aan burgers de mogelijkheid geboden uiting te geven aan hun mening over het op stapel staande beleid. In het merendeel van de gevallen ging het daarbij om conceptbesluiten die voor een laatste toets voor inspraak werden voorgedragen. Met name gemeenten en provincies hadden daarnaast tot taak dit inspraakproces te organiseren en in goede banen te leiden. Vandaar de titel van Arno Korstens dissertatie: *Het spraakmakende bestuur*. Deze praktijk bestaat nog steeds.

De wijze waarop burger en bestuur met elkaar omgaan, beperkt zich echter niet alleen tot een ontmoeting op allerlei inspraakavonden en het indienen van schriftelijke bezwaren. Burgers en overheden ontmoeten elkaar steeds vaker, zeker daar waar vitale belangen in het geding zijn. Burgers laten steeds vaker en steeds luider van zich horen. De stem die zij verheffen beperkt zich niet langer meer tot het officiële moment waarop een gemeente of provincie haar ontwerpplannen voorlegt voor inspraak. De afgelopen twee jaar zien we dat rondom bepaalde onderwerpen burgers in groten getale in opstand kwamen tegen het voorgenomen beleid dan wel tegen de implementatie van bepaalde plannen. In deze opstand speelden de zogenaamde sociale media, ook wel web 2.0 media genoemd, een belangrijke rol. Daarbij kunnen we denken aan Hyves, YouTube, Facebook, Twitter en msn. Het waren deze media die uiting gaven aan een spraakmakende samenleving.

Voorbeelden zijn er te over. Ik noem er enkele. Ten eerste kunnen we denken aan het massale protest van boze leerlingen uit het middelbare onderwijs in 2008 tegen de, in hun ogen volstrekt nutteloze, handhaving van de 1040 uren lesnorm. Ten tweede kan worden gedacht aan het massaal negeren door 14- en 15-jarige meisjes van een oproep (in 2009) door de lokale GGD om zich te laten vaccineren tegen baarmoederhalskanker. Ten derde, nauwelijks een half jaar later, stelden vele burgers zich de vraag wat het nut en de noodzaak waren van een massale vaccinatie tegen de dan heersende Mexicaanse griep. Ook vroegen zij zich af welke onnodige risico's hiermee verbonden zouden zijn. Ten vierde, op de rand van 2009 en 2010, kwamen inwoners van Noord-Brabant in het geweer tegen de lakse reactie van met name de rijksoverheid tegen de verspreiding van Q-koorts. Ten slotte, en dit is nog maar een voorlopig slot, stelden begin 2010 burgers vraagtekens bij de claims die door wetenschappers en beleidsmakers naar voren werden gebracht ten aanzien van de aard en omvang van de opwarming van de aarde. Hoe stond het met de betrouwbaarheid van de gegevens waarnaar deze beleidsmakers verwezen? En wat betekende dit voor de modellen die werden gebruikt? Met als gevolg dat 'climate-gate' was geboren.

In al deze gevallen stonden aanvankelijk de verantwoordelijke bestuurders en andere beleidsmakers met de handen in het haar. Van hun gezicht was vaak verontwaardiging, boosheid en onbegrip te lezen; zeker wanneer ze geconfronteerd werden met de claims die door deze burgers naar voren werden gebracht en die geuit werden in allerlei sociale netwerken en discussiegroepen op het internet. Ondanks hun goede intenties, werden ze telkens ingehaald door de realiteit; een realiteit waarin groepen van burgers een stok in de wielen staken en het voorgenomen beleid of de voorgenomen implementatie een halt toe riepen. Een realiteit die zich voor hen met name manifesteerde in termen van een strategische verrassing. Dit roept dan ook de vraag op hoe deze strategische verrassingen kunnen ontstaan en waarom ze ontstaan. Vervolgens dient ook de vraag te worden beantwoord, hoe hierop te reageren dan wel te anticiperen.

#### ANATOMIE VAN DE STRATEGISCHE VERRASSING

Kennelijk hebben we te maken met een spraakmakende samenleving, die buiten geijkte kanalen en buiten de intermediaïrende rol van de gevestigde politieke partijen en belangenbehartigers om, in staat is om politiek zeer effectief te zijn. Hoe komt het dat burgers in staat zijn zich zo snel te organiseren? Eerder heb ik samen met anderen gekeken hoe nieuwe media processen van micro-mobilisatie faciliteren en tot strategische verrassingen kunnen leiden (Bekkers e.a., 2009). Hoe zit dit mechanisme dan in elkaar? Laten we de hier opgedane inzichten eens de revue laten passeren.

Ten eerste zien we dat het in bijna alle gevallen gaat om vormen van micro-mobilisatie (Klandermans, 1984; Snow e.a., 1986; Bimber, 2003). Micromobilisatie onderscheidt zich van meso- en macro-mobilisatie doordat het in dit geval gaat om enkele burgers of een kleine groep van los georganiseerde burgers die trachten politieke en maatschappelijke aandacht te verwerven voor hun standpunten en belangen. Meso-mobilisatie daarentegen gaat vooral om het verwerven van aandacht door specifieke organisaties, zoals Greenpeace. Macro-mobilisatie gaat om het naar voren brengen van bepaalde standpunten en claims door grote sociale bewegingen die vaak weer meerdere organisaties omvatten, zoals de milieubeweging of de vrouwenbeweging. Typerend voor elke vorm van mobilisatie is dat specifieke middelen worden aangewend waardoor een groep van burgers zich als groep organiseert en waardoor deze groep in staat is om de aandacht op zich te vestigen. In bijna alle gevallen ging het om enkele burgers of een kleine groep van gelijkstemden die al snel in staat waren om veel sympathisanten om zich heen te verzamelen.

Dit brengt mij op het tweede interessante punt. In bijna alle gevallen zagen we dat zogenaamde sociale media, ook wel web 2.0 media genoemd (O'Reilly, 2005), een belangrijke rol speelden in zowel de organisatie van de groep als in het trekken van aandacht. Waarom is dit het geval? Kenmerkend voor deze media (zoals Hyves, Facebook, Twitter, msn en YouTube) is dat ze het voor de gebruiker mogelijk maken om razendsnel en op zeer grote schaal mensen te mobiliseren. Het communicatieproces dat zich daarbinnen afspeelt, is niet dat van de klassieke e-mail waarbij de een met de ander communiceert. Integendeel, velen communiceren tegelijkertijd met velen (*many to many communication*). Kenmerkend voor deze media is dat ze eigenlijk bestaan uit allerlei kleine netwerken van 'vrienden'. Wanneer elke gemobiliseerde burger zijn vrienden mobiliseert, ontstaan er zogenaamde netwerkeffecten. Een sneeuwbal van contacten gaat rollen, die op zijn beurt een lawine van contacten mobiliseert. Daarnaast zien we dat de gebruikers van deze media doorgaans handelen op grond van het principe van radicaal delen: radicaal delen van informatie, kennis, contacten en ervaringen; ervaringen die niet alleen verwoord maar in toenemende mate gevisualiseerd worden door de uitwisseling van met mobiele camera's gemaakte foto's en films. Het gevolg is dat deze media processen van zelforganisatie door communicatie en andere vormen van interactie mogelijk maken, waardoor burgers zich kunnen manifesteren als een groep die handelt op grond van een min of meer gedeeld beeld van de werkelijkheid.

In het verwerven van extra aandacht is het, ten derde, belangrijk dat de claims, de wensen en opvattingen die in deze sociale media worden verwoord, worden opgepakt door de klassieke media. We zien daarnaast dat deze klassieke media zich in hun nieuwsgaring in toenemende mate oriënteren op de berichtgeving die plaatsvindt via bijvoorbeeld blogs en openbare discussielijsten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de toenemende fascinatie van journalisten om de microblogs op Twitter van politici te volgen. Aandacht

door de klassieke media zet vaak een ander mechanisme in werking dat ook wel 'de medialogica' wordt genoemd (Bennett & Entmann, 2001). Kenmerkend voor de werking van televisie, radio, kranten en tijdschriften is dat ze een voorkeur hebben om hun berichtgeving te concentreren op onderwerpen die relatief uniek zijn, die relatief gemakkelijk uit te leggen zijn en waarbij duidelijk twee kampen of posities te onderkennen zijn, zoals goed tegen kwaad, David tegen Goliath, enzovoort. In veel van de beschreven gevallen ging het om onderwerpen die van vitaal belang waren voor de samenleving, zoals de strijd tegen besmettelijke ziekten, de opwarming van de aarde of de kwaliteit van het onderwijs. In al deze gevallen ging het om een strijd tussen de overheid als Goliath en de burger als de kleine David. Wanneer eenmaal media-aandacht is verkregen, komt een ander aspect van deze medialogica om de hoek kijken. Kranten, televisie, radio en tijdschriften hebben de neiging om in hun nieuwsgaring voortdurend naar elkaar te verwijzen, waardoor een herhalend karakter ontstaat. Als eenmaal iets nieuws is, kan een ander medium niet achterblijven.

Aandacht in de klassieke media voor de claims, belangen en voorkeuren van deze micro-mobiliserende burgers heeft nog een ander voordeel. Het verschaft niet alleen een additioneel forum waardoor extra aandacht wordt gegenereerd. Het geeft hun daarnaast ook extra gezag, het versterkt de mate waarin ze met gezag kunnen claimen dat politici en bestuurders hieraan aandacht moeten besteden. Doorgaans gebeurt dit ook, omdat politiek en media op een dusdanige manier met elkaar verstrengeld zijn, dat ze elkaar in een wurggreep houden. Enerzijds vormen de klassieke media voor politici een additioneel platform (zelfs arena) waarvan ze afhankelijk zijn om – in toenemende mate als individuele persoon – aandacht te genereren die noodzakelijk wordt geacht om als politicus, bestuurder of politieke partij te kunnen overleven. Anderzijds zijn klassieke media voor de inhoud van hun nieuwsgaring sterk afhankelijk van datgene wat zich binnen de wereld van politiek en bestuur afspeelt (Bennett & Entmann, 2001).

Ten vierde zien we dat niet alleen de 'cross-over' van nieuwe naar klassieke media een rol speelt, maar ook de 'cross-over' van micro- naar mesomobilisatie. In onze studie naar processen van micromobilisatie zien we dat micro- en mesomobilisatie alterneren. Succesvolle vormen van micromobilisatie blijken doorgaans alleen te slagen omdat ze worden opgepikt door gevestigde organisaties die zich bewegen op het mesoniveau (Gerhards & Rucht, 1992). Dit is in veel gevallen noodzakelijk, omdat de snelle groei en aandacht voor een bepaald onderwerp individuele burgers vaak boven het hoofd groeit. Coalitievorming met deze gevestigde partijen biedt hun de mogelijkheid gebruik te maken van de daar voorhanden zijnde kennis en ervaring om het mobilisatieproces te organiseren en van de toegang die deze partijen hebben tot de media, tot bepaalde politieke partijen of tot bepaalde beleidsmakers en bestuurders.



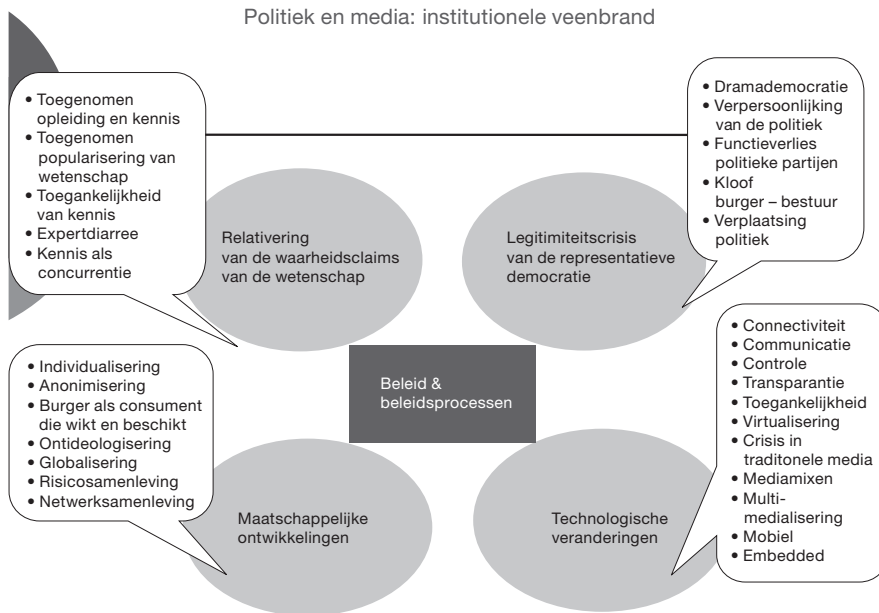
Ten vijfde staan deze micromobilisatieprocessen niet op zichzelf. Ze geven doorgaans uiting aan een veel fundamenteler en breder maatschappelijk en politiek onbehagen dat zich concentreert rondom bepaalde onderwerpen. Kortom, ze geven uitdrukking aan wat politicologen noemen 'the national mood' (Kingdon, 1984; Jones & Baumgartner, 2005). Het organisatievermogen dat deze sociale media bieden aan verontruste burgers kan daarom worden gezien als een digitaal lont in een reeds smeulend kruitvat.

Waaruit bestaat nu de strategische verrassing? Wanneer we deze zaken op een rijtje zetten, bestaat de strategische verrassing ten eerste uit het vermogen van individuele burgers om zich razendsnel op grote schaal te organiseren, waardoor een politieke beweging ontstaat die – hoe los vaak ook georganiseerd – toch politieke betekenis weet te verkrijgen. Ten tweede uit het feit dat veel beleidsmakers dit contrageluid vaak niet hebben gehoord. Het is lange tijd onzichtbaar voor hen. De reden hiervoor is dat het bestaande circuit van overleg, consultatie en advies bestaat een ijzeren ring die wordt gevormd door de gevestigde partijen van belangenbehartigers en experts. Alternatieve geluiden krijgen hierin geen kans, omdat ze ook geen toegang hebben tot deze circuits. Met als gevolg dat burgers op zoek gaan naar kanalen en circuits die relatief open, relatief laagdrempelig zijn, en dat zijn sociale media. Met als gevolg dat deze tegengeluiden als een boemerang terugslaan op de verantwoordelijke beleidsmakers.

#### EEN EXPLOSIEVE COCKTAIL?

Nu we het mechanisme hebben blootgelegd, kunnen we ons de vraag stellen waarom deze vormen van micromobilisatie een dusdanig politiek gewicht hebben gekregen in onze huidige samenleving. Soms wordt daarbij gekeken naar de ogenschijnlijk verderfelijke invloed van sociale media als Hyves, msn, Facebook, Twitter en YouTube, die het relatief gemakkelijk maken om 'allerlei onzin de wereld in de sturen'. Natuurlijk kunnen we met een opgeheven vinger wijzen naar deze media, maar toch is er meer aan de hand. Deze media faciliteren mijns inziens dat het dalende vertrouwen in een aantal klassieke instituties, zoals de politiek en de wetenschap, een uitlaatklep krijgen. Dit dalende vertrouwen wordt tevens voortgedreven door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals daar zijn een toegenomen individualisering van de samenleving, een toegenomen mondigheid van burgers en een toegenomen behoefte van mensen om risico's uit te bannen, terwijl de samenleving steeds complexer en ongrijpbaarder wordt, bijvoorbeeld door de globalisering van de samenleving. Daarnaast zien we dat er ook sprake is van een dalend vertrouwen in de mate waarin de wetenschap als de belichaming van waarheid en het vertrouwen in kennis wordt gezien. Dat geldt ook voor het vertrouwen in

de politiek als de institutie die veel minder in staat is om voor de samenleving als geheel op een gezaghebbende wijze bepaalde waarden toe te delen. Politieke processen verschuiven naar andere delen van de samenleving (Europa, bedrijfsleven), terwijl bijvoorbeeld ideologie en politieke partijen aan betekenis hebben ingeboet. Tegen deze achtergrond, die ik in de hierna volgende figuur heb afgebeeld, ontstaat een onzichtbare veenbrand van ontwikkelingen die ruimte geeft aan processen van micromobilisatie, maar die zich soms manifesteert als een explosieve cocktail, als een uitslaande brand, waardoor beleidsmakers worden geconfronteerd met een strategische verrassing die de identiteit van het voorgenomen of in gang gezette beleid fundamenteel raken.



Dit roept vervolgens de vraag op hoe we hiermee om moeten gaan.

### EEN ZOEKTOCHT NAAR MOGELIJKE REMEDIES

Hoe kunnen beleidsmakers omgaan met deze spraakmakende samenleving? Ten eerste lijkt het me belangrijk dat beleidsmakers de via deze sociale media geuite tegengeluiden serieus nemen en deze geluiden niet uit een oogpunt van morele of professionele verontwaardiging terzijde schuiven; dit alles met een oog op de eenzijdigheid of vermeende onjuistheid van in deze sociale netwerken uitgewisselde opvattingen en argumenten. Essentieel is om te begrijpen *waarom* deze geluiden worden geuit zoals ze worden geuit: welke angsten of welk onbehagen zitten daarachter? Ten tweede betekent dit dat beleidsmakers systematisch oog moeten hebben voor het bestaan en het ontstaan van een

'andere wereld', waarin zich eveneens beleidsmatig relevante discussies ontwikkelen die zich echter onttrekken aan de gevestigde advies-, consultatie- en overlegcircuits die menige gemeente, provincie of departement met de eigen achterbannen heeft opgezet. Dit impliceert niet alleen dat men meer oog moet hebben voor de zwak georganiseerde belangen (die zich met name via sociale media uiten), maar deze ook stelselmatig moet monitoren. Overigens is dat laatste gemakkelijker gezegd dan gedaan. Kenmerkend voor veel discussies op het internet is dat ze niet alleen op verschillende plekken plaatsvinden, maar voortdurend ook van plek, omvang en inhoud veranderen. We zien dus ook dat in relatie tot vorenstaande onderwerpen de verantwoordelijke ministeries zijn overgegaan tot het monitoren van sociale netwerken rondom bepaalde onderwerpen waarvan zij verwachten dat deze tot de politieke en maatschappelijke verbeelding gaan spreken, in de zin dat ze mogelijkwijs controversieel zijn.

Monitoring van discussies op het internet is relatief de minst bedreigende strategie die kan worden gekozen. Veel interessanter is de vraag of dit ook leidt tot meer proactieve strategieën die gericht zijn op de vraag hoe mogelijke discussies op het internet verbonden kunnen worden met de reeds bestaande beleidspraktijk en welke gevolgen dit heeft voor de bestaande overleg-, consultatie- en adviesprocedures met de gevestigde partijen binnen bepaalde beleidsterreinen. Hierin zijn verschillende posities te onderkennen.

Een eerste positie heeft betrekking op de mogelijkheid dat bijvoorbeeld ambtenaren zich mengen in bestaande discussies om vooral te wijzen op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. Terughoudendheid is daarbij het credo. De tweede positie heeft betrekking op een actieve betrokkenheid van ambtenaren. De derde positie heeft betrekking op het zelf organiseren van discussies, maar daarbij kan worden aangetekend dat tot op heden door de overheid georganiseerde digitale discussies niet echt een groot succes waren (Bekkers, 2004). Een reden daarvoor was juist het feit dat een overheid de initiatiefnemer was. Mogelijke participanten hadden vaak de indruk dat de uitkomst daarom op voorhand al vaststond, temeer daar niet altijd duidelijk was hoe de uitkomsten van de discussie werden verbonden met de feitelijke beleidsvorming. Een vierde optie is om discussies te organiseren door gebruik te maken van onafhankelijke intermediairs die al gebruikmaken van discussieplatforms en netwerken. Kranten zijn een voorbeeld.

Er zijn kortom verschillende posities mogelijk. De keuze voor een van deze posities is niet alleen een kwestie van effectiviteit en efficiency. Zo hebben digitale discussies vaak een razendsnel karakter, wat vereist dat bijvoorbeeld een deelnemende ambtenaar snel reageert. De interne consultatie- en overlegprocedures, zeker als het een politiek gevoelige reactie betreft, vergen doorgaans tijd en dit staat op gespannen voet met de snelheid en dynamiek van de discussie. Het is echter vooral een normatief vraagstuk, want in lijn met voorgaand voorbeeld is de cruciale achterliggende vraag niet zozeer hoe snel

ambtenaren moeten reageren, maar veeleer of ambtenaren politiek getinte uitspraken mogen doen. Hebben ze hiertoe een mandaat? Hoe verhoudt dit zich tot het primaat van de politiek? Is het zinvol en raadzaam om dit maar ook andere principes tegen het daglicht te houden?

In deze bijdrage heb ik laten zien hoe de samenleving het initiatief naar zich toe heeft getrokken. Het is niet langer meer het bestuur dat het primaat en initiatief heeft om te bepalen hoe spraak en tegenspraak worden uitgelokt. Inspraakprocedures worden linksom en rechtsom ingehaald. Het is de samenleving zelf die in het licht van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen haar eigen tegenspraak organiseert en daaraan uiting geeft via allerlei sociale media.

DEEL 3

DE BELEIDSCYCLUS



## INLEIDING

Het werk van Arno Korsten laat een verloop zien dat de ontwikkeling in het evaluatie- en auditonderzoek weerspiegelt. Hield Korsten zich in de jaren zeventig bezig met inspraak en participatie, in de jaren tachtig en begin jaren negentig verschuift zijn aandacht naar de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Het ging in die periode met name over het lokale deel van het openbaar bestuur, maar daarnaast publiceert hij ook over ziekenhuizen, verzelfstandiging en internationalisering.

In de late jaren negentig en het begin van de 21ste eeuw zien we van zijn hand onderzoek over bestuurlijke vernieuwing, permanente herstructurering, en vernieuwing in en van het management. In de laatste jaren is er meer nadruk gekomen op bestuurskracht, leiderschap en goed bestuur.

Hoewel deze indeling niet helemaal recht doet aan de breedte van het onderzoek van Korsten – omdat hij ook de drijvende kracht is achter handboeken over internationaal vergelijkend onderzoek en lokaal bestuur – geeft de geschetste ontwikkeling wel een idee over de ontwikkeling die er in zijn onderzoek te zien is. In het navolgende wordt in een essay weergegeven hoe de ontwikkeling van zijn oeuvre past binnen de veranderingen in het openbaar bestuur en met name de ontwikkeling in het evaluatieonderzoek. Daartoe gaan we eerst in op de criteria die in het algemeen aan overheidshandelen moeten worden gesteld en gaan we daarna in op de relatieve aandacht die elk van deze criteria in verschillende perioden krijgt.

## CRITERIA VOOR GOED BESTUUR

Overheidshandelen moet voldoen aan centrale waarden van goed bestuur, gewoonlijk samengevat onder de noemers effectiviteit, efficiëntie, rechtmatigheid en democratie. Daarover was en is in de bestuurskunde overeenstemming, met de gelijktijdige vaststelling van de vele dilemma's en spanningen

die zich tussen deze waarden kunnen voordoen (Bemelmans-Videc, 1993; Hoogerwerf, 1995; Raadschelders, 1998).

In politieke en economische omstandigheden die de visie op het publieke management ingrijpend veranderen, worden er op verzoek van de overheid evaluatie- en auditpraktijken ontwikkeld. Aan de aanbodzijde verschaft een aantal wetenschappen via de ontwikkeling van theorie en methodologie een basis voor deze beleidsanalyse en beleidsevaluatie. In dit proces van vraag en aanbod figureert allereerst de sociologie, en vervolgens ook de bestuurskunde. Deze ontwikkeling resulteert aan de vraagzijde in de integratie van de evaluatiefunctie in de staande organisatie en vaste procedures van de overheid. Aan de aanbodzijde leidt een en ander tot professionalisering van het evaluatieonderzoek en wordt het doen van audits een metier.

In dit proces speelt bij de centrale overheid de Algemene Rekenkamer een belangrijke rol vanuit haar klassieke controlefunctie die met name vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw verder evolueerde. Bij de Algemene Rekenkamer wordt in die tijd hard gewerkt aan de ontwikkeling van de audit- en evaluatiepraktijk bij overheden, waartoe naast het rechtmatigheidsonderzoek (*financial and compliance audit*) het zogeheten doelmatigheidsonderzoek (*performance audit*) wordt uitgewerkt, met een zwaarder accent op, naast de doelmatigheid – en problematischer om voor de hand liggende methodologische redenen –, de doeltreffendheid van het overheidshandelen. Dat veronderstelt weer een overeenkomstige ontwikkeling van audit en evaluatie bij de beoordeelde, te weten de centrale overheid, waardoor de Rekenkamer kan groeien in haar rol van *'meta auditor'* (Bemelmans-Videc, 1993).

Sociologen en bestuurskundigen spelen in de uitwerking van dit nieuwe 'controleprogramma' een belangrijke rol. Zij verbinden hun ambities en interesses met onderzoek aan universiteiten. Zo nemen collega Leeuw en Bemelmans-Videc vanuit de Algemene Rekenkamer het initiatief tot de oprichting van een *European Evaluation Society* (EES); het oprichtingscongres vindt plaats in 1990 in Den Haag (Mayne e.a., 1992). Beiden doen dat tevens vanuit hun betrokkenheid bij de *International Evaluation Research Group* (Inteval), een internationale groep van onderzoekers verbonden aan universiteiten en overheden die vanuit een gemeenschappelijke belangstelling voor de theorie en praktijk van audit en evaluatie – aanvankelijk onder de paraplu van het IIAS, later zelfstandig – inmiddels meer dan vijftien boeken publiceerde in de *Comparative Policy Evaluation Series* van Transaction Publishers/Rutgers University. Leden van deze internationale onderzoeksgroep nemen in hun respectieve landen het initiatief tot de oprichting van nationale *'evaluation societies'*, waaronder de leden uit Zwitserland, Italië en de Scandinavische landen.



## EVALUATIE, AUDIT EN VERANTWOORDINGSPLICHT

Bij de overheid is het audit- en evaluatieonderzoek primair verbonden met de plicht voor het bestuur tot verantwoording. De gestage ontwikkeling en groei van de praktijk van audit- en evaluatieonderzoek in de afgelopen twee decennia lokken op den duur kritische geluiden uit. Zo wordt gesproken van: 'controletorens, onvoldoende zicht op de controleurs, en uiteindelijk de paradox van steeds meer verantwoordingsplicht die steeds minder als relevant en vruchtbaar ervaren wordt'.

In de perceptie van sommigen is de groei van het controle- en inspectie-wezen een (over)compensatie voor iets wat blijkbaar ontbreekt: een inherente gerichtheid op *'het goede'*, op het nastrevenswaardige. Deze discussie haakt in op het *'klassieke discours'* over de vraag: hoe het juiste, het goede handelen te garanderen? Via de bevordering van een procedurele ethiek (externe controle)? Of via het benadrukken van een meer inhoudelijke ethiek (interne controle)? Die vraag werd en wordt meestal beantwoord met: 'via een zinvolle combinatie van beide benaderingen'.

Deze discussie is onlosmakelijk verbonden met de vraag of er met de uitbreiding van de controleprogramma's feitelijk een grotere transparantie ontstaat over de zaken die er werkelijk toe doen. Daarmee zijn we terug bij de vraag naar de mate van consensus over de eerdergenoemde centrale waarden van *'goed bestuur'*.

Daarnaast ontwikkelt zich een discussie over verantwoordingspraktijken en verantwoordingsprocedures. Er lijkt een algemene consensus te zijn over de noodzaak van het zich rekenschap geven van de wijze waarop de toegewezen bevoegdheden worden uitgevoerd aan degenen die deze bevoegdheden hebben toegekend. Dat veronderstelt weer de plicht om informatie te verschaffen over handelen en niet-handelen, alsmede de rechtvaardiging daarvan ten opzichte van een forum. Deze omschrijving lijkt vooral gericht op relaties die als hiërarchisch oftewel als verticaal te typeren zijn.

De filosofie van het *New Public Management* (NPM) sticht echter verwarring, zowel door de *horizontalisering* van de gezagsverhoudingen als door de groei van het grote aantal nieuwe verantwoordingsfora. Tevens versterkt het accent op NPM de focus op de drie E's (effectiveness, efficiency, economy) ten koste (althans in relatieve termen) van de klassieke proceswaarden in het bestuurlijk proces, zoals de waarden van behoorlijk bestuur (*'proper administrative process'*) en rechtmatigheid in het algemeen (*'rule of law'*).

Daarbij lijken deze vaker beschreven problemen alleen maar toe te nemen door het zogeheten *'problem of many hands'*: vele handen die bijdragen aan het eindresultaat in met name grote organisatorische verbanden (als overheden) maken het moeilijk om de verantwoordelijkheden vast te stellen; plus het door collega Bovens geijkte *'problem of many eyes'*, dat wil zeggen een toegenomen

diversiteit van beoordelingscriteria met resulterende loyaliteitsconflicten, zoals politieke, juridische, administratieve en marktcriteria, gehanteerd door een toenemend aantal verschillende verantwoordingsfora. De versterkte eis van tijdige en regelmatige evaluatie en audits veronderstelt een grotere *transparantie* over de te beoordelen processen en producten. Transparantie is een *conditio sine qua non* voor de evalueerbaarheid van processen. Een en ander veroorzaakt een steeds grotere vraag naar cijfers over steeds meer ‘zaken’, op steeds meer geregelde tijdstippen.

#### VERANDERING IN DE RELATIEVE AANDACHT VOOR CRITERIA VAN GOED BESTUUR

De toegenomen transparantie impliceert echter niet meteen een grotere legitimering van het overheidshandelen, want er is te veel onduidelijkheid en – problematischer – gebrek aan overeenstemming over de doelstelling, de waarden en normen van het handelen dat wordt beoordeeld (*het probleem van de vele ogen*). Bovendien veranderen de dominante criteria voor het beoordelen van het overheidshandelen periodiek. In opeenvolgende perioden is er een wisselende waardering voor wisselende criteria, waarbij in de formulering en politieke agendering van die criteria wisselende opvattingen onder bestuurskundigen en verwante disciplines en tussen bestuurskundigen en bijvoorbeeld juristen en economen een rol kunnen spelen (De Vries, 2010).

De theorie van De Vries over *beleidsgeneraties* is gebaseerd op inzichten uit de economie en de sociologie. Vanuit de sociologie is de theorie van Talcott Parsons van belang. Parsons (1952) ontwikkelt een algemene theorie over sociale systemen en onderzoekt wat nodig is voor zo’n systeem om te overleven. Hij komt tot vier vereisten, bekend als het AGIL-schema. Elk systeem moet zich aanpassen aan zijn veranderende omgeving (adaptation), een zekere mate van doelbereiking kennen (goal attainment), maatschappelijke conflicten kunnen kanaliseren (integration) en op lange termijn effectief zijn (latency problems). Volgens Parsons slagen alleen sociale systemen die aan alle vier vereisten voldoen, erin zich duurzaam te ontwikkelen.

Vanuit de economie is het begrip schaarste relevant. Er zijn vrijwel altijd minder middelen dan je nodig hebt om tot goed bestuur in al zijn aspecten te komen. Daarom moeten keuzes worden gemaakt wat wel en niet wordt aangepakt en hoeveel middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld.

In de jaren zeventig combineert Namenwirth als eerste deze beide theorieën. Gegeven de schaarste aan middelen, zo stelde hij, kan niet gelijktijdig aan alle systeemvereisten worden voldaan, maar moeten prioriteiten worden gesteld. Prioriteiten stellen betekent dat je andere systeemvereisten verwaarloost en na verloop van tijd zul je flexibel moeten zijn, dat wil zeggen prioriteit

moeten geven aan die systeemvereisten die tot dan toe het meest zijn verwaarloosd. Dat moet volgens hem zichtbaar zijn in de dynamiek van de maatschappelijke cultuur.

Deze veronderstelling toetst hij door een inhoudsanalyse te plegen op speeches van Amerikaanse presidenten. Het blijkt dat er inderdaad perioden zijn te onderscheiden waarin die presidenten veel aandacht schenken aan de doelbereiking; perioden waarin zij vooral aandacht hebben voor efficiëntie; perioden waarin de nadruk wordt gelegd op het kanaliseren van maatschappelijke conflicten, in evaluatietermen 'equity'; en perioden waarin de nadruk ligt op de langetermijneffecten: 'effectiveness'.

Zo'n dynamiek van waarden is ook zichtbaar in de dynamiek in overheidsbeleid en de evaluatie daarvan. In het boek *The Importance of Neglect in Policy-Making* (De Vries, 2010) wordt betoogd dat vergelijkbare perioden als Namenwirth vond in de culturele dynamiek in de Verenigde Staten, ook in het Nederlandse overheidsbeleid zichtbaar zijn. De ene keer ligt er alom nadruk op kortetermijndoelbereiking, de andere keer op langetermijneffectiviteit, dan weer op het kanaliseren van maatschappelijke conflicten, en ten slotte is er een periode te onderkennen waarin de nadruk eenzijdig ligt op het bereiken van efficiëntie.

Bovendien geldt dat zo'n eenzijdige nadruk op een van de systeemvereisten gelijktijdig plaatsvindt op alle beleidsterreinen, ongeacht of het gaat om financieel beleid, sociaaleconomisch beleid of volkshuisvestingsbeleid. De dynamiek is op elk van die beleidsterreinen zichtbaar in de gestelde doelen, in het dominante gebruik van beleidsinstrumenten, in de rol van maatschappelijke groepen in het beleid, in de rol van informatie, procedures en consultaties en in de instituties die in deze perioden worden opgebouwd.

Bovendien is te zien dat de kern van de beleidsverandering altijd een verandering in aandacht betreft naar dat beleidsaspect dat tot dan toe het meest langdurig verwaarloosd is. Die beleidsaspecten zijn zichtbaar in de dominante waarde waaraan het beleid wordt afgemeten. Deze dominante waarden veranderen in termen van de theorie van Parsons van het ene systeemvereiste naar het andere, waarbij wordt verwacht dat de volgorde waarin de systeemvereisten achtereenvolgens worden geprioriteerd vaststaat: van kortetermijndoelbereiking, via langetermijneffectiviteit, naar integratie en efficiëntie, waarna de cyclus zich herhaalt. Ook wordt verwacht dat telkens als zo'n fundamentele beleidsverandering plaatsvindt, een convergentie optreedt tot aandacht voor het nieuwe aspect in al het nieuwe beleid, op alle beleidsterreinen. Daarmee kan worden gesproken van *beleidsgeneraties*.

Dergelijke fundamentele beleidsveranderingen zijn zichtbaar in de simultane verandering in de beleidsdoelen, in de dominantie in het gebruik van specifieke beleidsinstrumenten en in de rol van maatschappelijke actoren in het beleidsproces. Ten slotte mag worden verwacht dat een cyclus in zijn geheel circa vijftig jaar duurt en elk van de vier beleidsgeneraties dus circa

twalf tot dertien jaar. De kern van deze vier perioden is weergegeven in de navolgende tabel (De Vries, 2010).

**Tabel: Kenmerken van beleidsgeneraties**

<b>Generaties</b> <i>Kenmerken</i>	<i>Troubleshooters</i>	<i>Zorgzame technocraten</i>	<i>Gepolariseerde verspillers</i>	<i>Efficiënte managers</i>
<b>Periode</b>	Tot 1949 / 1994-2001	1950-1962 / 2002-2014?	1963-1980	1981-1993
<b>Nadruk op</b>	Output Doelbereiking Korte termijn	Outcomes Effectiviteit Lange termijn	Proces Integratie Democratie Publieke participatie	Input Aanpassing Efficiëntie
<b>Beleidsdoelstellingen</b>	Herstructurering	Opbouw welvaartsstaat	Persoonlijke ontplooiing	Kleinere overheid
<b>Focus</b>	Kortetermijndoelen	Langetermijn-effecten	Beleidsparticipatie	Minimaliseren van kosten
<b>Beleidsinstrumenten</b>				
Juridisch	Noodwetten/ convenanten	Voorschrijven van gedrag	Instrumenteel aan subsidies	Deregulering
Economisch	To solve urgent problems	Stimuleren van investerings	Tegemoetkomen aan variëteit in samenleving	Verminderen publieke uitgaven
Organisatorisch	Niet of nauwelijks Voor wederzijds begrip	Economische instituten	Sociaal-culturele organisaties	Reorganisaties
Communicatief		Middel voor controle	Om conflicten te beslechten	Middel tot efficiënt organiseren
<b>Rol van maatschappelijke groepen</b>	Partner	Doelgroep	Citoyen	Clïënt
<b>Meest verwaarloosd</b>	Langetermijn-effecten	Variatie	Efficiëntie	Maatschappelijke problemen

#### VERANDERING IN DE CRITERIA VOOR EVALUATIE VAN OVERHEIDSHANDELEN

Dergelijke veranderingen zijn ook zichtbaar in de criteria die worden gebruikt in het evaluatieonderzoek ter beoordeling van het overheidshandelen. De ontwikkeling bij de Algemene Rekenkamer laat bijvoorbeeld zien dat pas vanaf 1976 de grondslag voor het doen van doelmatigheidsonderzoek verder wordt uitgebreid (doelmatigheid beheer, organisatie en functioneren van 's Rijksdienst: artikel 74 lid 1 Comptabiliteitswet 1976). Allereerst procesmatig en daarna via monitoring en benchmarking.

Vanaf 1990 komt de nadruk te liggen op de vraag of het doel is bereikt: 'De vraag of men de goede dingen doet, werd belangrijker dan de vraag of het goed werd gedaan' (op cit. [www.rekenkamer.net](http://www.rekenkamer.net)).

Dat culmineert in de periode tussen 1999 en 2004 in de missie van de Algemene Rekenkamer dat de Rekenkamer 'oordelen zou geven over onderdelen van het gevoerde financieel beheer, in een totaaloordeel over het door een bewindspersoon gevoerde financieel beheer, en dat het systematisch aandacht besteedt aan de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie over de uitkomsten van beleid in termen van activiteiten, prestaties en effecten. De zogenoemde VBTB-gerelateerde activiteiten nemen in dit verband een belangrijke plaats in' (Algemene Rekenkamer, Jaarverslag 1999: 8).

Tien jaar later, in het jaarverslag 2009, wordt gesteld dat de Algemene Rekenkamer een nieuwe strategie ontwikkelt die een aantal accenten legt: 'meer dan voorheen willen we de reële effecten van beleid in de samenleving vergelijken met de beoogde effecten. We onderscheiden daarbij de effecten voor mensen (in de zorg, in het onderwijs en in ontwikkelingssamenwerking), de effecten voor het land (concurrentievermogen, integratie, infrastructuur en veiligheid) en de effecten voor de planeet (klimaat en energie). We concentreren ons hiermee op enkele vitale basisvoorzieningen en elementaire staatstaken. Een ander accent: meer aandacht voor internationale verbanden. Bovendien hebben we vijf onderwerpen gekozen waaraan we zo mogelijk in elk onderzoek aandacht willen geven, maar waar we ook – mede aan de hand van deze verspreide "oogst" – apart over willen rapporteren: houdbaarheid van overheidsfinanciën, informatiepositie Tweede Kamer, bestuur op afstand, Europa en integriteit' (Algemene Rekenkamer, jaarverslag 2009).

#### DE NOODZAAK VAN OVEREENSTEMMING OVER DE CRITERIA

Dat er in verschillende perioden een variërende nadruk op de verschillende criteria voor overheidshandelen ligt, neemt niet weg dat er een welhaast onverbiddelijke noodzaak is te komen tot overeenstemming – dat wil zeggen op zijn minst tot een voorlopige consensus – over de leidende beginselen, over dat wat in het publieke domein (mét Thomas van Aquino) het *bonum commune* kan worden genoemd. Hoe meer consensus, hoe meer vertrouwensvolle relaties mogelijk zijn; hoe meer dissensus, hoe groter de behoefte aan controle en inspectie. Wanneer 'gezagsvolle' normen en standaarden ontbreken, is er bovendien het gevaar dat de ontstane discretionaire ruimte wordt ingevuld door actoren die trachten het veld te domineren met bepaalde typen normen die te beperkt in definitie en oriëntatie zijn, gegeven het specifieke karakter van die bepaalde professionele groep.

In de theorie en praktijk van het evaluatieonderzoek is er een groeiende consensus dat in plaats van '*we treasure what we measure*' het '*we measure what we treasure*' (inderdaad) maatgevend moet zijn. Maar: *What do we treasure?* Daarmee zijn we terug bij de vraag: *Welke overheid willen we?* En welke mogelijkheden zijn er om die motivatie te verbinden met beoordeling en beloning (evaluatie)?

In de bestuurskundige literatuur ontwikkelt zich momenteel een (tijdelijke) overeenstemming over een aantal zaken:

- Zorg ervoor dat het zicht op het proces of de output het zicht op de outcome niet vertroebelt. Het is begrijpelijk dat het eerste gemakkelijker inzichtelijk te maken is dan het laatste.
- Zorg ervoor dat de prestatie-indicatoren daarop afgestemd zijn (Lako & De Vries, 2009).
- Zorg ervoor dat degenen die beoordeeld worden – in het vakjargon de ‘stakeholders’ – participeren in de vaststelling van deze indicatoren en dus van de finale doelen, anders verzandt de exercitie in een ‘*compliance mentality*’: ‘we doen wat we conform de performance indicators worden geacht te doen, de rest is te risicovol en dient zoveel mogelijk vermeden te worden’.
- Verantwoordingsrelaties vragen om wederkerigheid, en derhalve actieve betrokkenheid van de ‘stakeholders’. In de bestuurskundige literatuur is er dan ook een toenemende nadruk op gedeelde verantwoordelijkheid; een vorm van democratisering zou men kunnen stellen, waarbij evaluatie, audit en inspectie niet alleen machtsinstrumenten lijken te zijn van bestuurders. Er is in andere woorden behoefte aan zowel ‘top-down-’ als ‘bottom-upverantwoording’ (*en-en*).
- Zorg dat het beoordelingssysteem past bij de aard en context van de organisatie. Is die eenduidig, met voorspelbare productieprocessen en producten, dan kan een traditioneel model voldoen met een ‘*one size fits all*’ benadering bij de vaststelling van wat gemeten moet worden. Dat is uiteraard niet zo in complexe, dynamische organisaties met veelal (zeker op korte termijn) onvoorspelbare resultaten, successen en output zoals bij overheden.

## CONCLUSIE

Dit essay betoogt dat ontwikkelingen die zichtbaar zijn in het werk van één auteur (Korsten), een afspiegeling vormen van ontwikkelingen in de bestuurskunde, in het openbaar bestuur en met name in het belang van verschillende criteria voor het beoordelen van het handelen van dat openbaar bestuur. Het gaat daarbij om de beoordeling van de input, het proces, de output en uiteraard de outcomes van dat overheidshandelen. De nadruk ligt in de huidige periode meer dan in de voorafgaande decennia op het kunnen vaststellen van die outcomes. Dat outcomes nog niet zo eenvoudig meetbaar zijn, zal duidelijk zijn. En als het vaststellen van de outcomes niet lukt, leidt dat tot kritiek, vaak verpakt in gemeenplaatsen, zoals: ‘Je krijgt wat je meet’, ‘Wat wordt gemeten is niet relevant en wat relevant is kan niet worden gemeten’, ‘Als wat je meet je doel wordt, verliest de meting haar doel’ en ‘De publieke sector streeft niet naar “Value for Money”, maar naar “Value for Many”’.

Soms worden de problemen ook in minder fraaie termen geformuleerd. Een voorbeeld is David Eddy, die stelt dat 'Today's measures tend to be blunt, expensive, incomplete and distorting. And they can easily be inaccurate and misleading' (Eddy, 1998: 15-16; Lako & De Vries, 2009).

Zulke complicaties doen afbreuk aan de functie van evaluatie en audit voor het in stand houden van efficiënt, effectief, doelmatig en democratisch overheidshandelen. Daarom is het een goede ontwikkeling dat er een continue ontwikkeling en zoektocht is naar een betere evaluatietheorie en naar evaluatiepraktijken die niet alleen de verantwoordingsplicht dienen, maar tevens een beter inzicht in de (in)effectiviteit van overheidsbeleid in een breed perspectief mogelijk maken. Het gaat dan om het vinden van methoden om de combinatie van ofwel een balans te bewerkstelligen tussen:

- de 'assurance' functie van evaluatie en audit en daarmee de vaststelling dat men handelt conform de regels (rechtmatigheid);
- het inzicht dat de handelingen inderdaad hebben bijgedragen aan de realisatie van de gewenste doelstellingen (doelmatigheid, doeltreffendheid); en
- de wenselijkheid van het bevorderen van het 'leren' op basis van zulke evaluatie.





## Handreiking voor praktische beleidsadvisering

*Arend Geul & Huub Spoormans*

Arno Korsten heeft zich ontwikkeld tot een van de meest vooraanstaande bestuurskundigen van ons land. In onze bijdrage onderzoeken wij allereerst wat de krachtlijnen en kernpunten zijn van de ontwikkeling die de bestuurskunde sinds zijn intrede heeft doorgemaakt, en welke rol hij heeft gespeeld. Daarna werken wij op een onderdeel uit wat de nieuwe opvatting over bestuurskunde concreet betekent voor de praktijk.

## BESTUURSKUNDE IN DE ERA-KORSTEN

Toen Korsten in de jaren zeventig zijn studie sociologie afrondde, en de eerste stappen zette in de discipline waarin hij zijn carrière zou vinden, leefde de bestuurskunde nog volop in de hoogmoderne illusie. De redacteurs van *The Oxford Handbook of Public Policy* vatten het toenmalige droombeeld samen in de woorden: 'rule by "the best and the brightest", ... little room for rhetoric and persuasion, ... Policy problems were technical questions, resolvable by the systematic application of technical expertise' (Goodin e.a., 2006). Er was al wat getornd aan de geldigheid en houdbaarheid van dit wensbeeld, maar dit had nog niet geleid tot een afscheid van het gekoesterde model. Simon (1947/1997) had gewezen op de grenzen van rationaliteit, Lindblom (1958, 1959) op de onmogelijkheid van rationele besluitvorming, Rittel (met Webber, 1972) op het 'wicked' karakter van veel beleidsproblemen, Pressmann (met Wildavsky, 1973) op de tragische lotgevallen van briljante beleidsplannen in de uitvoering, en Wildavsky (1979) op het niet-technische en niet-wetenschappelijke 'art and craft'-karakter van (vooral de praktische) bestuurskunde. In eigen land had Van Gunsteren (1976) genadeloos het paradepaardje van het hoogmoderne beleidsmodel, het PPBS-systeem, geattaqueerd, en Ringeling (1978) de feitelijke invloed en zeggenschap blootgelegd die lage ambtenaren ver buiten het centrum van bestuur en beleidsbepaling kunnen uitoefenen.

In de decennia daarna is er een explosie van creativiteit en polemiek ontstaan die het oude droombeeld heeft verbrijzeld. Aanvankelijk was verdeeldheid het resultaat. Dit is bewonderenswaardig scherp neergezet in een Nederlands beleidswetenschappelijk handboek, waarin Abma en In 't Veld vijf 'beleidswetenschappelijke perspectieven' onderscheiden die tezamen de plaats hebben ingenomen van het ene ideaal van voorheen. De vijf verschillen sterk van elkaar. De centrale vraagstelling en achterliggende waarden verschillen, maar bovendien ook de kennistheoretische basis, de methodologie, het type kennis en de handreikingen aan de praktijk (evaluatiecriteria en prescriptie). De onderlinge verschillen tussen de vijf stromingen zijn niet alleen groot, maar ook fundamenteel, benadrukken de samenstellers. De verschillen berusten op verschillende 'basisassumpties en fundamentele waarden' en hangen samen met de 'wereldbeschouwing en voorkeuren' die individuen voor en naast hun professie hebben ontwikkeld (Abma & In 't Veld, 2001). Niet alleen is de oude consensus verbroken, zo leek het, er zal nimmer meer enige consensus zijn.<sup>1</sup>

En zij zijn niet eens volledig. Zo heeft zich inmiddels een additioneel perspectief aangediend. Steeds duidelijker wordt dat het praktische *policy work* van bestuurskundigen een aparte 'tak van sport' is geworden. Morçöl (2001) heeft laten zien dat beleidsadviseurs in de praktijk nog vaak positivistische opvattingen huldigen, maar dat hun aanpak en handelwijze veeleer postpositivistisch zijn. Volgens Colebatch en Radin (2006) stemt de beleidspraktijk in landen buiten de Verenigde Staten in het geheel niet of hooguit op enkele onderdelen overeen met 'U.S. textbook accounts'. En Tao (2006) stelt vast dat in de Verenigde Staten de gebruikelijke studieboeken een beeld schetsen van de beleidspraktijk waarin studenten met praktijkervaring op regionaal en lokaal niveau zich niet herkennen. Het gevolg is dat studenten de overgang van studie naar praktijk niet ervaren als een *geleidelijke* 'voortzetting van activiteiten in andere omstandigheden', maar als een bijkans *schokkende discontinuïteit*.<sup>2</sup> Of zoals een vakgenoot van ons het beschrijft: 'In het nieuwe water van het departement was de plons diep. Een kwestie van diep ademhalen, de neus dicht en spartelen maar' (Bagchus, 2007). Een bestuurskundestudie, met

- 
1. Ook anderen benadrukken in die tijd de grote verscheidenheid (Parsons, 1995; Hoppe, 1998a, 1998b, 1999; Sabatier, 1999; QA+, 2002).
  2. Artsen zeggen dat ze tijdens hun opleiding algemene theoretische basiskennis, specialistische theoretische kennis, praktische handelingskennis en de relevante algemene competenties verwerven. Bij het afronden van hun formele opleiding zijn zij al een eind op weg om een volwaardig en zelfverzekerd professional te worden. Ook ingenieurs worden in hun opleiding geconfronteerd met specialistische theoretische kennis, maar wat zij, terugkijkend, zeggen over te houden zijn algemene generalistische competenties, zaken zoals leren te leren, grote hoeveelheden informatie vinden en verwerken, nieuwe kennis verwerven en inpassen, en het vermogen om zich snel te oriënteren op nieuwe contexten en nieuwe inhoudelijke thema's. De overgang naar de beroepspraktijk ervaren zij, anders dan artsen, als een discontinuïteit. Terwijl die bij artsen als 'smooth' wordt getypeerd, geldt die voor ingenieurs als 'bumpier or even shocking' (Nilsson, 2007: 172).

andere woorden, bereidt je wel voor op de beroepspraktijk, maar leidt daar niet toe op – maar dit geldt voor de meeste ‘kundes’.

Nu Korsten met emeritaat gaat, ziet de wereld van de bestuurskunde er toch anders uit. Een nieuwe consensus tekent zich af die het ook in zich lijkt te hebben om de wereld van de boeken te verbinden met die van de daden. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat een groot deel van de vakgenoten in binnen- en buitenland zich kan scharen achter de ‘persuasive conception of policy studies’ dat in *The Oxford Handbook of Public Policy* wordt verwoord (Goodin e.a., 2006). Beleid, zo laat zich deze visie samenvatten, is een ‘normatively committed intervention in the world of action’ in een wereld van netwerksturing (‘networked governance’), die gekenmerkt wordt door macht die over velen, zij het niet gelijkmatig, is verdeeld. Het initiatief voor beleid kan van elke actor in het netwerk uitgaan, maar als het momentum krijgt, raken de andere actoren erbij betrokken. ‘None is in command’, ‘broad cooperation from a great many effectively independent actors is required’. Voorstanders van een bepaald beleidsidee moeten steun (of draagvlak) zien te verwerven bij meerderheden of sleutelactoren in diverse arena’s (bestuur, volksvertegenwoordiging, sector, uitvoerders, publieke opinie), willen zij hun antwoord op problemen werkelijkheid zien worden. De weg daartoe is die van *persuasie*, dat wil zeggen van overtuigen, overreden, overhalen en/of onderhandelen. Steeds in de zekerheid dat de steun tijdelijk is, de alliantie broos, de uitkomsten ongewis, en de waardering gevarieerd en dynamisch.<sup>3</sup> De rol van de bestuurskunde daarbij? ‘Policy studies, first and foremost, give *advice* about policy.’ Bestuurs- en beleidskundigen ondersteunen pogingen om steun te vinden voor een bepaalde beleidsinterventie. Hun bijdrage ligt op vier niveaus: leverancier van grondstoffen en bouwstenen, opsteller en schrijver van beleidsvoorstellen, adviseur in het spel van *persuasie*, en – ‘the main gift of the analyst to the practitioner’ – coach van bestuurders en beleidsmakers en commentator van hun acties.<sup>4</sup> Anders gezegd, de bestuurskundige speelt dezelfde rol als Machiavelli vóór deze *Il Principe* schreef en daarmee eeuwige roem zou verwerven, te weten die van ‘*secretarius*’ (Van Dooren, 1981: 19-21) van een van de vele ‘prinsen’ van het moderne openbaar bestuur.

3. Wie vertrouwd is met de Nederlandse politieke geschiedenis, zal dit bekend voorkomen. Reeds ten tijde van de Republiek (1579-1795) werden ‘*persuasie*’ en ‘*gemeen advyse ende consent*’ van groot belang gevonden. ‘Niet de wil van één man of van een simpele meerderheid, gold als een eis van goed regeren, maar geven en nemen in colleges die uiteindelijk met een gezamenlijk besluit naar buiten kwamen’, vat Daalder (1991: 52) kernachtig samen.
4. ‘In modern government ... the very pressure of business compresses time horizons, obliterating recollection of the past and foreshortening anticipation of the future. There is overwhelming pressure to decide, and then to move on to the next problem. Self-consciousness about the limits of decision, and about the setting, social and historical, of decision, is precisely what the analyst can bring to the policy table, even if its presence at the table often seems unwelcome’ (Goodin e.a., 2006: 7)

## DE BESTUURSKUNDIGE KORSTEN IN DE ERA-KORSTEN

Korsten heeft zijn partijtje meegeblazen in al deze ontwikkelingen. Zo heeft hij het zijne bijgedragen aan het ondermijnen van het hoogmodernistisch ideaal. Eerst trad hij meer op als een 'early adaptor' van nieuwe ideeën dan als een 'innovator':<sup>5</sup> hij heeft onder andere het feitelijk gebruik van onderzoeksresultaten onderzocht (Korsten, 1983), de feitelijke uitvoering van beleid (Korsten & Derksen, 1986), en de praktische consequenties daarvan voor het ontwerpen van beleid (Korsten, 1985). Toen hij aantrad als hoogleraar, kritiseerde hij het oude ideaal van technisch-wetenschappelijke rationaliteit als een 'geestelijke gevangenis' waaruit de bestuurskunde moet ontsnappen wil zij 'extern verstaan worden' en legitimiteit verkrijgen. Hij verwoordde, zoals gezien, daarmee een algemeen gedeeld gevoel, maar, onder kennelijke invloed van Schön en anderen, trok Korsten daar bijzondere conclusies uit. Bestuurskunde is niet alleen wetenschap, betoogt de nog jonge hoogleraar, maar ook een vak en een professie, en moet dus oog hebben voor en aansluiting vinden bij meervoudige rationaliteit, *tacit knowledge*, en 'het *savoir-vivre*' uit de beleidspraktijk' (Korsten, 1988). Sindsdien heeft hij zich in een andere richting ontwikkeld dan voorkomt in het denkraam van Abma en In 't Veld. Hij wordt grensganger en pendelaar tussen wetenschap en praktijk, met een belangstelling die gaandeweg verschuift van het academisch debat naar het opleiden en bijstaan van 'reflective practioners'. Zo zijn de meeste van zijn promovendi buitenpromovendi. In de jaren tachtig schrijft hij *over* het openbaar bestuur (Derksen, Korsten & De Beer, 1985, met herdrukken in 1989 en 1993), daarna schrijft hij vooral *voor* en *met* 'reflective practitioners': onder andere over de burgemeester (Korsten e.a., 1992), de wethouder (Tops e.a., 1994), handleidingen voor het openbaar bestuur (Korsten & Leeuw, 1997), praktische gemeentelijke samenwerking (Korsten e.a., 2002), praktische bestuurskrachtmetingen (Korsten, 2004), ambtelijke excellentie (Korsten, 2005) en bestuurlijk leiderschap (Korsten & Leers, 2006). En het blijft niet bij schrijven. Korsten treedt toe tot de denktank van vicepremier Zalm en de Raad voor het openbaar bestuur, en coacht, minder *en public*, bestuurders, bestuurlijke colleges en leidinggevende ambtenaren. In deze beweging-naar-de-praktijk toonde Korsten zich meer een 'innovator' dan een 'early adaptor': wat de samenstellers van *The Oxford Handbook of Public Policy* nu voorstellen, is wat hij al twintig jaar voorstaat en praktiseert.

5. De termen zijn van innovatiesocioloog Everett Rogers. 'Rogers proposes that adopters of any new innovation or idea can be categorized as innovators (2.5%), early adopters (13.5%), early majority (34%), late majority (34%) and laggards (16%), based on the mathematically-based Bell curve. These categories, based on standard deviations from the mean of the normal curve, provide a common language for innovation researchers' (<http://en.wikipedia.org>).

## PRAKTISCHE CRITERIA VOOR PROFESSIONELE BELEIDSKWALITEIT

Beleid is een beredeneerde interventie in een wereld vol actie. Een beleids- of wetsvoorstel is een voornemen daartoe, dat slechts kans van slagen heeft indien het tijdig wordt afgestemd op en draagvlak vindt in de relevante arena's, aldus *The Oxford Handbook of Public Policy*. Een vraag in de geest van Korsten is hoe beleidsadviseurs dat zouden kunnen aanpakken en wat de vereisten zijn waarmee de 'secretarii' van bewindspersonen rekening dienen te houden. Die vraag willen wij hier proberen te beantwoorden.

Er zijn verschillende voorstellen gedaan om beleidskwaliteit te definiëren en te operationaliseren. In binnen- en buitenland, in kringen van bestuurs- en beleidskundigen, en daarbuiten.<sup>6</sup> Een paar voorstellen zijn heel interessant, vanwege hun afkomst. De belangrijkste Nederlandse normenstelsels zijn namelijk ontwikkeld door, wat je zou kunnen noemen, de eerste externe beoordelaars van nieuwe wets- en beleidsvoorstellen. Daarbij is 'eerste' niet alleen een temporele aanduiding, maar ook een aanduiding van hun politiek-juridische status. Het gaat om de toetsingskaders van de Raad van State en van de Tweede Kamer. Arno was een van de eersten om ons daarop te wijzen (Korsten, 2003). Het gaat, met andere woorden, om expliciete normen die worden gehanteerd in de arena's die elk wets- en beleidsvoorstel moet passeren, en dat is vanuit persuasief oogpunt zeer relevant. De gebruikers leggen hun algemene kwaliteitseisen vooraf expliciet op tafel: wat wil je nog meer als je een beleidsvoornemen hebt en op zoek bent naar draagvlak daarvoor?

De Raad van State beoordeelt regeringsvoornemens traditioneel op juridische kwaliteit. Is het voorstel in strijd met hoger recht (Grondwet, Koninkrijksstatuut, internationaal en Europees recht)? Is nieuw recht of nieuw beleid nodig in het licht van bestaand recht en beleid? Zijn tekst en toelichting van de kwaliteit die men mag verwachten? Sinds een jaar of tien toetst de Raad wets- en beleidsvoorstellen daarnaast op beleidskwaliteit door middel van de zogeheten 'beleidsanalytische toets'.<sup>7</sup> Deze bestaat uit een tiental criteria, die je de 'Algemene Beginselen van Behoorlijk Beleid' zou kunnen noemen, onderverdeeld in drie groepen: nut en noodzaak, effectiviteit, en uitvoerbaarheid.

De parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de commissie-Dijsselbloem, heeft enige jaren geleden een eigen toetsingskader

- 
6. Geul, 2006: 117-125. Maar opmerkelijk genoeg niet in kringen van de beleidsprofessionals zelf – althans daarvan is niets te merken. Dit in onderscheid tot andere professies, zoals de geneeskunst, waar de normen juist door de beroepsgroep zelf worden opgesteld, onderhouden en geüpdatet.
  7. Zie [www.raadvanstate.nl/onze\\_werkwijze/advisering/toetsingskader/](http://www.raadvanstate.nl/onze_werkwijze/advisering/toetsingskader/).

opgesteld. Het bestaat uit twaalf à veertien normen, met grote nadruk op wetenschappelijke onderbouwing en de uitvoerbaarheid. 'Afwijken van dit toetsingskader', aldus de parlementaire commissie, 'kan alleen wanneer dit nadrukkelijk en adequaat wordt gemotiveerd.'<sup>8</sup> De Tweede Kamer heeft in 2008 de set criteria omarmd.

Voor zover bekend, zijn beide stelsels geheel onafhankelijk van elkaar ontwikkeld. Wie beide normenstelsels vergelijkt, ziet opmerkelijke overeenkomsten en enige kenmerkende maar niet zwaarwegende verschillen. Anders gezegd, beide normenstelsels laten zich ineenschuiven. De volgende tabel laat het resultaat zien.

**Figuur: Het gemeenschappelijke toetsingskader van Raad van State en Tweede Kamer ter beoordeling van wets- en beleidsvoorstellen**

Redengeving, 'nut en noodzaak'	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Probleemanalyse</i>: er wordt een helder beeld gegeven van de aan te pakken problematiek. Dit beeld stoelt zowel op wetenschappelijk onderzoek als op praktische ervaringen</li> <li>2. <i>Onontkoombaarheid</i>: er is een evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid. De maatschappelijke noodzaak voor overheidsinterventie is helder; de enkele wens van maatschappelijke (belangen)organisaties is niet voldoende, evenmin als een verwijzing naar het regeerakkoord</li> </ol>
Instrumentele effectiviteit	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. <i>Validiteit</i>: het voorgestelde beleid haakt in op de problematiek zoals geanalyseerd (externe validiteit). De gestelde doelen zijn te bereiken met het voorgestelde instrumentarium (interne validiteit)</li> <li>4. <i>Onderbouwing</i>: de gekozen beleids optie is wetenschappelijk gevalideerd. Zo niet, dan wordt eerst onder wetenschappelijke begeleiding kleinschalig geëxperimenteerd. De resultaten van deze pilots zijn adequaat geëvalueerd en zichtbaar verwerkt in het beleid</li> <li>5. <i>Beste keuze</i>: helder is welke beleidsalternatieven zijn overwogen, waaronder bestaand beleid. Duidelijk is gemaakt dat het voorgestelde beleid beter is dan de alternatieve opties</li> <li>6. <i>Interferentieanalyse</i>: duidelijk is gemaakt dat het voorgestelde beleid de effectiviteit van ander (voorgesteld) beleid niet nadelig beïnvloedt</li> </ol>
Uitvoerbaarheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. <i>Uitvoering is helder</i>: aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd, is voldaan. De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd</li> <li>8. <i>Draagvlak in beleidsveld</i>: de beoogde uitvoerders, ook die in de eerste lijn, hebben zich een helder beeld kunnen vormen van de consequenties voor hun eigen werk. Er is voldoende draagvlak onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen</li> <li>9. <i>Naleefbaarheid</i>: duidelijk is dat het voorstel voor de doelgroep naleefbaar is</li> <li>10. <i>Handhaafbaarheid</i>: duidelijk is dat uitvoerders en toezichhouders het beleid kunnen handhaven</li> </ol>
Evaluatie en bijstelling	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. <i>Beleidsonderhoud</i>: er is voorzien in (tussentijdse) evaluaties. Er zal niet worden overgegaan tot overhaaste bijstellingen dan nadat eerst nut en noodzaak zijn onderzocht</li> </ol>

8. *Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6 (13 februari 2008), 151-153.*

## HAALBARE PRAKTISCHE CRITERIA VOOR PROFESSIONELE BELEIDSKWALITEIT

Het is zeer de vraag in hoeverre in de praktijk aan deze normen kan worden voldaan. Het lijkt te gaan om een schets van de ideale situatie. In die zin zijn het *maximumnormen* of *optimumnormen*. In onderwijstermen: zij definiëren wanneer de kandidaat een 'tien' verdient. De praktijk, en dat niet alleen binnen het onderwijs, leert evenwel dat die niet altijd nodig of haalbaar is. Zo zijn er beperkingen wat betreft geld, middelen en tijd. Die laten bijvoorbeeld niet altijd een volledige externe wetenschappelijke onderbouwing toe. Nog wat principiëler is dat maatschappelijke tegenstellingen en discussies soms dwars door wetenschappelijke disciplines heen lopen of samenvallen met scheidlijnen tussen verschillende disciplines. De praktijk leert toch dat voor bijna elk voorstel wel een sympathiserende professor of een gewillig bureau te vinden is? Dan kan van onomstreden 'aantonen' en 'valideren' geen sprake meer zijn. Een andere reden waarom de 'tien' niet haalbaar is, is de maatschappelijke, publicitaire en politieke druk. Daaraan lijken zowel Raad als Kamer wel erg gemakkelijk voorbij te gaan. 'Overheidsbeleid kan immers niet worden gevoerd door of gebaseerd zijn op de opvatting van maatschappelijke organisaties alleen', aldus de Raad,<sup>9</sup> en ook verwijzingen naar een regeerakkoord gelden in zijn ogen als ontoereikende motivering. Maar daarmee ontsnappen beleidsprofessionals, doelgroep en uitvoerders niet aan de druk die door bestuurders en managers wordt uitgeoefend om toch maar te doen wat wordt gevraagd. En hetzelfde geldt voor de aanbeveling van de commissie-Dijsselbloem om in een regeerakkoord te 'volstaan met het vaststellen van de maatschappelijke urgentie en de politieke ambitie of doelstelling', en de verdere uitwerking, 'de keuze van de middelen, uitvoeringsvoorwaarden en termijnen', te laten verlopen conform het toetsingskader. Ook hier lijkt de praktische politieke en maatschappelijke realiteit enigszins over het hoofd te zijn gezien. Kortom, er is behoefte aan een meetlat waarmee kan worden vastgesteld wanneer een beleidsvoorstel (wel en niet) 'voldoende' is. Het Haagse toetsingskader verdient verdere operationalisering. Bij professionele normen in andere beroepsgroepen gaat het niet toevallig in de regel ook om *minimumnormen* of *drempelnormen*.

Hoe zou zo'n meetlat eruit kunnen zien? Wat kunnen die drempelnormen zijn? Wat zijn de minimum kwaliteitseisen die men aan een beleidsvoorstel mag stellen? Wat zijn de eisen die de Raad van State en de Tweede Kamer stellen om zich misschien niet volledig maar toch voldoende te laten overtuigen? Ons lijkt dat het zou moeten gaan om een 'light versie' van het Haagse

9. Jaarverslag 2000: 37, en Ph. Eijlander & W. Voermans, *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*, Schoordijk Instituut, Universiteit van Tilburg 2002, p. 33. Deze evaluatie is ook toegankelijk via <http://till.uvt.nl/articles/voermans/internet.pdf>.



toetsingskader. Niet per se minder normen, maar minder zware. Dus niet zozeer een 'uitgeklede', maar meer een 'afgezwakte' versie. Men kan bijvoorbeeld denken aan het volgende stelsel normen van beleidsprofessionaliteit (zie figuur hierna). De vereisten van 'probleemanalyse', 'validiteit' en 'uitvoerbaarheid' zijn ook op dit minimale kwaliteitsniveau onverminderd geldig, terwijl die van 'interferentieanalyse' en 'beleidsonderhoud', hoe belangrijk ook, niet tot het minimum hoeven te worden gerekend. Op de overige punten gelden verminderde eisen. Aldus is gedefinieerd wat het niveau is dat leidt tot een 'zes' op de schaal-van-de-onderwijzer. Dit geeft, in andere bewoordingen, aan wanneer een beleidsvoorstel er mee door kan of professioneel gesproken acceptabel is.

**Figuur: Minimum kwaliteitseisen ter beoordeling van wets- en beleidsvoorstellen: een voorstel**

'Nut en noodzaak'	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Probleemanalyse</i>: er wordt een helder beeld gegeven van de aan te pakken problematiek. Dit beeld stoelt zowel op wetenschappelijk onderzoek als op praktische ervaringen</li> <li>2. <i>Maatschappelijke behoefte</i>: er wordt helder uiteengezet dat er maatschappelijke behoefte is aan (ver)nieuw(d) beleid</li> </ol>
Effectiviteit	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. <i>Validiteit</i>: het voorgestelde beleid haakt in op de problematiek zoals geanalyseerd (externe validiteit); de gestelde doelen zijn te bereiken met het voorgestelde instrumentarium (interne validiteit)</li> <li>4. <i>Onderbouwing</i>: het beleidsvoorstel voldoet aan de gebruikelijke juridische kwaliteitsnormen</li> <li>5. <i>Alternatieven</i>: er wordt uiteengezet welke alternatieve beleidsopties zijn overwogen en waarom de voorgestelde beleidsoptie is gekozen; bij de keuze uit de alternatieve opties is maatschappelijk draagvlak een (niet: het) criterium geweest</li> </ol>
Uitvoerbaarheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. <i>Uitvoering is helder</i>: aan de voorwaarden voor een goede implementatie, waaronder geld, expertise en tijd, is voldaan. De uitvoeringsorganisatie is helder gepositioneerd</li> <li>7. <i>Draagvlak in beleidsveld</i>: er is voldoende draagvlak onder de professionals die de vernieuwing in de praktijk moeten brengen</li> <li>8. <i>Naleefbaarheid</i>: aannemelijk is dat het voorstel voor de doelgroep naleefbaar is</li> <li>9. <i>Handhaafbaarheid</i>: aannemelijk is dat uitvoerders en toezichhouders het beleid kunnen handhaven</li> </ol>

Wie een wets- of beleidsvoorstel voorbereidt dat voldoet aan deze vereisten, mag erop rekenen dat het voorstel zal wordt geaccepteerd. We moeten hier wel een levensgrote 'mits' aan toevoegen. Het voorstel dient qua strekking, toon en woordkeus ook nog eens afgestemd te zijn op de gedachtewereld van de heersende coalitie in de politiek. De heersende ideeën zijn immers de ideeën van de heersenden, zoals de oude wijsheid luidt.



## AFSPRAKEN EN OVEREENKOMSTEN ALS BELEIDSINSTRUMENT

*Hans Bressers, Theo de Bruijn & Kris Lulofs*

### INLEIDING

Het gereedschap van de beleidsmaker kan gedragalternatieven beperken, juist mogelijk maken, van eigenschappen doen veranderen, zulke eigenschappen meer of minder belangrijk laten lijken of meer informatie over gedragalternatieven en hun eigenschappen geven. Echte beleidsinstrumenten in de praktijk laten vaak combinaties van deze functies zien. Die les valt te lezen in de cursus Beleidskunde 1, waarbij twee van de auteurs van deze bijdrage betrokken waren. Dat was in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen het Beleidskunde-curriculum van de Open Universiteit werd opgezet.<sup>10</sup> Daarna volgde een uiteenzetting over wat er toen bekend was over het succes en falen van communicatieve, juridische en economische beleidsinstrumenten en de factoren die daarop van invloed zijn. Later volgde een bundel met bijdragen van diverse Nederlandse bestuurskundigen die speciaal inging op de studie van beleidsinstrumenten (Korsten e.a., 1993).

Succes en falen van overheidsbeleid bleven op de agenda van de beleidswetenschap staan. Zo werd inzicht in de werking en de effecten van beleid gevolgd door de vraag of de samenleving niet meer kan krijgen voor hetzelfde geld. Stoppen van beleid als meest drastische optie werd al vroeg gemarkeerd in de beleidswetenschap met het concept *beleidsbeëindiging* (Korsten, 1983). Over de samenleving en de overheid werd toen al geruime tijd in multi-actortermen geschreven. Over vervaging van de grens tussen publieke en private actoren bij beleid maken, uitvoeren en ondergaan was echter nog weinig te lezen. Snel volgde het inzicht dat het gedeeltelijk overdragen van verantwoordelijkheid en rollen een aantrekkelijk alternatief vormt om *meer voor minder* te krijgen. Sindsdien worden private partijen en andere overheden door beleidsmakers niet enkel beschouwd als veroorzakers van beleidsproblemen en barrières, maar als waardevolle spelers waar je wat aan kunt hebben. Dat besef leidde

---

10. Onder de programmaleiding van Arno Korsten.

tot nieuwe vormen van samenwerking, gericht op het samenbrengen van ambities en hulpbronnen van publieke en private actoren. Nieuwe beleidsinstrumenten ontstonden, die zich speciaal richtten op het tot stand brengen en continueren van die samenwerking. Daarbij gaat het zowel om afspraken en overeenkomsten tussen overheden onderling als tussen overheden en bedrijven. Wat betreft de eerste categorie wordt gesignaleerd dat vernieuwende vormen van samenwerking tussen decentrale overheden een gevolg zijn van verschuiving van een op het eigen gebied gerichte benadering naar een probleemgerichte focus. Samenwerking wordt daarbij vaak alleen gezocht tussen de gemeenten die kunnen bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk. Ook bleek dat de hierbij passende samenwerkingsverbanden vaak gebruikmaken van het instrument convenant (Korsten e.a., 2004: 21). Bij convenanten tussen overheden en bedrijven wordt gewerkt aan gezamenlijke beleidsvorming, althans nadere uitwerking, en beleidsuitvoering met het oogmerk cognitieve referentiekaders en normatieve motivaties meer op elkaar af te stemmen en gebruik te maken van elkaars capaciteiten en hulpbronnen. In dit kader gaan we eerst in op convenanten voor milieu- en energie-efficiëntie en formuleren we daarna enkele conclusies.

## CONVENANTEN VOOR MILIEU- EN ENERGIE-EFFICIËNTIE

### *Achtergrond en ontstaan*

In de jaren tachtig wees veel evaluatieonderzoek uit dat de uitvoering en effecten van het milieubeleid tekortschoten. Tot die tijd lag de nadruk op regulering met vergunningenstelsels. Hoewel deze vergunningen invloed hadden op het milieugedrag van bedrijven en andere doelgroepen, kende de instrumentatie ook een aantal (intrinsieke) nadelen. Emissies bleken vaak slechts te verschuiven van het ene milieucompartiment naar het andere, vergunningsvoorschriften bleken innovaties vaker te belemmeren dan uit te lokken, handhaving was en is kostbaar en schoot veelal tekort, enzovoort. Toen in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) ook nog veel verdergaande doeleinden werden gesteld, kwam van veel kanten de reactie dat dit ook een vernieuwing van het beleidsinstrumentarium zou vergen. Het NMP+ bevatte veel aandacht, waaronder een afzonderlijke bijlage, voor dit onderwerp. Daarin werd naast de versterking van de directe regulering ook meer aandacht aangekondigd voor financiële instrumenten en instrumenten die de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroepen benadrukken. Terwijl de uitbreiding van het financiële instrumentarium niet eenvoudig bleek te zijn, namen het doelgroepenoverleg en de daaruit resulterende convenanten in de jaren negentig een hoge vlucht. Dezelfde strategie werd ook toegepast door het ministerie van Economische

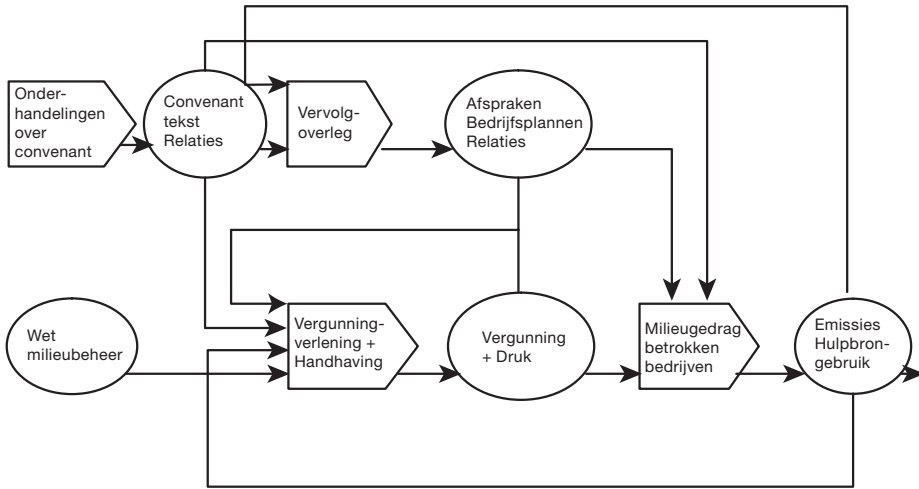
Zaken ten behoeve van de verbetering van de energie-efficiëntie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Het CSTM van de Universiteit Twente mocht in 2003 de Nederlandse milieuconvenanten evalueren, en in 2004 de zogeheten Meerjarenaafspraken (MJA's) voor energie-efficiëntie. Daarbij is gebruikgemaakt van dossieronderzoek, workshops, casestudies, statistische analyses van bestaande data, *face to face* interviews en drie sets van in totaal zo'n 170 telefonische interviews (De Bruijn e.a., 2003; Arentsen, 2004; Bressers, De Bruijn & Dinica, 2004).

#### *Gebruik, inpassing in overig milieubeleid en implementatiestructuur*

Met het sluiten van een convenant is het overleg tussen de partners doorgaans nog lang niet voorbij. Vaak is het convenant slechts een voorlopig eindpunt van het overleg en luidt meteen de bel voor de volgende ronde. Daarbij gaat het in 13% van de gevallen om het nader invullen van de doelstellingen, in 37% van de gevallen over mogelijke maatregelen en in 50% van de gevallen over beide onderwerpen. Naast vele positieve gevolgen van het vooroverleg, zoals het nader uitwerken van de afspraken en het monitoren van de implementatie ervan, kan het risico ontstaan dat onder invloed van de voortgaande onderhandelingen en de druk van externe, vaak economische omstandigheden de afspraken van het convenant kunnen 'verwateren', dat wil zeggen dat de ambitie wordt verlaagd of de uitvoering van maatregelen in de sector ver naar achteren wordt geschoven. Met de stelling '*In het vervolgoverleg zijn de oorspronkelijke afspraken verwaterd*' was overigens slechts 21% het eens. De verklaring van de resultaten van het vervolgoverleg is gezocht in de motivatie, informatie en machtsverhoudingen van de betrokken overheden en doelgroepen (Bressers, 2004). Indicatoren van deze factoren verklaarden samen twee derde van de verschillen.

In de hiernavolgende figuur wordt het vervolgoverleg aangegeven als een van de relevante processen bij de implementatie van convenanten. Naast het vervolgoverleg is ook nog de relatie met vergunningverlening en -handhaving van belang, evenals de relatie met eventuele andere instrumenten, zoals voorlichting en subsidies. Deze zaken worden overigens vaak ook tijdens het vervolgoverleg besproken en zijn soms een integraal onderdeel van de inhoud van het convenant.

**Figuur: De convenantprocessen als deel van een beleidsmix***Resultaten, inclusief leereffecten*

Een van de redenen om begin jaren negentig meer met convenanten te gaan werken en het doelgroepenbeleid te laten uitgroeien tot de ruggengraat van het Nederlandse milieubeleid, waren de tegenvallende resultaten van het vergunningenstelsel. In de jaren negentig en daarna zijn er zeer grote verbeteringen opgetreden in de milieuprestaties van het bedrijfsleven, ook in internationaal vergelijkend opzicht. Ook de verbetering van energie-efficiëntie met 20% die in de jaren negentig bij lage energieprijzen optrad, kan internationaal als een goed resultaat worden beschouwd (Enevoldsen, 2003). Het is moeilijk na te gaan welke instrumenten in de periode daarna het meest hebben bijgedragen aan de verbetering van de milieu- en energieprestatie van het Nederlandse bedrijfsleven en hoe dat met een andere instrumentatie zou hebben uitpakt. De recente poging van Dijkgraaf e.a. (2009) toont vooral de draconische simplificaties die nodig zijn om een econometrische internationale en multi-instrumentele analyse uit te voeren.

In ons onderzoek is daarom aan de meest neutrale insiders (vaak de procesmanagers) gevraagd hoe men diverse aspecten van het convenant waarbij zij betrokken waren, beoordeelden. Wanneer er niet zo iemand was, zijn telkens respondenten van verschillende zijden genomen, zodat het evenwicht bewaard bleef. Er is gecontroleerd op de algemene houding van respondenten tegenover het instrument convenant. Deze bleek ongecorrigeerd te zijn met hun opvattingen over diverse aspecten van het eigen convenant, een sterke aanwijzing dat hun opvattingen een onafhankelijk insideroordeel weergeven. Bij de energieconvenanten bleek het daarnaast wel mogelijk om kwantitatief het verschil te berekenen tussen bedrijven die wel en bedrijven die niet meededen.

De eerste bleken hun energie-efficiëntie met 41% sneller te verbeteren dan de laatste (Arentsen, 2004). Bij de milieuconvenanten werd de ambitie door 62% als hoog aangemerkt, bij 75% als verdergaand dan de bestaande regelgeving en door zelfs 86% als duidelijk verdergaand dan 'business-as-usual'. Bij drie kwart van de convenanten vond men dat ze goed werden nageleefd door de doelgroep. Bijna 70% vond dat de overeenkomst had geleid tot een positieve trendbreuk bij de betreffende doelgroep, een kwart was het daar niet mee eens en 5% gaf een neutraal antwoord. Interessant is dat het ambitieniveau van het doel niet samenhangt met de mate van doelbereiking. Het is dus net zo zeer waar dat ambitieuze doelen lastiger zijn, als dat zij inspirerend zijn. Ambitie en doelbereiking samen verklaren voor een belangrijk deel de mate waarin er een positieve trendbreuk optreedt.

Behalve de directe milieueffecten kan het werken met convenanten ook nog allerlei neveneffecten hebben die de uitgangspositie voor een voortgaande ontwikkeling verbeteren. Gezien het feit dat de milieuresultaten van convenanten konden worden getypeerd als met succes 'het haalbare binnenhalen', kun je zelfs stellen dat hier het voornaamste voordeel van convenanten boven andere beleidsinstrumenten moet worden gezocht.

De volgende positieve neveneffecten werden geconstateerd:

- verandering van de houding van de doelgroep ten opzichte van milieuvraagstukken;
- nieuwe kennis die is ontstaan om ambitieuze milieudoelstellingen te realiseren;
- een betere samenwerking tussen overheden en de doelgroep;
- meer begrip bij beide partijen voor elkaars standpunt.

Daarnaast heeft het onderhandelingsproces na het afsluiten van het convenant:

- een samenhangende aanpak van het milieubeleid voor de sector bevordert (interne integratie); en in wat mindere mate:
- bijgedragen aan de afstemming tussen de projecten in het kader van het convenant en het overheidsbeleid vanuit andere beleidsvelden (externe integratie).

Bij de MJA's werden vergelijkbare resultaten gevonden. De meningen zijn zeer verdeeld over de vraag of de MJA's ook hadden bijgedragen aan verdere product- of procesinnovaties en de ontwikkeling van nieuwe productiemethoden en -technologieën (dit resultaat komt overeen met Van de Peppel, 2004).

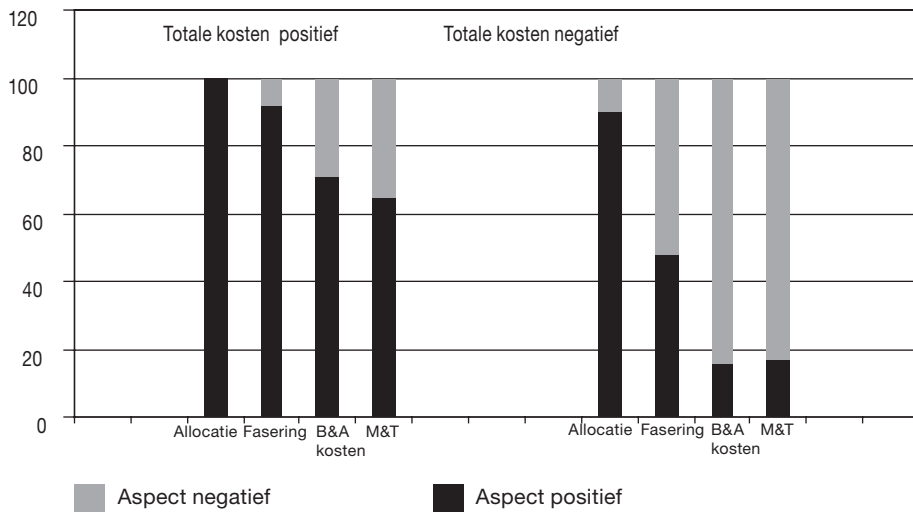
Al met al blijkt het gebruik van convenanten als instrumentele strategie in het milieu- en energiebesparingsbeleid goede maar niet opzienbarende milieuresultaten te hebben, maar daarboven ook belangrijke positieve

nevengevolgen te hebben, vooral voor de bereidheid van het bedrijfsleven om verdere stappen te zetten.

#### *Efficiëntie van milieuconvenanten*

Bij het onderzoek naar de milieuconvenanten is onderzocht in hoeverre convenanten en convenantsprocessen nodeloos hoge kosten veroorzaken of juist positieve gevolgen hebben voor de kosten van doelbereiking. De *allocatieve efficiency*, de verdeling van verplichtingen over de leden van de doelgroep op een wijze die optimaal rekening houdt met verschillen in kostenkarakteristieken, werd door ruim 96% positief beoordeeld. De *temporele efficiency*, fasering van doelen en verplichtingen om hoge kosten door bijvoorbeeld vervroegde afschrijving, logistieke kosten of noodzakelijke tijdelijke overbruggingsaanpassingen te voorkomen, werd door 75% positief beoordeeld. De *bureaucratische kosten*, de kosten van overleg, monitoren en rapporteren, werd door ruim 48% positief beoordeeld. De *dynamische efficiency*, de mate waarin het convenant en de convenantprocessen resulteren in de ontwikkeling van nieuwe *methoden en technologieën*, wordt door 44% positief beoordeeld. Deze uitkomsten passen bij het karakter van de onderzochte convenanten. Het waren merendeels 'mainstream' convenanten, gericht op het grote peloton, en geen koploperconvenanten. Al met al was 55% van oordeel dat het convenant waarbij men betrokken was goed scoorde in het minimaliseren van de totale kosten. Overigens gold dat ook respondenten met een negatief oordeel over de totale efficiency wel een extreem positief oordeel hadden over de allocatieve efficiency en een gematigd positief oordeel over de temporele, dus over de mogelijkheid die convenanten bieden om voor het doel maatregelen te treffen waar en wanneer dat het goedkoopste is. Vooral de bureaucratische kosten en de dynamische efficiëntie werden negatief beoordeeld door deze groep; vergelijk de navolgende figuur.

**Figuur:** Verhouding tussen positieve en negatieve oordelen over deelaspecten van efficiency bij respectievelijk een positief en een negatief oordeel over de totale kosten



### Succes- en faalfactoren

De positieve resultaten nemen niet weg dat sommige convenanten duidelijk succesvoller zijn dan andere. De onderzochte convenanten verschillen ook op nogal wat punten van elkaar, vooral in de reikwijdte van het thema of probleem waarop het convenant zich richt en de breedte van de doelgroep die wordt aangesproken. Niet alle problemen en situaties lenen zich blijkbaar even goed voor een succesvolle toepassing van het instrument convenant. Daarom is in het onderzoek gezocht naar succes- en faalfactoren. Uit onze analyses blijkt dat voor het bereiken van goede milieuresultaten stevig moet worden onderhandeld. Het te allen tijde bewaren van de 'lieve vrede' staat de noodzakelijke helderheid van de afspraken in de weg. Verder moet het convenant ambitieuze doelen bevatten die goed handhaafbaar zijn. Ook de opname van boeteclausules verhoogt de kans op naleving. Draagvlak onder de doelgroep is ook van belang. Afspraken die niet door alle partijen worden gedragen, lopen in het stadium van uitvoering een grote kans alsnog schipbreuk te lijden. Tot slot zijn er indicaties dat partijen ook moeten leren om samen te werken. Wanneer een convenant kan voortbouwen op eerdere samenwerking, is de kans op gunstige resultaten groter.

Hoewel de resultaten positief zijn, leiden convenanten veelal niet tot fundamentele verandering. Om een trendbreuk te krijgen is het van belang om freeriders aan te pakken. Wanneer duidelijk is dat sommigen de dans kunnen

ontspringen, demotiveert dat. Trendbreuken vereisen daarnaast flinke druk. Van symbolisch beleid mogen geen wonderen worden verwacht. Geheel vrijwillig zal een doelgroep geen vergaande maatregelen treffen. Tot slot is een duidelijke onderhandelingspartner nodig (bijvoorbeeld een brancheorganisatie), een partner die ook zelf voorop kan lopen en de achterban kan stimuleren.

### *Toekomstperspectief*

Als we aan de bevordering van een duurzame samenleving denken, zijn er verschillende uitdagingen voor het beleid (Bressers & Rosenbaum, 2000: 532-536). Het gaat om zaken als het opbouwen van *stuurkracht*, vaak door instituties bepaalde langetermijnwaarden te laten beschermen (denk aan milieu-beleidsplannen en in de toekomst wellicht organen voor het verhandelen van CO<sub>2</sub>-rechten), om *flexibiliteit en leren* teneinde te kunnen omgaan met onzekerheden, maar ook met kansen, zoals het bevorderen van gewenste 'transities' (NMP4), en om het verwerven en behouden van *legitimiteit* bij burgers en bedrijven.

De voor de hand liggende antwoorden op deze uitdagingen afzonderlijk laten zich niet gemakkelijk combineren. Het gebruik van convenanten is te zien als een manier om met die innerlijke spanning om te gaan. Dit werkt zeker goed voor de legitimiteit bij de bedrijven. Wat betreft flexibiliteit en leren is het beeld gemengd, maar overwegend positief. Er is veel informatie-uitwisseling. Wat echter doorgaans ontbreekt, is een duidelijke oriëntatie op werkelijke innovaties. Op het gebied van stuurkracht op lange termijn is het beeld ook gemengd, maar nu enigszins negatief. Enerzijds zijn het vermijden van loopgravengevechten tussen overheid en bedrijfsleven en de middellange termijn oriëntatie van de meeste convenanten belangrijke voordelen, maar anderzijds is de gevoeligheid van het permanente onderhandelingsproces voor het wisselende economische en maatschappelijke getij een nadeel als het gaat om het doortastend tot stand brengen van grote veranderingen met perspectief op nog verdergaande transitities.

## CONCLUSIE

Het convenant als beleidsinstrument is ontstaan uit de wens om vernieuwende vormen van samenwerking tot stand te brengen en in stand te houden tussen publieke en private actoren en tussen publieke actoren onderling. De effecten van dit instrument dat is toegevoegd aan de gereedschapskist van de beleidsmaker, zijn velerlei. Naast het op effectieve en efficiënte wijze boeken van tamelijk ambitieuze milieu- en energie-efficiencywinst kunnen convenanten positieve effecten hebben op de houding van de betrokkenen en de achterban, de verdere beleidsontwikkeling, de vergroting van de kennis, pro-



duct- en procesinnovaties, nieuwe methoden en technologieën, de mate van samenwerking, de mate van onderling begrip, de mate van interne integratie en de mate van externe integratie. Niet al deze effecten blijken even sterk op te treden, maar een beleidsvoerder kan het convenant en vooral ook het convenantproces op elk van deze effecten regisseren. Adequate regie van het convenantproces is net zo belangrijk als de juiste match tussen de kenmerken van de doelgroep, de kenmerken van het beleidsprobleem, het type convenant en de inhoudelijke uitwerking. Adequate regie vereist naast een doordachte strategie ook het zorgvuldig monitoren van het procesverloop en het bijstellen van de strategie als daar aanleiding toe is. Dit zijn belangrijke proceseisen in alle fasen.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat er weinig technologische doorbraken optreden als gevolg van de inzet van convenanten, dat bovendien de convenantprocessen soms taai zijn en traag werken en dat convenanten voor hun effectiviteit vaak afhankelijk zijn van andere instrumenten. De inbedding van een convenant in de relevante beleidscontext is daarmee een belangrijk aandachtspunt. Convenanten zijn gebaseerd op vrijwillige afspraken tussen overheden en doelgroepen. Zonder noodzaak daartoe, bijvoorbeeld door de dreiging met andere instrumenten, zullen doelgroepen niet snel genegen zijn concrete en ambitieuze doelstellingen af te spreken. Er moet sprake zijn van erkenning van het probleem door de doelgroep en het gevoel dat het onvermijdelijk is dat er vroeg of laat flinke veranderingen komen. Juist die inbedding maakte de inzet van convenanten in Nederland relatief succesvol. Voor de toekomstige vervolgstappen zal weliswaar een nieuwe inhoud en inbedding van convenanten noodzakelijk zijn, maar ook is het moeilijk voorstelbaar dat de weg terug wordt ingeslagen naar eenzijdig vertrouwen op directieven of economische instrumenten, die al eerder hun beperkingen hebben getoond. De kans dat de inzet van het *beleidsinstrument afspraken en overeenkomsten* in de beleidsmix wordt beëindigd, schatten wij dan ook laag in. Samenwerking tussen overheden en doelgroepen, het proces van onderhandelen en het streven naar consensus daarin zijn daarbij ook kenmerken die goed passen in de neocorporatistische bestuurlijke cultuur van Nederland.



## Een beschouwing op straatniveau

*Pieter Glasbergen & Nico Nelissen*

## INTRODUCTIE

Gezag is niet vanzelfsprekend meer. In Korstens jonge jaren keek hij, en velen met hem, naar de avonturen van Swiebertje. Een landloper die met gepast respect de veldwachter (Bromsnor) en de burgemeester benaderde. Deze ambtsdragers straalden nog gezag uit, hetgeen door voorkomen, kleding en spraak werd ondersteund. Zij schiepen daardoor ook een zekere afstand tussen hen en de gewone burgers. Zij vertegenwoordigden immers de overheid. Misschien zijn het deze jonge ervaringen die Korsten in zijn latere professionele leven met verwondering naar de veranderingen in het lokale bestuur en het gedrag van zijn bestuurders deed kijken. Zij leidden tot scherpe analyses van veranderend vertrouwen in het openbaar bestuur, leiderschap, en tot counseloractiviteiten voor vele bestuurders. Zij leidden ook tot een bijzonder hoogleraarschap van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Voor ons is dit aanleiding om de bijdrage van de bestuurskunde aan gezag op het lokale uitvoerende vlak als centraal thema te verkennen.

## HET THEMA GEZAG

Van gezag kunnen we spreken als bestuur en bestuurders handelen zoals dat algemeen wenselijk wordt geacht, zoals dat als juist wordt ervaren, in overeenstemming met bepaalde waarden en normen. Max Weber sprak van gezag als gelegitimeerde macht. Gezag is een vitaal concept in de bestuurskunde. Zonder gezag kan een bestuur niet functioneren; het leidt tot verzet tegen beleid en ontduiking van beleid. Het bestuur is dan genoodzaakt tot de inzet van steeds meer hulpbronnen en steeds scherpere (negatieve) sancties die alleen maar verder de legitimiteit ondergraven. Gezag is ook een veelzijdig concept. Gezag wortelt allereerst in legaliteit. Men zou dit de juridische invalshoek kunnen noemen, hoewel legaliteit een iets bredere connotatie heeft. Bestuur en bestuurders dienen zich te verantwoorden volgens de regels die juridisch

zijn vastgelegd, maar ook volgens de informele gedragsregels. Een tweede, meer politiek-filosofische invalshoek benadrukt de morele rechtvaardiging van het handelen van bestuur en bestuurders. Die rechtvaardiging kan zowel procedureel – zijn alle stakeholders erbij betrokken? – als inhoudelijk zijn. Bij het laatste gaat het om de fundering van beleid in termen van ethische normen als vrijheid, gelijkheid en gerechtigheid. De derde, meer politicologische invalshoek richt zich op de instemming met de keuzen die worden gemaakt. Die instemming kan pragmatisch individueel zijn: dienen zij mijn belangen, maar ook pragmatisch collectief: is dit het juiste om te doen gezien de problemen en het algemeen belang. Bestuur dient bovendien meerdere ‘publieken’. Acceptatie van beleid door specifieke doelgroepen kan dan ook anders uitvallen dan acceptatie door het bredere publiek.

### EEN NIEUWE GEZAGSCRISIS

Het thema gezag is de laatste jaren actueel, er wordt alom gesproken van een gezagscrisis. Op zich is een de samenleving omvattende gezagscrisis niet nieuw. Vanuit elk van de drie invalshoeken is gezag een tijd- en plaatsgebonden fenomeen. De samenleving van Swiebertje was een Nederland met een corporatistische structuur. Deze is in de jaren zestig van de vorige eeuw doorbroken. In de corporatistische structuur, ook wel aangeduid als pacificatiedemocratie, werd het gezag van bestuur en bestuurders ontleend aan een stelsel van spelregels behorende bij de politieke elite en passiviteit van de burger. Centraal stond een neiging tot depolitisering van strijdpunten en pragmatisch oplossen van (potentiële) conflicten in de relatieve beslotenheid. Met de cultuurkritiek en democratiseringsgolf van de jaren zestig werd deze structuur doorbroken. Er kan worden gesproken van een eerste gezagscrisis in de moderne samenleving. Groepen van burgers legden op gevarieerde wijzen hun eisen voor verandering op tafel. Beleidsvoerders konden de legitimiteit van hun handelen in steeds mindere mate ontleen aan een vorm van diffuse steun. Het vertrouwen in de rechtsorde, op grond waarvan bestuurders werden beschouwd als terecht tot handelen gemachtigd, wankelde. Mondiger en zelfbewuster burgers stelden autoriteit en technocratie aan de kaak. De overeenkomsten tussen de gezagscrisis van toen met die van nu zijn opvallend. Toen een toegenomen culturele pluriformiteit en een zichzelf zoekende beleidscultuur. Later gevolgd door een sturingsdenken dat steeds meer afstand nam van de mogelijkheid tot maatschappelijke sturing.

## PROBLEMATISCHE SITUATIES

Op elk van de drie invalshoeken van gezag zien we recent opnieuw problematische situaties ontstaan:

- Wat betreft legaliteit valt op dat wat juridisch niet kan, soms toch openlijk in twijfel wordt getrokken. Gerechtelijke uitspraken worden meer dan ooit tevoren politiek becommentarieerd en bekritiseerd. Informele gedragsregels over hoe met elkaar om te gaan, in het bijzonder respect voor een ander standpunt, worden ter discussie gesteld. Men dient volledig vrij te zijn in de meningsuiting, ook als die voor de ander kwetsend is.
- Wat betreft de rechtvaardiging van beleid wordt moraliteit gemakkelijk gecombineerd met of vervangen door utilitarisme. Daarbij is sprake van een duidelijke polarisatie tussen acceptatie en verwerping van waarden als culturele pluriformiteit, waarbij de laatste positie vooral tot een sterke rechts-radical beweging leidt. Maar ook de beleidscultuur is verhard, met politici die met taalgebruik uit de kroeg elkaars persoonlijke integriteit ter discussie stellen.
- Op het vlak van de instemming met beleid lijkt de emancipatie van het groepsbelang uit de jaren zestig nu definitief doorgebroken in een vorm die elk gezamenlijk plan voor de toekomst torpedeert. De samenleving is verregaand geïndividualiseerd en geatomiseerd. Er wordt getwijfeld aan de openheid van participatieve processen als die het eigenbelang niet dienen. Op het vlak van de sturingsfilosofie is sprake van grote onduidelijkheid. De financieel-economische crisis heeft tot verscherpte overheidssturing geleid, maar dit leidt nog niet tot een afstand nemen van mogelijk te ver doorgevoerde privatisering.

## GEZAGSCRISIS OP LOKAAL NIVEAU

Het voorgaande geeft niet meer dan een impressie van de huidige gezagscrisis. Het vormt de context waartegen op lokaal niveau de specifieke eigen oorzaken kunnen worden geplaatst. De gezagscrisis komt op lokaal niveau onder meer tot uitdrukking in het feit dat in de afgelopen raadsperiode meer dan vijfhonderd burgemeesters en wethouders gedwongen werden hun positie op te geven. Men kan dit wijten aan een doelbewust gezocht dualistisch stelsel, maar ook hier lijkt meer aan de hand. Ook op plaatselijk niveau is de politieke macht versplinterd, verhardened zich de tegenstellingen, eist de burger meer, en zijn de taken toegenomen. De acceptatiegraad van beleid is historisch laag, met name als dit het eigenbelang raakt.

## GEZAGSCRISIS EN UITVOERDERS VAN BELEID

Het is binnen deze algemene en specifieke context dat degenen die direct met de uitvoering van beleid zijn belast, met de gevolgen van de gezagscrisis worden geconfronteerd. Recent hebben zich talrijke incidenten voorgedaan waarbij mensen werkzaam bij de overheid of in de publieke sector in hun werk werden bedreigd, erger nog: werden aangevallen. Het ging om politiefunctionarissen, om verplegers in een ziekenhuis, om brandweerlieden en ook om leraren in het onderwijs. Deze incidenten staan niet op zich, ze vormen onderdeel van een in aantal en ernst toenemende hoeveelheid geweldplegingen gericht tegen zogeheten 'street-level bureaucrats'. Daarmee ervaren vooral zij de consequenties van de gezagscrisis en dragen zij de lasten. Een en ander is reden om kort aandacht te besteden aan de uitvoering van beleid en aan de personen die dagelijks met die uitvoering van beleid bezig zijn.

## UITVOERING VAN BELEID

Generaties beleidswetenschappers zijn grootgebracht met het fenomeen 'beleidscyclus'. Daaronder wordt verstaan dat in een beleidsproces verschillende fasen zijn te onderkennen en dat deze fasen successievelijk worden doorlopen en er vervolgens opnieuw een beleidscyclus in werking treedt. Los van het feit dat dit model eerder normatief dan empirisch is, wordt het toch vaak gezien als een handig instrument om complexe beleidspraktijken aan te relateren. Een beleidscyclus wordt geacht te bestaan uit de volgende, herkenbare fasen: ontwikkeling van beleid, doelformulering van beleid, vaststelling van beleid, uitvoering van beleid en evaluatie van beleid. Wanneer aan het einde van de beleidscyclus blijkt dat de in het ontwikkelde beleid geformuleerde doelen niet of in onvoldoende mate worden gerealiseerd, dan treedt de cyclus opnieuw in werking, bijvoorbeeld door ambities bij te stellen, nieuwe doelen te formuleren, meer gelden in de uitvoeringspraktijk te steken of bijvoorbeeld de evaluatie slechts op één of enkele aspecten te richten. Vanuit dit perspectief is 'uitvoering van beleid' een schakel in een meer omvangrijk beleidsproces, maar wel een heel belangrijke schakel, zelfs zo belangrijk dat met reden gesteld kan worden dat het om de achilleshiel van het beleid gaat. Immers, hoe fraai beleidsdoelen ook mogen klinken en hoe wijs en zorgvuldig over beleid is beslist, uiteindelijk is de 'proof of the pudding in the eating'.

## UITVOERING VAN BELEID ALS ACHILLESHIEL

Als er een studie is die met gezag het belang (en de achilleshiel) van de uitvoering van beleid heeft weten bloot te leggen, dan is het die van Pressman en

Wildavsky. Zij publiceerden in 1973 (bijna veertig jaar geleden) hun vermaarde en tevens klassieke studie *Implementation*, met als veelzeggende ondertitel: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. In deze publicatie constateren de auteurs dat hoge federale ambities en dito financiële budgetten strandden in een ontoereikende uitvoeringspraktijk op het niveau van de staat en de plaatselijke gemeenschap. Van de geformuleerde beleidsdoelen werd vrijwel geen enkele gerealiseerd en de miljoenen in een werkgelegenheidsproject gestopte gelden voor een middelgrote stad (Oakland) bleken uiteindelijk nauwelijks of geen nieuwe arbeidsplaatsen op te leveren. Wat ingewijden wisten, werd door deze studie beaamd: papier met beleidsdoelen en -ambities is geduldig, de uitvoeringspraktijk is weerbarstiger. De strekking van de studie van Pressman en Wildavsky was duidelijk, namelijk dat de wet van Murphy ook hier opging: alles wat fout kon gaan, ging ook fout. Dit ondanks het feit dat de uitvoerders van beleid zeker bereid waren om mee te werken en dat de uitvoeringsorganisatie ervoor was opgetuigd. Toch bleven de resultaten mager. Natuurlijk speelde de algemene economische situatie een (negatieve) rol, maar dat niet alleen: in de praktijk bleken de samenwerking, coördinatie en onderlinge verhoudingen heel veel te wensen over te laten. Men werkte naast en langs elkaar heen. Nergens werd in de gaten gehouden wat de tussentijdse resultaten waren en de verantwoording aan de federale regering vond pas plaats toen het hele project op een fiasco was uitgedraaid.

#### KORSTEN EN DERKSEN: UITVOERING VAN BELEID

Onder redactie van Arno Korsten en Wim Derksen verscheen in 1986 de publicatie *Uitvoering van overheidsbeleid*. Ze had als ondertitel *Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Centraal in dit boek stond de gemeentelijke beleidsuitvoering en, wat voor ons hier van belang is, de beleidsvrijheid en de stijlen van beleidsuitvoering van ambtenaren. De kwintessens van de verschillende bijdragen in deze bundel was dat uitvoerende ambtenaren, ondanks alle wetten en regels, in de dagelijkse praktijk toch steeds voor de opgave staan om beslissingen te nemen voor individuele gevallen, waarbij zij over een grote mate van autonomie en beleidsvrijheid beschikken. Een van de algemene bevindingen was dat ambtenaren verschillende uitvoeringsstijlen hanteren. Er konden enkele goed herkenbare uitvoeringsstijlen worden onderscheiden, die zich bevonden op het continuüm van legalistische tot politieke beleidsuitvoering. Met andere woorden: sommige ambtenaren hielden zich strak en formeel aan de regels, andere probeerden naar de geest van de regels een voor de cliënt passende oplossing te vinden, en weer andere hielden vooral rekening met het politieke klimaat en de wensen van cliënten.

**'STREET-LEVEL BUREAUCRATS'**

In de literatuur op het gebied van uitvoering van beleid is een aantal jaren geleden het begrip 'street-level bureaucrats' opgedoken. Vanaf dat moment heeft het een zegetocht gemaakt onder wetenschappers die zich met uitvoering van beleid bezighouden. Het begrip bleek een aanduiding van een categorie functionarissen van wie men wel wist dat hun werk door bijzondere eigenschappen werd gekenmerkt, maar nooit onder zo'n gemeenschappelijke noemer was gebracht. Wie en wat zijn 'street-level bureaucrats'? Dat is een zeer grote groep functionarissen op allerlei beleidsterreinen, die in direct contact met cliënten staat en in feite datgene doet waarvoor beleid is ontwikkeld en wordt uitgevoerd. Het gaat om ambtenaren van de verschillende (semi-)overheidsorganen en om medewerkers van publieke organisaties, die in feite aan het einde van een 'beleidsketen' staan en in de dagelijkse uitvoering van hun taken datgene doen waarvoor de overheidsorganen en publieke instellingen in het leven zijn geroepen. Bovendien, en dat is van belang om te benadrukken, gaat het om functionarissen die bij de uitvoering van hun taken in rechtstreeks contact staan met de 'gewone' burger. Om het wat concreter te zeggen: het gaat om wijkagenten die op straat patrouilleren, om parkeerwachters die geparkeerde auto's controleren, om onderwijzers en leraren die voor de klas staan, om professoren en docenten die colleges verzorgen, werkgroepen leiden en scripties en dissertaties begeleiden, om ziekenhuispersoneel in de verpleging, om vergunningverleners bij de gemeenten en provincies, om handhavers van provincies en gemeenten, om gemeentelijke stedenbouwkundigen die plannen presenteren aan de bevolking, om ambtenaren van de burgerlijke stand, om gezinstherapeuten die op locatie begeleiden, om jongerenwerkers in jeugdlokalen, om baliemedewerkers bij bibliotheken, om receptionistes bij dienstverlenende instanties, om medewerkers van sociale diensten en van UWV's die gesprekken voeren met cliënten en die deze van advies dienen. Kortom, om een baaierd van functionarissen in allerlei beleidssectoren voor wie geldt dat zij concreet uitvoerend werk doen en daarvoor in rechtstreeks contact met burgers staan. De optelsom van alle handelingen van deze mensen zou gelijk moeten zijn aan het geheel van geformuleerde beleidsdoelen op het betreffende gebied. Maar om allerlei redenen lukt dat niet, omdat de vraag naar allerlei diensten vaak groter is dan de beschikbare budgetten en personele capaciteit. Dit impliceert dat dit type werk altijd onder druk van tijd- en geldgebrek plaatsvindt. Bovendien heeft het directe contact met burgers ook zijn implicaties. Het vraagt van de 'street-level bureaucrats' kennis, vaardigheid en tactiek om steeds weer opnieuw met steeds weer wisselende cliënten een stijl van werken te kiezen die optimaal is afgestemd op de vraag waar het uiteindelijk om gaat: realisatie van de maatschappelijk vastgestelde beleidsdoelen. De uitvoerders van beleid kiezen allemaal hun eigen strategie en tactiek.



## BAANBREKENDE STUDIE VAN MICHAEL LIPSKY

Het was Michael Lipsky die in een publicatie in 1980 aandacht vroeg voor deze 'street-level bureaucrats', met andere woorden de 'uitvoerders' van beleid. Om Swiebertje nog even in herinnering te roepen: het gaat om de figuur van Bromsnor, de veldwachter die dagelijks bezig is met het opsporen van dingen die volgens de wet niet mogen en die overtreders in de kraag moet grijpen. Nu, dertig jaar na Lipsky's publicatie, is er veel meer belangstelling voor uitvoering van beleid en mensen die in de dagelijkse praktijk dit beleid moeten uitvoeren. In de periode waarin Lipsky zijn boek publiceerde, de 'golden age' van beleid en beleidsonderzoek, werd zeer veel nadruk gelegd op het ontwerpen en ontwikkelen van beleid. Ook aan besluitvorming van beleid werd relatief veel aandacht besteed. Maar, belangstelling voor uitvoering van beleid was er niet of nauwelijks. De algemene gedachte toentertijd was dat wanneer er eenmaal door de overheid beleid was ontwikkeld en vastgesteld, de uitvoering ervan niet meer zou zijn dan 'een fluitje van een cent'. Iedereen die vertrouwd was met de beleidspraktijk wist echter dat hoe mooi beleidsnota's ook waren, hoe fraai de retoriek rondom beleidsdoelstellingen en -ambities ook klonk, hoe zorgvuldig besluitvorming had plaatsgevonden, eventueel zelfs met inbegrip van burgerparticipatie, de uiteindelijke realisatie van het beleid toch werd vertroebeld door een slechte uitvoeringsorganisatie, onvoldoende en/of onvoldoende gekwalificeerd personeel of ontoereikende dan wel inadequate uitvoeringsvoorschriften.

## PASSENDE ANTWOORDEN

'Street-level bureaucrats work with inadequate resources in circumstances where the demand will always increase to meet the supply of services' (Lipsky, 1980: 81). Zie daar de weinig benijdenswaardige uitgangssituatie voor deze uitvoerders van beleid. Hoewel deze weinig motiverende en stresserende context waarbinnen gewerkt moet worden al snel tot fatalisme en beroeps-cynisme zou kunnen leiden, blijkt in de praktijk dat uitvoerende ambtenaren voor deze situatie 'overlevingstrategieën' ontwikkelen. Dat kan ook, omdat ze onder de gegeven omstandigheden toch over een tamelijk grote mate van autonomie en beleidsvrijheid beschikken om de beperkte middelen toe te wijzen. Zij hebben met individuele, vaak unieke gevallen te maken, waarop de algemene regels nooit helemaal van toepassing zijn en dus kunnen ze naar eigen goeddunken beslissingen nemen. Zij zien hun werk als het functioneren onder moeilijke omstandigheden en met twijfels over de vraag of hun werk door de burger wordt geapprecieerd. Ze moeten namelijk ook wel eens proces-verbaal opmaken, boetes uitdelen, vergunningen weigeren, leerlingen een onvoldoende geven of negatief oordelen over een subsidieaanvraag. Deze

werkomstandigheden vragen om het zoeken naar bevredigende manieren van werken. In de praktijk gebeurt dat door het ontwikkelen van 'passende antwoorden'. Zo ontwikkelen ze praktijken waarbij de vraag naar dienstverlening wordt gelimiteerd, waardoor de beperkte beschikbare middelen maximaal kunnen worden gebruikt. Een bekend mechanisme is de 'creaming off', dat wil zeggen het selecteren van die cliënten met wie binnen een kort tijdsbestek en met gebruikmaking van beperkte middelen optimale resultaten kunnen worden gehaald. Verder herformuleren ze hun eigen beroepsbeeld door ambities en idealen tot een realistisch niveau terug te brengen. Ook passen ze het beeld van de burger, van de cliënten aan door simplificaties te maken. Dit wordt het typificatieproces genoemd: ze stoppen de cliënten in hokjes en hebben van elk hokje een beeld van hoe met mensen daaruit om te gaan. Dit laatste stelt hun ook in staat om routines te ontwikkelen afgestemd op die typificatie en simplificatie. Op een indringende wijze werkt Lipsky uit hoe door limitering van wie in aanmerking komen voor dienstverlening, hoe door limitering van de dienstverlening in tijd en geld en hoe door controle uit te oefenen op de cliënten, de 'street-level bureaucrats' kunnen overleven in 'front-line organizations'. Wat deze studie heel duidelijk aantoont, is dat er sprake is van een gigantische kloof tussen degenen die op politiek en bestuurlijk niveau beleid ontwikkelen en vaststellen, en de ambtenaren die in hun dagelijks werk de inconvenianten van beperkte middelen en de weerbarstigheid van het omgaan met de lotgevallen van individuele cliënten ervaren.

#### TERUG NAAR AF: UITVOERING VAN BELEID EN GEZAG

In het klassieke onderzoek over uitvoering van beleid en 'street-level bureaucrats' stond vooral de discretionaire bevoegdheid centraal. In die discretionaire bevoegdheid werd een belangrijke verklaring gezocht voor de discrepantie tussen geformuleerd beleid en feitelijke beleidsuitvoering. Een belangrijk bestuurskundig inzicht, dat ook nu nog relevant is, is de scharnierrol die de 'street-level bureaucrats' vervullen. Het gaat hierbij om de relatie tussen en mediërende rol van professionals die in direct contact met de burgers concrete problemen moeten oplossen en de managers in de beleidsontwikkeling die daarvoor de context scheppen. Het perspectief was in het verleden er echter vooral een van controle op het handelen van die professionals. Dus activiteiten van beleidsuitvoering bezien en beoordeeld vanuit het geformuleerde en uit te voeren beleid. Dit perspectief was mede ingegeven door de geconstateerde verschillende stijlen van beleidsuitvoering, hetgeen vanuit de norm van eenduidigheid van beleid als problematisch werd ervaren. Met behoud van de kern van het bestuurskundig gezichtspunt zou het perspectief nu echter moeten worden gekanteld. Vertrekpunt kan daarbij zijn dat het de 'street-level bureaucrats' zijn die met de algemene problemen van overheidsoptreden

als eersten, en mogelijk zelfs het sterkst, worden geconfronteerd. Zij ervaren dagelijks de gezagscrisis in de publieke reacties op hun acties, in de vorm van wantrouwen en verzet tegen hun handelen. Juist hun taak is de meest gecompliceerde geworden. In toenemende mate dienen zij te werken met problemen die een 'subtiele' aanpak vereisen. Een van de grootste problemen die de laatste jaren zichtbaar zijn geworden, is het naast elkaar functioneren van instanties. Voor een goed functioneren van 'street-level bureaucrats' dienen zij steeds minder autonoom op te treden, en veel meer in constante wisselwerking met elkaar. Politie kan niet functioneren zonder jeugdzorg, maatschappelijk werk, gezondheidszorg en buurtopbouw. Dit veronderstelt een stijl van beleidsuitvoering die voor de 'street-level bureaucrats' relatief nieuw is en een groot beroep doet op hun creatieve professionaliteit. Naast eenduidigheid van beleidsuitvoering is gecoördineerde beleidsuitvoering een belangrijke norm geworden voor de beoordeling van de effectiviteit van beleidsuitvoering. Dit vereiste lijkt moeilijker in te vullen naarmate de beleidsvrijheid van elk van de benodigde professionaliteiten voor de probleemaanpak verder ingesnoerd is. Juist hiervan lijkt onder de oude probleemstelling sprake te zijn geweest. Bekend is de klacht van de politie en de jeugdzorg dat zij zo weinig ruimte hebben om op te treden, of van de professional in het onderwijs die steeds minder naar eigen inzicht het onderwijsproces inhoudelijk kan inrichten. Ook coördinatieproblemen zijn aan de orde van de dag, vaak met desastreuze gevolgen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de 'street-level bureaucrats' zich vaak in onvoldoende mate gesteund voelen door de beleidsontwikkelaars die de context bepalen waarin de uitvoerende professional moet werken. Juist door de inperking van discretionaire bevoegdheden is een formele afstand geschapen die de effectiviteit op de werkvloer lijkt te beperken. De nieuwe maatschappelijke problemen en de geëigende aanpak vragen dan ook niet alleen om een andere uitvoeringsstijl, maar ook om een ander type beleidsontwikkeling. Wat dit laatste betreft, speelt de klassieke verkokering van beleid nog steeds een effectieve aanpak van *complexe* problemen parten. De kanteling waarover hiervoor werd gesproken, impliceert dat de ervaren problemen van 'street-level bureaucrats' meer het vertrekpunt dienen te zijn voor de beleidsvorming, of in ieder geval in interactie daarmee tot stand moeten komen, in plaats van omgekeerd. De afstand tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering lijkt te groot geworden. Daardoor botsen de normen die we aan beleid stellen: eenduidigheid, coördinatie en effectiviteit. Zowel de stijl van beleidsuitvoering van de 'street-level bureaucrats' als de contextuele beleidsvorming vraagt een aanpassing om de effectiviteit van beleid te verbeteren.

## HERINTERPRETATIE

Onze beschouwing toont aan hoe de bestuurskundige vraagstelling beïnvloed wordt door veranderende maatschappelijke omstandigheden. Kernvraagstukken van de bestuurskunde als gezag, beleidsuitvoering, verkokering en coördinatie van beleid vragen steeds om een herinterpretatie: zij doen zich in andere tijden voor in een andere vorm. De maatschappelijke betekenis van de bestuurskunde ligt dan ook vooral in de toepassing van die concepten om de problemen te analyseren en oplossingsrichtingen aan te geven. Deze bestuurskunde staat dicht bij de maatschappelijke werkelijkheid, vertrekt vanuit een maatschappelijk probleembesef. Kortom, het is het type bestuurskunde dat we in het werk van collega Korsten zo scherp herkennen.

## OVER BENUTTING VAN BELEIDSEVALUATIES BIJ HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

*Frans Leeuw & Ger van Gils*

### VRAAGSTELLING

Meer dan 25 jaar geleden schreef Arno Korsten een boekje over benutting van beleidsonderzoek. Het had als titel *Wat is goed genoeg? – Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*. Het verscheen in 1983. Korsten was er met dit onderwerp vroeg bij. Weliswaar later dan bijvoorbeeld het speciaal op dit thema gerichte *Crusk* (Center for Research on the Utilization of Knowledge) of het werk van de Nederlands-Amerikaanse socioloog Mark van de Vall (1980), maar in Nederland was Korsten een van de eersten die zich met het thema benutting bezighielden. Het zou een verstandige keuze blijken, want dit onderwerp bleef (en blijft) zich verheugen in aanhoudende belangstelling.

De wetenschappelijke literatuur over onderzoeksbenutting richt zich op de diverse vormen van benutting, de etiologie, het belang van de context ('waarom is er meer gebruik van beleidsonderzoek in de ene dan in de andere situatie?') en de methodologie ('hoe benutting te meten?'). Ook in Nederland kwam empirisch benuttingsonderzoek van de grond, zoals het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer daarnaar deed (Mulder e.a., 1991). Met grote precisie werden door Mulder e.a., voor zo'n 150 evaluaties, tal van formele en informele documenten uiteengegrafeld om verschillende typen benutting te kunnen meten. Dat dit onderwerp zich stevig op de onderzoeksagenda heeft genesteld, blijkt ook uit het feit dat er inmiddels twee generaties overzichtsstudies verschenen zijn (Leviton & Hughes, 1981; Johnson e.a., 2009).

Centraal in onze bijdrage staat de vraag: *Hoe staat het met de benutting van evaluaties die in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn uitgevoerd in de periode 2004 en 2008?* Dit ministerie had behoefte aan een onafhankelijke meting daarvan. Tussen februari 2009 en eind van dat jaar hebben wij dit benuttingsonderzoek verricht (Van Gils & Leeuw, 2010). Het is aardig in dit liber amicorum over de aanpak en resultaten van dit onderzoek te schrij-

ven. Ten eerste omdat het in het verlengde ligt van wat Korsten op dit gebied, meer dan 25 jaar geleden, deed. Maar ten tweede omdat Buitenlandse Zaken een beleidsveld is waarmee Korsten zich, voor zover ons bekend, niet of nauwelijks heeft beziggehouden. Wellicht kan hij dus nog iets van onze analyse leren, voor zijn *derde levensfase*...

## BUITENLANDSE ZAKEN EN EVALUATIEONDERZOEK

De belangstelling van Buitenlandse Zaken voor evaluatieonderzoek betreft zowel de rol die evaluaties spelen bij het afleggen van verantwoording over bereikte resultaten als het belang daarvan bij het leren van ervaringen uit het verleden. Dat betekent in de eerste plaats dat de evaluaties een rol spelen in het streven naar beleidsverantwoording, zoals vastgelegd in de nota *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB). Daarbij dienen de evaluaties te voldoen aan de kwaliteitseisen zoals vastgelegd in de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* (RPE), die een integraal onderdeel vormt van de Comptabiliteitswet.

De *leerfunctie* van de evaluaties speelt op diverse niveaus. Het gebruik van of het geven van follow-up aan individuele evaluatieonderzoeken is de verantwoordelijkheid van het betreffende directoraat generaal (DG) of de directie. Een belangrijk element van het gebruik van evaluaties is de opstelling van een *beleidsreactie* door of namens de betreffende bewindspersoon. Wanneer er sprake is van een studie of beleidsdoorlichting door de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie* (IOB), worden het evaluatierapport en de beleidsreactie altijd aan de Kamer aangeboden. Bij andere evaluatieonderzoeken wordt van geval tot geval gezien of aanbidding van het evaluatierapport aan de Kamer wenselijk is. Door bij toezending van de gepubliceerde rapporten aan het parlement een beleidsreactie op het rapport te geven, geeft de betrokken bewindspersoon aan welke lessen uit de bevindingen worden getrokken. Tijdens de uitvoering van de evaluatie worden de betrokken ambtenaren en instellingen vaak al over bevindingen geïnformeerd, bijvoorbeeld door conceptrapporten voor te leggen. Hierdoor komen de feitelijke bevindingen al eerder voor de bij de uitvoering betrokken ambtenaren en instellingen beschikbaar (IOB, 2003: 1).

Waar het evaluatieonderzoek betreft, is de IOB de belangrijkste (uitvoerende en coördinerende) instantie binnen het ministerie. Maar ook andere actoren spelen een rol (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010). De evaluatie-programmering van Buitenlandse Zaken bestrijkt een periode van zes jaar en wordt jaarlijks bijgesteld op basis van een voortrollende programmering. Een deel van de evaluatieonderzoeken wordt uitgevoerd door de IOB. Een ander

deel van de evaluatieonderzoeken wordt uitgevoerd door of in opdracht van beleidsdirecties.

Uit de evaluatieprogrammering 2004-2008, die circa honderd evaluaties omvat, trokken wij een steekproef van dertig evaluaties (zie voor meer informatie Van Gils & Leeuw, 2010). Het gaat om effectenonderzoeken (ex post), beleidsdoorlichtingen, syntheses en procesevaluaties. Van de dertig evaluaties betroffen er vijf het beleid van het DG Europese Samenwerking, vijf het DG Politieke Zaken, vijftien het DG Internationale Samenwerking en vijf het DG Regiobeleid en Consulaire Zaken.

### METHODISCHE BENADERING

De aard en omvang van het onderzoek dat we hebben verricht, staan een (statistische) causale analyse van relaties tussen geobjectiveerde kenmerken van evaluaties en het gebruik daarvan niet toe. In plaats daarvan hebben we gekozen voor een kwalitatieve benadering, gebaseerd op de veronderstelling dat gebruikers van evaluaties belangrijke redenen voor het al dan niet gebruiken *zelf* (kunnen) onderkennen en een inschatting kunnen maken van het relatieve belang van verschillende redenen en factoren. *Interviews* met de beoogde gebruikers van de evaluaties zijn daarom een belangrijke informatiebron. In deze interviews zijn beoogde gebruikers ondervraagd over de evaluaties, de aard en mate van de benutting en achtergronden. Dit uitgangspunt strookt met een belangrijk kenmerk van de *'realist evaluations-benadering'*, namelijk dat participanten aan beleidsprocessen via hun eigen *'reasoning and volition'* er mede zorg voor dragen dat interventies, in dit geval evaluatieonderzoek, invloed kunnen hebben (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2006). Dit betekent uiteraard niet dat het gebruik van evaluaties eenvoudig te reconstrueren is. Een deel van het proces verloopt weinig bewust of is mede afhankelijk van zaken die onvoldoende problematisch zijn voor gebruikers en daarom niet de aandacht krijgen die ze verdienen. Een *uitgebreide analyse van bijpassende documentatie* is daarom de *tweede belangrijke informatiebron* voor het onderzoek.

De afgelopen twee decennia lag de nadruk in onderzoek naar het gebruik van evaluaties en bij maatregelen om gebruik te bevorderen doorgaans op het management van het onderzoek, op een goede communicatie van de onderzoeksresultaten en op een standaardisering van de kwaliteit door middel van het gebruik van checklists. Over het algemeen werd er minder aandacht besteed aan de *'vraagzijde'* van onderzoek, dat wil zeggen aan kenmerken en wensen van de beoogde en potentiële gebruikers van beleidsonderzoek. Uit recent empirisch onderzoek blijkt echter dat het effect van evaluaties meer afhangt van inhoudelijke kenmerken van evaluaties, zoals het soort kennis dat ze opleveren, hun methodologische kwaliteit en de beleidscontext waarin

ze tot stand komen of gebruikt dienen te worden, dan van gestandaardiseerde kwaliteitseisen of de 'marketing' van de rapporten met behulp van communicatieactiviteiten (Johnson e.a., 2009). In dit onderzoek hebben wij ons tegen die achtergrond vooral gericht op de soms 'vergeten' aspecten: de vraagzijde, de methodologische kwaliteit van evaluaties en het soort kennis dat ze leveren.

## BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

### *Worden evaluaties benut?*

We hebben verschillende vormen van gebruik van evaluaties aangetroffen. In de eerste plaats worden evaluaties gebruikt als communicatiemiddel: *intern* vooral ter ondersteuning van de overdracht bij functie(wisselingen). Evaluaties lenen zich daarvoor, omdat ze vaak het enige document zijn dat een overzicht van het beleid bevat. Deze vorm van gebruik vindt, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, alleen op individueel initiatief plaats; er wordt vanuit de organisatie niet gericht op gestuurd. Een enkele keer hebben we kunnen vaststellen dat evaluaties worden gebruikt om een intern debat te voeren.

In de *externe communicatie* worden evaluaties vooral gebruikt om een standpunt of beleid te legitimeren, of als basis voor overleg met organisaties die regelingen uitvoeren of subsidies ontvangen. Sommige respondenten onderscheiden ook de 'promotiefunctie' van evaluaties. De evaluaties bieden een 'kans jezelf weer eens in de schijnwerpers te plaatsen'. In een enkel geval heeft een evaluatie een rol gespeeld als '*cognitive organizer*': dus om beleid systematisch vast te leggen, zodat verschillende partijen zich eraan kunnen binden of eraan gebonden kunnen worden.

Evaluaties worden gebruikt ter verantwoording van beleid door onder meer toezending van IOB-evaluaties, voorzien van een beleidsreactie, aan de Kamer, door publicatie van rapporten op de website van het ministerie en door gebruik als informatiebron voor het departementale jaarverslag en de resultatenrapportages van Ontwikkelingssamenwerking (OS). Evaluaties en vooral impactevaluaties worden in toenemende mate gebruikt bij de verantwoording van resultaatbereiking in de resultatenrapportages.

Een conclusie is dat evaluaties meer worden gebruikt dan wij veronderstelden op basis van de oriënterende gesprekken. In deze gesprekken overheerste het beeld van een ministerie dat, door omstandigheden zoals het snel wisselen van medewerkers en de 'diplomatieke cultuur' die op het departement zou heersen, weinig of wellicht zelfs zo goed als geen 'benutting' zou laten zien. Deze veronderstelling moest op basis van ons onderzoek van dertig evaluaties worden bijgesteld.



*Relatie tussen evaluaties en beleidsverandering?*

Veel evaluaties binnen het directoraat generaal Internationale Samenwerking (DGIS) gaan gepaard met een *herziening* van het beoordeelde beleid. Bij de andere drie DG's gaan de evaluaties meestal gepaard met beperkte aanpassing en ook wel met het achterwege blijven van enige actie. Alhoewel het 'gepaard gaan met' beleidswijziging, hoofdzakelijk bij DGIS, niet zonder meer wil zeggen dat de evaluaties *verantwoordelijk zijn* voor de aanpassing of er in belangrijke mate toe *bijdragen*, is de samenhang op geaggregeerd niveau opvallend. Ondanks overeenkomsten is het in afzonderlijke gevallen moeilijk om een lineair en 'causaal' verband aan te tonen. In een aantal gevallen lijken de beleidswijzigingen verder te gaan dan de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie rechtvaardigen. Daarnaast komt het voor dat beleidsaanpassingen vooruitlopen op conclusies en aanbevelingen van de evaluatie. Overigens is dat een bevinding die in de literatuur over benutting vaker te vinden is.

Voor de relatie tussen evaluatie en de ermee gepaard gaande beleidsaanpassing zien we twee *verklaringen*. In de *eerste plaats* is bekend dat een deel van de conclusies en aanbevelingen van evaluatieonderzoek al *tijdens het onderzoek* via deelname aan de referentiegroep (begeleidingsgroep) bekend wordt en ter harte wordt genomen. Een aantal respondenten vindt een referentiegroep dan ook de best denkbare *leeromgeving* om iets van een evaluatie op te steken.

De *tweede verklaring* is dat belangrijke ideeën voor beleidswijziging uit meerdere bronnen afkomstig zijn. Evaluaties opgenomen in de programmering van Buitenlandse Zaken maken deel uit van een beleidsdebat, waaraan diverse andere informatiebronnen bijdragen leveren. Een beleidsaanpassing die volgt op een aanbeveling in een evaluatie, kan ook zijn gebaseerd op een eerdere aanbeveling uit een andere bron. Niettemin is er op geaggregeerd niveau sprake van een aanzienlijke mate van congruentie tussen de inhoud en teneur van evaluaties, die van het beleidsdebat en de beleidswijzigingen. De meest bescheiden conclusie die deze bevinding toestaat, is dat in elk geval een deel van de door evaluaties gesignaleerde problemen en voorgestelde oplossingen op de beleidsagenda staat.

## DE BELANGRIJKSTE FACTOREN VAN INVLOED OP BENUTTING

*Type kennis*

Een belangrijke factor van invloed op de benutting van de evaluaties van het ministerie van Buitenlandse Zaken die ook in de literatuur wordt benoemd, betreft het *type kennis* dat de evaluaties produceren (Johnson e.a., 2009; Henry, 2003; Henry & Mark, 2003). Verschillende evaluaties kijken naar effecten en

resultaatbereiking, maar er wordt geen relatie gelegd met de daarvoor verantwoordelijke sociale en institutionele mechanismen. De achterliggende beleids- en interventietheorie(en) worden niet geïmpliciteerd, gereconstrueerd noch getoetst. Daardoor leveren de evaluaties geen of slechts beperkte inhoudelijke kennis over hoe het ontwikkelingsresultaat kan worden bereikt. De meeste evaluaties hebben in plaats daarvan veeleer een 'bestuurskundig' en procesmatig karakter. Indien al effecten worden bepaald, worden deze in verband gebracht met de vraag of het beleid is uitgevoerd zoals 'bedoeld', volgens een reconstructie van beleidsintenties en afspraken. Vergelijkbare opmerkingen zijn eerder ook door andere onderzoekers van BuZa-evaluaties gemaakt (De Gaay Fortman & De Ruijter, 2008: 19; IOB, 2003).

Zowel de inhoud van de rapporten die we geanalyseerd hebben, als de analyses van respondenten leiden ons tot deze conclusies. De reacties van respondenten wijzen erop dat de wet van de afnemende meeropbrengsten inmiddels in werking is getreden voor dit type evaluatie. Overigens is hiermee niet gezegd dat dit type procesevaluatie geen gebruikswaarde heeft. De procesevaluatie bevatten waardevolle informatie over hoe beleid volgens recente inzichten moet worden ingericht. Ze maken echter niet duidelijk op welke manier een gewenst resultaat te bereiken is, of waarom de processen volgens de instructies ingericht dienen te worden. Bovendien heeft de kennis die ze leveren over het algemeen een beperkte geldigheid. Substantieve kennis over hoe gedrag te beïnvloeden en zo resultaten te bereiken, heeft een grotere generaliseerbaarheid en biedt daarom meer aanleiding en gelegenheid tot leren.

### *Disseminatie*

In de literatuur wordt vaak verwezen naar het belang van (diverse) vormen van *verspreiding van evaluatieresultaten via seminars, websites, cd-rom's en leesbare samenvattingen*. Over disseminatie van de resultaten van de evaluaties buiten de kring van de beoogde gebruikers zijn onze gegevens beperkt. Het is gebruikelijk dat de IOB door middel van workshops en samenvattende publicaties resultaten bekendmaakt in landen waar evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden. De evaluaties voor de andere DG's kennen over het algemeen een beperkte circulatie, zo is onze indruk. Aan de evaluaties van de sectorale benadering is en wordt in bredere kring, zowel nationaal als internationaal, ruimere bekendheid gegeven. Deze evaluaties hebben vanwege het fundamentele belang van het onderwerp dan ook een meer algemene geldigheid dan de meeste andere evaluaties in ons onderzoek.

De evaluaties in onze steekproef kennen een duidelijk aanwijsbare doelgroep en hebben doorgaans een beperkte geldigheid. Naar onze indruk zullen bijzondere inspanningen voor disseminatie van de evaluaties in de evaluatieprogrammering niet bijdragen tot meer gebruik of tot gebruik in bredere kring. Dit geldt temeer voor de IOB-evaluaties waarvoor al een (zeer beperkte)

vorm van verplicht gebruik bestaat. Na het verschijnen van de evaluatie dient immers een beleidsreactie te worden opgesteld.

#### *Methodologische en inhoudelijke kwaliteit*

Wij zien voor gebruik van de evaluaties geen duidelijke rol voor andere in de literatuur genoemde factoren, zoals validiteit en onafhankelijkheid (van de evaluator). Deze methodologische kenmerken zijn over het algemeen weinig problematisch. Opvallend is dat controverses over methodologie van de evaluatie niet hoeven te leiden tot veronachtzaming van de resultaten van een evaluatie, en een zakelijke waardering niet uitsluiten. Het blijkt ook dat dissensus over enkele rapporten niet hoeft te leiden tot 'stilte', maar juist bijdraagt aan het (publieke) debat (Sunstein, 2003).

#### *Houding en cultuur*

Wij treffen geen 'evaluatievijandige' opstelling aan, maar houdingen die variëren van 'in principe geïnteresseerd in bruikbare resultaten' tot een zekere nieuwsgierigheid naar resultaten van evaluaties. Over het algemeen weten de respondenten in grote lijnen aan te geven wat bruikbare resultaten zouden zijn. Men gebruikt ook andere kennisbronnen als leverancier van bruikbare ideeën, bijvoorbeeld rapporten van adviesraden of commissies en buitenlandse organisaties. Bij de 'diplomatieke DG's' komt men een meer sceptische visie op het nut van evaluaties tegen. Hier neigt men er vaker toe om evaluaties als een vorm van 'corvee' te beschouwen. Men acht de mogelijkheden om bruikbare evaluaties uit te voeren beperkt, omdat het vermogen om 'eigen' doelstellingen te kiezen en na te streven klein is in verhouding tot de rol van andere actoren. Diplomatieke inspanningen in multinationaal verband kunnen geen eindresultaten bereiken, maar alleen beperkte en soms moeilijk herkenbare ('meetbare') bijdragen leveren, zo is de gedachte. Verder kent de diplomatie (meer dan OS) meer vertrouwelijke informatie, die niet in evaluaties openbaar gemaakt mag worden, zo luidt de redenering.

#### WORDT VAN EVALUATIES GELEERD?

We constateren een overeenkomst tussen de inhoud van evaluaties en die van het beleidsdebat die relevant is voor een beoordeling van het leren dat naar aanleiding van evaluaties kan plaatsvinden. Daarnaast laten de bestudeerde casus ook een aantal voorbeelden zien van processen van verwerving en uitwisseling van kennis die (mede) naar aanleiding van evaluaties in gang zijn gezet. Het betreft diverse activiteiten, zoals bijeenkomsten, internetdiscussies,

reviews en experimenten. Daarin zijn elementen van leerprocessen in organisaties te herkennen.

Of deze activiteiten zijn te betitelen als 'leren', is afhankelijk van de definitie van en visie op leren waarvan wordt uitgegaan. Zoals bekend, zijn er meerdere definities en visies mogelijk. Een belangrijk element in die visies is het verschil tussen individueel en organisationeel leren. Om het leren van haar medewerkers te bevorderen en te institutionaliseren dient een organisatie een doelgericht beleid te voeren en voorzieningen te bieden die het leren faciliteren. Het ministerie heeft een aantal voorzieningen gecreëerd en activiteiten in gang gezet om tot een 'lerende organisatie' te komen. Echter, er is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats zijn de hiervoor genoemde voorbeelden van kennisuitwisseling naar aanleiding van evaluaties geen standaardpraktijk. In de tweede plaats geven de gebruikers van de evaluaties zelf desgevraagd aan dat zij niet het idee hebben iets *nieuws te leren* van evaluaties. De evaluaties leveren hen, volgens ons, weinig *substantieve kennis* op over hoe met beleid resultaat te boeken. We hebben dit gemis van respondenten al in verband gebracht met het procesgerichte ('bestuurskundige') karakter van de evaluaties, die vooral de procedurele en organisatorische voorwaarden voor het voeren van een beleid 'zoals bedoeld' in kaart brengen en toetsen, maar weinig kennis opleveren over (gedrags- en andere) mechanismen die beleid effectief 'moeten' maken. Ze missen daardoor een belangrijk kenmerk van 'double loop learning', namelijk de reconstructie en toetsing van de interventietheorie, de 'theories in use' achter beleidsprogramma's en andere interventies. In de derde plaats getuigen de cultuur en houding inzake het gebruik van evaluaties niet bepaald van leergierigheid. Het is voor beleidsmedewerkers niet gebruikelijk om *actief* kennis uit evaluaties op te zoeken. Men beperkt zich over het algemeen tot de evaluaties die rechtstreeks aan de eigen directie worden aangeboden en die betrekking hebben op programma's in de 'eigen' portefeuille. Ook het feit dat het type procesgerichte evaluatie zo vaak met resultaat valt te herhalen, laat zien dat de organisatie op zijn minst gezegd enigszins hardleers is als het gaat om het op orde brengen van procedurele en organisatorische voorwaarden voor een adequate beleidsuitvoering. In de vierde plaats en tot slot is het duidelijk dat de ambities met betrekking tot leren binnen het ministerie verder reiken dan wat tot nu toe wordt gerealiseerd. Dat blijkt uit klachten over het gebrek aan leren, maar ook uit diverse initiatieven om BuZa een (meer) lerende organisatie te maken.

Deze initiatieven vormen nog geen duidelijk en samenhangend beleid gestoeld op een visie over wat leren voor de organisatie moet betekenen. Wel signaleren we een aantal vermeldenswaardige *noties en aanzetten* die bouwstenen voor een dergelijke visie en beleid kunnen leveren.

Een notie is dat het verschil tussen individueel en institutioneel leren binnen het departement door beleidsbepalende medewerkers wordt onderkend. Een andere interessante aanzet is de kennisagenda. Deze is gebaseerd op een visie ten aanzien van kennismanagement en op een filosofie van kleine stapjes. Er wordt een veelheid aan kleine stapjes gezet, die elk afzonderlijk gemakkelijk worden geaccepteerd, maar tezamen een dynamiek teweeg moeten brengen om tot grote(re) veranderingen te komen. Een aantal initiatieven dat de organisatie meer ontvankelijk moet maken voor (nieuwe) kennis uit onderzoek, maakt deel uit van deze 'agenda'.

Een andere notie is de '*education permanente*' voor BuZa-medewerkers te stimuleren door het onderdeel te maken van het beoordelings- en beloningsbeleid. Een laatste interessante notie betreft het, wat we noemen, '*contrecoeur leren*'. Dit is de gedachte dat *dissensus* over evaluaties niet noodzakelijkerwijze hoeft te leiden tot het veronachtzamen van de lessen die zijn te leren, maar juist, integendeel, kan leiden tot een vruchtbaar debat. De casus laten in elk geval zien dat controverserale geen belemmering hoeft te zijn voor gebruik van een evaluatie.

## SLOT

Een vroege lijn in het werk van Arno Korsten is het benuttingsonderzoek. Hij deed dat in de tijd dat hij nog verbonden was aan het Nijmeegse Instituut voor Toegepaste Sociologie (ITS). Deze lijn is weliswaar door hemzelf niet lang volgehouden, maar het thema zelf heeft wel een aanzienlijke graad van vasthoudendheid. Wij hopen met onze beschrijving en analyse van benutting van evaluatieonderzoek bij een *bow tie*-ministerie een kleine bijdrage te hebben geleverd aan het voor Arno opnieuw leven inblazen van een onderzoekslijn waaraan hij, als vroege vogel en jonge onderzoeker, zijn steentje heeft bijgedragen.



*Theo Camps & Hans van Mierlo*

## INLEIDING

De hoeveelheid literatuur over de vorming van beleid, het inslaan van nieuwe wegen, het zoeken van nieuwe vergezichten is overweldigend. Literatuur over fenomenen die verbonden zijn met het stopzetten van beleid zijn dunner gezaaid. De bezuinigingen van eind jaren tachtig van de vorige eeuw hebben voor een kleine piek in deze literatuur gezorgd. Onder de verzamelnaam 'beleidsbeëindiging' verschenen in die tijd verschillende bestuurskundige publicaties over dit fenomeen. Arno Korsten heeft hier in verschillende publicaties aan bijgedragen. Het is vervolgens een tijdlang stil gebleven. De, deels spectaculaire, economische groei in het laatste deel van de vorige eeuw en het eerste decennium van de huidige eeuw genereerde weinig brandstof voor verdere uitdieping van dit terrein in Nederland. Het ging in die periode vooral over de wijze waarop individuele en collectieve groei kon worden ingezet.

De economische teruggang die in 2008 is ingezet, brengt het onderwerp weer boven aan de politieke en bestuurlijke agenda. Ook worden vanaf die periode vervlechtingen tussen de financiële en reële sector zichtbaar die voorheen vrijwel niet in beeld waren. Daarnaast worden samenhangen tussen de publieke en private sector duidelijk die zich in diezelfde periode hebben ontwikkeld. Dit geldt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europese en mondiale betrekkingen. Een zinvolle analyse van de ontwikkelingen in Nederland is niet meer te maken zonder verschuivingen op Europees en wereldniveau daarbij te betrekken.

Deze nieuwe vervlechtingen vragen ook om nieuwe benaderingen van het publieke domein. In retrospectief blijkt ook hoe beperkt Nederlands de Nederlandse bestuurskundige beschouwingen grotendeels zijn, ondanks de internationale oriëntatie van veel wetenschappers.

## ÉCHT STOPPEN

Beëindigingsvraagstukken staan sinds enige tijd weer hoog op de agenda. Sinds het begin van 2009 is duidelijk dat naast private ondernemingen ook overheden met verminderde budgetten te maken zullen krijgen. Het is voor het eerst sinds het knappen van de internetbubbel in 2000 dat we over de hele linie met een dergelijke noodzaak worden geconfronteerd. Bijzonder aan de huidige situatie is het gevoel bij zowel overheden als bedrijven dat er geen uitwijkmogelijkheden meer zijn. Er is sprake van een ontwikkeling die we kunnen aanduiden als een *transparantieparadox*. Naarmate de informatievoorziening en transparantie stijgen, komen steeds meer complexe samenhangen in beeld, waardoor transparantie ten aanzien van sturingsmogelijkheden vermindert: meer transparantie leidt tot minder effectief sturingsinzicht.

In tijden van economische teruggang gaat het vooral over de sturing van vermindering. Concreet betekent dit binnen bedrijven en overheidsorganisaties het verminderen van kosten en uitgaven, stoppen met activiteiten en tegelijkertijd ruimte creëren voor nieuwe initiatieven en nieuw beleid.

Het onderwerp 'stoppen' is een onderwerp dat in de bestuurskunde en organisatiekunde altijd aanzienlijk minder in de belangstelling heeft gestaan dan onderwerpen die te maken hebben met groei en ontwikkeling. Op zich is dat niet verwonderlijk. Groei wordt geassocieerd met toekomst en met perspectief en hoort daarmee tot de categorie motiverende onderwerpen, terwijl bezuiniging en stoppen grotendeels negatieve associaties kennen. Die eenzijdige nadruk heeft Arno Korsten in zijn bijdrage aan de publicatie *Trajectmanagement*, liber amicorum voor Roel in 't Veld, nog eens aangegeven (Korsten, 2004: 238): 'Meer gegrepen dan door ex ante-evaluatie werd ik echter door de vragen rond het termineren van beleid. Kon beleidsbeëindiging nou wel of niet? Roel's uhd's Kickert en Korsten en de toen nog jonge student Theo Camps (thans bijzonder TIAS-hoogleraar aan de UvT) besloten zich om te beginnen te richten op een aspect van beleidsbeëindiging: *sunset legislation*. We publiceerden er in 1982 samen twee artikelen over in het toenmalige tijdschrift *Bestuur*.'

De publicaties in 1982 vielen, niet toevallig, samen met de start van het eerste kabinet-Lubbers. Nederland stond toen aan de vooravond van groot-scheepse bezuinigingen en privatiseringen. De aandacht voor de combinatie van bezuinigen en herstructureren is sinds die periode een hele tijd weggeeweest. De tussentijdse periode is grotendeels gevuld met vrij technische en gedeeltelijke discussies over de sturing van en binnen de overheid. 'Planning en control' zijn termen die een groot deel van deze periode hebben gedomineerd en die op dit moment weinig hulp bieden bij de aanpak van de groot-scheepse bezuinigings- en heroriëntatievraagstukken.

Een auteur die een tussentijds en prettig tegendraads geluid heeft laten horen, is Herman van Gunsteren. In zijn boekje over 'stoppen' geeft



Van Gunsteren (2003: 118) twee theoretische verwachtingen aan die hij als leidraad ziet voor beschouwingen over het fenomeen 'stoppen'.

De eerste is dat stoppen vaak een verborgen probleem is en daardoor nieuwe initiatieven en een nieuwe aanpak in de weg zit. In die gedachte zit een deel van de Schumpeteriaanse benadering van 'creative destruction' verborgen; er moet worden geruimd, ruimte worden gemaakt om de kans te geven aan nieuwe gedachten.

De tweede verwachting gaat over de veronderstelling dat stoppen moeilijk wordt wanneer het sociaal repertoire van stophandelingen tekortschiet; de oorzaak van niet weten te stoppen ligt vaak in het ontbreken van rituelen die 'stoppen' betekenen.

Aan het einde van zijn beschouwing geeft Van Gunsteren (2003: 118) aan dat het vermogen om op elk moment te stoppen een perverse logica kent: hoe meer vrijheid, hoe makkelijker stoppen wordt uitgesteld tot een beter moment dan nu. Die vrijheid komt in de huidige tijd tot uitdrukking in het standaardantwoord op vrijwel elk directief van de overheid: 'Dat bepaal ik zelf wel.'

De basisgedachten van Van Gunsteren geven veel overdenkingsmogelijkheden voor degenen die zich bezighouden met besluitvorming op alle domeinen, zowel het publieke als het private en het hybride.

Vooraf 'het ontbreken van rituelen die stoppen betekenen' is een cruciale factor in een situatie waarin verwevenheden zichtbaar zijn waar de meeste analysemodellen niet tegen zijn opgewassen. Rituelen hebben vooral te maken met onderling begrip ten aanzien van het geven van betekenis. Betekenisgeving in een context die wordt gekenmerkt door:

- mondiale verwevenheden op micro- en macroniveau (in productie, handel, financiën, overheidsrelaties);
- regulering vanuit het overheidsdomein in een nationale context die steeds meer internationale afhankelijkheden kent (variërend van EU-regelgeving en mondiale regulators tot spanning door mondiaal verschuivende politieke en handelsdominanties);
- afhankelijkheden tussen de private en publieke sector die vanuit het publieke domein niet stuurbaar zijn door eenvoudige sturingsmaatregelen (veel sturingsillusies);
- onzekerheid over de legitimeitsbasis bij private en publieke sturingscentra (grenzen aan huidige governance systemen);
- toenemende onzekerheid over toekomstwaarde (zowel in de reële als de financiële en politieke economie);
- toenemend besef dat stoppen en beëindigen cruciale onderdelen van bedrijfs- en beleidsbenaderingen zijn.

Betekenisgeving die plaatsvindt binnen de genoemde contextkenmerken, is alleen maar mogelijk wanneer de werkelijkheid wordt weergegeven in modellen die hiervan een voldoende afspiegeling vormen. Op dit punt raakt

de vroege fascinatie van Arno Korsten voor het onderwerp 'beëindiging', als onvervreemdbaar onderdeel van beleidsbenaderingen, aan de ook door hem niet voorziene complexe vervlechtingen die in het voorgaande zijn aangegeven. Wat zijn perspectievolle zoekrichtingen?

Een interessante benadering wordt geboden vanuit de hoek van de netwerken en ketentheorie. Nadrukkelijk gaat het in dit verband over zowel netwerken als ketens. Een algemene aanduiding voor deze verwevenheden is 'verketeningwerking over meer netwerkragen'. Een benadering die door Lazzarini, Chaddad en Cook (2001) wordt uitgewerkt. Hun benadering biedt de mogelijkheid om verbanden (in de vorm van ketens) te leggen tussen verschillende netwerkragen. Een benadering die de mogelijkheid biedt om complexe relaties in beeld te brengen.

Voor de benadering van vraagstukken in het publieke domein bieden deze 'netchain'-benaderingen mogelijkheden om tot krachtiger analyses en inzichten te komen. 'Netchain'-benaderingen beperken zich niet tot de traditionele grenzen van overheid en private sector. Ook leveren ze mogelijkheden om de verwevenheid van nationale en internationale contexten in beeld te brengen. Een van de elementen in de 'netchain'-benaderingen is de meervoudigheid van besturing die wordt gerepresenteerd in verschillende netwerken en over verschillende lagen. Een laatste element dat van belang is om te noemen in dit verband is de wijze waarop knooppunten in netwerken worden beschreven. 'Networksettings' (de onderlinge conventies in netwerken) vormen daar nadrukkelijk onderdeel van. Deze 'networksettings' kunnen inzicht bieden in de spanningen die door de transparantieparadox worden opgeroepen. 'Networksettings' verwijzen in feite naar de ritualiseringen van gedrag in netwerken en leveren daarmee een bijdrage aan het doorgronden van de mechanismen die aan de transparantieparadox ten grondslag liggen. Steeds duidelijker wordt dat het ontbreken aan inzicht in, begrip van en begrip voor ritualisering in andere dan het eigen domein, ten grondslag heeft gelegen aan de crisis van de afgelopen jaren. Niet voor niets wordt steeds meer gesproken over een morele crisis die is veroorzaakt doordat de normen in de financiële, de reële en de politieke economie niet meer op elkaar aangesloten waren.

#### DE HUIDIGE FINANCIËLE CRISIS IS OOK EEN FACILITEIT!

De huidige financiële crisis zet veel gevestigde beleidsdenkbeelden over politiek en economie en over politiek en samenleving onder grote druk, zo niet volledig op hun kop. Die gevestigde beleidsdenkbeelden blijken meer ideologische vooringenomenheden te zijn geweest dan te zijn gebaseerd op wetenschappelijk empirisch-toetsend onderzoek. 'Evidence-based' beleid is steeds meer gebaseerd op 'evidence' die geponeerd is in plaats van echt empirisch bewezen. Veel beleid is zo naakt als de keizer in het bekende sprookje *De nieuwe*

*kleren van de keizer* van Hans Christian Andersen. Dat wisten wij eigenlijk al lang, maar niemand wilde dat geloven en niemand wilde luisteren naar dat jongetje dat aan de kant van de weg stond te kijken en plotseling tegen zijn vader zei: 'Maar papa, de keizer is helemaal naakt!' 'Ssst, stil jongen', zei papa meteen en trok de jongen snel van het weinig verheffende schouwspel weg. Van Mierlo heeft er zijn oratie uit 2000 over beleidsfalen in de publieke sector aan gewijd, en zijn analyse van tien jaar geleden is nog steeds actueel!

De financiële crisis laat onbarmhartig zien dat de overheid de economie nog steeds niet in haar macht heeft. De gedachte van de Nieuwe Economie van de jaren negentig (ook zo'n hype!) dat de economische groei voor eeuwig zou aanhouden en dat er nooit meer economische crises zouden kunnen ontstaan, is hiermee definitief ontkracht.

Wel zien wij vrijwel meteen een terugval van het (Haagse!?) beleidsdenken in oude ideologische posities. Socialisten roepen meteen: zie je wel, dat hebben we altijd al gedacht, het is de schuld van de banken en van het grootkapitaal met hun graaimentaliteit en het debat verengt zich tot het beloningenbeleid en bonussensysteem in de financiële wereld. Niet alleen in de cryptocommunistische SP wordt de wereld op deze manier tot kleuter-niveau versimpeld. In de sociaaldemocratische PvdA kunnen ze er ook wat van (zie de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010). Liberalen leggen de schuld meteen bij de kortzichtige overheid die te weinig en te laat gedaan heeft of zelfs de crisis (mede)veroorzaakt heeft met haar goedkope geldpolitiek om de economische groei aan te jagen. De Amerikaanse oud-FED-president Alan Greenspan heeft daar gedurende zijn hele bewind heilig in geloofd.

Maar de huidige financiële crisis kan ook worden beschouwd als een kans om fundamentele verandering in ons beleidsdenken en vervolgens in onze beleidspraktijk tot stand te brengen: *de crisis als facilititeit* (met dank aan Rinus van Schendelen!). Met betrekking tot de verhouding tussen markt en overheid kan die verandering twee kanten op. De ene kant is weg van marktwerking en privatisering en terug naar ouderwets etatisme en overheidsbemoeienis, omdat alle beleidsfalen in publieke voorzieningen, van energie tot zorg en onderwijs aan toe, wordt geweten aan te veel marktwerking en privatisering en omdat het vroeger in de handen van de (semi)overheid veel beter ging. Dan wordt al heel snel vergeten dat het vroeger helemaal niet beter ging, met zijn staatsmonopolies, bureaucratische inefficiënties, verspilling en klant-afhankelijkheid. De andere kant omvat een verdere speurtocht naar nieuwe en betere vormen van marktwerking, privatisering, overheidsregulering en -toezicht. In deze opvatting is er geen weg terug: de fout ligt dan niet in te veel marktwerking en privatisering en te weinig regulering en toezicht, maar in verkeerde vormen daarvan. Een sterke markt moet niet worden vervangen door een sterke overheid; een sterke markt is sowieso nodig, maar vereist een sterke overheid als regisseur, marktmeester en scheidsrechter. Dan is het zaak

om na te denken over een nieuwe en betere rolverdeling tussen markt en overheid. Niet een grotere overheid dus, maar een veel betere overheid. Dit pad van institutionele vernieuwing overstijgt de klassieke en verlamdende links-rechtstegenstelling.

#### HEROVERWEGINGEN EN VERDER!

Dit brengt ons op het pijnlijke proces van heroverwegingen van overheidsuitgaven. Dit proces hebben wij al eens eerder doorgemaakt in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Frans van Nispen tot Pannerden (1993) heeft daar nog een mooi proefschrift over geschreven. Zijn analyse van het toenmalige 'dossier heroverweging', zijn conclusies en aanbevelingen zijn nog steeds actueel. Ons bekruipt een groot gevoel van *déjà vu*! De ambtelijke werkgroepen 'brede heroverweging' die zijn ingesteld door het kabinet-Balkende IV hebben in het voorjaar van 2010 hun voorstellen en scenario's gepubliceerd, waarna de politiek aan zet was om keuzes te maken. De Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010 hebben daaromheen een soort windstilte gecreëerd. De coalitiebesprekingen zijn sowieso al moeilijk door snel evoluerende politiek-electorale verhoudingen, maar worden nog eens overschaduwd door de noodzaak van politieke keuzes die een nieuw kabinet over beleidsombuigingen zal moeten maken. In een verkiezingsstrijd kunnen die pijnlijke keuzes nog worden vermeden of domweg ontkend. Dat hebben wij dan ook zien gebeuren. Maar bij de regeringsvorming moeten de billen eindelijk worden ontbloot! Dan zal pas echt blijken hoe bloot de nieuwe keizer in werkelijkheid is!

Daardoor worden de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden nog weer eens herijkt. De ambtelijke verantwoordelijkheden strekken zich uit tot het ecarteren van alle beleidsmogelijkheden en tot het combineren daarvan in allerlei alternatieve en consistente beleidsscenario's. De ambtenaren kunnen hooguit naar voren brengen: 'Als u dit en dit wilt bereiken, dames en heren politici, kunt u dat of dat doen.' Dat betreft alternatieve beleidsscenario's met verschillende baten- en lastenverdelingen. De keuze is vervolgens toch weer aan diezelfde politici! Dan zijn we weer terug bij een andere klassieker van de politicologie: het wetenschappelijk waardenrelativisme uit de jaren vijftig van Arnold Brecht. Sommige klassiekers worden door politicologen wel eens vergeten, maar dan zijn er gelukkig nog altijd andere beleidswetenschappers die hen daaraan herinneren door hun praktische beleidswerk. Wij doelen hier op de beleidseconomen van het CPB, die de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen op hun consistentie en hun macro-economische effecten doorrekenen.

Beslissen die politici dan in hun eentje in een gedemocratiseerde en gefragmenteerde samenleving als de onze in een snel veranderende wereld? Natuurlijk niet. Veeleer zal er sprake zijn van 'multi stakeholder-besluitvorming', met

onze excuses voor dit vreselijke voorbeeld van orwelliaanse ‘newspeak’. Elk overheidsbeleid heeft belanghebbenden, er zijn altijd groeperingen die er baat en profijt bij hebben en groeperingen die er last van hebben en die opdraaien voor de kosten. Elk overheidsbeleid heeft verdelingsconsequenties. Dan is het zaak om die belanghebbenden bij het overheidsbeleid te betrekken, niet pas en alleen bij de uitvoering, maar ook en vooral bij het ontwerpen ervan! Beleidssucces staat of valt bij voldoende draagvlak bij belanghebbenden. En dat cruciale draagvlak ontstaat niet spontaan, maar moet worden georganiseerd. Dan komen we zomaar weer terug bij interactieve beleidsvorming. Niet alleen om steun en draagvlak voor het beleid te creëren, maar ook om de kennis en expertise van belanghebbende groeperingen te gebruiken om het beleid (nog) beter te maken. Dat werkt dubbelop: het probleemoplossend vermogen van belanghebbenden kun je dus gebruiken om het beleid beter te maken en er steun voor te genereren.

#### TOT SLOT

Arno Korsten heeft er in zijn lange reeks van publicaties allemaal aandacht aan besteed: beleidsbeëindiging, beleidsrituelen, heroverwegingen, overheidsregulering, marktwerking en privatisering, interactieve beleidsvorming en multi stakeholder-besluitvorming. Niet alleen zijn die thema’s nog steeds actueel, maar ook zijn zijn publicaties nog steeds lezenswaardig. Arno Korsten is even veelzijdig als zijn vakgebied!



DEEL 4

DE MENSELIJKE FACTOR





*Paul 't Hart & Mirko Noordegraaf*

## INLEIDING

We leven in bestuurlijke tijden waarin leiderschap 'in' is. Sterker, het leiderschapsverlangen is de afgelopen jaren zo sterk geworden dat er een heuse leiderschapsindustrie is ontstaan. Via congressen, adviseurs en trainers, onderwijs-modules, boeken en magazines wordt aan managers en bestuurders geleerd hoe ze leiders moeten worden en leiderschap aan de dag moeten leggen. Het collectief verlangen naar leiderschap stelt betrokkenen blijkbaar in staat zachte waarden te verbinden met resultaatgerichtheid.

Ofschoon dit verlangen, gegeven de onoverzichtelijke tijden vol verandering, onzekerheid en – ook – angst, zeker niet onbegrijpelijk is – zeker als we het afzetten tegen alle eerdere nadruk op zakelijkheid en ondernemerschap van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw –, toch is het onbevredigend. De combinatie van leiderschap en openbaar bestuur is een ongemakkelijke, en moet dat ook zijn (Frissen, 2009). Politiek is een gevaarlijk bedrijf; en leiderschap is een gevaarlijk metier.

Juist daarom is het van belang in het denken over die combinatie niet te vervallen in wensdenken en het kritiekloos volgen van de hoerataal die ruimschoots voorhanden is in de talloze vliegveldpockets die tegenwoordig aan allerlei varianten van leiderschap ('dienend!', 'verbindend!', 'gouden!', 'transformationeel!', 'faciliterend!') zijn gewijd. Mede aan de hand van het werk van Arno Korsten over managers, ondernemerschap en leiderschap laten we in het navolgende zien waarom dat geldt, waarom we voorzichtig moeten zijn als we leiderschap in verband brengen met overheid, bestuur en beleid. Tegenover de actuele, fundamenteel heroïsch-romantische verleiding van leiderschap stellen wij een *realistischer* kijk op leiderschap in het publieke domein voor, waarin functies en instituties en niet personen en competenties centraal staan. Uit zo'n perspectief volgt als vanzelf een pleidooi voor een stijl van leiderschap die verre blijft van die van de 'grootse en meeslepende koersbepaler' die ons in steeds weer nieuwe gedaanten als ideaal wordt voorgehouden. In de geest van Arno Korsten pleiten we voor overzicht houden, je niet gek laten maken, en concreet, zeker ook lokaal, aansluiten bij reële bestuurlijke praktijken als het om publiek leiderschap gaat.

## VERLANGEN NAAR LEIDERSCHAP

Leiderschap en het openbaar bestuur zijn zodanig met elkaar verstrengeld geraakt dat niet enkel van onschuldige leiderschapsverlangens kan worden gesproken, maar van een heuse leiderschapsverleiding. Nederland is, na jaren van doelbewuste en vereende vermijding en zelfs afwijzing, nu al meer dan een decennium expliciet en bijna krampachtig ‘op zoek naar leiderschap’ in politiek en bestuur (zie ‘t Hart & Ten Hooven, 2004). In de politieke sfeer is dit het sterkst zichtbaar in de post-Paarse periode, waarin robuuste, polariserende ‘problembenoemers’ zoals Fortuyn en Wilders op sympathie van ruim een derde van de Nederlandse bevolking konden en kunnen rekenen.

In de bestuurlijke sfeer zien we een minstens zo sterk, maar anders gericht verlangen naar leiderschap. Publieke managers en bestuurders zelf, hun beroepsverbanden – de ABD, de VGS, de politieacademie, verenigingen van schoolleiders, zorgbestuurders enzovoort (bijvoorbeeld Van der Meulen, 2009; Bisschop e.a., 2010) – en onderzoekers, adviseurs en trainers hebben in de afgelopen jaren een soort van grote coalitie gesmeed om via meer leiderschap betere prestaties te realiseren. De gehanteerde redenering, vaak impliciet, luidt ongeveer als volgt.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw waren publieke organisaties en was het werk van publieke managers sterk doortrokken geraakt van zakelijke en ondernemende ambities. Via ‘New Public Management’ moesten publieke organisaties als normale bedrijven worden ‘gerund’. Dat heeft bij alle betrokkenen problematische sporen nagelaten. Managers zijn te veel gaan sturen op meetbare resultaten, bestuurders waren vooral bezig met markt-aandeel, professionals op werkvloeren zijn vervreemd geraakt, en burgers en cliënten zijn zich nummers gaan voelen. Om deze verloochening van de publieke sfeer tegen te gaan is leiderschap nodig: via een nadruk op zachte en collectieve waarden kunnen betrokkenen worden gemotiveerd en burgers beter worden bediend. Openbaar bestuur kan weer ‘zin’ krijgen.

Deze redenering wordt niet alleen via organisatiedocumenten en congressen uitgedragen, ze wordt ook operationeel gemaakt, uitgewerkt en van instrumenten voorzien. In vele settings in het publieke domein zijn er bijvoorbeeld profielen van leiders, inclusief leiderschapscompetenties, opgesteld. In de hierna volgende box geven we een voorbeeld: de leiderschapscompetenties van de hedendaagse hogere politiemanager.

**Box: Kerncompetenties politieleiders**

Er is een gemeenschappelijk gedragen competentieprofiel ontwikkeld voor strategisch leidinggevend bij de politie. Deze set van negen kerncompetenties brengt de essentie van het handelen van de leiders onder woorden:

- Integer
- Moedig
- Creatief
- Ondernemend
- Sociabel
- Empathisch
- Maatschappelijk georiënteerd
- Resultaatgericht
- Politiek-bestuurlijk gevoelig

Bron: [www.spl.politieacademie.nl](http://www.spl.politieacademie.nl), onder 'over LMD'

Dat kan op zich genomen, los van kritiek, ironisch uitpakken. Terwijl we proberen om via leiderschapsverlangens te ontvluchten aan zakelijke, 'managerial' tijden, raakt het leiderschapsproject zodanig geïnstrumenteerd dat het zélf onderdeel wordt van de zakelijke regimes. Het wordt dan een kwestie van het 'afvinken' van de 'lijstjes' met leiderschapscompetenties en het 'monitoren' van leiderschapsontwikkeling.

Beide ontwikkelingen – politiek verlangen naar 'sterke' en bestuurlijk verlangen naar 'zachte' leidersfiguren – zijn problematisch. Beide moeten worden gerelativeerd.

**BEPERKINGEN VAN LEIDERSCHAP**

Het leiderschapsverlangen moge begrijpelijk zijn, daarmee is het nog niet verstandig. Om een aantal redenen moeten we voorzichtig zijn, en daarbij kunnen we bij het werk van Arno Korsten aansluiten. Voor alles geldt dat we voorzichtig moeten zijn met de opkomst van nieuwe labels, zeker als zo ongeveer iedereen daarvan gecharmeerd raakt.

Dat geldt niet alleen voor leiderschap, het gold ook al voor management en ondernemerschap. Dat soort begrippen spreekt niet voor zich en heeft keerzijden, zoals de relativering van management en publiek ondernemerschap, mede door Arno Korsten, eerder heeft laten zien ('t Hart, De Jong & Korsten, 1991; Korsten & Noordegraaf, 1995; Korsten, 2006). Toen iedereen in navolging van Osborne en Gaebler (1992), ook in Nederland, achter publiek ondernemerschap aanholde, waren er gelukkig diverse bestuurskundigen die daar vraagtekens bij plaatsten (zie Terry, 1993; Boin & 't Hart, 1997; Noordegraaf

e.a., 1995; Korsten & Noordegraaf, 1995). Wat het precies was, zo betoogden zij, was niet even helder. Sterker, notoir vage maar 'feel good' begrippen als leiderschap kunnen ook wel als discursieve instrumenten worden gezien (cfm. Watson, 2002) die worden ingezet om posities in te nemen en de schijn van succes te genereren. Fox (1996) heeft de retoriek van Osborne en Gaebler zelfs als 'postmodern symbolism' gekarakteriseerd, aangezien deze via een soort taalspel van 'empowerment' en 'not steering but rowing' allerlei contradicties en onbepaaldheden behendig aan het zicht wist te onttrekken. De beelden van empowerment worden een soort realiteit op zich. Daar komt bij dat tegenover de mooie kanten van ondernemerschap ook allerlei donkerder kanten te ontwaren zijn. Het kan leiden tot onverantwoorde risico's, doorgeslagen individualiteit, en ongecontroleerde innovatiedrang.

Zoiets kan ook voor leiderschap worden betoogd. Leiderschap is een term met grote evocatieve kracht. Zo impliceert het pleidooi voor 'sterk' en 'authentiek' leiderschap in de politieke sfeer voor velen al snel charisma, de grote leider, het grote verhaal, de grote verandering en – zeker in het onder proliferatie van 'hindermacht' zuchtende Nederland – een romantisch idee van 'knoopen doorhakken'. Daarbij wordt dan gemakshalve vergeten dat charismatisch gezag door Weber van meet af aan als chronisch instabiel (want geheel en al persoonsgebonden) en inherent onmatig (want gepaard gaand met 'blinde' gehoorzaamheid van volgelingen, die de leider als onfeilbare Grote Roerganger bijna letterlijk verafgoden) werd aangeduid. De tragische twintigste eeuw heeft wat dat betreft het gelijk van Weber ruimschoots bewezen. Plaats leiders op een voetstuk, en voor je het weet worden ze ontketende populistten (waar Weber al bang voor was en weldenkend Nederland in het voorjaar van 2010 de adem voor begon in te houden; vgl. Frissen, 2009) en bloeddorstige dictators.

Maar zelfs wanneer charismatische leiders binnen democratische kaders opereren, zijn ze gevaarlijk: sterke, alom bewonderde leiders worden niet meer tegengesproken. Sterker nog, iedereen begint op hun ideeën en voorkeuren te anticiperen en (zelf)censuur toe te passen in advisering en debat. Daardoor wordt de publieke besluitvorming beroofd van de zo noodzakelijke variëteit en dialectiek. Met voorspelbare resultaten: een sterk verhoogde kans op groepsdenken en vermijdbare beleidsfiasco's ('t Hart, 1990; Bovens & 't Hart, 1991, 1996; 't Hart, De Jong & Korsten, 1991; De Vries & Bordewijk, 2009).

Wie na dat alles politieke leiders in spe nog voorhoudt dat zij 'charismatischer' moeten zijn, is of dom of ronduit gevaarlijk. Inspireren, okay. Loyaliteit en verbondenheid kweken bij burgers, prima. Het mooi kunnen zeggen en lekker bekken in de massamedia, dat hoort er tegenwoordig natuurlijk gewoon bij. Maar 'charisma'? Liever niet.

Korsten zelf laat zien dat je desondanks op een zinnige manier over publiek leiderschap kunt spreken, vooral in zijn boekje *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, geschreven met Gerd Leers, de voormalige burgemeester van Maastricht (Korsten & Leers, 2005; zie ook Korsten, 2006). Ze proberen

duidelijk te maken hoe leiderschap kan bijdragen aan maatschappelijk vertrouwen, en hoe dat met minder voor de hand liggende bestuurlijke tactieken gepaard gaat. Ze laten zien hoe bestuurders 'onderstromen' kunnen aanboren en 'strategische verrassingen' kunnen managen.

Het gedwongen aftreden van Gerd Leers plaatst dit alles overigens in extra perspectief: hoezeer bestuurders ook als leiders worden gezien en hoezeer ze zelf in de gaten hebben dat ze contexten moeten managen, de contexten zelf houden in de politiek-bestuurlijke sfeer toch het laatste woord, althans zolang we ons verre van 'charisma' houden en leiderschap binnen democratische kaders uitoefenen. Alleen dan geldt immers het ultieme primaat van de geleiden over de leiders, zoals tot uitdrukking gebracht in representatieve en rechtsstatelijke instituties die het gezag van bekleeders van formele leidersposities begrenzen en betugelen.

#### ZINDELIJK DENKEN OVER LEIDERSCHAP

Omdat verlangens naar 'leiderschap' begrijpelijk en niet volledig onzinnig zijn, maar wel op hun merites beoordeeld moeten worden als ze met openbaar bestuur worden verbonden, is het zaak passende perspectieven op publiek leiderschap te ontwikkelen. Daarbij is, opnieuw in relatie tot het werk van Arno Korsten maar ook van anderen (zie 't Hart, 2000; Noordegraaf, 2000; Boin, 2001; Aardema, 2004; 't Hart & Ten Hooven, 2004; Kane, Patapan & 't Hart, 2009), een aantal perspectieven te overwegen.

#### *Leiderschap als oorzaak en gevolg*

Er zijn twee fundamenteel verschillende vertrekpunten voor een goed begrip van leiderschap. Het eerste ziet leiderschap als een oorzaak van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gebeurtenissen. Leiderschap injecteert ideeën, ambities en energie in de publieke arena. Leiderschap draait om 'teaching realities and by doing so helping to transform or preserve them' (vrij naar Hargrove, 1998). Noem ze visionairs, noem ze verleiders, noem ze ondernemers, noem ze hervormers: het zijn leiders die dingen teweegbrengen. De centrale vraag wordt dan hoe ze dat doen en welke factoren het succes van hun pogingen mede bepalen.

Het andere perspectief ziet leiderschap juist als iets wat op zichzelf verklaring behoeft. Wie dringen wel en niet door tot topposities in politieke partijen, departementen en maatschappelijke organisaties? Hoe filteren verschillende selectie- en socialisatiemechanismen de leiderschapsstijlen van bekleeders van topposities? Welke stijlen van leiderschap zijn wel en niet levensvatbaar in welke maatschappelijke omstandigheden (Te Velde, 2002)? Wat maakt het voor zijn gezag en invloed uit of een burgemeester gekozen of benoemd is?

De kennis over wie op welke basis als leiders worden erkend, leert ons niet alleen iets over de individuen in kwestie maar vooral ook over de gemeenschap waarin zij opereren. Het feit dat Obama en Sarkozy, beiden etnisch gemengde immigrantenzonen, tot president van hun landen konden worden gekozen, drukt uit hoe sterk het culturele DNA van beide landen in luttele decennia moet zijn veranderd.

De beide vertrekpunten vullen elkaar aan: wie begrijpt hoe, waarom en onder welke voorwaarden bepaalde leiders en hun entourages aan de top terechtkomen, kan beter inschatten in welke mate en op welke manier zij effectief leiderschap kunnen uitoefenen.

### *Leiderschap als functie*

Een tweede perspectief vraagt niet 'wat doen leiders', maar 'hoe doe je leiderschap'. Ofschoon veel van het sociale leven zijn loop krijgt via tradities, regels en routines, zijn er altijd uitdagingen en spanningen die niet op die manier kunnen worden geabsorbeerd. Zien en benoemen wanneer dat het geval is, en het doen van voorstellen om bestaande sociale praktijken te heroverwegen, veranderen of af te schaffen, is een kernfunctie van leiderschap. Achter iedere grote beleids- en bestuurshervorming schuilt dergelijk leiderschap, dat meestal niet zozeer door een enkele heroïsche activist wordt uitgeoefend als wel door een tandem of coalitie van complementaire leidersfiguren. Onderzoeksmatig impliceert dat een nadruk op leiderschapspraktijken, waarbij gedrag in relatie tot (wisselende) omstandigheden wordt bestudeerd. Leiderschap vertonen in tijden van crisis is iets anders dan leiderschap bij fusieprocessen, bijvoorbeeld. Leiderschap in lokaal bestuur ten dienste van meer 'bestuurskracht' (zie bijvoorbeeld Korsten, Abma & Schutgens, 2007) is iets anders dan leiderschap in gemeenten na een ramp, zoals de vuurwerkramp in Enschede.

Hierbij moet bovendien worden onderkend dat leiderschap niet per se uitsluitend of zelfs primair door de bazen aan de top wordt uitgeoefend. Leiderschap wordt in plaats daarvan gezien als een dynamiserende functie in het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verkeer die niet als vanzelf door institutionele routines worden vervuld. Wie, wanneer en op welke manier die dynamiek brengen – of juist rust, als zich 'rampen, rellen en gijzelingen' hebben voorgedaan (cfm. Rosenthal, 1984) – wordt dan juist het object van studie, vergelijking en beoordeling.

### *Leiderschap als relatie*

Traditionele leiderschapsbenaderingen richten zich vrijwel uitsluitend op de persoonlijke eigenschappen en stijl van de leider. Er is in de afgelopen jaren een ongelooflijke hoeveelheid energie gestopt in het vinden van de graal van leiderschap: welke mix van persoonlijkheid, competenties en gedragingen van

individuen maakt hen tot succesvolle leiders? De kakofonie aan antwoorden die dat heeft opgeleverd, is overweldigend, evenals het gebrek aan overeenstemming tussen de onderzoekers. Wetenschappelijk is veel wat we daarover in de populaire zelfhulpboeken lezen dus boterzacht, maar het lezend publiek is kennelijk onverzadigbaar.

Gelukkig is er nu groeiende aandacht voor de eveneens oeroude maar lang onderbelicht gebleven notie van leiderschap als een interactief proces tussen leiders, geleiden en de context waarbinnen hun verhouding zich ontwikkelt. De Britse leiderschapsonderzoeker Keith Grint stelt terecht dat leiderschap 'is essentially a social phenomenon: without followers there are no leaders. What leaders must do, therefore, is construct an imaginary community that followers can feel part of' (Grint, 2000: 6). Om als leider geaccepteerd te worden moeten politici 'identiteitsondernemers' zijn: zij moeten geloofwaardige verhalen construeren over welke waarden zij wel en niet voorstaan en welke groepen zij wel en niet vertegenwoordigen. Zo construeren zij een 'wij' (en onvermijdelijk dus ook een niet-wij van 'vreemden' en 'vijanden') dat moet aansluiten bij de beleving van de groepen die zij aan zich hopen te binden.

Vanuit een relationeel perspectief op leiderschap is het dus zaak om te begrijpen wanneer, hoe en waarom een groep of gemeenschap bepaalde (categorieën) personen als hun leiders accepteert. Leiderschap is een zaak van tweerichtingsverkeer: constructie van leiderschapsclaims door leiders voor achterbannen, en autorisatie van leiders en hun claims door achterbannen. Geen kan zonder de ander, en het gezag dat (niet-charismatische) leiders uitoefenen is dus altijd geconstrueerd en conditioneel.

### *Leiderschap als institutioneel handelen*

Oog voor institutionele omstandigheden, dat wil zeggen de procedurele en morele kanten van bestuur en politiek, is ook essentieel bij de analyse en evaluatie van publiek leiderschap. Macht en tegenmacht, 'checks and balances', publieke waarden, democratische vereisten en procedures vormen de context waarin leiderschap gestalte moet krijgen. Ook hier geldt tweerichtingsverkeer: instituties zoals verkiezingen en benoemingsprocedures geven bepaalde individuen het publieke gezag dat aan bepaalde rollen is verbonden. Maar zij leggen tegelijkertijd grenzen op aan het gedrag van de bekleders van die rollen. Sterker, publiek leiderschap kan vanwege geïnstitutionaliseerde beperkingen zelfs in allerlei opzichten 'impossible' zijn (cfm. Hargrove & Glidewell, 1990).

De paradox daarbij is dat een goed functionerende democratie goed leiderschap veronderstelt (zie Hendriks, 2006; denk aan Lijphart, 2007/1968, 'voormannen' die in de pacificatiedemocratie 'de boel bij elkaar hielden'), maar dat de elitaire connotaties van het idee van leiderschap op gespannen voet staan met het egalitaire democratische ethos (vgl. Hoogerwerf, 1997; Frissen, 2009). Hoe nadrukkelijker democratische leiders het voortouw nemen, hoe



minder democratisch ze ogen; maar hoe responsiever en consultatiever ze te werk gaan, hoe minder ze als ware leiders overkomen. De paradox wordt in de democratische praktijk opgelost door leiderschapsrollen institutioneel te vermenigvuldigen en te verspreiden, en door zittende ambtsdragers in een web van verantwoordingsverplichtingen en checks and balances in te bedden (Ruscio, 2004; Wren, 2007; Kane, Patapan & 't Hart, 2009).

#### CONCLUSIE: LEREN LEVEN MET LEIDERSCHAP

De nadruk op leiderschap gaat onvermijdelijk over leiderschapstijl, maar voor het begrip van publiek leiderschap is een bepaald soort onderzoeksstijl nodig. Aan de ene kant moeten we de moderne nadruk op (klassieke) noties als leiderschap serieus nemen en moeten we onderkennen dat leidinggevend - 'leiders' - verschil kunnen maken. Aan de andere kant moeten we ons niet al te zeer laten meevoeren door actuele verlangens om zulke noties als allesbepalende ijkpunten voor hedendaags openbaar bestuur te benoemen - alsof leiders de verlossers zijn in lastige bestuurlijke tijden. We moeten beseffen dat onze verlangens door omstandigheden beïnvloed worden, en nooit absoluut zijn. Dat we nu vooral leiderschap vragen, terwijl we in de jaren negentig om ondernemerschap vroegen, is bijvoorbeeld veelzeggend. Het toont de relativiteit van vernieuwingsdrang. Anders gezegd, de lijstjes met leiderschapsnoties van vandaag de dag schieten automatisch over een tijdje weer tekort. Bovendien moeten we ons niet laten verleiden tot al te persoonsgerichte leiderschapsverlangens, zeker niet in publieke domeinen - politiek, rechtsstaat, democratie, ambtelijke apparaten, maatschappelijke instellingen - die institutionele waarden en begrenzings kennen.

Deze stijl past overigens sterk bij hoe Arno Korsten de laatste jaren te werk is gegaan. Aan de ene kant heeft hij altijd oog gehad voor nieuwe noties, inclusief de genoemde termen ondernemerschap, leiderschap en bestuurskracht. Anderzijds heeft hij zich ook altijd breed georiënteerd, heeft hij (historisch) overzicht gehouden, en heeft hij de specifieke kenmerken en problematische kanten van leiderschap benadrukt. In 2006 besloot hij zijn hoofdstuk over leiderschap in de bundel *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur* (Korsten & De Goede, 2006) bijvoorbeeld met de volgende zinnen, en die vormen eigenlijk wel een mooie afsluiting: 'Politieke profilering moet niet verworden tot vorm, tot schmink, tot de juiste lach. De ware aard van politiek is strijd tussen verschillende visies op de publieke zaak, over wenselijke ontwikkeling van samenleving en bestuur' (Korsten, 2006: 160).



Bestuurskundigen houden zich onder meer bezig met het reilen en zeilen van het openbaar bestuur. Onderzoek, theorievorming en inzichten zijn gericht op het vergaren van kennis over de organisatie, het functioneren en het beleid van allerlei bestuursorganen die samen het openbaar bestuur vormen. Het is het terrein van de bestuurskunde in de zin van meten is weten, verklaren en beoordelen.

Naast dit kennisdoel – het verwerven van kennis en inzicht – houdt de bestuurskunde zich ook bezig met prescriptieve doelstellingen die op het verbeteren van het openbaar bestuur zijn gericht, het terrein van de normatieve bestuurskunde. De wetenschapper stelt zich in onderzoek, woord en geschrift actief op om wetenschappelijke kennis, theorieën en inzichten aan te dragen, gericht op verbetering van de organisatie, het functioneren en het beleid van de overheid en ook voor het maatschappelijke en politieke debat. Omdat Arno Korsten in zijn ambtsuitoefening die rol met verve heeft vervuld, richten wij ons in dit hoofdstuk op de betrokkenheid van de bestuurskunde bij het politieke en maatschappelijke debat. Korsten heeft zich in het bijzonder met het functioneren van en de kritiek op burgemeester Leers van Maastricht bezighouden toen deze in opspraak raakte naar aanleiding van publicaties over mogelijke belangenverstrengeling rond de aankoop van een huis in Bulgarije. Zo schreven journalisten op 19 oktober 2009:

‘Korsten, verbonden aan de Universiteit Maastricht: “Hij moet nu snel kappen met dat huis. Want als hij burgemeester blijft, en de ambtenaar blijft aandeelhouder, dan kunnen er nog meer verhalen komen.” Verkopen en je verlies nemen is een optie, zegt Korsten. “Wil je burgemeester blijven dan moet je er van af, heb ik hem gezegd. Dat advies volgt uit mijn conclusie dat hij die villa nooit had moeten kopen van die ambtenaar. Een ambtenaar kan door zijn private handelen een burgemeester namelijk in een lastig parket brengen.”<sup>11</sup>

---

11. Joep Dohmen & Paul van der Steen, Leers wil Bulgaars huis kwijt, in: *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2009. Rudie Kagie, Late reflectie, maar toch, in: *Vrij Nederland* (interview met Arno Korsten), 23 januari 2010.

Omdat ook wij de trom hebben geroerd en vanuit ons onderzoek het aspect van de bestuurlijke integriteit rond de kwestie-Leers hebben beoordeeld, biedt deze casus een goed aanknopingspunt voor een bijdrage aan dit boek.<sup>12</sup> We reflecteren op deze zaak, mede op basis van het uitvoerige feitenrelaas dat het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten daarover maakte (Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, 2010). We vlechten ons betoog rond de begrippen integriteit en integritisme, belangenverstrengeling en de verhouding tussen het private en publieke belang.

#### MAATSCHAPPELIJKE TAAK

Het komt voor dat wetenschappers die zich met bestuurlijke integriteit bezighouden, wordt gevraagd op integriteitsaffaires-van-alldag te reageren. De onderzoeker moet zich in dat soort gevallen realiseren dat voor een oordeel allereerst een volledig en juist beeld van de gebeurtenissen nodig is. De berichtgeving in de media biedt daarvoor doorgaans een onvoldoende basis. Voor een verantwoorde beoordeling is het nodig dat geput kan worden uit onafhankelijke onderzoeksrapporten en dan nog is voorzichtigheid geboden, omdat elk onderzoek nu eenmaal een bepaalde kijk op de zaak geeft, een selectie is uit feiten en gebeurtenissen en ook een subjectief element in zich draagt dat nu eenmaal elke menselijke werkzaamheid kenmerkt, ook als die werkzaamheid het epitheton 'wetenschappelijk' draagt. Eerst na kennisneming van het feitenrelaas is het mogelijk te beoordelen en te oordelen. Het vellen van oordelen dient evenwel te geschieden in het kader van de omstandigheden.

De context waarin handelingen en gebeurtenissen zich hebben afgespeeld, is van cruciale betekenis in het proces van wikken en wegen, van meer of minder, van onvoldoende of voldoende, van goed of fout. Een zorgvuldige beoordeling in het licht van de omstandigheden kan de beoordelaar voor al te grove fouten en misvattingen behoeden, ook al is de 'buitenwereld' vaak meer geïnteresseerd in de vraag of iemand of iets deugt of niet deugt. Het is in onze ogen trouwens de taak van de wetenschap om in deze tombola van onjuiste informatie, halve waarheden, politieke oordelen en gemakkelijke redeneringen betrouwbare kennis, heldere inzichten en evenwichtige afwegingen aan te reiken. Het hoort tot de maatschappelijk-dienende taak van de wetenschap de resultaten van haar onderzoek in de vorm van kennis en inzichten in het publieke en maatschappelijke debat te brengen en daaraan een meerwaarde te geven, in het geval van de kwestie-Leers de affaire in perspectief te plaatsen, te

---

12. Hans van den Heuvel & Leo Huberts, Een morele afstraffing van Gerd Leers is onterecht, in: *NRC Handelsblad*, 11 januari 2010.

verbinden met bestaande kennis en de betekenis ervan in het licht te plaatsen van onze kennis over bestuurlijke integriteit.<sup>13</sup>

#### INTEGRITEIT EN INTEGRITISME

Het is zoals met het treinverkeer. Treinbotsingen kunnen niet worden voorspeld, ze voltrekken zich plotseling, in een onbewaakt moment. Geen wetenschap vooraf, maar er zijn wel aanwijzingen op grond waarvan ze kunnen worden verwacht, namelijk als seinen worden genegeerd en wissels verkeerd staan, zoals bekend is uit ongelukken bij het Belgische Halle en het Amsterdamse Centraal Station. Dat is ook met integriteitsschendingen het geval.

Integriteitsontsporingen zijn niet te voorspellen, wel zijn ze te verwachten als een rood sein wordt genegeerd, als de regels worden veronachtzaamd of overtreden, of wanneer de wissels niet goed staan, of als het eigenbelang het algemeen belang overheerst, of het nou gaat om fraude, corruptie, valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, nepotisme, machtsmisbruik of misbruik van informatie. We hoeven niet zo zwartgallig te zijn als Augustinus, die de mens als door en door zondig beschouwde, niet in staat om ook maar één daad te verrichten die zonder zonde is, *non posse non peccare*. Wij, moderne mensen, denken genuanceerder, niet belast met de predestinatie. Wij vinden dat ons handelen vol goede bedoelingen kan zitten, ook al lijkt dat een tikkeltje overdreven. Laten we daarom de veilige middenweg bewandelen in navolging van onze eerste baas – de grondlegger van de Vrije Universiteit, Abraham Kuyper – die er eind negentiende eeuw op wees dat de mens niet geneigd is het goede te doen. Deze stellingname getuigt ook niet van veel vertrouwen in onze medemens. Maar als we in het openbaar bestuur om ons heen kijken, is aan deze hypothese enige grond niet te ontzeggen of, zoals minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opmerkte: ‘Daarvoor hoef je niet vanuit een besef te leven, daarvoor hoef je je ogen maar te openen en dagelijks de krant te lezen.’<sup>14</sup>

Gelukkig bestaat er voor elk gebrek, elk ongeluk en elke misstand een oplossing, een soort pleister op de wonde. Dat is, in het geval van de zondige mens, de deugd die de mens een handje moet helpen, te zorgen dat hij niet valt. Wat is er mooier dan met twee van de kardinale deugden te beginnen, de deugd van voorzichtigheid en de deugd van rechtvaardigheid? De *prudentia* leert de bestuurder zich verre te houden van belangen die het publieke belang in de weg kunnen zitten. Rechtvaardig is de bestuurder die volgens de wet bestuurt en ieder zijn deel geeft. En ten slotte wordt hem voorgehouden

13. Zie [www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit).

14. Claudia Kammer & Guus Valk, Baan voor het leven bestaat niet meer, in: *NRC Handelsblad*, 14 juli 2007.

verstandig, wijs en eerlijk te zijn. In onze moderne termen: geen corruptie, fraude, belangenverstrengeling of het bevoordelen van familie en vrienden. Kortom, geen machtsmisbruik.

Daarmee worden we ook herinnerd aan de essentie van het openbaar bestuur, want we zouden het in deze tijd van hedonisme bijna vergeten: besturen is geen beroep zoals een zzp'er dat uitoefent, het is evenmin een functie als alle andere, maar een ambt, een dienend ambt dat zonder enig eigenbelang gediend moet worden. Dat noemen we vandaag de dag integriteit. Integer zijn, we willen het allemaal en je kunt er niet genoeg van hebben, maar wat is het precies?

Integriteit in het openbaar bestuur is een gecompliceerd begrip. In de oorspronkelijke betekenis betekent integer: heelheid. Wij zeggen nu: onkreukbaar. Inderdaad, elk besluit en elke handeling in het openbaar bestuur moet onberispelijk zijn, dat wil zeggen dat er geen andere oogmerken of belangen in het spel zijn dan het algemeen belang, de *res publica*. Dit betekent dat de intenties van het besturen zuiver moeten zijn en ook dat in alle schakels in het bestuurlijke domein – in een gemeente betekent dit vanaf de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming tot en met de uitvoering – de motieven zuiver zijn, dat wil zeggen onbesmet door eigenbelang, belangenverstrengeling of ander persoonlijk voordeel van de politicus, bestuurder of ambtenaar.

Maar in het openbaar bestuur wordt beleid vaak gedragen of gekleurd door politieke motieven, partijpolitieke principes of persoonlijke standpunten. Kunnen bestuur en beleid wel integer zijn? Jawel, de strijd om de macht en de machtsuitoefening gaat, om welk terrein dan ook, om het invullen van het algemeen belang. Dat is de essentie van politiek en dat onderscheidt de ene fractie en de ene politicus van de andere. Dat eist een scherp oordeelsvermogen, een juiste antenne om belangen te onderscheiden. Vandaar dat niet alle politiek ook moreel door de beugel kan. Politiek is geen vrijbrief om op immorele wijze besluiten door te drukken, slordig om te gaan met vertrouwelijke of geheime informatie, persoonlijk voordeel uit het besturen te halen, het beleid met verstrengeling van persoonlijke belangen te voeren of om specifieke belangen van de eigen achterban te dienen.

Politiek gaat over het nemen van bindende beslissingen namens en voor de samenleving. Binnen die samenleving is sprake van een verscheidenheid van individuen, groepen en organisaties, waarmee de lokale politicus vooral specifieke banden onderhoudt. Maar de scheidslijn tussen het oorbaar behartigen van groepsbelangen en het bedienen van partijpolitieke belangen is doorgaans flinterdun. De kunst van politiek en bestuur is om die voorkeuren en belangen te articuleren, te verduidelijken, te verbinden en af te wegen tegenover het algemeen belang, zonder in belangenverstrengeling te geraken.

Het misbruik maken van overheidsbevoegdheden of het gebruikmaken van bestuur en beleid voor privédoeleinden – kortom belangenverstrengeling – behoort tot een van de doodzonden in het openbaar bestuur. Zelfs de

schijn van het verstrengelen van belangen wordt de politicus, bestuurder of ambtenaar als een ernstig falen aangerekend. Het concept van belangenverstrengeling verwijst naar de aanwezigheid van oneigenlijke belangen in de belangenafweging, vandaar dat het een eis is voor onze politici, bestuurders en ambtenaren met het oog op het publiek belang te beslissen en zich niet door privébelangen of het belang van de eigen familie, vrienden, groep of partij te laten leiden. *Private profit from public power* is niet voor niets een standaarddefinitie van corruptie, waarbij vormen van patronage en cliëntelisme als ernstige integriteitsschendingen gelden (Lawton & Doig, 2006; Menzel & Carson, 1999; Pope, 2000).

Daarbij moet worden beseft dat deze redenering uitgaat van beslissingen die in functie zijn genomen. We willen niet dat iemand namens de samenleving beslist en daarbij niet het publieke belang maar het eigenbelang vooropstelt. Voor beslissingen in het openbaar bestuur gelden strikte eisen, neergelegd in regels en procedures en omgeven met bevoegdheden en verantwoordingsvoorschriften. Ook gedragscodes dragen bij aan de zuiverheid van handelingen en beslissingen in het openbaar bestuur. Staat daarin dat een burgemeester de schijn van belangenverstrengeling moet vermijden, dan dient de bestuurder daarnaar in de publieke sfeer te handelen. Speelt er onontkoombaar een privébelang mee, dan zijn er standaardmethoden om te voorkomen dat het oneigenlijke belang de beslissing vertroebelt. De functionaris dient open te zijn over het privébelang, dient het belang in ieder geval te melden. Openheid is de beste garantie tegen oneigenlijke beïnvloeding. Maar daarmee is de kous niet af, want niet elk privébelang kan in het publieke domein worden geëcarteerd. De bestuurder moet zich dan verre houden van het beleids- of besluitvormingsproces waarin een privébelang kan worden onderkend. Bij dit alles moet worden bedacht dat het niet alleen om financiële privébelangen kan gaan. Ook het raadslid dat voorzitter is van de voetbalvereniging dient daarover open te zijn en moet afstand houden tot beslissingen over het sportbeleid. Ook moeten raadsleden voorzichtig zijn bij het accepteren van voordelen van degenen over wie ze moeten beslissen.

Wat oorbaar is en wat niet door de beugel kan, hangt af van de waarden en normen die in een bepaalde tijd en cultuur domineren. Het gaat om morele waarden en normen waarover duidelijke opvattingen bestaan en die het morele toetsingskader voor bestuurshandelingen vormen. Dat kader is uiteraard soms in de wet terug te vinden (rechtmatigheid, gelijkheid voor de wet, non-discriminatie) of daarvan – via jurisprudentie bijvoorbeeld – af te leiden. Gemakkelijk en eenduidig kenbaar zijn die morele waarden en normen niet, ze zijn vaak pas kenbaar in en door de omstandigheden, ook al zijn ze soms in een morele gedragscode vastgelegd die dan uiteraard ook als richtsnoer voor het handelen dient.

Dat is het normenkader waaraan morele oordelen getoetst moeten worden. Maar dat ontslaat de beoordelaar niet van de plicht duidelijk voor ogen te

houden waar het bij (vermoedens van) integriteitsschendingen om gaat. Gaat het over specifiek gedrag, over de persoon in kwestie, over diens functioneren, over de organisatiecultuur of over het politieke klimaat? Integriteit is wezenlijk voor het functioneren en de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Maatwerk en precisie zijn bij het beoordelen van integriteitsschendingen geboden.

Mensen maken fouten of doen domme dingen, maar het verbinden van alle fouten en domheden met integriteit ontkent de essentie en het belang van integriteit, het begrip verwatert, maakt het onbruikbaar en doet onrecht aan de beschuldigde. Het is een vorm van integritisme, het al te gemakkelijk beoordelen van handelingen en gedragingen in het licht van morele maatstaven. Wanneer iemand handelt in strijd met de geldende moraal, hoeft dat niet onmiddellijk tot de conclusie te leiden dat het om een niet-integere persoon of functionaris gaat, dat de persoon of functionaris niet deugt. De stelregel van minister Ien Dales dat een beetje integer niet bestaat, heeft betrekking op handelingen en gedragingen die in strijd zijn met geldende (morele) maatstaven. Het is de uitkomst die digitaal is: integer of niet-integer (Huberts, 2005). Geheel anders is de vraag in hoeverre iemand niet-integer heeft gehandeld, omdat deze beoordeling betrekking heeft op de schuldvraag. Als niet de waarheid wordt verteld, hebben we te maken met een niet-integer feit. Maar of iemand die niet de waarheid heeft verteld daarmee zonder meer een leugenaar is, mag niet de conclusie zijn, wel heeft hij de schijn tegen. En dat is op zichzelf vaak wel een probleem.

#### BELANGENVERSTRENGELING

Nog nooit is de 'schijn tegen' zo dichtbij gekomen als in het geval van Gerd Leers. Als burgemeester groeide hij uit tot het boegbeeld van integriteit van de gemeentelijke organisatie en legde hij voor zichzelf de lat hoog: integer en daarmee uit. Toonbeeld van onkreukbaarheid, niet alleen voor het college en de ambtelijke organisatie. Ook als voorzitter van de gemeenteraad waakte hij over de mores van het Maastrichtse lokaal bestuur. Enkele jaren geleden sprak hij de toenmalige fractievoorzitter van het CDA aan op diens positie als vastgoedontwikkelaar die een grote schuldenlast met zich meedroeg en daardoor kwetsbaar was voor omkoping of chantage. Leers kwam niet alleen glansrijk uit deze zelfgekozen voortrekkersrol, zijn imago kreeg er nog meer glans door.

In het rapport van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten wordt gerept over de schijn van belangenverstremgeling, over het door elkaar lopen van privébelangen en ambtsbezigheden, namelijk de privéaankoop van een vakantiewoning in relatie tot de publieke positie van Gerd Leers als burgemeester van Maastricht. Ook al lijkt het soms dat de privésfeer in veel gevallen onvermijdelijk met de publieke taak is verbonden – de burgemeester die met zijn gezin in het dorpsrestaurant gaat eten –, dan nog is het goed de

verschillen tussen deze werelden voor ogen te houden. In zijn private doen en laten verdient de bestuurder zoals elke andere burger vrijheid en privacy. Maar soms is het wel moeilijk die zaken te onderscheiden en ligt de schijn van belangenverstrengeling onvermijdbaar op de loer. Het is logisch dat de burgemeester de plaatselijke voetbaltrainer om uitleg vraagt als diens zoon niet in de selectie is opgenomen of dat hij de politie belt als de geluidsoverlast van de burens niet te harden is. Dit soort voorbeelden illustreert dat het criterium van de schijn tegen niet gemakkelijk is ter beoordeling van besluiten in het privéleven in relatie tot het ambt of de overheidsfunctie. Het criterium behoeft een context die de 'schijn van' een duidelijke dimensie geeft. De schijn bestaat vrijwel altijd, steeds is er wel enige relatie te leggen met het doen en laten van de gemeentelijke overheid: in welke wijk de burgemeester of wethouder woont, welke school de kinderen bezoeken, welke aannemer de dakkapel aanlegt, in welk land hij op vakantie gaat of waar hij de tweede woning laat bouwen. Gezien deze verwevenheid gelden voor privébeslissingen van de bestuurder als burger specifieke morele normen die het privéfunctioneren beperken.

Ten eerste is er de afweging of het privéhandelen zodanig is verbonden met de publieke verantwoordelijkheid dat het (ook latere) publieke functioneren erdoor kan worden belemmerd. Deze norm legt een zware hypotheek op al het handelen van de gezagsdrager. Het enige wapen daartegen is transparantie en permanent zelfonderzoek om elke schijn van een dubbele agenda te vermijden. Ten tweede is er de vraag of het privégedrag negatieve invloed heeft op het gezag en de voorbeeldfunctie van het publieke ambt. De wethouder moet bedenken dat vele inwoners hem uitsluitend percipiëren als wethouder, ook als hij in zijn vrije tijd een biertje in het plaatselijke café drinkt. Maar dit alles betekent geen vrijbrief om de publieke ambtsdrager te ketenen, hij is niet vogelvrij, evenmin een gekooide vogel. Terughoudendheid in dit soort situaties is geboden, omdat ook voor publieke ambtsdragers geldt dat er een recht is op bescherming van de private levenssfeer.

Uiteraard bieden regels en gedragscode een richtsnoer voor het handelen. Het rapport van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten presenteerde een uitvoerig relaas van gebeurtenissen en handelingen dat aan de vigerende wet- en regelgeving werd getoetst, waaronder de voor de burgemeester geldende gedragscode. Het rapport merkte echter ook op:

'Een dergelijke toetsing kan in het kader van een integriteitonderzoek (–) nooit volledig objectief zijn. Vooral de gedragscode laat – terecht – ruimte voor interpretatie van bijvoorbeeld het handelen in overeenstemming met de in de code opgenomen kernwaarden. Een dergelijke toetsing kan naar onze mening ook nooit plaatsvinden zonder rekening te houden met situationele omstandigheden en de context waarin een casus plaatsvindt.'



Het bureau legt de nadruk op de betekenis van het verschijnsel belangenverstrengeling en wijst erop dat elke politieke gezagsdrager, ambtenaar, beroepsbeoefenaar of zakenman vanuit verschillende functies of rollen opereert, met naast zakelijke ook privérollen. Bij die verschillende rollen behoren verschillende belangen die hun eigen leven leiden of waarmee rekening moet worden gehouden. Sommige rollen zijn niet volledig te scheiden en het is niet altijd te vermijden dat belangen botsen, al dient het risico daarop te worden vermeden. De vraag is dan of er publieke belangen zijn geschaad, of er sprake was van kwade trouw, of de belangenverstrengeling kon worden voorkomen of vermeden, of daarover optimale transparantie is geboden en of de rol waarin werd geacteerd voor de belanghebbende buitenwereld duidelijk was.

#### DE VILLA VAN LEERS

De aankoop van de villa in Bulgarije is met Leers op de loop gegaan. Toen het bedrijf waarvan hij de villa had gekocht zijn verplichtingen niet nakwam, rolde de bal van het private belang tegen dat van het publieke aan, zo laat het rapport van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten zien. De burgemeester heeft geprobeerd zich daaruit te redden en tegelijk zijn financiële investering veilig te stellen. Zo goed en zo kwaad als dat ging. De oorzaak van alle misère is dat Leers in een Bulgaars project stapte van een hoge ambtenaar ter gemeente. Dat is een ernstige beoordelingsfout die niet van prudentie getuigt. De problematiek ligt dan ook in de verhouding tussen de burgemeester en de betrokken ambtenaar, waarbij de aankoop van een vakantiewoning van een bedrijf waarvan een ambtenaar van de gemeente Maastricht medeaandeelhouder was, de onafhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de ambtenaar in het geding bracht.

Het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten oordeelt hierover – terecht – dat de burgemeester daarmee niet in strijd met enig wettelijk voorschrift handelde, maar wel dat mogelijk de schijn van belangenverstrengeling erdoor is of kon ontstaan. Een verzachtende omstandigheid was dat de burgemeester niet in de positie verkeerde om die te voorkomen; hij heeft er wel open en transparant over gecommuniceerd, zoals de gedragscode voorschrijft. Er is in die gevallen dan ook geen sprake van handelen in strijd met de gedragscode. Bij het afzeggen van het bezoek van de Bulgaarse delegatie in 2009 zag de burgemeester zich gedwongen een beslissing te nemen die hoe dan ook vragen zou kunnen oproepen: zowel het laten doorgaan van het bezoek als het afzeggen ervan kon de schijn van belangenverstrengeling oproepen. Bij de communicatie met de Bulgaarse ambassadeur over het afzeggen van dit bezoek heeft de burgemeester naar de mening van de onderzoekers niet handig geopereerd. Hoewel hij zelf zijn handelen motiveert als ‘het scheiden van zakelijk en privé’,



is door het inconsequent gebruik van e-mailadressen en ondertekening van brieven de schijn ontstaan dat zaken door elkaar liepen, terwijl dit vermeden had kunnen worden. Ook in de toezegging van het leveren van een brandweerauto aan de gemeente Byala en het afzeggen daarvan zijn zaken door elkaar gaan lopen, terwijl dit vermijdbaar was. Over deze laatste kwestie heeft de burgemeester evenmin helder gecommuniceerd.

Het rapport concludeert dat het gemakkelijk is met de wetenschap van nu een oordeel te vellen. Voor een gedeelte is de kwestie door een samenloop van omstandigheden ontstaan. Als de Bulgaarse onderneming niet in de problemen was gekomen en de vakantiewoning van de burgemeester volgens de verwachtingen was opgeleverd, had de zaak zich tot een goed einde ontwikkeld en was de verhouding tussen burgemeester en ambtenaar waarschijnlijk niet aan de orde geweest, maar dat laat de conclusie onverlet dat de aankoop niet van verstandig handelen getuigt.

De burgemeester had in deze zaak afstand moeten houden. Hij heeft het probleem over zich afgeroepen en de gevolgen niet kunnen voorzien. Toen die zich aandienen, heeft hij ze onderschat. Hij heeft verschillende inschattingfouten maar geen misbruik van zijn ambt gemaakt, er is geen sprake van bewuste belangenverstrengeling, laat staan zelfverrijking, aldus het rapport. Dat het daar soms op lijkt (de schijn van), was onvoldoende reden het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen. Onkreukbaarheid is een morele maatstaf, geen simpele meetlat waaraan het handelen kan worden beoordeeld. Een bestuurder moet onkreukbaar zijn, maar het verbinden van alle fouten en domheden met integriteit ontkent de essentie en het belang van integriteit, verwatert het begrip, maakt het onbruikbaar en doet onrecht aan de beschuldigde. Dan komen we terecht in integritisme, in zwart-witdenken. Dat absolutisme delen we niet.

Het vermengen van private belangen met publieke werkzaamheden geldt in bestuur en politiek als een doodzonde. Maar heeft er in deze zaak een bewuste, vermijdbare en onterechte vermenging plaatsgevonden? Dat de persoon Leers in Bulgarije een beleefdheidsbezoek aan zijn ambtgenoot brengt, getuigt van privé en publiek fatsoen, evenals het bezoeken van de premier. Hij komt daar op de gedachte dat het voor Maastricht mooi zou zijn indien de premier van dat nieuwe EU-land aanwezig zou zijn op de viering van het Verdrag van Maastricht, belt met de ambtenaar 'thuis' of dat in de plannen past en nodigt dan uit. Dat lijkt begrijpelijk en functioneel verstandig, alleszins een verdedigbare strategie of planning. Anders zou dat liggen indien hij dat zou doen met het oog op zijn privébelang in Bulgarije. Leers zegt van niet, bewijzen voor het tegendeel zijn er niet. Met de voorgenomen schenking van de brandweerauto laat het feitenverslag zien dat Leers aanvoelt dat hij moet oppassen in het grijze gebied tussen privé en publiek (geen kosten voor de gemeente of de brandweer).

## BESLUIT

Wij als samenleving willen niet dat een bestuurder private belangen in publieke zaken laat meespelen of meewegen. Dat is bij Leers in essentie niet gebeurd. Maar het was moeilijk het private en het publieke strikt gescheiden te houden, omdat de heer L. te M. nu eenmaal Gerd Leers is, burgemeester van Maastricht, met ook consequenties voor de privé sfeer. Het eist van de ambtsdrager prudentie, maar ook een zuivere beoordeling. Wie de opeenvolgende krantenberichten over de affaire erop naslaat, kan constateren dat nogal willekeurig wordt omgesprongen met de aard van de vraagstelling en dat de vraagstelling verschuift, ook in de onderzoeksopdrachtverlening aan Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten. Was aanvankelijk sprake van het opstellen van een feitenrelaas, snel volgde als aanvullende opdracht de bevindingen te toetsen aan de vigerende wet- en regelgeving, waaronder de voor de burgemeester geldende gedragscode.

In de berichtgeving wordt het onderzoek evenwel al snel benoemd als 'integriteitsonderzoek' en ook het bureau vermeldt dit in het eindrapport. Dat miskent het cruciale belang van het goed onderscheiden tussen onwettig, niet-integer en dom handelen. De beoordeling in termen van onwettig en dom zijn het simpelst. Het rapport concludeert: 'Als algemene conclusie constateren wij dat de burgemeester in deze casus niet heeft gehandeld in strijd met enig wettelijk voorschrift.' Alom is er daarnaast het besef dat de burgemeester (en het gezin Leers) niet altijd even slim heeft gehandeld. Het rapport spreekt over domme pech.

Inderdaad, en die conclusie laat geen ruimte Leers als burgemeester van niet-integer handelen te beschuldigen, laat staan dat het om een niet-integere burgemeester zou gaan, temeer niet nu in het rapport niet onomstotelijk, degelijk en overtuigend onderbouwd, vooropgezette of verwijtbare belangenverstrengeling is aangetoond. Domme fouten wel en die kunnen de schijn van belangenverstrengeling oproepen. Maar ze moeten verre van de morele maatstaf van goed en fout worden gehouden.

Maar Arno Korsten – van eind 2008 tot begin 2010 lid van de raad van advies van Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten – wist dat ook: 'Het had niet mogen gebeuren en dat heb ik Leers ook verteld.' Hij adviseerde zo snel mogelijk af te komen van de vakantievilla in Byala. Hij voegde er aan toe: 'Achteraf zal Leers best spijt hebben van sommige besluiten, maar de beschuldigingen van belangenverstrengeling zijn te pareren.'<sup>15</sup> Inderdaad, maar gelijk hebben en gelijk krijgen, dat is geen bestuurskunde, dat is een kwestie van politiek.

---

15. Burgemeester moet geen zaken doen met ambtenaar, in: *Limburgs Dagblad*, 15 oktober 2009.

*Harrie Aardema & Thijs Homan*

#### IMMUNITEIT VOOR VERANDERING

Aan nagenoeg elk thema binnen de bestuurskunde heeft Arno Korsten in zijn omvangrijke oeuvre wel aandacht geschonken. Dus ook aan de menselijke factor binnen overheidsorganisaties (Korsten e.a., 1991), aan de uitdrukking daarvan in de organisatiecultuur (Korsten e.a., 2003; Korsten, 2004) en aan *groupthink* binnen subculturen ('t Hart, De Jong & Korsten, 1991). Zoals vele anderen constateerde ook Arno Korsten te veel interne gerichtheid, een te grote verkokering, te weinig bereidheid tot samenwerking en te weinig flexibiliteit binnen overheidsorganisaties (Korsten, 2004: 3; Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Bij grote verandertrajecten zou er daarom meer aandacht moeten bestaan voor de organisatiecultuur. De verandering daarvan moet top-down worden ingezet, aldus Arno Korsten. In dit opzicht is volgens hem sprake van een 'grote lacune' (Korsten, 2004: 5).

De door Arno Korsten verwoorde gedachtegang wordt zowel in de literatuur als in de overheidspraktijk alom aangetroffen: mensen van boven (de leiding) en van buiten (adviseurs, wetenschappers) vinden dat er iets moet worden veranderd (dat er bijvoorbeeld een nieuwe strategie, een nieuwe structuur en/of een nieuw instrumentarium moet worden ingevoerd), maar 'ze' willen niet (de werkvloer houdt vast aan eigen manieren van doen en schermt deze af van de interventies van bovenaf) en daarom moet er volgens de mensen van boven en van buiten iets aan 'de (organisatie)cultuur' worden gedaan. Maar helaas, dat lukt meestal niet zo goed, en daarom moet er opnieuw worden veranderd. Zo blijven organisatieveranderingen – soms onafgemaakt – over elkaar heen buitelen. Werkvloeren lijken hiervoor steeds meer immuun te raken (Aardema, 2010; Homan, 2009).

Wat is de meerwaarde van de bestuurskunde ten aanzien van deze kenmerklijk vicieuze cirkel? Welke empirisch gefundeerde inzichten bestaan er op dit punt? Om deze vragen te beantwoorden staan wij achtereenvolgens stil bij de vraag wat de bestuurskunde 'doet aan' (organisatie)cultuur, vervolgens bij wat we weten over succes en falen van cultuurverandering en ten slotte bij een zekere omslag in het denken die wij in brede kring menen te bespeuren.

## BESTUURSKUNDE EN (ORGANISATIE)CULTUUR

In het laatste themanummer van het blad *Bestuurskunde* (over 'cultuur'), in 2004, werd vastgesteld dat bestuurskundig onderzoek naar organisatiecultuur een 'ouderwetse' bijklank had gekregen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw prijkte het thema 'cultuur' weliswaar prominent op de agenda, maar dit heeft volgens Noordegraaf e.a. geen vernieuwende inzichten opgeleverd (2004: 102). Ondanks tal van beloften over het succesvol managen van organisatieculturen leert empirisch onderzoek dat de organisatiecultuur van overheidsorganisaties 'weerbarstig' blijft (zie bijvoorbeeld Dobbinga, 2001).

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) was in 2004 kritisch over een aantal departementale 'cultuurveranderingstrajecten'. Volgens de Rob zou de organisatiecultuur meer 'FORS' moeten worden: meer Flexibiliteit, Omgevingsgerichtheid, Resultaatgerichtheid en Samenwerkingsbereidheid (Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Voor een succesvolle cultuurverandering waren volgens de Raad nodig: 'een breed gedragen beeld van de oude en de gewenste nieuwe situatie, een coöperatief werkklimaat, een commitment van de leiding, een incrementele aanpak en een lange adem' (Raad voor het openbaar bestuur, 2004: 8). Helaas zijn er tot op heden geen overtuigende empirische signalen dat de rijksdienst sedertdien 'FORS-er' is geworden.

In 2009 kwam het tijdschrift *M&O (Management en Organisatie)* met een themanummer over cultuurverandering. De oogst overziend concludeerde redacteur De Caluwé dat cultuurverandering in de praktijk bij de overheid nog steeds in de mode is en dat de achterliggende wens bij zowel de organisatieleiding als de veranderaars en wetenschappers een eensgezinde en homogene cultuur is: de leden van de organisatie moeten een gezamenlijke manier van denken en doen hebben (De Caluwé, 2009: 115, 121). De meeste veranderaars en wetenschappers hebben hiervoor doorgaans hun eigen recept, maar veelal wordt de werking daarvan niet gesteund door empirisch onderzoek, en zeker niet door kwantitatief onderzoek (De Caluwé, 2009: 116, 117).

Dat cultuurverandering vooral bij de overheid populariteit geniet, is geen toeval. De afgelopen decennia hebben sterk in het teken gestaan van het New Public Management (NPM): overheidsorganisaties moesten minder bureaucratisch worden, meer naar buiten gericht werken en meer ondernemend zijn, kortom: net zo functioneren als succesvolle particuliere bedrijven dat doen (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Talloze verbeterrecepten hebben overheidsland overspoeld: TQM, INK, ISO, balanced scorecard, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, benchmarking, outsourcing, verzelfstandiging,

visies, missies, kernwaarden enzovoort.<sup>16</sup> Veel van dergelijke initiatieven hebben echter in onvoldoende mate tot het beoogde effect geleid. Van Thiel en Leeuw noemen dit de ‘performance paradox’ in de publieke sector (2003).

#### WAAROM CULTUURVERANDERING NIET HELPT

Vandaar dat tamelijk massaal bestuurders en managers hun hoop vestigden op cultuurverandering als aanvullende aanpak. De meeste veranderkundige opvattingen over cultuurverandering verschillen echter niet van de andere genoemde NPM-interventies. Gemeenschappelijk element is de veronderstelling dat de organisatiecultuur van bovenaf – gevoed door inzichten van buitenaf – maakbaar en veranderbaar is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De Caluwé gaat er bijvoorbeeld van uit dat cultuurverandering alleen mogelijk is als je ‘de dieperliggende waarden van organisaties’ kent (De Caluwé, 2009: 117) en als je leert om de verschillen op dat niveau te herkennen en daarmee om te gaan (De Caluwé, 2009: 115). Daarbij veronderstelt hij een allesoverziend managementteam of projectteam dat in staat is om als een soort objectieve buitenstaander de organisationele waarden te kennen, te beoordelen en tot een ontwerp van een nieuwe set met waarden te komen.

Verder is een basisassumptie bij cultuurverandering dat de bestaande cultuur niet deugt. In het hoofd van de veranderaar zit een gewenste cultuur die met de juiste aanpak te ‘implementeren’ is. Als gevolg daarvan zal er een betere cultuur ontstaan, overeenkomstig het ideaalbeeld dat de veranderaar heeft: de ‘bedachte wereld’ (Van Dinten, 2002). Empirisch bewijs wát er dan precies niet deugt aan de bestaande cultuur, ontbreekt veelal. De geconstateerde cultuurproblemen zeggen hoogstwaarschijnlijk meer over de ‘mindsets’ en ervaringen van de veranderaar zelf dan over de vraagstukken die zich werkelijk in de praktijk van de organisatie afspelen. Ook wordt de diskwalificerende impact van deze benadering doorgaans over het hoofd gezien. Het is een vervangende veranderaanpak, waarbij de huidige cultuur als het ware eerst moet worden weggehaald, waarna de nieuwe cultuur in de plaats van de oude terug moet worden geplaatst (Homan, 2009). De impliciete reactie bij betrokkenen op de werkvloer in de praktijk kan dan zijn: ‘Wat doen wij nu niet goed? Zien ze daarboven eigenlijk wel waar wij mee bezig zijn? Er is hier nog nooit iemand komen kijken of ons komen vragen waar wij in de praktijk tegenaan lopen en welke verbetermogelijkheden wij zelf zien. Bovendien zit ik helemaal niet te wachten op al die peptalkbijeenkomsten – die gaan niet over mijn eigen werk.’

---

16. TQM = Total Quality Management, INK = Instituut Nederlandse Kwaliteit, ISO = International Standardization Organization, VBTB = Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, BBI = Beleids- en Beheersinstrumentarium (later: Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening).

Al dat gedoe houdt mij onnodig van mijn werk af. Gelukkig heb ik geleerd om mij daar zo weinig mogelijk van aan te trekken en vooral te doen wat ikzelf belangrijk vind. Het zal mijn tijd wel duren' (Aardema, 2010: 34).

Dergelijke gekwetste en steeds cynischer reacties op de werkvloer gaan gepaard met een aantal andere verschijnselen, zoals een versterkt terugtrekken in de eigen kleine kring waarin het relatief veilig is (Van den Brink e.a., 2005). Ondanks – of beter: als gevolg van – de ambitieuze veranderactiviteiten is daardoor in feite juist sprake van minder hiërarchie, minder sturing en minder control (De Vries, 2005). Hiërarchie, sturing en control bestaan vooral op papier en uit mondelinge abstracties, maar deze werken niet of moeizaam door in gewenst gedrag. Kortom, de paradox is dat de norm van meer perfectie en samenwerking juist een eilandencultuur met angst- en non-interventiegedrag in de hand lijkt te werken. Om te overleven werkt iedereen ogenschijnlijk loyaal mee, maar stilletjes verbergt men dat men er ten diepste anders over denkt en dat men zelf niet zo perfect is als het ideaalbeeld voorschrijft.

#### GESCEIDEN CIRCUITS

Waar mensen elkaar niet aanspreken op hoe men er werkelijk over denkt maar liever de schijn ophouden dat het goed gaat, en waar leidinggevendenden niet of nauwelijks sturen op werkelijke processen maar meer op afstand en op papier, ontstaan organisaties waar alles nog maar heel losjes met elkaar samenhangt. Ze zijn 'loosely coupled' (Weick, 1979: 111 e.v.), mogelijk zelfs 'decoupled' (Meyer & Rowan, 1991) of juist contra reagerend: de 'georganiseerde hypocrisie' (Brunsson, 2007). Een beeld dat met name in onze grotere overheidsorganisaties alleszins herkenbaar is. 'Ja zeggen, nee doen.' Er lijkt dikwijls sprake te zijn van subculturen, bijvoorbeeld in de vorm van teams en/of bureaus, waarin men tot op zekere hoogte in betrekkelijke vrijheid kan doen en laten wat men wil. Men heeft er alle belang bij om dat zo in stand te houden. Je hebt een salaris, je maatjes, geborgenheid en van daaruit kun je wijzen naar anderen die het in jouw ogen anders – slechter – doen dan jij en jouw groep. Enige 'groupthink' is aan deze situatie niet vreemd (Janis, 1972; 't Hart, De Jong & Korsten, 1991).

Wellicht zijn de ontkoppeling en de daarmee samenhangende gescheiden circuits in overheidsorganisaties nog manifester dan in particuliere organisaties, omdat er niet één persoon duidelijk de baas is. Een veelheid van verschillende soorten leidinggevendenden – politiek, bestuurlijk, ambtelijk – kan zich achter elkaar verschuilen. Bij de overheid zijn velen van elkaar afhankelijk en kunnen velen zich achter elkaar verschuilen ('alibigedrag').

Bij een niet al te sterk veranderende omgeving kunnen zulke organisaties overigens buitengewoon stabiele systemen zijn. Men doet *alsof* men verandert,

maar in feite gaat men gewoon verder met de routine van alledag. Niemand spreekt elkaar aan op vervelende dingen en men 'respecteert elkaars autonomie', zoals dat dan zo mooi heet. Organisatieverandering wordt dan een papieren exercitie. Een goed geschreven veranderplan, aan de hand waarvan richting de buitenwacht kan worden aangetoond dat men dynamisch bezig is. Daarmee diezelfde buitenwacht pacificerend, zodat intern de rust gehandhaafd kan blijven.

#### PUBLIEKE PETRISCHAALTJES

Bij het bestuderen van (overheids)organisaties kan er onderscheid worden gemaakt tussen de binnenkant ervan ('off stage behavior') en de buitenkant ('on stage behavior') (zie Goffman, 1990). In een groot deel van de publicaties over (overheids)organisaties gaat het vooral over die buitenkant: over het officiële verhaal, over managen, sturen, controle, visies en beheersing, SMART gemaakte doelstellingen, enzovoort.<sup>17</sup> De feitelijke impact van deze buitenkant verloopt echter via betekenisgevende interactieprocessen aan de 'off stage binnenkant' van de organisatie (Homan, 2005, 2006, 2009). De baas roept (*on stage*): 'We gaan volgend jaar POP-gesprekken invoeren.' *Off stage* is de reactie: 'De soep wordt vast niet zo heet gegeten.' De werkelijke betekenis die veranderplannen voor de mensen hebben, is dus niet het resultaat van het goed multimediaal verantwoord verzonden communicatieplan. Het is het resultaat van de betekenis die men er in dagelijkse informele interactie aan geeft. Er is daarom pas sprake van organisatieverandering als er in die binnenkant beweging is en er andere (min of meer gedeelde) betekenissen ontstaan. Anders gezegd: pas als de zogeheten 'betekeniswolken' veranderen, dus hoe men er informeel 'in den brede' over denkt, pas dan verandert er écht iets.

Hoe een organisatie werkelijk op een formeel verandertraject (en zeker een cultuurtraject) reageert, is het resultaat van de continue dagelijkse interacties die mensen in informele netwerken met elkaar hebben (Balogun & Johnson, 2005). Daarbij praat niet iedereen met iedereen. Veeleer is er sprake van 'petrischaaltjes', naar analogie van de glazen laboratoriumschaaltjes (Homan, 2005: 91 e.v.; Homan, 2006: 25 e.v.). Petrischaaltjes zijn kleine, informele community's: netwerkjes van mensen die elkaar vertrouwen, die elkaar opzoeken zodra er iets aan de hand is, zoals de dreiging van een reorganisatie of een nieuwe baas. 'Heb je al gehoord dat ...?' Petrischaaltjes kunnen samenvallen met afdelingen of teams, maar dat hoeft niet. Daarbij gaat het ook om de informele

---

17. SMART = Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden.



interactie via telefoontjes, e-mails, sms-jes, het gesprek in de rokershoek, de bar, vaste groepjes tijdens de lunch.

Niet de top-down ingezette veranderprojecten, maar de betekenisgevende interacties binnen dergelijke community's zijn de werkelijke 'verandermotortjes' van een organisatie. Dáár worden de betekenissen geconstrueerd die het lot van de top-down ingezette organisatieverandering bepalen. De 'change agents' menen dat de petrischaaltjes leeg zijn, dat deze gevuld kunnen worden met achter bureaus bedachte nieuwe wereldbeelden en gedragsnormen. De schaaltes zitten echter meestal al boordevol met betekenispatronen die in het verleden zijn ontstaan: overlevingsmechanismen en overtuigingen. Organizationalverandering is dan alles behalve een soort 'select all – cut – replace'-actie, waarbij de schaaltes worden geleegd en er een nieuwe inhoud in wordt gegoten. Nieuwe betekenissen ontstaan juist in dagelijkse interacties tussen mensen, zowel formele als informele. Dit betekent dat er contact voor nodig is; gewone interactie tussen managers en hun medewerkers. Interactie, in plaats van 'communicatie-offensieven', 'road shows' en gestandaardiseerde trainingen. Zulk 'zenden' in plaats van 'ontvangen' staat 'off stage'-interactie juist in de weg. Of er uit die interactie nieuwe gedeelde betekenissen ontstaan, hangt af van datgene wat er op de achtergrond meespeelt: 'Hebben wij wel wat gemeen? Hoor jij bij mijn soort? Of hebben wij niks met elkaar?' en vooral: 'Kan ik jou vertrouwen?'

Leidinggevendenden kunnen de werking van de verandermotortjes niet sturen, noch beheersen. Sterker nog: juist die behoefte om te sturen en om vooraf vastgestelde resultaten te willen bereiken leidt ertoe dat de interactie niet goed op gang komt. Dan ketst het af. En doet men in de schaaltes alsof men het een goed gesprek vond, terwijl men non-verbaal al lang aan elkaar duidelijk heeft gemaakt dat het niks wordt. Waar het om gaat is dat leidinggevendenden de werking van en vooral de interactie met de mensen (in de petrischaaltjes) faciliteren. Een veilige omgeving creëren waarin mensen bereid zijn tot uitwisseling van datgene wat normaliter onuitgesproken blijft. Laten merken dat je een van hen bent (zonder overigens je formele verantwoordelijkheden over boord te zetten), dat je oprecht geïnteresseerd bent in hun overwegingen en deze begrijpt en deelt. Juist dit contactniveau is de voedingsbodem voor verandering. Daarbij is cultuur niet iets apart dat losstaat van het werk, maar betreft de cultuur juist het werk zélf en de dagelijkse interacties die daarmee gepaard gaan. Waar geen ruimte is voor dergelijke gezamenlijke betekenisconstructies van leidinggevendenden en werkvloeren, verandert er wel veel aan de buitenkant (structuren, instrumenten, spelregels, posities), maar de betekeniswolken (de binnenkant) blijven stabiel. Er ontstaat een 'dynamiek van veranderend niet veranderen' (vrij naar Bekke, 2003).

De waarde van het denken in termen van 'petrischaaltjes' en 'betekeniswolken' is dat ze begrippen als 'veranderbereidheid' en 'weerstand' in een



geheel ander licht plaatsen. Deze begrippen veronderstellen namelijk dat er maar één is die zendt. Doen de ontvangers daarna niet wat er verzonden is, dan moeten er extra methoden en instrumenten worden ingezet om 'het verhaal toch tussen de oren te krijgen'. Dit is een zendersperspectief in plaats van een interactieperspectief. De ervaring heeft intussen geleerd dat er door top-down 'planned change' dikwijls niets wezenlijks verandert, hoe ingenieus de bedachte receptuur ook is. Ook empirisch onderzoek toont aan dat de effectiviteit van geplande verandertrajecten buitengewoon laag is (Beer & Nohria, 2000). Wie oog heeft voor de dynamiek die zich in de praktijk op werkvloeren voltrekt, ziet dat er in sommige petrischaaltjes al lang dingen gaande zijn die prima aansluiten op de strategische intenties. Het gaat dan niet meer om veranderen, maar om aansluiten, verbinden. Terwijl het klassieke zendgerichte verandermanagement vooral gericht is op het 'bestrijden' van de weerstand, en dus alle aandacht fixeert op de schaaltes waar nog weinig verandering gaande is. Met als gevolg dat juist die schaaltes worden bekrachtigd in hun gedrag.

Het voorgaande houdt een volstrekt andere kijk op cultuurverandering in dan volgens de logica van het NPM-denken. Organisatieverandering die beklijft, komt niet eenzijdig van boven en van buiten, maar ontstaat in de interactie *tussen* boven, buiten, onderop en binnenuit. Zij kan niet worden opgelegd, maar ontstaat in interactie tussen actoren. De organisatiecultuur wordt niet gemaakt door deze ergens 'op de hei' te bedenken en vervolgens rationeel verantwoord uit te schrijven, te laten uitleggen en te laten intrainen. Dat leidt slechts tot de gefrustreerde vaststelling dat de cultuur 'weerbarstig' is of dat de organisatie weinig veranderingsgezind zou zijn. Wat een vergissing! De werkelijke organisatie(cultuur) leeft in petrischaaltjes en betekeniswolken, waar verandering doorgaans al volop gaande is. Dáár wordt uitgemaakt wat er wel en niet van de officieel verordonneerde cultuur zal worden ingevoerd. Dat hangt af van de mate waarin het nieuwe aansluiting kan vinden bij de eigen persoonlijke programmering en de zelfreferentialiteit van de groepsverbanden waarvan betrokkenen deel uitmaken. Het herhaaldelijk 'nog eens uitleggen' is daartoe geen probaat middel. Laat staan het klemmende beroep op het organisatiebelang, waarbij het 'twee voor twaalf' is.

## CONCLUSIE

Het denken in termen van 'publieke petrischaaltjes' past bij de omslag in denken die zich ten aanzien van organisatievraagstukken bij de overheid momenteel in brede kring lijkt te voltrekken. De klassieke 'public administration' is in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw steeds nadrukkelijker opgevolgd door 'public management', meer in bijzonder 'New Public Manage-

ment'. Maar omdat dit NPM ook zo z'n beperkingen en nadelen blijkt te hebben, wordt tegenwoordig steeds vaker gesproken van 'public governance'. Er bestaat een technisch-rationele invulling van dit begrip; dan staat public governance voor sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. Ook allerlei concepten van 'good governance' zijn nogal normatief van aard, zij leggen gedragscodes op aan een grillige werkelijkheid die minder 'good' zou zijn.

Internationaal rukt evenwel steeds meer een 'New Public Governance' op, dat de nadruk legt op een minder centralistische overheid die in een maatschappelijk speelveld met complexe beleidsvraagstukken slechts een der actoren is en het moet hebben van het vermogen om meer gelijkwaardig te opereren in ketens en netwerken (zie bijvoorbeeld Kickert e.a., 1997). Met deze visie op governance lijkt zich een nieuwe consensus in de bestuurskunde af te tekenen (Klijn, 2008: 11). Het top-down denken maakt daarbij plaats voor een meer lateraal en bottom-up denken. Veel auteurs die hun kritiek op de bestaande gang van zaken in het openbaar bestuur onder woorden proberen te brengen, blijken zich bij deze nieuwe denkrichting aan te sluiten. Daarbij heeft men het over verschil, kleinschaligheid, empowerment en de menselijke maat als nieuwe oplossingsrichtingen. En zet men zich af tegen uniforme sjablonen, grootschaligheid en directieve aansturing. Dit lijkt een internationale trend te zijn, dwars door veel disciplines heen. Zoals in de jaren zeventig en tachtig massaal werd gepleit voor rationalisering van de overheid, zo lijken de denkers van deze tijd een omslag te maken van min of meer 'harde structurering en aanpakken' naar de 'zachte accenten'.

Het zou mooi zijn als de bestuurskunde en de overheidspraktijk daarbij ook de veranderkundige inzichten zoals in dit hoofdstuk beschreven zouden omarmen: cultuurverandering niet als top-down implementatie van voorin genomen ideaalbeelden van bovenaf en van buitenaf – óók niet als dit 'zachte accenten' zijn! –, maar als een gezamenlijk interactie- en ontwikkelproces van boven, buiten, van onderop en van binnenuit. Geen beweging eenzijdig van boven naar beneden, maar meerzijdig. Daarbij kunnen dan ook weer 'harde elementen', zoals ondersteunende instrumenten, ingrijpen waar dat nodig is en zelfs hergroeperingen van personen nuttig zijn (Weick & Quinn, 2004). 'Dubbspel-spelen' noemt Van Dinten (2002) dat dan, maar dan wel vanuit een nieuw perspectief op wat 'verandering' is.

*Herman van den Bosch & Frits Kluijtmans*

### INLEIDING

Korsten heeft zich in zijn werk als bestuurskundige vooral laten leiden door praktische vraagstukken. In zijn oratie (Korsten, 1988) houdt hij al een harts-tochtelijk pleidooi voor een vluchtroute uit de gevangenis waarin de bestuurskunde volgens hem verkeert. De bestuurskunde, zo is zijn stelling, heeft het openbaar bestuur te weinig te bieden omdat zij een eenzijdige nadruk legt op de technisch-wetenschappelijke rationaliteit en te weinig oog heeft voor de 'tacit knowledge' en de 'savoir vivre' van de beleidspraktijk. De bestuurskunde zou – met de nadruk op kunde – de beleidspraktijk meer heuristische moeten aanbieden, meer brillen, om van daaruit naar de eigen werkelijkheid te kijken. Op die manier kan de bestuurskunde een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van 'reflective practitioners'. Verbinden en van elkaar leren vormen een belangrijk leidmotief in het werk van Korsten. In die traditie willen we graag een bijdrage leveren aan dit liber amicorum door het belang van leren van en met elkaar voor ambtenaren nader te verkennen.

### OVERHEIDSORGANISATIES ONDER DRUK

Net als andere arbeidsorganisaties staan ook overheidsorganisaties voor een aantal uitdagingen die om een antwoord vragen. Zonder volledig te willen zijn noemen we een paar ontwikkelingen die daaraan debet aan zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Ten eerste zijn de problemen waarmee overheidsorganisaties worden geconfronteerd complexer geworden en verschuiven ze ook sneller in de tijd. Bovendien vragen oplossingen vaker een disciplineoverschrijdende aanpak. Het klassieke weberiaanse model van overheidsorganisaties als afstandelijke bureaucratistische organisaties ten dienste van het algemeen belang staat daarom al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw onder druk (Steijn, 2009). Onder de noemer van New Public Management (NPM) wordt een pleidooi gehouden voor een meer bedrijfsmatige oriëntatie van de overheid, waarbij vijf elementen voor het managen van publieke organisaties van belang worden geacht: publiek

ondernemerschap (een goede ambtenaar moet risico's niet uit de weg gaan), resultaatgerichtheid (effectiviteit), bedrijfsmatig werken (efficiency), concurrentie en klantgerichtheid (Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001).

Achterliggende gedachte is dat de verhoging van de arbeidsproductiviteit zoals die de afgelopen decennia in de private sector is gerealiseerd, ook tot stand moet komen in de publieke sector, omdat de overheidsfinanciën de komende tijd aanzienlijk zullen krimpen. *Slimmer werken met minder mensen is dus het devies.*

Een tweede ontwikkeling betreft de verwachte krapte op de arbeidsmarkt, de vergrijzing van de beroepsbevolking en de andere eisen die jongeren aan werk stellen. De verwachte krapte op de arbeidsmarkt is door de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) geschat op een tekort van 700.000 mensen in 2015. Hoewel dit rapport nog gemaakt is voor het uitbreken van de financiële crisis, blijven deskundigen bij hun prognose dat er aanzienlijke tekorten zullen optreden zodra de economie aantrekt. Samen met de voorziene massale uitstroom van de babyboomgeneratie zal het voor overheidsorganisaties een hele kunst zijn om voldoende bekwaam personeel te krijgen en te houden. Dat het laatste ook nu al lastig is, blijkt uit het feit dat vooral jongeren bij de rijksdienst snel weer uitstromen omdat zij 'afknappen op' stroperige procedures en de beperkte inhoudelijkheid van hun dagelijkse taken: zij gingen bij het Rijk werken om iets te betekenen voor de maatschappij, maar zien dat in hun dagelijkse werk nauwelijks terug (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010). Een andere blokkade waar jongeren tegenaan lopen, is de geringe mobiliteit en het gebrek aan vertrouwen en onderlinge samenwerking. Wanneer we dit beeld van de arbeidsmarkt en van het imago van overheidsorganisaties met elkaar confronteren, zal het duidelijk zijn dat *overheidsorganisaties in de strijd om excellente medewerkers het zullen moeten afleggen tegen concurrenten die vooral jongeren meer te bieden hebben.*

Een derde en laatste ontwikkeling die we hier willen noemen, betreft de gecompliceerde en moeizame relatie tussen burger en overheid. In de ogen van veel burgers slaagt de overheid er niet in om problemen op te lossen. In vrijwel alle overheidsorganisaties wordt dan ook het grote belang van het *dichten van de kloof* tussen burger en politiek, van *klantgericht werken* en het *betrekken van gewone mensen* bij de beleidsvorming benadrukt. *Het functioneren van de overheid moet met andere woorden beter, maar hoe?*

## ONTWIKKELINGSNOODZAAK VAN MENS EN ORGANISATIE

Een geringe wervingskracht door een slecht arbeidsmarktimage en weinig bindingskracht door een starre organisatie met geringe mobiliteitskansen, samen met een matige tot onvoldoende effectiviteit, stellen veel overheidsorganisaties voor de noodzaak zichzelf en hun medewerkers verder te ont-

wikkelen. Om een antwoord te geven op de vraag hoe die ontwikkeling gestalte zou kunnen krijgen zullen we eerst eens op een rij zetten hoe het met het huidige prestatievermogen van ambtenaren is gesteld. Binnen het human-resourcesmanagement (HRM) wordt algemeen aangenomen dat dit prestatievermogen afhankelijk is van drie zogenoemde AMO-factoren, te weten: hun competenties (Abilities), hun Motivatie en de mogelijkheden die de organisatie biedt (Opportunities). We zullen kort op een rij zetten wat uit recent onderzoek bekend is van deze factoren.

*Abilities: vereiste competenties van ambtenaren*

Naast het feit dat overheidsorganisaties politiek aangestuurd worden, speelt in het bijzonder een rol dat rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en legitimiteit meer dan in andere organisaties van belang zijn. Burgers moeten niet worden verrast door plotse beleidsombuigingen, maar mogen vertrouwen op enige continuïteit in beleid. Men mag er ook op vertrouwen dat besluiten voor iedereen in gelijke mate gelden en daar volgt uit dat besluiten moeten kunnen worden aangevochten. Dat maakt de positie van een ambtenaar toch anders dan die van een willekeurig andere werknemer. Bram Steijn, die een analyse heeft gemaakt van nieuwe competenties van ambtenaren, komt dan ook tot de conclusie dat het niet gaat om geheel nieuwe competenties, maar om aanvulling van de 'oude' met enkele nieuwe (zie de tabel).

**Tabel: Noodzakelijke competenties van de ambtenaar (Steijn, 2009)**

De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waardevrij: afwegingen van het algemeen belang
De deskundige ambtenaar	Deskundig op één of meer gebieden
De kritisch-loyale ambtenaar	Moet loyaal zijn aan de publieke zaak, maar bereid zijn kritiek te leveren
De PSM-gemotiveerde ambtenaar	Moet de publieke zaak willen dienen
De politiek bewuste ambtenaar	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
De resultaatgerichte ambtenaar	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
De omgevingsbewuste ambtenaar	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt
De flexibele ambtenaar	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen
De samenwerkende ambtenaar	Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken

De eerste vier zijn klassieke competenties, die voortvloeien uit en samenhangen met het klassieke weberiaanse overheidsideaal. De laatste vijf hangen vooral samen met het NPM-denken. De moderne ambtenaar moet resultaatgericht zijn, over de grenzen van de eigen afdeling en discipline kunnen opereren. Bewust zijn van wat er in de samenleving speelt en daarop in kunnen spelen met gevoel voor de politieke implicaties van zijn gedrag. En vooral, maar dat accent leggen wij, moet hij of zij steeds in staat zijn zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Juist in een politiek gestuurde organisatie is die laatste eigenschap van heel groot belang.

Wie deze vereiste competenties afzet tegen wat jongeren zoeken in hun werk (Rubens, De Jong & Prozee, 2006), merkt al snel dat werk bij de overheid maar ten dele daarbij aansluit. Jongeren zijn weliswaar flexibel, samenwerkingsgericht en resultaatgericht, maar daar staat tegenover dat ze nogal apolitek zijn (ze hebben weinig zin om rekening te houden met het politieke spel en de ongeschreven regels) en wars zijn van hiërarchie (status verdien je in hun ogen op basis van kennis en kunde). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de onderzoekers concluderen dat de huidige generatie weliswaar een grote maatschappelijke betrokkenheid heeft, maar dat zij die vaak onvoldoende kan inzetten bij de overheid. Dat brengt ons bij de tweede component van het AMO-model: de motivatie van ambtenaren.

#### PUBLIC SERVICE MOTIVATION EN DE OVERHEID

Zijn ambtenaren anders gemotiveerd dan werknemers in de private sector? Bestaat er een bijzonder motivatiepatroon om te werken bij overheidsorganisaties en/of aan de publieke zaak? Al geruime tijd wordt naar dit verschijnsel, ook wel Public Service Motivation (PSM) genoemd, onderzoek gedaan. Volgens sommige onderzoekers is onderzoek naar het bestaan en de kenmerken van dit patroon van steeds groter belang, omdat de publieke sector werknemers aanspreekt met andere waardeoriëntaties dan de private sector, omdat een dergelijke motivatie samengaat met hogere arbeidsprestaties, en omdat traditionele utilitaire instrumenten om werknemers te sturen in de publieke sector juist vanwege het bestaan van PSM minder goed werken. Steijn heeft een eerste verkenning uitgevoerd naar het voorkomen en de effecten van dit bijzondere motief. Zijn conclusies zijn dat ook in de Nederlandse situatie PSM een rol van betekenis speelt: werknemers in de publieke sector hebben een hogere PSM dan private werknemers, en de private werknemers met een hoge PSM hebben ook meer belangstelling voor een baan bij de overheid. Wanneer Steijn de groep met een baan die matcht met hun PSM vergelijkt met een groep waarbij dat niet het geval is, blijkt dat de laatste groep minder tevreden is met haar werk en ook actiever op zoek is naar een andere baan. Met andere woorden: PSM-gedreven mensen worden soms bij de overheid teleurgesteld

omdat de organisatie en het werk niet brengen wat zij daarvan verwachten (Steijn, 2006). Dat brengt ons bij de derde performancefactor: de opportuniteiten die worden geboden.

#### DE MOGELIJKHEDEN (OPPORTUNITIES) BIJ DE OVERHEID

Naast kunnen (abilities) en willen (motivation) is mogen (opportunities) de derde factor die de prestaties van mensen bepaalt. Uit een overzichtstudie van Dhondt e.a. blijkt dat het met de kwaliteit van arbeid in overheidsorganisaties redelijk goed gesteld is: medewerkers bij de overheid beschikken over voldoende regelmogelijkheden om knelpunten in het werk op te lossen. Bovendien is zowel het startniveau als het aanwezige opleidingsniveau van personeel gestegen. Het enige minpunt is dat de werkdruk vooral in de jaren negentig is toegenomen, maar door een gestage uitbreiding van het personeel is een kentering opgetreden (Dhondt, Ten Have & Kraan, 2009). Maar de mogelijkheden voor werknemers worden niet alleen bepaald door de aard van het werk en de kwaliteit van hun functie, maar ook door de kwaliteit van de organisatie als geheel. Bekker (2009) zegt daarover: 'Maatschappelijke vraagstukken worden ingewikkelder. Ze houden zich niet langer aan eerder vastgestelde kaders en grenzen en dat maakt ze lastig grijpbaar. En doordat overheidsorganisaties zich juist wel kenmerken door kaders, grenzen en een keurige hiërarchie, wrikt dat in de praktijk. En dat heeft ook gevolgen voor de ambtenaar die meer ruimte krijgt in zijn baan voor zijn professionaliteit en daarmee ook tevreden is maar niet over wat de rest van de organisatie te bieden heeft.' Met andere woorden: overheidsorganisaties slagen er nog onvoldoende in om de overgang van een hiërarchische samenleving naar een netwerksamenleving te maken. Van die kant zou de overheid meer moeten leren van de ontwikkelingen die zich in de private sectoren voordoen.

De tijd van de omvangrijke concerns met een verticale productiekolom en een zeer breed scala van producten ligt achter ons. Dit soort bedrijven blijkt niet snel genoeg te kunnen reageren op veranderingen in de omgeving en de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Bovendien waren deze bedrijven gewend om in de eigen researchlaboratoria voor hun eigen innovatie te zorgen. Maar om bij te blijven is een veel bredere oriëntatie op vernieuwingen gewenst, en vooral de mogelijkheid om snel te kunnen toehappen (Chesbrough, 2006). Het gevolg is dat deze grote kolossen uiteen zijn gevallen, maar dat de voormalige onderdelen wel blijven samenwerken (Storper, 2007). Het vinden van een antwoord op snelle omgevingsveranderingen is lang niet altijd een kwestie waar één bedrijf mee te maken heeft. De 'verplating' van bedrijven (Mintzberg, 1979) gaat hand in hand met het opereren in netwerken. Bedrijven in netwerken zoeken naar een gezamenlijk en snel antwoord op veranderingen van

buitenaf. Dit verschijnsel leidt tot nieuwe vormen van flexibiliteit, vaak in de vorm van specialisatie (Volberda, 2004). Zo zijn er productiebedrijven die zich toeleggen op een bepaald type componenten voor verpakkingsmachines. Zij maken die componenten voor verschillende afnemers. Het feit dat deze ieder hun eigen specificaties meebrengen, zorgt ervoor dat binnen deze gespecialiseerde bedrijven tevens een hoge mate van deskundigheid wordt ontwikkeld. Het feit dat deze ontstaat wanneer er samen met hun klanten en opdrachtgevers oplossingen voor problemen worden bedacht, geeft aan dat zich een belangrijke verschuiving voordoet van de 'lerende organisatie' naar 'inter-organizational learning' (Bessant, Kaplinsky & Lamming, 2003).

#### BETEKENIS VAN HET VOORGAANDE VOOR LEREN EN ONTWIKKELEN

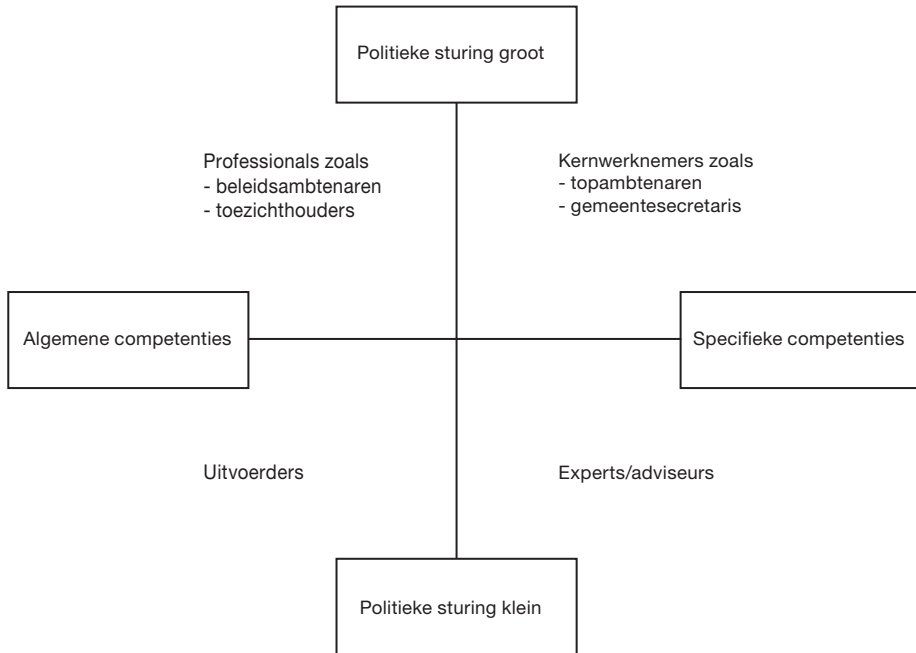
Leren en ontwikkelen in en van overheidsorganisaties is dus om diverse redenen van belang. Maar dat vraagt ook herijking van het denken over deze vraagstukken. Op twee punten willen we nog wat dieper ingaan, te weten het denken in personeelscategorieën zoals dat in het huidige HRM-denken post heeft gevat en de mogelijkheden die regionale netwerken bieden.

Volwassen arbeidsverhoudingen en meer maatwerk daarbinnen hebben in het HR-denken geleid tot het maken van onderscheid in verschillende personeelscategorieën die arbeidorganisaties bevolken. Bekend is het onderscheid van Lepak en Snell (1999), die op basis van twee dimensies komen tot vier te onderscheiden categorieën die ieder hun eigen HRM-aanpak vergen. Zij maken enerzijds een onderscheid tussen menselijk kapitaal dat een hoge toegevoegde waarde levert aan de strategie (de bovenste kwadranten) en de kwadranten die dat in mindere mate doen. En anderzijds tussen werknemers die beschikken over bedrijfseigen competenties (de categorieën rechts) en werknemers die beschikken over competenties die meer algemeen op de arbeidsmarkt voorkomen en dus ook daar te gelde kunnen worden gemaakt.

Projecteren we dit beeld op overheidsorganisaties, dan lijkt het verstandig de eerste dimensie (strategische waarde) te veranderen in de mate waarin ambtenaren onder invloed staan van of moeten werken in een sterk politiek geladen klimaat.

Wanneer we dat doen, ontstaat het volgende beeld.





Beginnend bij de twee onderste categorieën staan uitvoerenden nauwelijks bloot aan politieke sturing, net zomin als experts/adviseurs, zoals juristen, advocaten en voorlichters. Vooral die categorieën doen werk dat relatief eenvoudig is uit te besteden en dat is in het recente verleden dan ook gedaan. Deze eenmaal verzelfstandigde diensten krijgen ineens te maken met integratie in (regionale) netwerken en het ontstaan van wederzijdse interdependencies. Er ontstaat dan een nieuwe dynamiek die deze bedrijven hetzij fataal wordt, hetzij leidt tot een verdere vitalisering.

Laten we het klassieke voorbeeld nemen van de verzelfstandigde reproductie van een middelgrote gemeente. Dit voorbeeld kan worden vervangen door de catering, de beveiliging, de ICT-afdeling enzovoort. Eigenlijk alle diensten die niet rechtstreeks behoren tot de ondersteuning van de politieke kern kunnen worden verzelfstandigd. Op het moment dat dit gebeurt, moet een dergelijk bedrijf de relatieve rust en eenzijdigheid van de relatie één klant één leverancier doorbreken. Het moet zijn plaats vinden in het (regionale) netwerk en uit de lerende interacties de eigen kwaliteit en daarmee het bestaansrecht bewijzen. Voor de medewerkers is dit enerverend, maar de veelheid van nieuwe klantcontacten levert evenzoveel nieuwe leerervaringen op. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het oude gemeentelijke reproductiebedrijf zich specialiseert in digitale archivering en circulatie van stukken en documenten. Een

deel van de werknemers moet afhaken en zijn heil elders zoeken, maar voor de resterende werknemers ontstaan duurzame ontwikkelingsmogelijkheden.

Verzelfstandiging van de categorie linksboven, de professionele ambtenaar, vergt een wat andere aanpak. Hun band met de politiek is groter dan die van uitvoerders en experts, en om die reden worden van hen naast hun professionele competenties ook de eerder besproken politieke competenties verwacht: integer, neutraal en politiek bewust. Voor deze categorie lijkt het poolen van diensten van een aantal overheidsorganisaties (departementen, gemeenten) meer voor de hand te liggen. Op die manier kan een ambtelijke cultuur (in de positieve zin van het woord) de genoemde competenties ondersteunen, terwijl er toch ook voldoende ruimte en massa gecreëerd kan worden om zich in professioneel opzicht te ontwikkelen. Dit onderwerp is door Korsten, samen met anderen, uitgewerkt in het zogenoemde SETA-concept: 'samen en toch apart', voor in dit geval gemeenten (2002). 'Het gaat hierbij om een organisatieontwerp waarbij gemeenten zelfstandig blijven bestaan, en ook de raden en B&W's en burgemeesters volop blijven functioneren, maar de ambtelijke apparaten worden samengevoegd in een "pool", hier "facilitair bedrijf" genoemd. Dit ambtelijke apparaat werkt voor opdrachtgevende gemeentebesturen, die het politiek primaat hebben over de ambtenaren. Het gaat dus om een combinatie van schaalbehoud van politiek en bestuur, dicht bij de mensen, en opschaling van de ambtelijke kennis en competenties.'

Korsten e.a. zien in dit concept veel voordelen die wij van harte onderschrijven. Vooral vanuit personeelsoogpunt maakt het een bredere herschikking van personeel op functies mogelijk, en de entree van nieuwe specialismen; en het geeft meer mogelijkheden tot interne mobiliteit en betere ontwikkelingskansen voor de individuele ambtenaar.

Het beeld dat hier wordt geschetst, is er een waarin (voormalige) overheidsorganisaties losraken uit de 'verticale productiekolom' van gemeentelijke organisaties en een onderdeel worden van een regionaal netwerk. Voor de werknemers verhoogt dit de mogelijkheid om zich lerend te ontwikkelen en om niet alleen meer 'intrapreneurship' maar vooral ook 'entrepreneurship' te demonstreren. Dit voegt een nieuwe dimensie toe aan het NPM. De introductie van NPM in de laatste decennia van de vorige eeuw leidde tot de introductie van een reeks managementinstrumenten uit het bedrijfsleven. Deze hadden vaak te maken met de manier waarop de 'control' werd gebruikt als een instrument om vooropgestelde doelen te realiseren. In de afgelopen twintig jaar zien we dat vanuit de noodzaak om zich aan de snel veranderende omgeving aan te passen zich hele nieuwe wijzen van organiseren ontwikkelen. Hierin spelen 'entrepreneurship', korte lijnen, decentralisatie van verantwoordelijkheden en niet in de laatste plaats 'trust' een veel belangrijker rol (Aardema, 2010). Uitgerekend het gebrek aan vertrouwen en de hiërarchische

structuren in de organisatie van de publieke sector zijn de reden waarom veel jonge ‘public servants’ de overheid de rug toekeren.

Verzelfstandiging van onderdelen van het gemeentelijke apparaat en het integreren van delen daarvan in regionale netwerken versterken niet alleen de regio, maar zorgen tevens voor met elkaar samenwerkende organisaties waar nieuwe impulsen tot leren en competentieontwikkeling ontstaan. Het feit dat dit soort organisaties binnen de netwerken voor zowel ‘politieke’ opdrachtgevers, bijvoorbeeld één of meer gemeenten, als particuliere klanten werkt, kan bijdragen aan een gerichtheid op het ‘public good’ waar alle afnemers baat bij hebben.

Het gevolg is dat zich een nieuwe norm voor het succes van organisaties lijkt te ontwikkelen en dat is ‘interorganizational learning’: ontwikkeling van competenties op een gespecialiseerd gebied uit de interacties met leveranciers en klanten. We hebben een perspectief beschreven van voormalige overheidsorganisaties die integreren in dit soort netwerken en daarmee nieuwe mogelijkheden openen voor hun personeel. Dat hiermee tevens de discussie over de politieke schaal wordt ontdaan van haar vermeende economische dwang naar schaalvergroting, zal Arno Korsten verheugen. Voor ons geldt echter vooral dat er nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voor de ‘public servant’ ontstaan.



# DEEL 5

## BESTUURSKRACHT EN ORGANISATIE



*Bas Denters & Theo Toonen*

## INLEIDING

Bestuurskrachtmetingen verheugen zich in een grote populariteit. In het boek *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen* constateren Arno Korsten en de zijnen dat er inmiddels bij 133 gemeenten in zeven provincies dergelijke metingen hebben plaatsgevonden. De bestuurlijke drukte rondom bestuurskracht is ondertussen aanzienlijk. Diverse commerciële bureaus (onder meer BMC, B&A Groep, Van Naem & Partners, Partners + Pröpper) houden zich met de materie bezig. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het thema de geïnstitutionaliseerde aandacht van een directeur Programma Krachtig Bestuur. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) laat zich niet onbetuigd met de oprichting van het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), dat als ‘kwaliteitsinstituut van, voor en door gemeenten’ het lokaal bestuur wil ondersteunen bij het in kaart brengen van bestuurskracht en beleidsprestaties.

In deze bijdrage staan we stil bij de *betekenis van het begrip bestuurskracht voor het debat over de kwaliteit van het hedendaagse lokaal bestuur*. Eerst gaan we kort in op de geschiedenis van het concept bestuurskracht. Daarbij onderscheiden we in de begripsvorming een eerste en tweede generatie. Vervolgens beschrijven we aan de hand van ontwikkelingen en bestuurskundige themata die de afgelopen tijd in het Nederlandse lokaal bestuur opgeld hebben gedaan, hoe bestuurskracht naar de toekomst toe zinvol kan worden omschreven: op naar een derde generatie!

## BESTUURSKRACHT ALS VERMOGEN

Bestuurskracht van gemeenten is lang vooral gedefinieerd in termen van de beschikbaarheid van voldoende bestuursmiddelen voor gemeentelijke overheden. In de bestuurskunde omschreef Van Braam (1986: 344) het als het ‘in beschikbare personele, financiële en materiële middelen uitgedrukt vermogen van een (gemeentelijke) overheid om effectief en slagvaardig beleid te voeren

(resp. beleid te ontwikkelen en te sturen)'. Ook in de bestuurlijke praktijk werd het concept in deze organisatiekundige zin gebruikt, vooral als onderbouwing van een voortvarend gemeentelijk herindelingsbeleid. Zo poneerde de *Nota gemeentelijke herindeling* uit 1984 dat gemeenten met het oog op de vervulling van hun – door decentralisatie nog uit te breiden – takenpakket dienden te kunnen beschikken over een voltijds aangestelde burgemeester en gemeentesecretaris, een niet-kwetsbaar en professioneel ambtelijk apparaat en voldoende financiële middelen (Denters, De Jong & Thomassen, 1990: 17). Bestuurskracht werd dus vooral in structurele en kwantitatieve termen gedefinieerd. Vooral kleinere gemeenten voldeden niet aan de personele, financiële en materiële randvoorwaarden. Bestuurlijke schaalvergroting zou aan dit euvel een einde moeten maken.

Drie elementen vallen op. In de eerste plaats betreft het begrip bestuurskracht een kenmerk van een (gemeentelijke) overheid, en in de praktijk richtte de aandacht zich daarbij eenzijdig op de positie van – naar inwonertal bepaald – kleinere gemeenten. In de tweede plaats verwijst het begrip naar een bepaalde waarde, in dit geval de opheffing of vermindering van (vermeende) kwetsbaarheid van het ambtelijke en bestuurlijke apparaat, mede in relatie tot de effectiviteit en de slagvaardigheid van de gemeente. In de derde plaats bevat het een verwijzing naar de institutionele condities die nodig zouden zijn om die waarde te verwezenlijken (gemeenten van een bepaalde omvang die kunnen beschikken over relevante bestuurlijke hulpbronnen). Deze laatste verwijzing impliceert meteen ook een handelingsperspectief. Het geeft – a priori – een antwoord op de vraag: wat te doen indien de kwaliteit tekortschiet: schaalvergroting door herindeling!

Reeds vanaf de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is deze benadering van bestuurskracht betwist. De critici richtten hun pijlen enerzijds op de eenzijdige oriëntatie op de waarden van een effectieve en doelmatige beleidsvoering. Diverse auteurs pleitten ervoor om de discussies over de reorganisatie van het lokaal bestuur te voeren in het licht van een bredere visie op de aard en kwaliteit van het lokaal bestuur – meer dan enkel een bestuurlijke organisatie op lokaal niveau. Daarin zou niet alleen de operationele en beleidskwaliteit (functionele kwaliteit) een rol moeten spelen, maar er diende ook aandacht te zijn voor de constitutionele kwaliteit – democratie en rechtsstatelijkheid (Denters, De Jong & Thomassen 1990; Toonen e.a., 1998).

Critici plaatsten ook kanttekeningen bij de in het traditionele begrip bestuurskracht gepostuleerde samenhang tussen de kwaliteit van bestuur en de daarvoor noodzakelijk geachte institutionele condities (omvang en beschikbaarheid bestuurlijke hulpbronnen). Op basis van empirisch onderzoek plaatste men vraagtekens bij de validiteit van het handelingsperspectief van deze benadering. De relatie tussen gemeentegrootte en de daarmee



verband houdende beschikbaarheid van personele en financiële hulpbronnen en de kwaliteit van het lokaal bestuur bleek verre van eenduidig en doorgaans zwak (zie onder meer: Derksen e.a., 1987; Denters, De Jong & Thomassen, 1990; Berghuis e.a., 1995; Denters & Geurts, 1998). Bovendien werd erop gewezen dat – in termen van het beschikbare institutionele repertoire voor bestuurskrachtverbetering – regionale samenwerking een volwaardig alternatief vormde voor herindeling. Soms was dit een defensieve reactie van belanghebbenden. Maar de gedachte werd ook gepositioneerd als volwaardig polycentrisch alternatief voor het traditionele unitaire denken dat vaak aan het denken over bestuurskracht ten grondslag ligt (Toonen, 1985; Oakerson, 1999).

#### BESTUURSKRACHT 2.0: DE PRESTERENDE GEMEENTE

Onder invloed van een veranderende problematiek en tijdgeest verschoof in de loop van de jaren tachtig en negentig de nadruk bij de bepaling van bestuurskracht. Enerzijds kwam door de (weder)opmars van het bedrijfsmatige denken in de overheid bij de beoordeling van het functioneren van het bestuur de nadruk sterk te liggen op de prestaties van de gemeente als dienstverlener en als beleidsproducent. De burger verschijnt in dit perspectief met name als cliënt en consument. Klantgerichtheid en klanttevredenheid werden sleutelwoorden. In allerlei benchmarks werd gemeenten vanuit dit perspectief de maat genomen. Anderzijds kan in diezelfde periode in allerlei westerse staten een decentralisatietrend worden gesignaleerd, die ook leidt tot andere vormen van verantwoording (PUMA/OECD, 1997). In die veranderde verhoudingen maken klassieke vormen van interbestuurlijk toezicht plaats voor vormen van prestatie- of resultaatsturing (Bouckaert, Hoet e.a., 2000: 668). Daarbij draagt het centrale niveau bepaalde taken over aan gemeenten en maken de overheden onderling afspraken over de door het decentrale orgaan te realiseren 'prestaties'. De verantwoording door het decentrale orgaan betreft de vraag of de overeengekomen prestaties zijn verwezenlijkt. Dit sturingsmodel is in ons land onder meer gehanteerd in het grotestedenbeleid (Denters, 2001). Bij deze verantwoording werd gebruikgemaakt van verschillende mechanismen, waaronder visitaties, benchmarks en monitors (De Kool, 2007).

In menig opzicht vormde deze prestatiegerichte benadering een verbetering ten opzichte van de eerdere, meer op de bestuursmiddelen en op de formele opbouw van bestuurlijke organisatie gerichte benadering van bestuurskracht. Niet de kwantiteit – omvang gemeenten, aantallen inwoners, wethouders of raadsleden – maar de kwaliteit van de prestaties in termen van diensten, contactstructuren, beleidsproducten, beleidsuitkomsten stond – mede onder invloed van de 'Public Choice' in de bestuurskunde en later ook het 'New Public Management' – centraal. Bovendien stonden de instrumenten (monitors

en benchmarks) aanvankelijk niet op zichzelf. Het primitieve geloof in 'meten is weten' en het daaraan gekoppelde handelingsperspectief van het 'afrekenen op resultaat' voerden nog niet de boventoon. Monitors en benchmarks zouden de basis moeten vormen voor reflectie en deliberatie. Zo lag in het grotestedenbeleid aanvankelijk de nadruk op zelfreflectie en een kritische blik van buiten middels een onafhankelijke visitatiecommissie. Geleidelijk verschoof het accent evenwel naar een uitgebreide, cijfermatige verantwoordingsstructuur (Denters, 2001; De Kool, 2007). Daarmee zijn *benchmarking* en *ranking* verworden tot routinematige in plaats van innovatieve activiteiten. Onmisbaar, bijvoorbeeld voor het verzamelen van beleidsinformatie, maar zonder wezenlijke vernieuwingsimpulsen.

De nieuwe instrumenten kenmerkten zich, net zoals dat het geval was in de eerste periode, echter ook door een eenzijdige oriëntatie op de rol van de lokale overheid als beleidsproducent en dienstverlener. Andere klassieke, maar in de Nederlandse context nog steeds cruciale rollen van het gemeentelijke bestuur werden in het denken over en de dagelijkse praktijk van het lokaal bestuur naar de achtergrond gedrongen. Dat leidt tot een beperkt, eenzijdig perspectief op het lokaal bestuur. Zo is vanuit het ook door de VNG omhelsde concept van de 'eerste overheid' medebewind vooral een voorziening die haar zin ontleent aan de mogelijkheid van effectieve en efficiënte 'uitvoering' van rijkstaken en minder in termen van de mogelijkheid tot het bieden van 'checks and balances', machtendeling, territoriale participatie, gebiedsgericht werken, gebiedsontwikkeling of coproductie. Daarmee miskent men dat medebewind de institutionele waarborg vormt voor een duurzame en belangrijke rol van gemeenten in het Nederlandse 'staatsbestuur' (Toonen, 1990). Reduceert men de gemeente tot een uitvoerende en dienstverlenende instantie, dan vormt het lokaal bestuur op zijn best een 'flagship store' van de nationale overheid en op zijn slechtst een verzameling filialen in franchise van het Rijk. Die beperkte visie op de rol van de gemeente als uitvoerder van gedecentraliseerd nationaal beleid leidt via allerlei veronderstellingen over de noodzakelijke professionalisering van het in de filialen tewerkgestelde personeel tot een sterke opwaartse druk – een *mobilisation of bias* – in het denken over de daarbij behorende schaal van lokaal bestuur. De VNG als koepel en een zakelijk certificeringsinstituut als KING varen wel bij het begrip van de gemeente als lokaal agentschap van het Rijk(sbeleid). Het plaatst de koepel als bestuurlijk doorgeefluik in een strategische, voor het Rijk onmisbare sleutelpositie. Het is – zoals het verleden herhaaldelijk heeft aangetoond – van daaruit nog maar een kleine stap voor de bazen van die koepel – ongeacht de personen die deze functie bekleden – om te pleiten voor een grootschalige opheffing van kleinere gemeenten.

Al met al kan worden geconstateerd dat het denken over de kwaliteit van het functioneren van gemeenten nog steeds in het teken staat van een beperkte

visie op de rol van het gemeentebestuur in het staatsbestel (als dienstverlener en beleidsproducent) en daarmee verband houdend ook op een beperkt beeld van burgerschap (burger als klant en consument). Daar waar in de bestuurskundige theorievorming over de 'kwaliteit van gemeenten' en 'bestuurskracht' de presterende functie van de overheid (Denters, De Jong & Thomassen: 'de gemeente als onderdeel van de verzorgingsstaat'; en Toonen e.a.: 'de gemeente als lokale publieke dienstverlener') geldt als slechts een van de rollen van het lokaal bestuur in ons staatsbestel, richt men zich in de praktijk van het bestuurskrachtonderzoek toch vooral op de 'bedrijfsvoering'. Men hanteert een intern organisatieperspectief.

Illustratief is in dit verband de wijze waarop in bestuurskrachtonderzoek het door Toonen e.a. (1998) ontwikkelde evaluatiekader is vertaald naar de adviespraktijk. In de bestuurspraktijk geldt de Limburgse bestuurskrachtmeting (Van Naem & Partners, 2004), zoals die rond 2002 is uitgevoerd, als een 'best practice' (aldus de toenmalige minister van BZK Remkes (Schutgens & Korsten, 2007: 56). Toch kan worden geconstateerd dat deze bestuurskrachtmeting net als vergelijkbare exercities elders een aantal blinde vlekken kent. Zo constateren Abma, Korsten e.a. (2007: 240) dat de bestuurskrachtmetingen 'sterk naar binnen [...] zijn gericht', hetgeen blijkt uit het feit dat 'burgers in het algemeen niet in beeld komen bij bestuurskrachtmetingen' en dat men er weinig in leest 'over het leggen van verbindingen tussen het gemeentebestuur en maatschappelijke actoren om samen maatschappelijke effecten te realiseren'.

Geconstateerd moet worden dat het kader van Toonen e.a. – dat destijds bijvoorbeeld voor de provincie Limburg een referentiepunt was voor de aanbesteding van de eerste Limburgse bestuurskrachtmeting – toch tamelijk selectief is gehanteerd. Zo is er geen aandacht voor de wezenlijke vraag hoe de gemeente met het oog op het realiseren van responsiviteit en doelmatigheid inhoud geeft aan haar functie als *bestuur van de lokale gemeenschap*. Men kan bij de invulling van deze dimensie van bestuurskracht bijvoorbeeld denken aan de vraag hoe men burgers betreft bij zaken die hun directe leefomgeving raken op het niveau van dorps- en buurtgemeenschappen. In hetzelfde verband is ook van belang dat gemeenten op eigentijdse wijze vorm en inhoud geven aan de lokale democratie, waarin de burger niet alleen klant en consument is, maar ook kiezer, actief lid van de gemeente als politieke en sociale gemeenschap. Dertig jaar geleden wees Arno Korsten (1979, 1981) reeds op het belang van een adequate institutionalisering van de inspraak van burgers (Eerste Generatie Burgerparticipatie; Van der Heijden e.a., 2007). Anno 2010 liggen er op dit vlak nieuwe uitdagingen. Deze betreffen zowel de vormgeving van interactieve beleidsvorming in het lokaal bestuur (Tweede Generatie Burgerparticipatie; Edelenbos & Monnikhof, 2002; Denters e.a., 2003; Boedeltje, 2009) als in toenemende mate ook de vraag hoe het gemeentebestuur ruimte en

ondersteuning kan bieden aan burgers die – in hun rol van lid van de plaatselijke gemeenschap – eigen initiatieven nemen met het oog op het wel en wee van die gemeenschap (burgerinitiatieven als Derde Generatie Burgerparticipatie).

Zoals we reeds constateerden, kenmerkt het bestuurskrachtonderzoek zich door een eenzijdige focus op de overheid als dienstverlener en beleidsproducent die onder de vlag van de gemeente als ‘eerste overheid’ de burger reduceert tot klant en consument. Daarbij verliest men uit het oog dat in weerwil van bedrijfskundige veronderstellingen, de kwaliteit van de dienstverlening weinig te maken heeft met het vertrouwen van de burgerij in de lokale politiek en de legitimiteit van het lokaal bestuur (Tops e.a., 1991).

Evenmin is er aandacht voor de externe rol als *beleidsproducent en publieke dienstverlener*. Ook hier wreekt de vereenzelviging met het concept van de ‘eerste overheid’ zich. Als ‘eerste overheid’ is de gemeente toch vooral bezig met de uitvoering van rijksbeleid en staat zij met haar gezicht en bijbehorende vragende blik naar Den Haag en met haar rug naar burgers en lokale beleidspartners. Vanuit bestuurskundig perspectief is dat merkwaardig, omdat meer dan voorheen wordt onderkend dat het lokaal bestuur niet uitsluitend wordt gevormd door het gemeentebestuur (Denters & Rose, 2004, 2005). Door de maatschappelijking van bestuur, privatisering, het op afstand zetten van de uitvoering, burger- en buurtinitiatieven is het lokaal bestuur niet meer het exclusieve domein van het gemeentebestuur. Dat wordt nog versterkt door de regionalisering – zowel door opschaling van voormalige gemeentelijke diensten als door deconcentratie en functionele decentralisatie van rijksdiensten. Krachtig taalgebruik van heroverwegingscommissies (‘je gaat er over, of niet’) en tegeltjeswijsheden over de ‘bestuurlijke drukte’ kunnen niet verhelen dat het hedendaagse gemeentebestuur feitelijk en onvermijdelijk vervlochten is met een veelheid van organisaties (waaronder ook – maar zeker niet uitsluitend – medeoverheden) die actief zijn in het lokale publieke domein.

Normatief impliceert dit dat het denken over krachtig bestuur dergelijke vormen van complexiteit en bestuursvervlechting als uitdaging onder ogen moet zien. Voor de bestuurskrachtbepaling betekent dit dat de traditionele focus op de gemeentelijke overheid moet worden verlegd naar bestuurlijke stelsels en institutionele arrangementen, met inbegrip van provincies, departementen van algemeen bestuur en de lokale samenleving: instellingen, burgers, zelfregulerende arrangementen. Vanuit een perspectief van effectief en slagvaardig beleid is het in een *netwerkbestuur* juist de vraag op welke manier competent kan worden opgetreden namens de lokale gemeenschap in relevante netwerken. Niet de dienstverlening binnen sectoren, maar het vermogen tot ontkokering staat dan centraal. Van Poelje sprak in dit verband ooit van de ‘re-integrerende functie’ van decentraal bestuur: het verbinden

van sectoren, het aangaan van strategische allianties met publieke en private partners in de lokale gemeenschap en in regionaal verband. Dit vraagt om een *toegewijd bestuur* dat opereert op basis van vertrouwen en (vooral) zelfvertrouwen, samenwerkingsvermogen, gezag, legitimiteit, rechtmatigheid, creativiteit, lokaal en regionaal leiderschap en overtuigingskracht in plaats van doorzettingsmacht. Daarmee komen niet alleen de juridische, maar ook de operationele en strategische aspecten van de rol van de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap weer in beeld.

Een derde blinde vlek in veel bestuurskrachtonderzoek is het gebrek aan aandacht voor het *bestuurlijk innovatievermogen*. In Toonens beoordelingskader is een belangrijke plaats ingeruimd voor de *gemeente als permanent veranderende* – innoverende of zichzelf heruitvindende – *organisatie*. Met de ‘ontdekking’ van de kenniseconomie en de kennissamenleving rond de eeuwwisseling wordt het belang van deze rol in toenemende mate onderkend. In een context van globalisering worden hoge eisen gesteld aan het vermogen van overheden om vanuit een helder toekomstperspectief in te spelen op telkens en snel wisselende omstandigheden: varkensziekten, griep пандemieën, kredietcrises. Hervormingsmanagement is daarbij iets anders dan crisismanagement. Waar het om gaat, is dat men zich niet – staand, vallend en opstaand – van crisis naar incident beweegt, maar zich voorbereidt op de kansen en bedreigingen van plotselinge gebeurtenissen en deze waar mogelijk aanpakt met het oog op de eigen strategische doelstellingen. Dit vraagt (collectief) leiderschap, waarbij veerkracht, volhardendheid en leer- en aanpassingsvermogen kernkwaliteiten vormen (Korsten & Schoemaker, 2008). Het vraagt om een robuuste en betrouwbare overheid. Robuust niet in de zin van groot en sterk, maar in termen van wendbaar, gevarieerd, slim, beweeglijk en veerkrachtig teneinde onder diverse en steeds veranderende omstandigheden de kernfuncties van de overheid te kunnen waarborgen (Toonen, 2010). Die kernfunctie – de bindende toedeling, niet van producten en prestaties, maar van *waarden* – staat onder druk en verdient meer aandacht in het hedendaagse bestuurskrachtdebat.

### OP NAAR BESTUURSKRACHT 3.0

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat bestuurskracht een gelaagd en meerdimensionaal begrip is dat in het maatgevende bestuurskrachtonderzoek in de Nederlands bestuurspraktijk (Van Naem & Partners, 2004) slechts partieel wordt afgedekt.

Bij de toekomstige bepaling van bestuurskracht is het van belang om een – door de nadruk op de gemeente als ‘eerste overheid’ ingegeven – eenzijdige

fixatie op de gemeente als beleidsproducent en publieke dienstverlener te vermijden. Bij het nadenken over een krachtig lokaal bestuur is het vanuit bestuurskundig perspectief óók van belang oog te hebben voor andere rollen van het gemeentelijk bestuur. Daarbij gaat het tegenwoordig in het bijzonder om de rol van het gemeentebestuur bij het vormgeven van zijn relaties met de lokale gemeenschap. Deze rol is zowel van belang met het oog op het borgen van maatschappelijk draagvlak en de legitimiteit van dat bestuur als met het oog op het – *samen met* burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden – hanteerbaar maken van bestuurlijke drukte in een onvermijdelijk complexe sociale en bestuurlijke context, evenals in het leveren van bevredigende bestuurlijke prestaties (beleid en dienstverlening). Daarbij gaat het er ook om in een niet enkel complexe, maar tevens dynamische omgeving voldoende innovatiekracht te ontwikkelen.

Ten opzichte van het verleden betekent dit in de eerste plaats een verbreding van de met het oog op de bepaling van kwaliteit en bestuurskracht te hantieren criteria. Het betekent ook dat de eenzijdige oriëntatie van het bestuurskrachtdenken op (kleine) gemeenten heroverweging behoeft. De uitdagingen waarvoor het moderne openbaar bestuur staat, stelt niet alleen kleine gemeenten voor nieuwe, veeleisende opgaven. Ook grote en middelgrote gemeenten, andere lokale en regionale organisaties die actief zijn in het publieke domein en medeoverheden hebben met deze eisen te maken.

Dat betekent – ten slotte – ook bijna als vanzelf dat de traditionele preoccupatie van het bestuurskrachtdenken met één bepaald handelingsperspectief – tot dusver veelal herindeling – moet worden vermeden. Om knelpunten in de bestuurskracht van complexe bestuursystemen op te lossen is gemeentelijke herindeling uiteraard niet bij voorbaat ‘out of the question’. Elk van die alternatieven kent voor- en nadelen. Bestuurskundigen kunnen een bijdrage leveren aan het in kaart brengen van deze voors en tegens.

Daaraan vooraf echter gaat het op een zorgvuldige wijze in kaart brengen van het probleem waarvoor herindeling of andere vormen van bestuurlijke hervorming een oplossing willen zijn. Het is de rol van het bestuurskundig forum om kritisch te reflecteren op de manier waarop de problematiek middels bestuurskrachtmetingen in kaart wordt gebracht. In deze bijdrage hebben wij getracht een bijdrage te leveren aan deze reflectie.

Dat neemt echter niet weg dat uiteindelijke keuzes een politiek besluit vragen. Het ministerie van BZK draagt hiervoor een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit ‘moederdepartement’ vult deze verantwoordelijkheid thans in via een ‘marginale toetsing’. De vraag is of dit voldoende is. Als met het oog op een ‘krachtig bestuur’ eisen worden gesteld aan het lokaal bestuur, mogen er dan vanuit hetzelfde beginsel niet ook eisen worden gesteld aan de kwaliteit

van de bestuurskrachtmetingen? Om maar niet te spreken over de eisen aan de zorgvuldigheid van de afwegingen bij de op basis daarvan voorgestelde maatregelen?





## BENUTTING VAN BESTUURSKUNDIG ADVIES EN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE ONDERZOEKER

*Wim Derksen & Fred Fleurke*

Arno Korsten heeft zich in zijn wetenschappelijke carrière in een groot aantal uiteenlopende vraagstukken van bestuur en bestuurskunde verdiept. Daarbij heeft hij ook vaak onderzoek verricht in opdracht van partijen in het openbaar bestuur. In dat soort situaties doet zich altijd een dilemma voor: welke afstand houd ik aan ten opzichte van de opdrachtgever? Voor een onderzoek dat aan alle wetenschappelijke criteria voldoet, ware het beter om afstand te houden en de onafhankelijkheid van het onderzoek en de onderzoeker te benadrukken. Voor een bruikbaar advies en met name voor een advies dat ook wordt gebruikt (benut) is het van belang om goed op de hoogte te zijn van de context van de opdrachtgever. Daarbij is het overigens nog wel goed om een onderscheid te maken tussen de 'bruikbaarheid' van het advies en de mate van 'benutting'. Bruikbaarheid hoeft immers niet alleen in de ogen van de opdrachtgever te worden gedefinieerd. Ook als de opdrachtgever het advies niet overneemt, zou het advies in de ogen van anderen nog heel bruikbaar kunnen zijn.

Dat geeft een simpel redeneerschema: in welke mate bepaalt de mate van onafhankelijkheid van de onderzoeker de bruikbaarheid en de benutting van het gegeven advies door de opdrachtgever? We plaatsen een onderzoek van Arno, over de vallende burgemeester, waarover hij samen met zijn collega Aardema een rapport schreef (Korsten & Aardema, 2006), tegenover een onderzoek van eigen makelij, in dit geval Derksen, naar de bestuurskracht van kleine gemeenten (een thema waarmee Arno zich heeft ingelaten). We beginnen met het onderzoek van Korsten c.s. (verder te noemen Korsten).

## BELEIDSADVISING VAN KORSTEN OVER DE VALLENDE BURGEMEESTER

*Inrichting van het onderzoek*

Het onderzoek naar het gedwongen vertrek van burgemeesters in de periode 1 januari 2000 tot 1 januari 2006 werd verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het NGB.<sup>18</sup> Het doel was om inzicht te verwerven in de oorzaken en achtergronden van recent voorkomende bestuurlijke probleemsituaties waarbij (gevallen) burgemeesters waren betrokken. Het onderzoek werd verricht door Korsten, Aardema (hoogleraar en werkzaam bij een adviesbureau) en vier medeonderzoekers. Daarnaast waren er dertien experts die deelnamen aan een expertmeeting, en vier leden van een begeleidingscommissie. De experts en begeleiders werden gerekruteerd uit de praktijk van het openbaar bestuur.

De theorie met behulp waarvan het onderzoek werd uitgevoerd, bestond uit het onderscheid tussen drie categorieën invloedsfactoren: microfactoren, mesofactoren en macrofactoren. De microfactoren betroffen de persoonskenmerken van burgemeesters. Is de burgemeester capabel, professioneel, rationeel en emotioneel in balans? Beschikt hij of zij over het vermogen tot bezinning op eenzijdigheden en tekortkomingen? Zijn ze in staat tot leren en aanpassing? De mesoschil verwijst naar het functioneren van de organen en posities en de verbindingen daartussen (raad, college, ambtenaren). Is er sprake van wederzijds vertrouwen? Stellen de organen zichzelf centraal? Kijken ze naar het algemeen belang of naar deelbelangen? De buitenste schil – de macroschil – is de representatie van de politieke omgeving. Is er sprake van een politieke structuur die sterk versnipperd is of speelt één partij een dominante rol? Is er, al dan niet in samenhang daarmee, sprake van een destructieve politieke cultuur? Welke rol spelen maatschappij en pers?

De methode was als volgt. In de eerste plaats werd informatie vergaard over het aantal gedwongen vertrokken burgemeesters in de onderzoeksperiode en de uiterlijke kenmerken en achtergronden daarvan (het zogenaamde breedteonderzoek). Daarvoor werden interviews gehouden met de kabinetschefs van de CdK's en additioneel, voor zover nodig, met provinciale adviseurs voor burgemeestersbenoemingen. Over de periode van onderzoek zijn uiteindelijk 36 gevallen van gedwongen vertrek van een burgemeester vastgesteld. Van deze ex-burgemeesters werd uit bestaande bronnen informatie verzameld over de gemeentegrootte, de politieke kleur, het geslacht en de leeftijd van de ex-burgemeester, het aantal fracties in de gemeenteraden ten tijde van vertrek en de periode daaraan voorafgaand, en de gemiddelde fractiegrootte van fracties uit raden waarvan de ex-burgemeester voorzitter was. Daarnaast

---

18. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

werd informatie verzameld en geanalyseerd uit de media. De persinformatie besloeg in een aantal gevallen enkele jaren van berichtgeving.

Vervolgens werden uit de 36 opgespoorde gevallen van ontslag 28 cases geselecteerd voor nader aanvullend onderzoek: het zogenaamde diepte-onderzoek. Het oogmerk van dit onderzoek was om op basis van gesprekken met deze 28 ex-burgemeesters, en met de betrokken (oud-)wethouders of fractieleiders en (oud-)gemeentesecretarissen die actief waren ten tijde van hun val, een 'algemeen gedeeld beeld' te krijgen van elke casus, zoals onder andere van de bestuurlijke probleemsituatie en de oorzaak of oorzaken van het gedwongen of vrijwillig gedwongen vertrek. Deze interviewronde resulteerde in meer dan honderd gesprekken, waarbij in enkele gevallen ook gesproken is met een opvolger van de vertrokken burgemeester of met andere informanten. Redenen daarvoor waren tegenspraak tussen de geïnterviewden, de complexiteit van de casus en de noodzaak van verheldering van bepaalde aspecten van het gedwongen vertrek.

Het derde deel van het onderzoek behelsde onderzoek naar de vraag welke aanbevelingen voor welke actor relevant zijn. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met commissarissen van de Koningin. Een van de vragen was: wat zien zij als zwakte of sterkte in het systeem van aanstelling en herbenoeming? Wat is nodig om het gedwongen vertrek van burgemeesters of de risico's daarop te beperken? Voor alle soorten gesprekken werden uitgebreide vragenlijsten en formats gehanteerd. Daarnaast werd een zogenaamd patroonherkenningsformulier gebruikt, met daarin de belangrijkste (invloeds)factoren (micro-, meso-, macrofactoren) en omstandigheden die van invloed waren op het gedwongen vertrek van de burgemeester.

### *Resultaten van het onderzoek*

Het onderzoek naar de persoonskenmerken van de burgemeesters (het micro-niveau) leidde in vrijwel alle onderzochte gevallen, op twee gevallen burgemeesters na, tot de conclusie dat ze onvoldoende signalerend en reflectief waren ingesteld. Deze burgemeesters vertoonden tekortkomingen die, al dan niet samen met andere bemoeilijkende omstandigheden, hun fataal werden. Ze beschikten in onvoldoende mate over het vermogen tot bezinning op eenzijdigheden en tekortkomingen, en waren onvoldoende in staat tot leren en aanpassing.

De mesoanalyse (het functioneren van raad, college en ambtenarenapparaat afzonderlijk en in onderling verband) wees uit dat de meerderheid van de burgemeesters gevallen is op (non-)gedrag in het college en/of de gemeenteraad respectievelijk de verbindingen daartussen. Burgemeesters slaagden er niet in om het vertrouwen te behouden of te herwinnen van wethouders en/of de meerderheid van raadsleden door bindend gedrag en goede verhoudingen. De opstelling naar ambtenaren of de ambtelijke ondersteuning van de burge-

meester bleek, op een beperkt aantal gevallen na, geen factor die inwerkte op de val van burgemeesters. Dat gold ook voor de ingevoerde dualisering van het gemeentelijk bestel.

Het onderzoek naar het macroniveau leerde dat er in meer dan de helft van de casestudies naar gedwongen vertrokken burgemeesters wat aan de hand was met de lokale bestuursstructuur en/of met de bestuurscultuur, zoals een versnipperde raad of juist een dominante partij, de manier van debatteren in de raad, of een bestuurscultuur die getypeerd kan worden als 'destructief' of 'cliëntelistisch'. Dat maakte het niet makkelijk voor burgemeesters om in deze context te functioneren. De factor 'samenleving' speelde maar heel beperkt een rol bij de val van burgemeesters. In een minderheid van de gevallen, 12 op 28, was de pers al enige tijd betrokken vóór het plaatsvinden van de echte val. 'Wijdt de pers eenmaal artikelen aan een bepaalde kwestie, dan is het zoeken naar een compromis heel moeilijk.'

Ten slotte is gekeken of er sprake was van patronen van factoren, dat wil zeggen één of meer regelmatig in de werkelijkheid voorkomende spanningen van risicofactoren. Daarbij werd vastgesteld dat wel een aantal van zulke risicopatronen kon worden onderscheiden, maar dat op de keper beschouwd elke casus unieke trekken heeft. Daarvoor geldt slechts één uitzondering: de microfactor. Bijna alle gevallen burgemeesters bleken zelf een risicofactor, al dan niet in combinatie met één of meer andere factoren.

Aan het onderzoek wordt een uitgebreid advies gekoppeld. We tellen 13 aanbevelingen aan (ex-)burgemeesters, 6 aan gemeenteraden, 10 aan CdK's, 4 aan het NGB en 10 aan de minister van BZK. Daaraan worden in het slot-hoofdstuk wenken en aanbevelingen toegevoegd.

### *Beoordeling*

Wat moeten we van dit beleidsadviserend onderzoek denken? Allereerst, het onderzoek heeft adviezen opgeleverd en, bovendien, het enthousiasme straalt er vanaf. Het is duidelijk dat Korsten er met zijn groep hard aan heeft getrokken en dat in zeer korte tijd een groot aantal interessante gegevens en inzichten is verzameld. Toch kunnen enkele kanttekeningen bij dit beleidsadviserend onderzoek worden geplaatst. We doen dit aan de hand van het eenvoudige analyseschema dat we hiervoor hebben geformuleerd.

#### **A Onafhankelijkheid van de onderzoeker/adviseur**

- a. De afstand tussen onderzoekers en praktijk is in dit onderzoek zo op het gezicht tamelijk klein. Alleen Korsten zelf is fulltime academisch onderzoeker, de anderen werken bij een professioneel onderzoeksbureau dat nauwe contacten heeft met de bestuurspraktijk. Dat heeft twee voordelen. De onderzoeksgroep kan beschikken over veel praktijkkennis die vaak zeer bruikbaar is in bestuurskundig onderzoek, en men heeft in het alge-

meen een goede neus voor zaken die relevant worden geacht in het openbaar bestuur. Maar de nadelen zijn er ook als men het standpunt inneemt dat het de belangrijkste taak van de bestuurskunde is de bestuurspraktijk te confronteren met bestuurskundige kennis, dat wil zeggen daarmee uit te dagen. Kennis in de vorm van theorie is meestal niet het sterkste punt van adviseurs en *practitioners*, en daaraan ontbreekt het in dit onderzoek.

- b. Wat we aanvankelijk aanzagen voor theorie, namelijk het onderscheid tussen micro-, meso- en macrofactoren, blijkt bij nadere beschouwing geen (verklarende) theorie te zijn, maar een analyseschema dat de vorm heeft van een factorenhark. Men zou mogen verwachten dat, *nadat* was gebleken dat de pijn van de vallende burgemeester vooral – eventueel in combinatie met andere factoren, zoals meestal het geval is – bij *hemzelf* ligt, de onderzoeker te rade zou zijn gegaan bij een toepasselijke theorie, namelijk een leiderschapstheorie.
- c. Een derde punt dat de onafhankelijkheid van een onderzoeker waarborgt, is een objectiverende methode. Korsten heeft het daarbij met name gezocht in het ontwerpen van hele of half gestructureerde vragenlijsten en in een patroonherkenningsformulier (waarbij een patroon een combinatie is van twee of meer factoren). Dat is een goede methode om het uitvoeren van het onderzoek te uniformeren. Maar een controlegroep zou een doeltreffender bijdrage hebben geleverd aan de objectiviteit van het onderzoek. Vaak is het werken met een controlegroep onmogelijk in de bestuurskunde, omdat de onderzochte probleemsituatie uniek is, zowel in aantal als in tijd, maar in dit geval zou het gemakkelijk zijn geweest 28 burgemeesters te interviewen die lange tijd, ondanks probleemsituaties in hun gemeente, fier overeind zijn gebleven. Men zou daarmee dan een onafhankelijker zicht hebben gekregen op de vraag welke persoonskenmerken het verschil maken tussen ‘gevallen’ en ‘overeind gebleven’ burgemeesters. Bovendien zou een gefundeerd antwoord zijn verkregen op de vraag of persoonskenmerken doorslaggevend zijn bij de verklaring van de val van burgemeesters.

## **B De bruikbaarheid van het onderzoek**

Bruikbaarheid kan men ook hier verschillend invullen. Men kan van mening zijn dat de advisering geschikt moet zijn voor het openen van een discussie, een serieus beraad in het openbaar bestuur over de desbetreffende kwestie. Men kan ook van mening zijn dat bruikbaarheid van onderzoek verder moet gaan en gelijk dient te staan aan toepasbaarheid. Welke van deze twee invullingen men ook aan het begrip bruikbaarheid van onderzoek geeft, het vergt in elk geval dat men dient te beschikken over in het onderzoek gefundeerde adviezen, dat wil zeggen adviezen die zo mogelijk experimenteel of ten minste quasi-experimenteel getest zijn, waarbij het laatste ruim kan worden opgevat.

In het onderhavige onderzoek is gekozen voor brede advisering op basis van beschrijving met behulp van een groot aantal factoren op micro-, meso- en

macroniveau. De ondertitel van het rapport (*Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*) zegt veel. Soms zien opdrachtgevers ook graag een breed onderzoek en brede advisering. Het geeft hen de mogelijkheid tot *cherry-picking*, zonder zich te hoeven binden aan een bepaalde analyse. Dit gemis aan focus wordt nog eens versterkt door het feit dat de aanbevelingen niet alleen voortkomen uit het onderzoek, maar ook afkomstig zijn van een expertmeeting. Dit is typerend voor de Nederlandse bestuurskunde. Er is geen wetenschap te noemen waar zoveel waarde wordt gehecht aan inspraak van de betrokkenen in het wetenschappelijk proces.

### **C De benutting van het onderzoek door de beleidsmaker**

Het onderzoek biedt geen theoretisch gefundeerd advies betreffende het probleem, maar geeft een groot aantal specifieke aanbevelingen van uiteenlopende aard – van een bezoek aan een mental coach tot de oprichting van een kenniscentrum –, verdeeld over vijf verschillende categorieën van actoren: (ex-)burgemeesters, gemeenteraden, CdK's, het NGB en de minister van BZK. Dit laatste is bijzonder. In de regel wordt alleen de opdrachtgever(s) met advies bediend, maar hier worden ook de belangrijkste 'procesactoren' direct in de advisering betrokken. Is dit een nieuwe loot van het horizontalisme van de jaren zestig? Genoemde adressanten behoren weliswaar alle tot een en hetzelfde bestuurlijke netwerk, maar dit wil niet zeggen dat daarmee de instantie is aangewezen die verantwoordelijk is voor de implementatie en afstemming van de gegeven aanbevelingen. Ook roept het vragen van coördinatie op.

Hoewel elke burgemeester of toekomstige burgemeester, elke gemeenteraadsfractie en elke commissaris zijn of haar voordeel zal kunnen doen met de gegeven aanbevelingen, zal er geen sprake zijn van fundamentele veranderingen. Overigens is dat niet zo vreemd. Is wellicht het probleem van de vallende burgemeester niet zo urgent als wordt voorgesteld? Is het aantal van 36 gevallen burgemeesters dat Korsten telde over een periode van zes jaar in het licht van het totale aantal gemeenten toentertijd, circa 460, eigenlijk wel zo groot? Ook Korsten zelf lijkt te twijfelen: '... de stelling, opvatting of conclusie (is) verdedigbaar dat het burgemeestersambt enigszins onder druk staat'. Inderdaad, relatief gezien steekt het aantal ontslagen coaches uit het betaalde voetbal daar schril bij af. En dit geldt ook – en dit is voor de lezer van dit liber amicorum vast en zeker overtuigender – voor managers van beursgenoteerde ondernemingen.

## BELEIDSADVISERING VAN DERKSEN OVER DE BESTUURSKRACHT VAN KLEINE GEMEENTEN

### *Inrichting van het onderzoek*

Arno heeft zich de laatste jaren veel met onderzoek naar de bestuurskracht van gemeenten beziggehouden. Veel gemeenten laten hun bestuurskracht onderzoeken door gerenommeerde bureaus, niet zelden in een laatste poging om een gemeentelijke herindeling af te wenden. Daarmee is het onderwerp van de gemeentelijke bestuurskracht na jaren weer terug op de onderzoeksagenda. Derksen (in deze paragraaf verder te noemen: 'wij') deed met een onderzoeksteam van de Leidse en een Amsterdamse universiteit in de jaren tachtig onderzoek naar de bestuurskracht van kleine gemeenten. Dit onderzoek richtte zich (dus) niet op de bestuurskracht van een concrete gemeente, maar probeerde juist een verklaring te vinden voor de (mogelijk tekortschietende) bestuurskracht van kleine gemeenten in het algemeen (Derksen e.a., 1987).

In die jaren had je nog nauwelijks commerciële bureaus. In onze herinnering had je bovenal Berenschot en Twijnstra Gudde, met nog enkele kleine bureautjes. Ook voor de universiteiten was het tamelijk nieuw om onderzoeksgeld van departementen te aanvaarden voor concrete onderzoeksprojecten. Overigens ook voor departementen was dat een nog onbekend terrein. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stoeide intern lang over de aan ons te verstrekken opdracht, maar toen dat besluit eenmaal was gevallen werd meteen een afspraak gemaakt voor een project van ongeveer drie jaar voor een bedrag van ongeveer een miljoen gulden.

Het onderzoek stond nadrukkelijk in het teken van het herindelingsbeleid voor gemeenten. In de voorliggende jaren waren er verschillende studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling verschenen. Die studies waren voor de beleidsmakers tamelijk onthutsend: de herindeling had niet zonder meer de positieve effecten die men ervan verwachtte. Om die reden kwamen de achterliggende vragen steeds meer in de belangstelling: hoe eenduidig is eigenlijk de relatie tussen schaal en bestuurskracht en is een ondergrens voor gemeenten beter te onderbouwen?

Het onderzoek werd door een commissie begeleid, waarin onder anderen vertegenwoordigers van de opdrachtgever zitting hadden. Daar werd uitgebreid gediscussieerd over de opzet, de resultaten en de conclusies van het onderzoek. Dat neemt niet weg dat de onderzoekers redelijk vrij werden gelaten in de aanpak van hun onderzoek. Zij kozen voor wat we nu een brede benadering van bestuurskracht zouden noemen. Bestuurskracht werd gezien als noodzakelijke voorwaarde voor de lokale democratie en voor het gewenste evenwicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. We wilden daarbij niet de fout maken verschillen in intern functioneren in plaats van verschillen in



output te verklaren. De volgende definitie werd gehanteerd: 'Een bestuurskrachtige gemeente is een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is de wettelijke taken uit te voeren en die optimaal in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien.' Operationalisering mondde uit in de volgende vier criteria voor bestuurskracht:

- Omvang van de taakbehartiging: in welke mate worden bepaalde taken behartigd? Wat zijn de beleidsprestaties en wat zijn de maatschappelijke effecten van gemeentelijke taakbehartiging?
- Kwaliteit van de taakbehartiging: de snelheid waarmee de taken worden behartigd, de rechtskwaliteit van de taakbehartiging (objectiviteit van bestuur, formalisering van besluitvorming; rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) en de kwetsbaarheid van de taakbehartiging (te afhankelijk van één ambtenaar, nieuw probleem kan te veel vragen van een kwetsbare gemeente).
- Finaliteit van de taakbehartiging: in welke mate worden de doeleinden van centrale en lokale overheid met de taakbehartiging gediend; hoe en in welke mate werken de doeleinden van de politieke organen in de taakbehartiging door?
- Efficiëntie van de taakbehartiging: in hoeverre hangen verschillen in ingezette middelen samen met de wijze waarop de gemeenten hun taken behartigen en in hoeverre worden deze verschillen niet door vermijdbare factoren bepaald?

Er was een breed scala aan verklarende variabelen, zowel exogeen als endogeen. Exogene variabelen als gemeentegrootte, een- of meerkernigheid, urbanisatiegraad, binnen of buiten de Randstad gelegen en lokale politieke cultuur. Endogene variabelen als aanwezige deskundigheid, interne organisatie, samenwerking met andere gemeenten, financiële positie van de gemeente, bekostigingswijze enzovoort. De volgende taken werden onderzocht: realiseren van nieuwbouwplannen, uitvoering van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), aanleg en beheer van accommodaties voor buitensporten; onderhoud van het openbaar groen, het beheren en bestemmen van het buitengebied, zorg dragen voor de brandweer. Het onderzoek vond plaats in 10 gemeenten van 4000-5000 inwoners; 10 gemeenten van 14.000-16.000 inwoners en 10 gemeenten van 30.000-35.000 inwoners. Veldonderzoek richtte zich op de beginjaren tachtig. Veel onderzoek vond plaats op lokaal niveau, maar ook op provinciaal niveau.

#### *Resultaten van het onderzoek*

We trokken de conclusie dat de betekenis van gemeentegrootte voor de bestuurskracht in het beleid werd overschat. Andere factoren bleken vaak



een even belangrijke verklarende variabele (eenkernigheid, randstedelijkheid, afstand tot centrumgemeente) en bovendien viel de assumptie dat 'groter beter is' niet te bewijzen. Natuurlijk: grotere gemeenten leveren veel grotere prestaties. Maar de problemen waarvoor ze worden gesteld, zijn ook veel groter en complexer en het behoeftepatroon van burgers is in grotere gemeenten groter en gedifferentieerder.

Daarnaast waren de grotere gemeenten en de gemeenten in de Randstad formeler en bureaucratischer. Er bleken interessante relaties te bestaan tussen politieke cultuur en taakbehartiging. Zo was de afstand tussen burger en overheid kleiner naarmate lokale lijsten sterker in de gemeenteraad waren vertegenwoordigd. Daarmee stonden de uitkomsten van het onderzoek haaks op het vigerende herindelingsbeleid. De belangrijkste assumptie van het herindelingsbeleid hield in dat door het vergroten van gemeenten ook de bestuurskracht van het lokaal bestuur als geheel groter zou worden. Uit het onderzoek bleek dat moeilijk was vol te houden dat grotere gemeenten bestuurskrachtiger zijn dan kleinere gemeenten. Ten eerste omdat de factor gemeentegrootte maar in beperkte mate bepalend was voor de wijze waarop gemeenten hun taken behartigden, en ten tweede omdat de invloed van de factor gemeentegrootte, voor zover hij van andere determinanten kan worden geïsoleerd, niet altijd positief was. Daarnaast lag aan het beleid de assumptie ten grondslag dat een voor alle gemeenten geldend minimum inwonertal zou zijn aan te geven. Andere factoren waren echter vaak bepalender. We concludeerden: 'Het is de vraag waarom de gemeentegrootte hier het ultieme criterium zou moeten zijn.' Zo waren meerkernige gemeenten minder bestuurskrachtig dan eenkernige gemeenten.

### *Beoordeling*

Het is tijd om het onderzoek langs de meetlat van onafhankelijkheid-buikbaarheid-benutting te leggen. De onderzoekers waren onafhankelijk en zo gedroegen ze zich in ieder geval. En hoewel het onderzoek uiteindelijk tamelijk praktisch is beschreven, lag een duidelijke theorie aan de verklaring van de bestuurskracht ten grondslag. Overigens hebben de onderzoekers nimmer hun belofte waargemaakt om naast het 'beleidsrapport' nog een 'wetenschappelijk rapport' te schrijven.

De conclusies van het onderzoek leken goed bruikbaar en leken ook goed aan te sluiten bij een nieuwe benadering die in die tijd ten aanzien van de gemeentelijke herindeling in zwang leek te komen: de knelpuntenbenadering. Deze benadering hield in dat alleen gemeenten met bestuurlijke tekorten ('knelpunten') zouden moeten worden opgeheven. Toch was er, zeker binnen het departement van Binnenlandse Zaken, nog geen meerderheid voor deze benadering en het departement koos er ook niet voor om op basis van ons onderzoek deze switch te maken.

Daarmee werd het onderzoek niet alleen niet benut, het onderzoek werd ook plotseling als een aanval op het eigen beleid gezien. De departementale top bedacht een list. Enkele maanden voordat wij ons onderzoek ten departemente kwamen aanbieden, werd een commercieel onderzoeksbureau in het grootste geheim gevraagd om een 'tegenonderzoek' uit te voeren. Bestuurskracht werd daarbij niet breed, maar juist smal gedefinieerd. Bovendien werd bestuurskracht vooral verengd tot 'kwetsbaarheid'. En een gemeente was 'kwetsbaar' als voor een bepalend beleidsterrein maar één ambtenaar op het gemeentehuis beschikbaar was. Het onderzoek kwam zo tot een treffend minimum inwonertal voor gemeenten van 6900 inwoners. Twee weken nadat ons onderzoek was gepubliceerd, werd het tegenonderzoek uitgebracht. Ons gif werd doeltreffend geneutraliseerd.

Ons onderzoek zou wellicht meteen geheel vergeten zijn als het in de Eerste Kamer niet was opgemerkt. Enige maanden na het verschijnen van het rapport debatteerde de Eerste Kamer naar aanleiding van een voorstel tot herindeling van de gemeenten in de Midden-Betuwe met de staatssecretaris over de twee rapporten. Het 'tegenonderzoek' werd unaniem als een slecht rapport en als een truc afgewezen. En het voorstel tot herindeling van de Midden-Betuwe haalde het niet. Een wel erg directe vorm van benutting van onderzoek. Maar daarna zou het onderzoek door alle partijen toch snel worden vergeten.

Dat is overigens ook niet zo verwonderlijk. Wie de relatie tussen bestuurskracht en gemeentegrootte relativeert en het bestaan van een algemeen minimum inwonertal voor gemeenten ontkent, spreekt wetenschappelijk wellicht wel aan, maar ontnemt de beleidsmaker wel erg veel zekerheden. Dat geldt zeker in een tijd waarin alle andere vormen van bestuurlijke reorganisatie maar niet lukken. En de knelpuntenbenadering mag nog zo overtuigend zijn, probeer als minister maar eens op basis van aangetoonde knelpunten een gemeente op te heffen. Dan beter een 'anonieme' ondergrens, waarover niet meer hoeft te worden gediscussieerd.

Wel is het opvallend dat in de laatste jaren het begrip 'bestuurskracht' weer is opgekomen, na bijna twee decennia onder het stof van BZK te hebben gelegen. Zie in dit verband de analyse van Denters en Toonen in hoofdstuk 21.

## CONCLUSIES OVER BELEIDSADVISING

Laten we afsluiten met een vergelijking. We mogen vaststellen dat de afstand tussen Korsten en de wereld van het openbaar bestuur in casu zijn opdrachtgevers duidelijk kleiner was dan de afstand die Derksen schiep tussen zijn onderzoeksteam en zijn opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken. Korsten c.s. lieten hun aanbevelingen ook funderen door een expertteam uit de bestuurspraktijk. Daarmee geeft afstand hier ook een duidelijke indicatie voor onafhankelijkheid.

De aanbevelingen van Korsten zullen ongetwijfeld hun weg hebben gevonden naar de bestuurspraktijk, zonder dat exact valt aan te geven welke aanbeveling wel, gedeeltelijk dan wel niet is overgenomen. Het onderzoek van Derksen verdween na een toevallige opflukking in de Eerste Kamer geheel in een diepe la.

Zoals gezegd, valt bruikbaarheid niet samen met benutting. Het onderzoek van Korsten was ongetwijfeld heel bruikbaar op het individuele niveau, maar heeft het ook de positie van de burgemeester in algemene zin ter discussie gesteld? Was het bruikbaar voor een breed publiek, geïnteresseerd in het functioneren van het openbaar bestuur en de lokale politiek in het algemeen? Of waren de opdrachtgever en de bestuurspraktijk niet in een dergelijke discussie geïnteresseerd?

Veel later bleek het onderzoek van Derksen op een conceptueel niveau wel bruikbaar te zijn, zonder dat in het beleid nog ooit naar het onderzoek is verwezen. In de wetenschappelijke wereld werd steeds meer voor een brede definitie van 'bestuurskracht' gekozen en werd het onderzoek zelfs de laatste jaren weer opgemerkt en geciteerd. Maar laten we geen simpele conclusies trekken. Het kan zijn dat het onderzoek van Derksen in retrospectief een grotere bruikbaarheid had dan indertijd werd verondersteld. Maar dat laatste is wel ook een zorg van de onderzoeker. Als de onderzoeker zich indertijd minder onafhankelijk had opgesteld, hadden zijn aanbevelingen wellicht een grotere bruikbaarheid gehad voor de toenmalige beleidsmakers. En is dat niet te prefereren boven na twee decennia een beetje gelijk te krijgen?



## MINI-STATES IN ELECTRONIC SPIDERS' WEBS

### Towards a Research Proposal

*Ig Snellen & Rob Hoppe*

#### INTRODUCTION

In his academic assignment as well as in his advisory work, Arno Korsten is always concerned about the fate of small municipalities, which threaten to be submerged in a governmental amalgam at a distance of citizens ([www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)). Together with a group of 'companions' (a kind of rebels' club) he developed an alternative for the merger of municipalities, called SETA: 'Samen En Toch Apart', Together And Yet Apart. Through bringing together municipal officials in a pool, the deficient administrative scope and subcritical scale of small municipalities would be repaired, and the administration could still remain close to the citizens. Questions could be asked about the political and administrative viability of SETA-arrangements. Would not, on the contrary, the developments related to ICT in the delivery of goods and services hollow out the autonomy of the smaller municipalities that participate in SETA, or other forms of cooperation? And what about the effectiveness of special commissions from municipal councils in the democratic control of SETA-arrangements? This research proposal, focused on mini-states, indicates a route along which an answer to the first question could be arrived at.

#### *Mini-states als subcritical entities*

We propose to choose mini-states as empirical objects of this research proposal because mini-states – in contrast to municipalities – dispose of a full range of institutional guarantees of their autonomy; municipalities have a much weaker position in this respect. The Dutch Antilles, with their hybrid forms of states and municipalities, could be used as pilots. They are compa-

rable to European mini-states such as Vatican City, Monaco, San Marino,<sup>19</sup> Andorra, and Liechtenstein because they are technologically and politically 'subcritical'. With their small number of inhabitants they do not have the size to deliver the full scope of provisions and amenities a modern welfare state has to offer its citizens. Although decision support systems and other ICT applications have changed the economies of scale in favor of smaller states, highly specialized provisions still require large numbers of potential clients to make those provisions a paying proposition. The German public administration specialist, Frido Wagener (1974), calculated some decades ago for each provision and amenity of the modern welfare state – from primary schools, libraries, fire brigades and radiostations to airports and railways – which size in terms of population a country or region minimally and optimally needed to have, as a sufficient technical and economic basis. The minima varied from 2000 to 12 million inhabitants. The table gives some impressions of the size of contemporary European mini-states.

**Tabel: Scales, scopes and dependencies of European Mini-States**

	Andorra	Liechtenstein	Monaco	San Marino	Vatican City
Population	83.000	34.000	32.270	28.500	921
Area (sq km)	468	160	2	61	0,44
Land boundaries (km)	120	76	4,4	39	3,2
Legal system	French/Spanish civil codes	Local civil and penal codes	French law	Italian law influences	Code of Canon Law
Executive branch	French/Spanish Co-principality	Parliamentary Cabinet	Proposed by France	2 Captains Regent	Pope/Secretary of State
Judicial branch	Supreme Council of Justice	Appeal/ Supreme Court	Supreme Court	Court of XII	Pontifical Commission
Labor import	NA	19.000	NA	4271	NA
Labor export	NA	NA	NA	NA	NA
Internet users	60.000 (2009)	23.000 (2008)	22.000 (2009)	17.000 (2009)	NA
Highways (km)	269	250	50	220	NA
Main dependency	France/Spain	Switzerland	France	Italy	Concordat

Apart from these material aspects, mini-states need also to dispose of sufficient intellectual and professional capacities to fulfill the national and international obligations and representations of modern states. All functions of a

19. Normally, Big States are defined to have > 40 million inhabitants, Middle Sized States between 15 and 40 million, Small States between 3 and 15 million, Micro States between 100.000 and 3 million, and Mini States < 100.000. In this article, for reasons of space examples will mainly refer to San Marino, which by its hospitality inspired one of the authors to this proposal.

modern state apparatus have to be fulfilled, internally as well as externally. As far as San Marino is concerned, for example, the judicial system is entrusted to foreign officials, both for historical and social reasons. The only native judges are the Justices of the Peace, who handle civil cases, where sums involved do not exceed a certain amount of euros.

#### ECONOMIES OF SCALE AND SCOPE, EXPERTISE AND INDEPENDENCE

Mini-states lack the advantages of economies of scale and scope. Their populations are too small to make the development of capabilities and capacities of a normal state possible. Development of expertise is only cost effective and efficient if the number of required provisions (scale) and/or the intensity of the involvement with the provisions (scope) exceed a certain limit. They therefore lack also possibilities to develop the necessary expertise to fulfill the tasks of a government in a modern society.

ICT applications may have an important effect on the relationship between economies of scale and scope on the one hand and expertise on the other. Advisory systems, processing systems and expert systems may make it possible to deploy a high level of expertise with the help of computer programs in which the required expert knowledge is built in. In the future, this could support the independence of the mini-states with respect to the implementation of some of their policies. This possibility will, however, not improve their capability to develop the necessary software, which requires also a certain threshold of scale and scope. It may therefore be expected that in this respect mini-states will become more and more technologically dependent on their neighboring states. So, in the end, the support of ICT applications may appear to undermine the very independence that is expected of them. It means that next to the economic dependence and the relativity of the military, police and juridical independence, *a growing Information and Communication Technological dependence of the mini-states will have to be expected.*

The countries which surround the mini-states: Italy in the case of San Marino, Switzerland and Austria in the case of Liechtenstein, France in the case of Monaco, and Spain and France in the case of Andorra, are prepared to respect the autonomy of the mini-states only, if they stay within the confines of the broader policies set out by the surrounding countries, or at least do not disrupt those policies. Especially, as far as financial, economic and fiscal policies are concerned, no major deviations are accepted by those countries. E.g. in 1972 an Italy-San Marino treaty on trade exchange was concluded, followed in 1991 by an agreement on customs' cooperation and a Union Agreement, which gave San Marino practically the same status within the EU as the members of the

Union. A monetary agreement with the EU sanctions the participation of San Marino in the euro-zone. San Marino is entitled to issue banknotes and coins, but only under the conditions agreed with the European Community. As first interested party, Italy negotiated this agreement on behalf of the Community.

Apart from the technological dependence that may be expected, as described above, an increasing intrinsic dependence of the mini-state on the surrounding state(s) through an alignment with their policies may be expected. Many provisions and amenities of the modern welfare state, created by the mini-states, have to span the boundaries of the mini-state with the surrounding state(s), to be effective. Some examples of San Marino may make this clear.

### *San Marino*

The hospital of San Marino has 142 beds, and specialists only for the basic hospital specialisms. For top specialist treatments patients have to be referred to specialists in neighboring Italian cities. San Marino medical care is free of charge. This requires financial arrangements with nearby hospitals. The San Marino higher vocational training and university education are also limited to some basic specialisms. Links with the Italian educational system are regulated by the Agreement on mutual recognition of educational qualifications. San Marino specializes on distance learning. A San Marino Social Security Institute is responsible for health, medical care, sanitary controls, safety and hygiene in the workplace, et cetera. San Marino regulations and facilities have to be kept in line with the Italian ones, to prevent that kinds of unbalances are created. The labor market of San Marino is an almost seamless enclave in the Italian labor market. The road and highway system of San Marino is seamless as well.

### ELECTRONIC BOUNDARY SPANNING = TRAPPED IN THE SPIDERS' WEB?

The analogy of the mini-state, encapsulated in the institutional – and increasingly ICT technological – arrangements of the surrounding state(s), with an insect, caught in a spider's web, is a striking one. The first thread, the most difficult one in the building of the spider's web, is financial. In the course of time this financial thread is fortified by monetary, fiscal and exchange rate related threads, as indicated above. This first basic thread may be followed by a multitude of other threads, related to health care, social security, police, labor exchange, roads and public transport, telecommunication, education, et cetera. These practical and communicative threads, along traditional lines such as telephone and ordinary mail, are, after a certain period of time, replaced by computerized threads and information relations. Originally, these threads



were stand alone applications, and later on computerized and more integrated applications.

To make sharing of information systems and electronic data-interchange for the different sectors of the mini-state with the surrounding state(s) possible, the density of agreements with the surrounding state(s) has to grow exponentially. It may therefore be expected that mini-states in this respect will become more and more technologically dependent on the neighboring states. In general, these agreements will relate to the *infrastructures* for the different sectors; the sector-specific *system architecture*; and a growing amount of *ICT applications*.

#### *Examples of likely future developments*

In the *medical sphere* electronic networks between general physicians, pharmacies, hospitals, homes for the elderly and other facilities are created. An electronic patient record standardizes the communication between the partners in the medical sector. Internet facilitates the email communication between and with medical and paramedical professionals. A medical smart card contains the medical record of the patient. The medical behavior of the professionals as to the prescriptions and referrals is monitored by analysis of tracking systems.

In the sphere of the *labor market* infrastructural arrangements and databases of available jobs are created. The information systems of the labor exchanges of the mini-states and the surrounding states are standardized as well. From the surrounding states jobs will be searched in the mini-states, and the other way round. The jobs and the professional requirements thereof must be defined clearly.

The information systems of the *police forces* are interconnected and interoperable. The requirements as to the security, privacy, reliability and actuality of the data in the police systems are demanding. The *educational sector* needs tracking systems, not only to overview the development of the quality of the schools but also the progress of the individual pupils and students. The smaller the mini-state, the more it will be dependent on the educational facilities of the surrounding state(s) and the more a good connection is needed.

In all these spheres interoperability, the ability of computers to cooperate, is the buzzword. Where people work together computers have to work together as well. Computer supported cooperation requires different kinds of interoperability: technical interoperability, through which software programs 'understand' each other, semantic interoperability, through which is assured that data and information have the same meaning for the cooperating partners, organizational interoperability, through which is prevented that organizational routines are disturbed, and institutional interoperability, through

which the information systems fit into the legal, cultural and professional codes of the different cooperating parties.

As long as tails (mini-states) normally don't wag dogs (big states), but just the other way round, growing interoperability between mini-states and their surrounding neighbors may be expected to mean a growing dependence of the mini-states in the sense of applied technologies and, indirectly, policy content.

### *The Ease and Beauty of the Webs*

The attraction of the creation of electronic spider's webs is great, for the mini-states as well as for the surrounding states. The mini-states don't have to invent the wheel (web) themselves. For them the initial costs as well as the running costs of ICT applications are limited. They can rely on the expertise of the surrounding state(s). Economies of scale and scope, as well as expertise are more easily brought within reach.

For the surrounding state(s) the attraction is that the shared social, medical, security, and financial facilities and applications assure them of a certain degree of oversight over the *faits et gestes* of the mini-state. The weight of the sector of the surrounding state will, of course, prevail in the choice of technical standards, data-definitions, definition of messages, authorizations, agreements about portal-functions, content-control, means of identification of the client, security measures, and the like.

### WILL THE MINI-STATE BE HOLLOWED OUT?

Against the background, sketched in this chapter, the question to be answered is, whether, and to what extent, mini-states will succeed in maintaining their autonomy. What will be the consequences of the growing intensification of the computerized relationships between the mini-states and the surrounding state(s)? There are many good reasons to assume that the mini-states will follow the path of growing intensification of ICT relations with their neighboring partners. Partly, this will be a consequence of the path-dependency created by choices of ICT applications in the past. Partly, future choices of intensified cooperation (computer supported cooperative work) may be inspired by considerations of their subcritical size, economies of scale and scope that can be obtained, and by possible gains in effectiveness and efficiency. The *logic of the situation* (Karl Popper) will most probably be the driving force. It may be the only way for mini-states to cope with the complexities of the (post)modern society.

We therefore hypothesize that in an information age, in which the ICT applications and forms of Knowledge Management will grow in all sectors of society, the landlocked mini-states of Europe will be trapped more and more deeply into the networks of ICT infrastructures, architectures and applications of the surrounding states. As a consequence of this, the mini-states will have to adapt themselves increasingly to the ICT arrangements, created, maintained, and dominated by the surrounding states. Through this process they threaten to lose their identity and become just a philatelic, numismatic and folkloristic corner of the surrounding state(s).

### *Thought Experiment*

To try and find out the consequences of the entrapment (if any) of the mini-states in the electronic networks of the surrounding states, the following thought experiment might be helpful. Let us suppose the health care sector (or system) of a mini-state has a seamless connection with the health care sector (or system) of the surrounding land-locking state. And let us suppose the surrounding land-locking state has installed a full fledged electronic health care dedicated communication network among specialists, general practitioners, laboratories, radiology departments, pharmacies, outpatient care, the national and local government, and the citizens. And let us suppose the information between the parties is exchanged through this communications network mainly in the form of preformatted messages.

### *Questions to be Answered at the mini state level:*

- Comparing situations in European mini-states: which states are evidently mini-states in terms of sub-criticality?
- Which sectors (social security, education, health, security) in these mini-states are most subcritical and show most resemblance in this respect?
- What levels of dependency of mini-states on surrounding state(s) do exist, in which sectors? Is this dependency growing or diminishing?
- Which roles do ICT applications play in the relationships between sectors of the mini-states and sectors of the surrounding states?
- What appearances of the blurring of boundaries between mini-states and surrounding states do arise? Which were the developments during the last ten years in this respect?
- In which respects (mentioned above), qua sector, and qua digital applications in the sectors, is autonomy acquired or lost?
- Do some horizontal information and control relations between sectors of mini-states and surrounding states dominate some vertical information and control relations within mini-states, or the other way round?
- From which side is this development initiated and furthered?

- What is happening to the national identity of the mini-states, in terms of goal-setting, profiling of the different sector-policies, et cetera?
- Are there indications, derived from the developments in the mini-states, which make it likely that micro-states, such as Slovenia, Estonia, Lithuania, Latvia, Luxemburg and Malta, after a certain period of time, will go through a same sequence of growing dependencies as the mini-states?

#### *Conceptual and Methodological note*

The American public administrationist and political philosopher Louis Gawthrop (1984) has given a very interesting elaboration of the concept of *state identity*. He distinguishes in state identity as elements: a sense of purpose, a sense of consequence, a sense of history, and a sense of order. This differentiated concept of state identity is relevant for mini-states. Generally, a sense of history will be well developed in mini-states. In view of their smallness, however, one would hypothesize that their sense of purpose and consequence (*what difference can they make?*) and their sense of order (*for which overarching structure can they be held responsible?*) are less well developed. The question which is brought forward in this chapter is, whether and to what extent their sense of purpose/consequence will be eroded by the development of ICT applications, described above. In terms of their state identity, there may be important differences between mini-states. For example, there are land-locked and mountainous mini-states right in the middle or very close to global markets, like most European ones; but the mini-states of the former Dutch Antilles, like the many Pacific island mini-states, are tropical islands/archipelagos and surrounded by sea and rather isolated from global markets; some of them acutely affected by sea-level rising as potential consequence of global climate change. Such climate, geographical, or geopolitical and geo-economic differences may have consequences for mini-states' sense of state identity. Sources of autonomy are also very different. Some have a colonial past; some date back to feudal times; some to modern state building processes. Contrary to the *ius soli* or *ius sanguinis* of most mini-states, the Vatican City is based on a kind of *ius religiositatis* which is absolutely unique. It may have important consequences for its sense of identity, and, hence, on its sense of erosion by electronic networks. Perhaps, its survival as the religious world center of Roman Catholicism is only strengthened by electronic webs – like some other religion-based terrorist groups? In addition, some mini-states have no or hardly a democratic tradition (like Monaco, or most of all, Vatican City, which is the only non-hereditary monarchy in the world and which does not know any separation between executive, legislative and judicial branches of government), while others are extremely democratic (like San Marino and Andorra).

Nevertheless, in respect of its sense of state identity, we may perhaps think of many types of mini-states as forerunners. Their growing dependency on the states and electronic webs that surround them, and their evolving encapsulation, accompanied by a loss of (a substantial part of) their identity, can be seen as an early warning signal for the somewhat larger micro-states. What happens at this moment to the mini-states might happen in the future to them. The European information systems that are created in the spheres of monetary security, social security, police and prevention of fraud may function as forerunners for those larger systems.

We would like to start research, using the conceptualization of this chapter as a point of departure. Comparative case-studies per sector, identifying the developments in different state categories, might, by answering the questions presented above, shed light on the development of the possible loss of identity of other European states in the future. As a starting point the unit of analysis might be a certain sector, not individual organizations in a sector. Comparing the sectors of social security, health, education, and territorial security might be most promising, since all governments have fully developed infrastructures in these sectors.



## INLEIDING

In juni 2004 verscheen het rapport van een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van Jacob Kohnstamm over de positie en de toekomst van de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), mede in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het rapport droeg de titel *Een herkenbare staat* en het veegde de vloer aan met de verzelfstandiging van allerlei delen van de rijksdienst in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Niet alleen hebben deze ZBO's 'niet aan de verwachtingen voldaan', maar ook hebben zij geleid tot veel onduidelijkheid: 'onduidelijkheid wat betreft de overheidsinstellingen, onduidelijkheid over waar de overheid voor staat, onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden en onduidelijkheid over de rol van het parlement. Er is zelfs onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost' (Commissie Kohnstamm, 2004).

Arno Korsten vond de conclusies van de werkgroep op zijn zachtst gezegd aanvechtbaar. Hij wist de Raad voor het openbaar bestuur, waarin hij zitting had, ertoe te bewegen een ongevraagd advies over het rapport uit te brengen en had vervolgens een belangrijk aandeel in de tekst van dat advies (Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Strekking van dat advies was dat er onvoldoende reden is om opnieuw grootschalige reorganisaties door te voeren om een einde aan de ZBO's te maken. Hoewel dit advies natuurlijk de gehele Raad moet worden toegerekend, zijn de opvattingen zoals verwoord in het advies tekenend voor de manier waarop Korsten aankijkt tegen de organisatie van de overheid in het algemeen en de inrichting van de rijksdienst in het bijzonder. Zijn opvattingen zijn typerend voor een bedrijfseconomisch georiënteerde stroming in de bestuurskunde die bekendstaat onder de naam *New Public Management*.

Daar tegenover staat een meer publiekrechtelijk geïnspireerde opvatting over de inrichting van de publieke dienst die een praktische toepassing krijgt in wat wel de Neo-Weberiaanse aanpak wordt genoemd (Pollit & Bouckaert, 2004). In deze bijdrage willen we kort bezien wat deze opvattingen behelzen en hoe ze doorwerken in een bepaalde kijk op het fenomeen zelfstandig

bestuursorgaan. Daarna bespreken we wat verzelfstandiging behelst en welke misverstanden daarover kunnen ontstaan.

## NEW PUBLIC MANAGEMENT

New Public Management (NPM) is de benaming van een brede stroom veranderingen in de inrichting van overheidsorganisaties en overheidsprocessen. Hoewel er van land tot land een grote mate van variatie is in de diepgang en omvang van de veranderingen, is er wel een harde kern te benoemen: het gebruik van 'marktachtige technieken' (Pollit & Bouckaert, 2004). Het begin van NPM wordt doorgaans gedateerd rond 1980 met het aantreden van Reagan als president van de Verenigde Staten en Thatcher als premier van het Verenigd Koninkrijk. Beiden zetten in op radicale verandering van de overheid. In de VS lag de nadruk op het verkleinen van de overheid en het verlagen van de belastingen, terwijl in Engeland niet alleen werd bezuinigd en geprivatiseerd, maar ook veel werd geïnvesteerd in het ombouwen van de overheidsorganisatie overeenkomstig aan het bedrijfsleven ontleende modellen en technieken; onder meer het *Next Steps Initiative*, een programma voor hervorming van de Civil Service onder leiding van *captains of industry* stond in het teken van NPM (De Ridder, 1998). De *Derde Weg*, geassocieerd met Clinton en Blair, gaf een nieuwe draai aan het NPM: de overheidsorganisatie moest niet kleiner, maar anders worden opgezet: *reinventing government* (Osborne & Gaebler, 1992). Bij de hervormingen die onder Blair werden doorgevoerd, werd onder meer gestreefd naar meer keuzevrijheid voor burgers bij het afnemen van publieke diensten en het bevorderen van concurrentieachtige verhoudingen en output- en prestatiebekostiging bij de productie van publieke diensten (Le Grand, 2006).

De hervormingsgolf van het NPM ging de gehele westerse wereld over. De redenen daar waren – zo analyseren Pollit en Bouckaert (2004, hoofdstuk 8) in een bedachtzaam betoog – gelegen in een dubbel probleem waarmee de westerse democratieën zich aan het einde van de jaren zeventig geconfronteerd zagen: een financieringsprobleem en een legitimiteitsprobleem. Beide problemen hadden weer hun oorsprong in het einde van de naoorlogse periode van de wederopbouw en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De publieke dienst, het ambtenarendom, was om allerlei redenen het meest gerede deel van de samenleving om beide vraagstukken op af te wentelen.

Voorts maken Pollit en Bouckaert (2004) een globaal onderscheid tussen twee hoofdvormen waarin de hervormingen van de publieke dienst werden gegoten: het 'echte' NPM (vooral te vinden in Engelstalige landen van de Britse Commonwealth en de VS) en de Neo-Weberiaanse aanpak, vooral te vinden op het Europese continent. De eerstgenoemde variant gaat heel ver in de invoering van marktachtige voorzieningen bij de overheid (*marketizing*)



en beschouwt de relatie tussen burger en overheid in veel opzichten als die van een klant ten opzichte van een leverancier. De Neo-Weberiaanse benadering daarentegen moderniseert in allerlei opzichten, maar stelt de overheid als behartiger van collectieve belangen centraal en houdt de rechtsstaat in ere.

Dertig jaar hervormingen van het publieke management hebben zeker het een en ander opgeleverd, maar het resultaat is niet over de gehele linie positief (Pollit & Bouckaert, 2004, hoofdstuk 5). Het blijkt problematisch ondubbelzinnig vast te stellen wat de opbrengst ervan is, in termen van beheersing van kosten en bevordering van legitimiteit. Niettemin zijn wel wat algemene lijnen te trekken. Positief is bijvoorbeeld dat er veel meer aandacht is gekomen voor het sober en doelmatig functioneren van de overheid. Een aantal technieken die daarvoor zijn ontwikkeld (in Nederland bijvoorbeeld de gemeentelijke prestatiebegroting en de *planning & control*-cyclus) draagt daar aan bij. Over de gehele linie lijken maatwerk en kleinschalige hervormingen meer resultaat op te leveren dan uniforme, grootschalige veranderingen. Uitbestedingen van taken en activiteiten is onder bepaalde omstandigheden een efficiënte vorm van de productie van (delen van) publieke goederen en diensten. Een uniforme verplichting tot aanbesteding (zoals bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand ten aanzien van re-integratieactiviteiten enige jaren heeft bevat) lijkt daarentegen juist aan een efficiënte afweging van kosten en baten van uitbesteding in de weg te staan. Kortom, voor zover er een les te trekken valt uit de bonte verzameling aan ervaringen en evaluaties, is die les dat een *incrementele aanpak* van hervormingen door de bank genomen meer kans van slagen heeft dan ingrijpende reorganisaties over de hele linie.

Een vroege vorm van NPM was de invoering van resultaatverantwoordelijke eenheden. Typisch een vorm van management, ontleend aan de praktijk van het bedrijfsleven; het was bijvoorbeeld een essentieel onderdeel van de reorganisaties van Thatcher in de jaren tachtig. Traditionele ambtelijke organisaties hebben vaak een zeer heterogene taakstelling, terwijl de verantwoordelijkheid voor ondersteunde functies zoals personeelsbeheer en financieel beheer elders is ondergebracht. Dit belemmert een meer prestatiegerichte vorm van management. Om deze belemmering op te heffen worden heterogene ambtelijke diensten omgebouwd tot eenheden met een homogene taakstelling en eigen ondersteunende functies. De Britse Civil Service bijvoorbeeld werd opgesplitst in enige honderden *agencies* met elk een specifieke taakstelling. De leiding van zo'n organisatorische eenheid is verantwoordelijk voor de prestaties die de eenheid levert. Te leveren prestaties worden van tevoren vastgelegd in een instructie die soms de wat misleidende naam '*management contract*' heeft. De manager is vrij de middelen die hem ter beschikking staan op de meest doelmatige manier te alloceren. Dit alles zou moeten resulteren in een betere afweging van kosten en baten. De verzelfstandigingsgolf die we in de

jaren tachtig en vooral negentig in Nederland zien, is ongetwijfeld mede door deze managementideeën geïnspireerd.

#### ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN EN DE REST

De Nederlandse bestuurlijke eenheid 'zelfstandig bestuursorgaan' komt niet voort uit de NPM-hervormingen, maar uit het publiekrecht. De term werd gemunt door Michiel Scheltema in zijn Groningse oratie (1974). De aanleiding voor Scheltema om zich met de bestuurlijke organisatie bezig te houden lag in zijn werk als wetgevingsjurist voor het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Hij was daarbij een verzameling organisaties tegengekomen die moeilijk plaatsbaar waren in het gebruikelijke rechtspersonenrecht. Een bonte verzameling zelfs, organisaties die op heel veel kenmerken van elkaar verschillen, maar dit gemeenschappelijk hebben dat zij onderdeel uitmaken van de rijksdienst, zonder (geheel) onder de zeggenschap van een minister te vallen.

In dat opzicht vormen zelfstandige bestuursorganen een inbreuk op de algemene grondwettelijke regel (artikel 44 Gw) dat een onderdeel van de rijksdienst steeds onder leiding van een minister staat. Er waren en zijn soms goede redenen om de zeggenschap van de minister in te perken of zelfs geheel op te heffen. Het klassieke voorbeeld is de Kiesraad: het zou onwenselijk zijn indien zelfs maar de schijn zou kunnen ontstaan dat politici verkiezingen langs die weg zouden kunnen beïnvloeden. Een ander klassiek voorbeeld was de in 1920 opgerichte Verzekeringskamer, thans opgegaan in De Nederlandse Bank. Indertijd werd de Verzekeringskamer – een marktautoriteit zouden we nu zeggen – opgericht als een alternatief voor het nationaliseren van het pensioen- en verzekeringswezen. Een eis die aan de regulering van de sector werd gesteld, was dat politici er geen enkele zeggenschap in zouden krijgen, opdat het toezicht beperkt zou blijven tot het doel waarvoor het was ingesteld: het veiligstellen van de solvabiliteit van verzekerings- en pensioenbedrijven.

Een meer algemeen motief dat aan de oprichting van zelfstandige bestuursorganen ten grondslag lag, was de gedachte dat politieke organen algemene regels dienen te formuleren, maar dat politici geen zeggenschap zouden moeten hebben over de toepassing van die regels in afzonderlijke gevallen. Dat laatste zou moeten worden voorbehouden aan zelfstandige ambtelijke organen. Dit om politieke willekeur bij de vaststelling van individuele rechtsposities te vermijden. Terzijde, deze vorm van ambtelijke zelfstandigheid van beschikkingverlening is algemeen gebruikelijk in veel Europese landen, ook zonder dat daar een wettelijke bepaling aan ten grondslag ligt.

Aldus was het onderscheidende kenmerk van het verschijnsel zelfstandig bestuursorgaan lange tijd staatsrechtelijk van aard – het ging om de juridische zelfstandigheid van een bestuursorgaan ten opzichte van de verantwoordelijke

minister of wethouder. Het orgaan kan op eigen gezag beslissingen nemen. In veel gevallen was een ZBO niet meer dan een college van benoemde leden. De financiën en het personeel van het ZBO bleven ondergebracht bij het ministerie. Eind jaren tachtig kwam er een verschuiving in het model van het ZBO. Een goed voorbeeld daarvan biedt de verzelfstandiging van de Dienst Studie-financiering tot de Informatiebeheergroep. Het aanvankelijke motief voor de instelling van dit ZBO was dat de beschikkingverlening (de centrale taak van de dienst) buiten de zeggenschap van de minister gebracht diende te worden. Tijdens het proces van verzelfstandiging kwamen steeds meer andere motieven naar voren. De verzelfstandiging zou moeten bevorderen dat de dienst veel 'bedrijfsmatiger' zou gaan werken (Kuiper e.a., 1991). Tijdens en vooral na de verzelfstandiging kwam dit motief steeds centraler te staan; de leiding van de organisatie experimenteerde met het concept van de 'hybride' organisatie: een instantie die enerzijds publieke taken verricht en anderzijds als een commercieel bedrijf op de markt opereert. Rond de eeuwwisseling werden de pogingen om commerciële activiteiten te verrichten gestaakt.

Een ander voorbeeld van de verschuiving van rechtsstatelijke naar economische motieven voor verzelfstandiging biedt het werk van de parlementaire commissie 'Vraagpunten', onder leiding van de toenmalige Kamervoorzitter Deetman. Onder de paraplu van deze commissie fungeerden twee subcommissies, de ene onder leiding van Wiegel, de andere onder leiding van Scheltema, die zich beide met verzelfstandiging bezighielden. De subcommissie-Scheltema, die ministeriële verantwoordelijkheid als onderwerp had, adviseerde tot verzelfstandiging van uitvoeringsdiensten teneinde een scheiding aan te brengen tussen beleid (algemene regelgeving) enerzijds, en uitvoering (toepassing van regels in individuele gevallen) anderzijds (Commissie Scheltema, 1993). De subcommissie-Wiegel bepleitte om redenen van efficiënte bedrijfsvoering de oprichting van kerndepartementen met daaromheen een schil van verzelfstandigde uitvoeringsdiensten (Commissie Wiegel, 1993). De tweede benadering heeft bij de groei van het aantal ZBO's meer navolging gekregen dan de eerste – zij het dat een algehele verbouwing van de rijksdienst naar het model kerndepartement-uitvoeringsdiensten niet tot stand gekomen is. In het model van de kerndepartementen herkent men het voorbeeld van de hervorming van de Britse Civil Service, met zijn grootschalige invoering van 'zelfstandige' *agencies* op grond van argumenten van bedrijfsvoering.

Al met al ontstonden er de afgelopen periode twee typen ZBO's. Het eerste was het zogeheten *onafhankelijke-gezaghebbende type*, waaronder de markt-autoriteiten, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De leidende gedachte die aan dit soort verzelfstandiging ten grondslag ligt, is dat opportunistische politici niet te vertrouwen zijn met taken op het terrein van markt-ordening en marktregulering.

Het tweede type is het *bedrijfs-ZBO*: ingesteld om een bepaalde taak zo bedrijfsmatig mogelijk uit te voeren, met als prototype het Kadaster. De leidende gedachte bij de instelling van dit tweede type ZBO is dat een organisatie die zelfstandig is, eerder efficiënt zal functioneren dan een organisatie die onderdeel uitmaakt van een departement. Over de houdbaarheid van deze laatste veronderstelling gaat het vervolg van dit hoofdstuk.

#### VERZELFSTANDIGING ALS MISVERSTAND

Zoals hiervoor al aangegeven: ‘zelfstandig bestuursorgaan’ is naar zijn oorsprong een staatsrechtelijke term met een publiekrechtelijke betekenis: de besluiten die het bestuursorgaan neemt vallen *niet onder de zeggenschap* van de minister. Veel van de ooit in het leven geroepen ZBO’s zijn niet meer of minder dan dat. Als we echter de als ZBO aangeduide organisaties bezien die tegenwoordig het meest in het oog springen, dan spelen daarbij nog ten minste twee andere vormen van zelfstandigheid een rol.

De tweede vorm van zelfstandigheid zou men kunnen aanduiden als ‘privaatrechtelijke zelfstandigheid’. De moderne zelfstandige bestuursorganisaties maken doorgaans geen deel uit van de rechtspersoon Staat, maar hebben een *eigen rechtspersoonlijkheid*. Daardoor kunnen zij, zonder tussenkomst van de minister, privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten en privaatrechtelijke rechtsgedingen voeren.

De derde vorm van zelfstandigheid zou men kunnen aanduiden als *bedrijfseconomische zelfstandigheid*. De begroting van een bestuursorganisatie met deze vorm van zelfstandigheid maakt geen onderdeel uit van het moederdepartement. Het financiële beheer van de organisatie heeft een baten-lastenstelsel en kan investeren en sparen. Een organisatieonderdeel van de rijksdienst dat alleen deze en niet beide andere vormen van zelfstandigheid heeft, heeft, krachtens de Comptabiliteitswet, de naam ‘agentschap’.

De drie vormen van zelfstandigheid komen in allerlei combinaties voor. Maar zoals gezegd, de spraakmakende grote zelfstandige bestuursdiensten beschikken over alle drie vormen van zelfstandigheid.

Naast deze variatie zijn er ook allerlei verschillen in de *mate* van zelfstandigheid. Instellingswetten kunnen allerlei bepalingen bevatten die de minister toch weer een zekere zeggenschap verschaffen over de besluiten die het ZBO neemt, over de begroting van het ZBO en zelfs over de privaatrechtelijke rechtshandelingen van het ZBO. Kortom, de zelfstandigheid van ZBO’s ten opzichte van hun moederdepartement vertoont tal van gradaties – tussen totale zelfstandigheid en sterke departementale controle. Men kan de ZBO’s dan ook niet alle over één kam scheren – niet in juridisch opzicht, maar ook niet in bedrijfseconomisch opzicht.

Het enkele feit dat een organisatieonderdeel 'zelfstandig' is, zegt niets over de mogelijkheden om eigen allocatieve afwegingen te maken, laat staan dat er dan steeds vanzelfsprekend prikkels zijn om *efficiënte* afwegingen te maken. In de bedrijfseconomische literatuur (Ter Bogt, 1998) duikt nogal eens het misverstand op dat ZBO min of meer synoniem is met het bedrijfseconomische ideaaltype van de 'homogene resultaatverantwoordelijke organisatie die wordt gefinancierd op basis van prestatie'. Het is echter weinig plausibel dat de inperking van de ministeriële zeggenschap over de besluiten van een bestuursorgaan consequenties heeft voor de bedrijfsmatige efficiency waarmee die beslissingen worden genomen. In de praktijk blijken ZBO's dan ook niet significant bedrijfsmatiger te functioneren dan departementen (Van Thiel, 2000).

Tijdens de voorbereiding van de hervorming van de Britse Civil Service speelde de veronderstelling dat onafhankelijkheid ten opzichte van de minister tot efficiency leidt, ook een tijd lang een rol. Thatcher heeft er toen persoonlijk op toegezien dat de te vormen *agencies* géén ZBO zouden worden, maar onder de (uiteindelijke) zeggenschap van de minister zouden blijven. Het model dat in het *Next Steps*-proces werd toegepast, lijkt dan ook veel meer op dat van een holding met semi-autonome bedrijfsonderdelen dan op dat van het ZBO (De Ridder, 1998). Ook in Nederland is inmiddels dat inzicht doorgebroken. Het agentschap – dat functioneert met bedrijfsmatige zelfstandigheid onder staatsrechtelijke ministeriële zeggenschap – wint het de laatste jaren van het ZBO. Een van de eerste zelfstandige bestuursdiensten, de Informatie Beheer Groep (IBG), is inmiddels omgevormd tot agentschap – zodat het als ZBO heeft opgehouden te bestaan.

#### DE ZBO-DISCUSSIE TUSSEN BEDRIJFSKUNDE EN STAATSRECHT

Terug naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Uit het voorgaande blijkt dat in het bestuurswetenschappelijke debat over het ZBO twee benaderingswijzen om de voorrang strijden: de publiekrechtelijke benadering en de bedrijfskundige benadering (Van der Steen & Van Twist, 2010). Men kan beide benaderingen zien als pendanten van de twee meer algemene stromingen binnen de hervormingsbeweging NPM: de Neo-Weberiaanse en de *managerial* stroming. In het ZBO-debat heeft de publiekrechtelijke benadering de oudste papieren. Het ZBO is immers een *juridisch* begrip: het is een onderdeel van de rijkdienst dat niet onder volledige zeggenschap van de minister staat. De oorspronkelijke argumentatie voor de instelling van ZBO's, zoals te vinden in bijvoorbeeld de visie van Scheltema en 'zijn' *Steekhoudend ministerschap*, is staatsrechtelijk en normatief van aard.

Indien vanuit de bedrijfskundige benadering wordt gepleit voor het gebruik van ZBO's, zal men op zijn minst moeten aantonen dat vermindering of afschaffing van ministeriële zeggenschap efficiencyvoordelen oplevert. Juist vanuit deze meer empirische invalshoek zou men een relativering van de betekenis van een formele doorbreking van de ministeriële zeggenschap verwachten. Immers, die zeggenschap is in de praktijk in hoge mate fictief: ministers kunnen de dagelijkse gang bij uitvoerende diensten niet of nauwelijks bepalen, zo kunnen wij regelmatig vernemen. De praktijk van de ministeriële sturing laat zien dat er tussen uitvoerende diensten enorme verschillen bestaan, verschillen die zich van juridische constructies weinig aantrekken. Dat laat zich fraai illustreren aan de hand van het voorbeeld van De Nederlandsche Bank NV. DNB was onder de oude Bankwet juridisch ondergeschikt aan de minister, zoals Lubberdink in zijn dissertatie (1982) heeft aangetoond, maar was de facto in hoge mate zelfstandig. Onder de nieuwe Bankwet is DNB een echte ZBO, maar wie de gang van zaken rond de overname van Fortis en de DSB-affaire volgde, zag hoe verweven de besluitvorming tussen DNB en het ministerie was.

Het idee dat ZBO gelijkstaat aan efficiency, berust op een misverstand. Er is inmiddels voldoende theoretisch en empirisch inzicht om deze stelling te onderbouwen. Juist vanuit een bedrijfskundige benadering van de organisatie van het openbaar bestuur zou men dat moeten inzien. De strekking van het Rob-rapport van indertijd – *dat men goed functionerende organisaties niet zomaar, uitsluitend vanwege een dogmatische visie op de organisatie van de rijksdienst, op de schop moet nemen* – kan dus zowel vanuit een juridische als vanuit een bedrijfskundige invalshoek worden onderschreven.

*Erwin Muller & Jos van Kemenade*

## INLEIDING

Criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg betekenen veel werk voor veel verschillende organisaties. Zij werken samen in complexe netwerken teneinde criminaliteit te voorkomen, veiligheid te realiseren, strafbare feiten op te sporen, verdachten te berechten en veroordeelden in detentie te nemen. In het vele werk van Korsten komen organisaties in het openbaar bestuur regelmatig terug. De Kluwer-serie redactiebundels 'Orde en Veiligheid' is deels gebaseerd op de bundelingen van kennis over organisaties in het openbaar bestuur die Korsten eerder heeft geredigeerd. Wij menen dat het in de lijn van het wetenschappelijk werk van Korsten is om dieper in te gaan op het netwerk van organisaties in het veiligheidsbestel.

In dit hoofdstuk schetsen wij enkele cruciale organisaties in het veiligheidsbestel. Naar ons oordeel is dat bestel verstrikt geraakt. In het bijzonder gaan wij in op het Rijk, de gemeenten en de politie. We beseffen dat vele andere organisaties ook een rol spelen in het veiligheidsbestel, zoals het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, detentieorganisatie, brandweer, GHOR, veiligheidsregio's, bijzondere opsporingsdiensten, inspecties, Koninklijke Marechaussee, reclassering, kinderbescherming, veiligheidshuizen enzovoort. De lengte van dit hoofdstuk maakt het niet mogelijk al deze organisaties te bespreken. Het toont echter nog meer de complexiteit van het huidige veiligheidsbestel. Voordat wij specifiek ingaan op de afzonderlijke organisaties, schetsen wij kort de bredere maatschappelijke context waarin deze organisaties moeten functioneren.

## THEMA'S IN DE VEILIGHEIDSZORG

Organisaties in de criminaliteitsbestrijding spelen een belangrijke rol in de brede veiligheidszorg. De afgelopen jaren hebben veiligheidszorg en veiligheidsorganisaties veel aandacht gekregen. De cruciale ontwikkelingen in dit veiligheidsveld zijn ook van belang voor de organisaties in de criminaliteitsbestrijding. Veiligheid is uitgegroeid tot een van de belangrijkste vraagstukken



voor publiek, media en politiek. In het openbaar bestuur is veiligheid de afgelopen jaren een kernelement geweest. Veiligheid is hot en sexy. Zij trekt veel aandacht. Dit is niet alleen gebaseerd op de toegenomen objectieve onveiligheid van de burgers. Het heeft een sterke relatie met verhoogde subjectieve onzekerheid en onveiligheid die de burgers (en bedrijven) ervaren.

De toegenomen aandacht voor veiligheid en veiligheidsbeleid betekent ook toegenomen wetenschappelijke aandacht, niet alleen van de criminologie en het recht, maar ook van veel andere disciplines, waaronder de bestuurskunde. Het is op dit moment bijna onmogelijk om een overzicht van de verschillende perspectieven of aspecten met betrekking tot veiligheid te bieden.

Veel aandacht wordt besteed aan de vraag of de intensiteit en de omvang van de bevoegdheden van veiligheidsorganisaties zijn toegenomen. Is de dreiging van (nieuwe) risico's, zoals terrorisme, een rechtvaardiging voor de toename van het aantal en de aard van de bevoegdheden van de verschillende veiligheidsorganisaties? Het lijkt zeker dat politie, justitie en inlichtingendiensten een sterke toename van het aantal bevoegdheden in de afgelopen jaren hebben gekend. Niet altijd is duidelijk of deze bevoegdheden daadwerkelijk nodig zijn. Het is ook niet altijd duidelijk voor welke dreiging deze bevoegdheden zijn toegekend. En het is niet altijd duidelijk of de uitbreiding van de bevoegdheden daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van onveiligheid. Het debat over veiligheid gaat vaak en veel over de precieze omstandigheden waarin elke organisatie gebruik mag maken van de nieuwe bevoegdheden. Het hele debat over de veiligheid heeft daarom een sterke juridische connotatie.

Een ander cruciaal punt in het debat over de veiligheid in een democratische staat betreft de vraag of er te veel inbreuk op de rechten van de burgers wordt gemaakt. Dat de bevoegdheden van alle betrokken organisaties zijn uitgebreid, lijkt duidelijk. Dat dit mogelijk leidt tot een verdere schending van de fundamentele rechten van de burgers, lijkt geen twijfel. Het debat gaat over de vraag of deze bevoegdheden wettig, legitiem en noodzakelijk zijn. Kan de staat intensief inbreuk maken op de rechten van een individu om de massa te beschermen? En welke waarborgen zijn beschikbaar voor diegenen die geconfronteerd worden met de uitoefening van deze bevoegdheden? Verschillende kampen hebben zich gevormd rond de antwoorden op deze vragen. Een leger van mensenrechtenspecialisten beschouwt de inbreuken op de fundamentele rechten te veel en te vergaand. Een ander leger van vooral politici, politie, openbare aanklagers en inlichtingendiensten beweert dat de huidige bedreiging van de veiligheid het noodzakelijk maakt de individuele rechten van burgers te schenden.

Een thema dat steeds meer aandacht krijgt in de wetenschappelijke literatuur over de veiligheid is de mate waarin de staat een voortdurende verantwoordelijkheid heeft om veiligheid te realiseren voor zijn burgers. Traditioneel werd veiligheid gezien als een van de onderscheidende kerntaken van



de overheid. De overheid heeft het monopolie op geweld. De laatste decennia is er een explosieve toename van de particuliere beveiligingsindustrie te zien. In veel landen zijn delen van de veiligheidszorg geprivatiseerd en is het aantal particuliere beveiligingsmedewerkers veel groter dan het aantal publieke veiligheidsmedewerkers. Dit leidt tot vragen over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, maar ook over kwaliteit, beheer en controle. Is de veiligheidszorg een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur of gewoon een product?

De vraag hoe veilig of onveilig het is, vormt ook een belangrijk aspect in de wetenschappelijke debatten over veiligheid. Cijfers over veiligheid leiden altijd tot discussie. Wie heeft die cijfers verzameld, wie heeft deze geanalyseerd en welke onderwerpen worden behandeld? Er is geen duidelijk beeld over hoe veilig of onveilig het is. Hoewel er vele officiële cijfers zijn, is er altijd discussie over de interpretatie. Informatie en kennis over veiligheid betekenen macht en autoriteit. De persoon die kan bepalen wat de formele cijfers zijn, beslist welk beleid succesvol is en welk beleid niet. Het is onnodig om te zeggen dat dit belangrijke organisatorische en machtsaspecten in zich bergt.

De samenwerking tussen alle organisaties die betrokken zijn bij veiligheid is een ander cruciaal thema. Veel organisaties zijn betrokken bij veiligheid. In elk land is het veiligheidsbestel anders georganiseerd. Elke organisatie heeft verschillende bevoegdheden. De verantwoordelijkheden van deze organisaties verschillen en er is enige overlapping van die verantwoordelijkheden. Er zijn intensieve en complexe samenwerkingsregelingen om effectief samen te werken en te coördineren. De complexiteit van deze samenwerking leidt niet altijd tot goede resultaten.

Een belangrijk onderwerp in de wetenschappelijke literatuur over de veiligheid is het risico-denken. Dat is sinds een paar jaar dominant geworden in het veiligheidsbeleid. Het is nu vooral belangrijk om onveiligheid te voorkomen. Veiligheidsrisico's moeten worden vermeden en voorkomen. Dit betekent dat op basis van risicoanalyse inschattingen worden gemaakt welke personen, situaties, plaatsen en processen het grootste risico zijn, en dat vervolgens preventieve maatregelen worden getroffen. Deze preventieve maatregelen zijn vaak gerelateerd aan bevoegdheden om informatie te verzamelen over deze personen, situaties, plaatsen en processen voordat het risico werkelijkheid is geworden. Dat betekent nu vaak dat persoonlijke informatie wordt verzameld zonder dat een concrete verdenking van een strafbaar feit aanwezig is. In het verleden waren veiligheidsorganisaties gericht op het reageren na een misdrijf. De focus van veel veiligheidsorganisaties is nu verschoven naar de preventie van risico's.

De mate van verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor hun eigen veiligheid is ook een onderwerp dat regelmatig wordt beschreven. De staat is momenteel in veel landen de eerstverantwoordelijke voor veiligheid. Hoewel in sommige landen delen van de veiligheidszorg zijn geprivatiseerd,

blijft er een cruciale publieke verantwoordelijkheid. Het is echter al langer duidelijk dat de overheid alléén niet in staat is om ervoor te zorgen dat alle risico's worden voorkomen en bestreden. Burgers en bedrijven moeten ook een rol spelen in de veiligheidszorg. De vraag is hoe ver deze verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven kan gaan. Kan van alle burgers worden verwacht dat zij preventieve maatregelen treffen? Hoe kan een gelijkwaardig niveau van veiligheid worden bereikt voor zowel de rijkere als de armere burgers? Deze vragen leiden tot ingewikkelde discussies over de verantwoordelijkheid van overheid, burgers en bedrijven voor veiligheid.

#### ORGANISATIES IN DE VEILIGHEIDSZORG

Wij concentreren ons hier op de huidige organisatie van Rijk, gemeenten en politie, maar zijn ons zeer bewust van het feit dat ten aanzien van elk van deze (veiligheids)organisaties vergaande en minder vergaande veranderingen worden voorgesteld. Wij schetsen deze organisaties om duidelijk te maken in welke complexiteit in Nederland tot beleid en uitvoering ten aanzien van veiligheid gekomen moet worden.

##### *Rijk*

In Nederland zijn verschillende departementen intensief betrokken bij criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg. Primair zijn dit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Justitie. In Nederland bestaat (nog) geen ministerie van Veiligheid.

De minister van BZK heeft – samen met de minister van Justitie – een integrale verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Nederland. Binnen hun ministeries worden nationale veiligheidsbeleidsplannen gemaakt. De minister van BZK maakt – samen met de minister van Justitie – afspraken met de politie over prestatiedoelstellingen. Cruciale delen van het beheer van de politie zijn belegd bij BZK. Dit beheer omvat financiën, personeel, materieel en allerlei organisatieaspecten. De invloed van beide ministeries op het dagelijks beheer van de politie is sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Crisis- en rampenbeheersing is ook een essentieel onderdeel van de verantwoordelijkheid van BZK, evenals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Het ministerie van BZK heeft tevens een zekere verantwoordelijkheid voor de bestrijding van terrorisme. Hoewel de minister van Justitie de eerstverantwoordelijke voor terrorismebestrijding is, kent de minister van BZK ook verantwoordelijkheid voor het voorkomen en bestrijden van terrorisme. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding is gedeeltelijk onderworpen aan de minister van BZK. Het beheer van het Korps Landelijke Politiediensten vindt plaats binnen dit ministerie. De benoeming van burgemeesters in Nederland is een verant-

woordelijkheid van de minister van BZK. Aangezien de burgemeester op lokaal niveau een belangrijke rol heeft op het terrein van veiligheid, heeft de minister van BZK op deze manier enige invloed. Binnen het ministerie van BZK functioneert een Inspectie Openbare Orde en Veiligheid voor het toezicht op en de controle van het veiligheidsbeleid en de criminaliteitsbestrijding in Nederland. Deze inspectie houdt toezicht op de politie en gemeenten ten aanzien van hun rol in het veiligheidsbeleid.

Het ministerie van Justitie is primair verantwoordelijk voor de rechtshandhaving en terrorismebestrijding. Dit ministerie is het bevoegd gezag van het Openbaar Ministerie, dat grotendeels een onafhankelijke rol heeft. Het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie formuleren richtlijnen om de handhaving door de politie en bijzondere opsporingsdiensten te reguleren. Dit ministerie is tevens politiek verantwoordelijk voor de rechterlijke macht. De rechterlijke macht bestaat in Nederland zowel uit rechters als uit het Openbaar Ministerie. Daarnaast vallen ook de gevangenen onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie, alsook het Nederlands Forensisch Instituut. De minister van Justitie is de eerstverantwoordelijke minister voor terrorismebestrijding. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding valt niet alleen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, maar ook van de minister van Justitie. De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in Nederland is grotendeels de politieke verantwoordelijkheid van dit ministerie.

Naast deze beide ministeries spelen de ministeries van Algemene Zaken, van Wonen, Wijken en Integratie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een rol in de criminaliteitsbestrijding. De bredere veiligheidszorg is mede de verantwoordelijkheid van de ministeries van Defensie, van Buitenlandse Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Al deze departementen hebben op een deelterrein van criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg een zekere verantwoordelijkheid. In twee onderdelen van de ministerraad, namelijk de Raad voor Veiligheid en de Rechtsorde en de Raad voor de Nationale Veiligheid wordt geprobeerd tot afstemming en coördinatie tussen de betrokken departementen te komen.

Veel departementen in Nederland hebben dus een verantwoordelijkheid voor veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding. Het is overbodig te zeggen dat dit leidt tot intensieve coördinatie en soms ook tot intensieve bureaupolitieke conflicten. Eigenlijk kan geen van de ministeries onafhankelijk vergaande beslissingen over veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding nemen. Er is altijd samenwerking met andere ministeries noodzakelijk. Binnen de Nederlandse regering heeft geen minister het gezag over een andere minister. Zelfs de minister-president moet tot gezamenlijke beslissingen komen. Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de premier en andere ministers. De minister-president is eerste onder gelijken. Het resultaat van deze compromis-

structuur is dat slechts kleine veranderingen in het veiligheidsbeleid kunnen worden gerealiseerd. Deze veranderingen kunnen dan wél rekenen op brede steun van politiek, ambtenaren en deskundigen.

### *Gemeenten*

De meer dan vierhonderd gemeenten in Nederland spelen een belangrijke rol in het veiligheidsbeleid. De Nederlandse lokale overheid is de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centrale actor in het veiligheidsbeleid. De burgemeester in Nederland heeft het gezag over de politie en de brandweer. In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en politiefchef en in het vijfhoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie, politiefchef, brandweercommandant en de regionaal geneeskundige functionaris worden vele aspecten van sociale en fysieke veiligheid besproken.

De positie van burgemeester in de Nederlandse Grondwet is bijzonder. Hij is een officiële instantie benoemd door de Kroon. Hij is niet rechtstreeks door het volk gekozen, hoewel de gemeenteraad nu een bijna bindende voordracht doet aan de minister van BZK. Niet de burgemeester, niet het college van burgemeester en wethouders, maar de gemeenteraad is het hoofd van de Nederlandse gemeente. Niettemin zijn de belangrijkste bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid toevertrouwd aan de burgemeester.

De burgemeester heeft verschillende rollen met betrekking tot veiligheid. Hij heeft gezag over de politie en de brandweer. Hij heeft de bestuurlijke leiding tijdens rampen en crises. Hij kan veel bevoegdheden uitoefenen om de openbare orde te herstellen of een verstoring van de openbare orde te voorkomen. De burgemeester ontvangt veel (vertrouwelijke) informatie over veiligheidsaspecten. De burgemeester speelt een belangrijke rol in het driehoeksoverleg met de officier van justitie en de politiefchef. De burgemeester neemt deel aan het regionaal college, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de regiopolitie. In sommige gevallen is de burgemeester ook korpsbeheerder, voorzitter van de veiligheidsregio en voorzitter van de brandweerregio en van de regio van de medische hulpdiensten. De burgemeester coördineert de bestuurlijke handhaving. De burgemeester krijgt doorzettingsmacht om andere organisaties te bewegen om activiteiten te realiseren voor specifieke personen.

In de Nederlandse praktijk zien we dat de burgemeesters deze rollen heel anders vervullen. Sommige burgemeesters treden als een sheriff op en pakken alle veiligheidsproblemen van hun burgers direct en repressief aan. Sommige kiezen ervoor om boven alle partijen in het veiligheidsbestel te blijven staan en via overreding en stimulering de veiligheid te verbeteren. Andere proberen te helpen bij specifieke personen en zorgen voor een sterke samenwerking tussen alle betrokken organisaties. En natuurlijk zijn veel combinaties van taakuitvoering mogelijk. Het is sterk afhankelijk van de persoonlijkheid van de

burgemeester, de omvang van de onveiligheid in de gemeente en de externe druk (van gemeenteraad, media en burgers) hoe de burgemeester zijn rol in het veiligheidsbestel invult.

### *Politie*

De Nederlandse politie bestaat uit 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Een regionaal politiekorps is verantwoordelijk voor de politiezorg in een bepaald gebied. De grootte van een regionaal politiekorps is afhankelijk van factoren als bevolkingsomvang, criminaliteitsniveaus en bebouwingsdichtheid. Elke regionaal korps is op zijn beurt verdeeld in een aantal districten of divisies. Het gezag over de politie in Nederland is verdeeld over de burgemeester en de officier van justitie. Bij gezag gaat het om de vraag wat de politie moet doen. De burgemeester heeft het gezag over de politie voor zover het gaat over de openbare ordehandhaving en de hulpverlening. De officier van justitie heeft het gezag over de politie als het gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en criminaliteitsbestrijding. De scheiding tussen de openbare ordehandhaving en hulpverlening, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en criminaliteitsbestrijding begint echter steeds meer te vervagen. Daarom is het noodzakelijk dat de burgemeester en de officier van justitie samen met de politiechef in het driehoeksoverleg een en ander goed met elkaar afstemmen. Het beheer over de politie is formeel in handen van het regionaal college, een overlegorgaan van alle burgemeesters van de regio aangevuld met de hoofdofficier van justitie. De burgemeester van de grootste gemeente fungeert als korpsbeheerder en voorzitter van het regionaal college. De korpsbeheerder vormt op dit moment de centrale actor ten aanzien van het beheer van de Nederlandse politie.

De organisatie en werking van de politie in Nederland is gebaseerd op de Politiewet 1993. In deze wet zijn de taken en (een deel van) de bevoegdheden van de politie beschreven. In artikel 2 worden de taken van de Nederlandse politie weergegeven: handhaving van de rechtsorde en verlenen van assistentie aan degenen die hulp nodig hebben. De handhaving van de rechtsorde bestaat uit de handhaving van het strafrecht en de handhaving van de openbare orde. Zoals hiervoor vermeld heeft de burgemeester het gezag over de politie als het gaat om handhaving van de openbare orde en het Openbaar Ministerie als het gaat om strafrechtelijke handhaving van de wet. De politie heeft dus twee directe bazen, de burgemeester en de officier van justitie. Zij zijn verantwoordelijk voor de activiteiten van de politie. De officier van justitie is formeel het hoofd van het strafrechtelijk onderzoek, hoewel natuurlijk veel taken en bevoegdheden worden overgedragen aan politieofficieren. Ervaren politieofficieren zijn ook vaak hulpofficier van justitie en in die hoedanigheid kunnen zij sommige taken van de officier van justitie uitvoeren.

## VERBETERING VAN HET VEILIGHEIDSBESTEL

Het veiligheidsbestel in Nederland is complex. Vele organisaties hebben een rol in het Nederlandse veiligheidsbestel. Deels is dit historisch gegroeid, deels is dit tot stand gekomen om de macht ten aanzien van veiligheidsorganisaties te spreiden. De bestuurlijke drukte rond het veiligheidsbestel is groot en op sommige terreinen te groot. De coördinatielast is intensief. De bureaupolitieke conflicten op dit terrein zijn te frequent. De effectiviteit van het veiligheidsbestel is niet optimaal. Er bestaat een breed gedragen wens om het veiligheidsbestel te verbeteren.

Het idee van een ministerie van Veiligheid komt met enige regelmaat op in het debat over het politie- en veiligheidsbestel in Nederland. Hoewel een dergelijk ministerie enkele jaren geleden dichtbij leek, is het jarenlang in een diepe la verdwenen. Twee commissies onder leiding van Elco Brinkman hebben in het recente verleden de mogelijkheden en beperkingen van een dergelijk ministerie verkend. De huidige noodzaak tot verdergaande bezuinigingen na de kredietcrisis plaatst deze optie weer prominent op de agenda. Een van de door het kabinet-Balkenende IV ingestelde ambtelijke werkgroepen 'Brede heroverwegingen' schetste in april 2010 als volgt de optie van het samenvoegen van (delen van) de ministeries van BZK en Justitie:

'Het bestuur op het veiligheidsdomein kan krachtiger worden en besparingen kunnen worden gerealiseerd door (delen van) de departementen van Justitie en BZK bijeen te brengen. Het gaat daarbij in ieder geval om de departementale kerntaken die betrekking hebben op rechtshandhaving, opsporing en criminaliteitsbestrijding (met inbegrip van de preventie daarvan), handhaving van de openbare orde, bestuurlijke aanpak van de onveiligheid, de politie, crisisbeheersing, veiligheidsregio's, terrorismebestrijding (waaronder de coördinerende rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding), radicalisering, nationale veiligheid en de rechtspraak. Hiervoor bestaan verschillende modellen. In deze variant kunnen de inlichtingendienst en de opsporing en vervolging niet onder één ministeriële verantwoordelijkheid wordt gebracht, aangezien dit (staatsrechtelijk) ongewenste gevolgen zou hebben.'<sup>20</sup>

Het concept veiligheid is nu vooral sectoraal vormgegeven. Iedere sector in de samenleving of het openbaar bestuur kent zijn eigen veiligheidsproblemen en veiligheidsorganisatie. Samenwerking komt moeizaam tot stand. Betrokkenen in de verschillende sectoren beginnen te beseffen dat een intersectoraal of breed perspectief op veiligheid noodzakelijk is. Veiligheid dient dan

20. Rapport van de ambtelijke werkgroep Veiligheid en terrorisme (werkgroep nr. 15 in het kader van de 'Brede heroverwegingen' van het kabinet-Balkenende IV), Den Haag, april 2010, 9.

te worden opgevat als een samenbundeling van het voorkomen van risico's die een burger in het bestaan of functioneren kunnen bedreigen. Er kan pas worden gesproken van een veilige situatie indien alle reëel denkbare risico's gemitigeerd zijn. Niet alleen de risico's om het slachtoffer te worden van strafbare feiten, maar ook het risico om door een terroristische organisatie te worden aangevallen of het risico slachtoffer te worden van een omvangrijke brand of ramp. Deze brede visie op het concept veiligheid veronderstelt dat alle betrokkenen daadwerkelijk kunnen en willen kijken buiten de grenzen van hun eigen sectoren.

Dit brede perspectief op veiligheid impliceert tevens dat de veiligheidszorg een meer integraal karakter zou moeten krijgen om effectief en efficiënt met de problematiek te kunnen omgaan. De veiligheidszorg zal met andere woorden een meer organisatorisch integraal karakter moeten krijgen. De afgelopen jaren hebben we gezien dat samenwerking en coördinatie tussen organisaties in de veiligheidszorg niet zonder problemen zijn. Organisatorische veranderingen naar een meer integrale veiligheidszorg gaan heel langzaam.

Voor de organisatie van veiligheid betekent dit naar ons oordeel een nauwere samenwerking tussen de bij de verschillende vormen van onveiligheid betrokken organisaties. Wij pleiten daarom hier voor een grondige herziening van het veiligheidsbestel. Daarvoor zijn twee modellen het meest voor de hand liggend: een nieuw ministerie van Veiligheid en een samenvoeging van delen van de huidige ministeries van Justitie en van BZK.

### *Ministerie van Veiligheid*

Er komt een ministerie van Veiligheid dat verantwoordelijk is voor de organisatie en het beleid ten aanzien van politie (inclusief KLPD en Koninklijke Marechaussee – voor zover het politietaken betreft), brandweer, ambulances, inlichtingen- en veiligheidsdienst, detentie, openbare ordehandhaving, rechtshandhaving (inclusief het Openbaar Ministerie), terreurbestrijding, rampenbestrijding en crisismanagement. De uitvoeringstaken kunnen op afstand van dit beleidsministerie worden vormgegeven. In dit ministerie van Veiligheid worden onderdelen van de huidige ministeries van BZK en van Justitie bij elkaar gevoegd. De delen die overblijven (zoals openbaar bestuur, ambtenarenzaken, Koninkrijksrelaties, wetgeving) kunnen worden samengevoegd tot een nieuw ministerie van Bestuur en Recht.

Het ministerie van Veiligheid richt zich primair op sociale veiligheid en secundair op fysieke veiligheid. De elementen van fysieke veiligheid bij bijvoorbeeld de ministeries van VROM, van VenW en van LNV blijven daar bestaan, maar de minister van Veiligheid kent ten aanzien van deze vormen een coördinerende bevoegdheid. Alle elementen van veiligheid onderbrengen in een ministerie zou leiden tot een onwerkbaar geheel. Het ministerie van Defensie blijft zich richten op de externe, buitenlandse veiligheid, terwijl het



ministerie van Veiligheid zich richt op de interne binnenlandse veiligheid. Aangezien er nauwe verbanden bestaan, is er intensief overleg tussen de beide ministers. Met deze beperkingen ontstaat geen geheel integraal ministerie van Veiligheid. Wel kan hiermee worden gepoogd de beleidsactiviteiten ten aanzien van de sociale veiligheid beter bij elkaar te brengen.

Moet het OM worden gescheiden van de zittende magistratuur? Dat is een moeilijke en fundamentele discussie waarbij bezien moet worden in hoeverre het OM effectief en efficiënt zijn werk kan doen in de rechtszaal indien het formeel en beheersmatig valt onder een ander ministerie dan de zittende magistratuur. Naar ons oordeel zal dat in de dagelijkse praktijk weinig tot geen verschil maken. Het OM heeft op dit moment eerder een eigenstandige onafhankelijke rol ten opzichte van de zittende magistratuur dan dat het integraal onderdeel is van de rechterlijke macht. Een zekere organisatorische scheiding zal naar onze overtuiging dan ook niet leiden tot een andere relatie met de zittende magistratuur. Wel is wezenlijk dat het OM voldoende onafhankelijkheid heeft en kan hebben ten opzichte van de politie en de minister. De huidige praktijk waarin het OM functioneert is daarvoor goed hanteerbaar.

Het ministerie van Veiligheid heeft een cruciale taak in de voorbereiding op rampen en crises. Ook bij de besluitvorming tijdens rampen en crises heeft de minister van Veiligheid een doorslaggevende stem, met uitzondering van situaties waarin sprake is van nationale crises waarbij meerdere ministeries betrokken zijn. Dan dient de minister-president te beslissen welk departement de leiding krijgt bij de aanpak van de crisis. Dat kan vanzelfsprekend ook het ministerie van Veiligheid zijn. De kans daarop is groter in vergelijking met het heden, aangezien in het ministerie van Veiligheid meer organisaties op het terrein van veiligheid zijn geïntegreerd. In afstemming tussen de minister-president en de minister van Veiligheid dienen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen beiden verdeeld te worden.

Op regioniveau wordt de huidige ontwikkeling naar veiligheidsregio's doorgezet en zal zelfs nog een stapje verder moeten worden gebracht. Brandweer, geneeskundige hulporganisaties en politie worden op hetzelfde schaalniveau georganiseerd. Deze drie staven van de veiligheidsregio zullen door één bestuur worden aangestuurd. De aparte besturen voor elke kolom kunnen daarmee worden opgeheven. In het bestuur zitten de (gekozen) burgemeesters uit de regio, de hoofdofficier en een door de minister van Veiligheid benoemde veiligheidsvoorzitter.

Het veiligheidsbestuur wordt verantwoordelijk voor het regionale overkoepelende beleid voor alle veiligheidsaangelegenheden, inclusief het beleid ten aanzien van rampenbestrijding en crisismanagement. Het gezag en de beslissingsbevoegdheid over exacte inzet en optreden van brandweer, politie en geneeskundige dienst zal op lokaal niveau blijven liggen. De burgemeester zal op lokaal niveau overleggen met de geografisch verbonden officier van



justitie, de lokale politiechef en de lokale brandweerchef over het lokale veiligheidsbeleid.

Elke veiligheidsregio maakt eigen prestatieafspraken met de minister van Veiligheid over alle aspecten van veiligheid. De thema's waarop de afspraken worden gemaakt, kunnen op centraal niveau in overleg met de regio's worden bepaald. Bij de exacte invulling van de afspraken moet echter rekening worden gehouden met de regionale omstandigheden. Dit betekent dat de afspraken in goed overleg moeten worden gemaakt en niet moeten worden opgelegd.

Natuurlijk is een dergelijk voorstel niet zonder kritiek. Worden met een dergelijk ministerie alle veiligheidsproblemen opgelost? Natuurlijk niet, maar het maakt een betere coördinatie en afstemming en vooral besluitvorming ten aanzien van cruciale aspecten van de veiligheidszorg beter mogelijk. Niet alleen bij crisismanagement en rampenbestrijding, maar ook bij andere vormen van veiligheidszorg. De grenzen tussen verschillende organisaties zijn minder intensief. Uiteindelijk is er één minister en één secretaris-generaal die daadwerkelijk knopen kunnen doorhakken.

#### *Samenvoeging van de ministeries van BZK en van Justitie*

Een variant op de hiervoor geschetste ontwikkeling is een samenvoeging van beide bestaande ministeries zonder dat een nieuw ministerie ontstaat en zonder dat een ander ministerie overblijft. Alle taken en onderdelen van de huidige ministeries zouden dan in een ministerie bij elkaar worden gebracht. De hiervoor genoemde functies zijn dan allemaal in een ministerie samengevoegd. Dat kan leiden tot een optimale samenwerking en effectiviteit ten aanzien van de verschillende vraagstukken op het gebied van veiligheid. Naast alle veiligheidsfuncties worden ook de andere onderdelen van beide ministeries samengevoegd, zoals wetgeving, asielaangelegenheden, openbaar bestuur, ambtenarenzaken, Koninkrijksrelaties enzovoort. Dit zal leiden tot een megaministerie waarin vele functies en taken bij elkaar zullen komen. Het maakt het mogelijk daadwerkelijk vergaande veranderingen en verbeteringen te realiseren op het terrein van het veiligheidsbestel.

Als nadeel van een dergelijk ministerie wordt genoemd dat sprake is van een te grote bundeling van macht. De benoemingen van burgemeesters, officieren van justitie, politiechefs en vele anderen vinden dan plaats vanuit een ministerie. Van een zekere vorm van checks and balances is dan naar het oordeel van sommigen geen of onvoldoende sprake meer. De macht ten aanzien van veiligheid is vergaande macht die diep kan ingrijpen in levens en grondrechten van burgers. Bij velen in Nederland bestaat de wens om een dergelijke vergaande macht niet in handen van slechts één organisatie en één politiek verantwoordelijke te leggen. Spreiding van macht over veiligheidsbeslissingen garandeert een betere afweging van de verschillende belangen.

## AFSLUITING

Het veiligheidsbestel is complex. Het veiligheidsbestel is zelfs zo complex dat het verstrikt is. Te veel organisaties hebben te veel taken en bevoegdheden in te complexe samenwerkingsverbanden en bij te onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Verbeteringen in het veiligheidsbestel zijn nodig en noodzakelijk. Op regionaal niveau is al een vergaande verandering gerealiseerd door de invoering van veiligheidsregio's. Maar het is ook noodzakelijk te komen tot een institutionele verandering op landelijk niveau, waarvoor wij twee modellen hebben geschetst: een nieuw ministerie van Veiligheid en een samenvoeging van de bestaande ministeries van BZK en van Justitie. Beide modellen hebben voor- en nadelen. De keuze voor een van deze modellen is vooral afhankelijk van de vraag welk belang voorrang moet krijgen. Als het belang van een effectief veiligheidsbeleid met zo gering mogelijk coördinatie-last domineert, is de samenvoeging van beide ministeries het meest geëigend. Als het belang van zorgvuldige checks and balances in het veiligheidsbestel doorslaggevend is, dan ligt een nieuw ministerie van Veiligheid naast een combinatie van de overblijvende delen van de ministeries van BZK en van Justitie meer voor de hand.

En als beide modellen om bestuurlijke en/of staatsrechtelijke redenen te ingrijpend worden geacht, zou ten minste een beperkte uitruil van taken tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie kunnen worden overwogen, waarbij bijvoorbeeld terrorismebestrijding onder BZK kan worden gebracht en grondwetszaken onder Justitie. De komende kabinetsperiode is het geëigende moment om deze fundamentele institutionele keuzes te maken. Het veiligheidsbestel is te belangrijk om verstrikt te blijven.

## AANGEHAALDE LITERATUUR

- Aardema, H., *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om heen*, Alphen aan den Rijn 2010.
- Aardema, H., *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005.
- Aardema, H., *Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Den Haag 2004.
- Aardema, H. & A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet..., in: H. Bekke e.a., *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Den Haag 2010.
- Aardema, H. & A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, Den Haag 2005.
- Abma, K., A.F.A. Korsten e.a., Vergelijking van bestuurskrachtmetingen, in: A.F.A. Korsten, K. Abma & J.M.L.R. Schutgens (red.), *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft 2007, 225-241.
- Abma, T. & R. in 't Veld, *Beleid en wetenschap*, in: T. Abma & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam 2001, 13-38.
- Allison, G.T., *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*, Boston 1971.
- Almond, G.A. (red.), *Comparative politics today – A world view*, New York 2004.
- Arentsen, M.J., *Evaluatie van de MJA-1 en MJA-2 – Deel a, Evaluatie vanuit het perspectief van de overheid*, Enschede 2004.
- Bagchus, R., *De leer en de praktijk*, in: W. Kickert e.a., *Liefde voor het openbaar bestuur en liefde voor de bestuurskunde*, liber amicorum voor Arthur Ringeling, Delft 2007, 179-181.
- Balogun, J. & G. Johnson, From intended strategies to unintended outcomes: the impact of change recipient sensemaking, in: *Organization Studies*, 2005, 26(11), 1573-1601.
- Barkhuysen, T., L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag 2007.
- Beer, M. & N. Nohria, Cracking the code of change, in: *Harvard Business Review*, mei/juni 2000, 113-141.
- Bekke, A.J.G.M., *Duurzaamheid en dynamiek – Over het nut van veranderen van instituties en organisaties*, Leiden 2003.
- Bekke, H., K. Breed & P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Den Haag 2009.
- Bekker, R., *Liaisons dangereuses – Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*, Leiden 2009.

- Bekkers, V., Virtual policy communities and responsive governance – Redesigning online debates, in: *Information Polity*, 2004, 9(3/4), 193-204.
- Bekkers, V., H. Beunders, A. Edwards & R. Moody, *De digitale lont in het kruitvat*, Den Haag 1990.
- Bemelmans-Videc, M.L., *Bekwamen in besturen – Over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*, Nijmegen 1993.
- Bennett, L. & R. Entmann, Mediated politics – An introduction, in: L. Bennett & R. Entmann (eds.), *Mediated Politics – Communication in the Future of Democracy*, Cambridge 2001, 1-29.
- Berge, J.B.J.M. ten, *Decentraliseren met commissies*, Den Haag 1978.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer e.a., *Effecten van herindeling*, Groningen 1995.
- Berglund, S., *Putting politics into perspective – A study of the implementation of EU public utilities directives*, Utrecht 2009.
- Bessant, J., R. Kaplinsky & R. Lamming, Putting supply chain learning into practice, in: *International Journal of Operations and Productions Management*, 2003, 23(2), 167-184.
- Beyme, K. von, Walking on two legs – Comparative politics in East and West, in: H. Daalder (red.), *Comparative European Politics – The Story of a Profession*, Londen 1997, 206-215.
- Bimber, B., *Information and American Democracy – Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge 2003.
- Bisschop, L., K. Buijink, S. de Kimpe & M. Noordegraaf, *Politieleiderschap*, Cahiers Politiestudies 14, 2010.
- Blom, M. e.a., *Verdacht van criminaliteit – Allochtonen en autochtonen nader bekeken*, Den Haag 2005.
- Boedeltje, M., *Draagvlak voor interactief bestuur – Fictie of feit?*, Universiteit Twente, Enschede 2009.
- Bogt, H.J. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Capelle aan den IJssel 1998.
- Boin, A., *Crafting Public Institutions – Leadership in two prison systems*, Londen 2001.
- Boin, A. & P. 't Hart, Leiderschap in het ambtelijk apparaat: naar een evenwichtige benadering, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, 4, 175-188.
- Bouckaert, G., D. Hoet e.a., *Prestatiemeetsystemen in de overheid – Een internationale vergelijking*, Brugge 2000.
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie – Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag 2002.
- Bovens, M. & P. 't Hart, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick 1996.
- Bovens, M. & P. 't Hart, Fiascoes and Affairs – Administrative problems and political turbulence, in: *Beleid en Maatschappij*, 1991, 18(1), 1-7.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001.
- Braam, A. van, m.m.v. M.-L. Bemelmans-Videc, *Leerboek bestuurskunde: A – Tekstboek*, Muiderberg 1986.
- Brasz, H.A., *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*, Amsterdam 1986.
- Brasz, H.A., A. Kleijn & J. in 't Veld, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, 's-Gravenhage 1969.
- Breeuwsma, C.M., E. Helder, E. Niemeijer e.a., *Arob-praktijken*, Deventer 1984.
- Breeuwsma, C.M., E. Helder, E. Niemeijer & M. Oosting, *Beeld van de Arob-bezwaarschriften-procedure*, Deventer 1982.

- Bressers, J.Th.A., Implementing sustainable development – How to know what works, where, when and how, in: William M. Lafferty (ed.), *Governance for Sustainable Development – The Challenge of Adapting Form to Function*, Cheltenham 2004, 284-318.
- Bressers, J.Th.A., Th. de Bruijn & V. Dinica, *Evaluatie van MJA-2 – Deel b, Evaluatie vanuit het perspectief van het MJA2-Platform*, Enschede 2004.
- Bressers, J.Th.A. & W.A. Rosenbaum, Innovation, learning and environmental policy – Overcoming ‘A plague of uncertainties’, in: *Policy Studies Journal*, 2000, 28/3, 523-539.
- Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A.Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen/Maastricht 1993.
- Brink, G. van den, Th. Jansen & D. Pessers (red.), *Beroepszeer – Waarom Nederland niet goed werkt*, Meppel 2005.
- Brugge, T. ter, J. Veltman, H.E. Bröring e.a., *Kroongeschillen en het nieuwe bestuursprocesrecht*, Deventer 1991.
- Brunsson, N., *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement – Over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag 2008 (derde druk).
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten & W.P.C. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming en management*, Alphen aan den Rijn 1996.
- Bruijn, T. de, H. Bressers, K. Lulofs & A. van der Veer, *Evaluatie Milieuconvenanten*, Enschede 2003.
- Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, *Onderzoek burgemeester Maastricht*, 8 januari 2010.
- Buuren, P.J.J. van, H. Bolt & M. Scheltema, *Kroonberoep en AROB-beroep*, Deventer 1981.
- Caluwé, L. de, Culturen veranderen – Slotopmerkingen op de themabijdragen, in: *M&O (Management en Organisatie)*, themanummer ‘Cultuurverandering: mythe en realiteit’, 2009, 3, 113-123.
- Camps, T., K. Walter & A. Korsten, Horizonwetgeving – Een nieuwe ‘coloradokever’, in: *Bestuur*, 1982, 4, 10-13.
- Centrum Publieksparticipatie, Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming, *Kamerstukken II 2008/09*, 29 385, nr. 7.
- Chesbrough, H., *Open Innovation – The new imperative for creating and profiting from technology*, Boston 2006.
- Clarke, Colin & Tony Payne (red.), *Politics, Security and Development in Small States*, Londen 1987.
- Colebatch, H.K. & B.A. Radin, Mapping the Work of Policy, in: H.K. Colebatch (ed.), *The Work of Policy – An International Survey*, Lanham 2006, 217-226.
- Commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam 2008.
- Commissie evaluatie Awb III (commissie-Ilsink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag 2007.
- Commissie evaluatie Awb II (commissie-Boukema), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag 2001.
- Commissie evaluatie Awb I (commissie-Polak), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, Den Haag 1996.
- Commissie Kohnstamm, *Een herkenbare staat – Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, Kamerstukken II 2003/04, Interdepartementaal beleidsonderzoek nr. 1*, Den Haag 2004.

- Commissie Scheltema, *Steekhoudend ministerschap* – Rapport van de eerste bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 40 en 41, Den Haag 1993.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie-Elverding), *Sneller en beter*, Den Haag 2008.
- Commissie Wiegel, *Naar kerndepartementen* – Rapport van de derde bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 1992/93*, 21 427, nrs. 51 en 52, Den Haag 1993.
- Cornelissen, E., P. Frissen, S. Kensen & T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur*, Den Haag 2007.
- Cornips, J., *Invloed in interactie – Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*, Universiteit Twente, Enschede 2008.
- Crinice Le Roy, R., *De vierde macht*, Den Haag 1969, derde druk 1975.
- Daalder, H. (red.), *Comparative European politics – The story of a profession*, Londen 1997.
- Daalder, H., De ontwikkeling van het Nederlandse politieke bestel, in: Th.L. Bellekom e.a. (red.), *Inleiding Staatskunde*, Leiden/Alphen aan den Rijn 1991, 49-85.
- Daalder, H., *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1964.
- Denters, S.A.H., Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? – Prestatiemeting in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid, in: *Beleidswetenschap*, 2001, 15(4), 356-371.
- Denters, B. & L.E. Rose, Towards Local Governance?, in: B. Denters & L.E. Rose (eds.), *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, Palgrave 2005, 246-262.
- Denters, B. & L.E. Rose, Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur? (serie 'Veranderend lokaal bestuur in vergelijkend perspectief'), in: *Bestuurswetenschappen* 2004, 58, 373-390.
- Denters, B., O. van Heffen e.a. (red.), *The rise of interactive governance and quasi-markets*, Dordrecht 2003, 91-110.
- Denters, S.A.H. & P.A.T.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland – Burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum 1998.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong e.a., *Kwaliteit van gemeenten – Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*, 's-Gravenhage 1990.
- Derksen, W. & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland – Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1989.
- Derksen, W., A. Korsten e.a. (red.), *De praktijk van onderzoek – Problemen bij onderzoek van politiek, bestuur en beleid*, Groningen 1988.
- Derksen, W., J.A. Drift, R. van der Giebels & C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten – Een beleidsrapport*, Leiden/Amsterdam 1987.
- Derksen, W., A.F.A. Korsten & Th.H.M. de Beer (red.), *Lokaal bestuur in Nederland – De pluriforme werkelijkheid binnen één wettelijk kader*, Alphen aan den Rijn 1985.
- Dhondt, S., K. ten Have & K. Kraan, *Werken voor de overheid – Ontwikkelingen in de kwaliteit en productiviteit van het overheids personeel: 1984-2009*, Den Haag 2009.
- Dijkgraaf, E., J.M. de Jong, M. Spijkerman & O. Tanis, *Effectiviteit convenanten energiebeleid*, Rotterdam 2009.
- Dinten, W. van, *Met gevoel voor realiteit – Over herkennen van betekenis bij organiseren*, Delft 2002.
- Dobbinga, E., *Weerbarstigheid van organisatiecultuur – Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne managementinstrumenten*, Delft 2001.

- Dommen, Edward, What is a Microstate?, in: Edward Dommen & Philippe Hein (eds.), *States, Microstates and Islands*, Londen 1985, 1-16.
- Dommen, Edward & Philippe Hein (red.), *States, Microstates and Islands*, Londen 1985.
- Donk, W.B.H.J. van de, Wetenschap, beleid en politiek – Contouren van een nieuw cont(r)act, in: O. van Heffen & M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Alphen aan den Rijn 1993.
- Dooren, F. van, *Het leven van Machiavelli*, inleiding bij Machiavelli's *De Heerser*, Amsterdam 1981 (vierde druk), 19-31.
- Duursma, Jorri, *Self-Determination, Statehood and International Relations of Micro-States – The Cases of Liechtenstein, San Marino, Monaco, Andorra and the Vatican City*, Leiden 1994.
- Eddy, D.M., Performance measurement: problems and solutions, in: *Health Affairs*, 1998, 17(4), 7-25.
- Edelenbos, J., *Proces in vorm – Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht 2000.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming – Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht 2002.
- Edwards, A., *De gefaciliteerde democratie – Internet, de burger en zijn intermediairen*, Utrecht 2003.
- Eeten, M.E. van, *Techniek van de onmacht – Fatalisme in politiek en technologie*, Den Haag 2010.
- Ehrhardt, D., *Der Begriff des Mikrostaats im Völkerrecht und in der internationalen Ordnung*, Aalen 1970.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tiel 2002.
- Enevoldsen, M.K., *Theory of environmental agreement and taxes – CO<sub>2</sub> policy performance in comparative perspective*, Aarhus 2003.
- Entrèves, A.P. d', *The notion of the state – An introduction to political theory*, Oxford 1967.
- Faber, K.A., *Reïntegratie volgens plan – Een onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van het gebruik van het instrument trajectplan bij reïntegratie*, Den Haag 2009.
- Finer, S.E., *The history of government forms earliest times* (drie delen), Oxford 1997-2003.
- Fleurke, F., *Van bestuurskunde naar bestuurspraktijk revisited*, Amsterdam 2009.
- Floor, J.W.G., *Beschouwingen over de bevordering van de volkshuisvesting*, Leiden 1971.
- Flyvbjerg, B., *Rationality and power – Democracy in practice*, Chicago 1998.
- Fox, C., Reinventing Government As Postmodern Symbolic Politics, in: *Public Administration Review*, 1996, 56(3), 256-261.
- Freeman C. & B.-A. Lundvall (red.), *Small Countries Facing the Technological Revolution*, Londen 1988.
- Frissen, P.H.A., *Gevaar verplicht*, Amsterdam 2009.
- Frissen, P.H.A., *De versplinterde staat – Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*, Alphen aan den Rijn 1991.
- Gaay Fortman, B. de & A. de Ruijter, *Van overkant tot overkant – Onderzoek naar aard en aanpak van de IOB-evaluatie van het Nederlands Afrikabeleid Bilateraal 1998-2006*, Den Haag 2008.
- Ganghof, S., Promises and pitfalls of veto player analysis, in: *Swiss Political Science Review*, 2003, 9(1), 1-2.
- Gawthrop, L., *Public Sector Management, Systems and Ethics*, Bloomington 1984.



- Gerhards, J. & D. Rucht, Mesomobilization – Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany, in: *The American Journal of Sociology*, 1992, 98(3), 555-596.
- Geul, A., *Beleidsconstructie in perspectieven*, Den Haag 2006.
- Geurts, J.L.A., P.A.M. Vermeulen & S.L. Hart, Schudden aan de boom van zekerheden – Business performance management en de base of the pyramid, in: T. Wentink (red.), *Business Performance Management – Sturen op prestatie en resultaat*, Amsterdam 2008, 108-123.
- Gils, G.H.C. van & F.L. Leeuw, *Leren van evalueren op de apenrots – Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag 2010.
- Glasbergen, P., In de klem van de angst – Culturele pluriformiteit, beleidscultuur en planningsdenken, in: P. Thoenes e.a. (red.), *De crisis als uitdaging – Opstellen over heden en toekomst van de verzorgingsstaat*, Amsterdam 1984, 51-65.
- Goffman, E., *The Presentation of Self in Everyday Life*, Londen, herdruk 1990.
- Goodin, R.E., M. Rein & M. Moran, The Public and its Policies, in: idem (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford 2006, 3-35.
- Goodnow, F.J., *Politics and administration – A study in government*, New York 1900.
- Goverde, H., Participatie tussen recept en illusie, in: *Landschapsarchitectuur en Stedenbouw in Nederland, 2003-2007*, Wageningen 2007, 102-105.
- Grand, J. Le, *The Blair Legacy?*, Londen 2006.
- Grint, K., *The Arts of Leadership*, New York 2000.
- Gunsteren, H. van, *Vertrouwen in democratie – Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam 2006.
- Gunsteren, H. van, *Stoppen – U kunt het, U wilt het, U doet het niet*, Amsterdam 2003.
- Gunsteren, H. van, *The Quest for Control – A Critique of the Rational-central-rule Approach in Public Affairs*, Londen 1976.
- Harden, S. (red.), *Small is Dangerous – Micro States in a Macro World, Report of a Study Group of the David Davies Memorial Institute of International Studies*, New York 1985.
- Hargrove, E.C., *The President as Leader – Appealing to the better angels of our nature*, Lawrence 1998.
- Hargrove, E.C. & J.C. Glidewell, *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence 1990.
- Hart, P. 't, *Hervormend leiderschap in het openbaar bestuur*, Utrecht 2000.
- Hart, P. 't, *Groupthink in Government – A study of small groups and policy failure*, Amsterdam 1990.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap – Regeren na de revolutie*, Amsterdam 2004.
- Hart, P. 't, P. de Jong & A.F.A. Korsten, *Groepsdenken in het openbaar bestuur – Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn 1991.
- Hayek, F.A., *Law, legislation and liberty – The political order of a free people*, Londen 1979.
- Hayek, F.A., *The road to serfdom*, Londen 1944.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne e.a., *Help! een burgerinitiatief*, Den Haag 2007.
- Hein, Philippe, The Study of Microstates, in: Edward Dommen & Philippe Hein (eds.), *States, Microstates and Islands*, Londen 1985.
- Hendriks, F., *Vitale democratie – Theorie van democratie in actie*, Amsterdam 2006.
- Hendriks, F., *Reinheid en democratie – Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Utrecht 2005.
- Hendriks, F. & Th.A.J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën – De stroperige staat bij nader inzien*, Assen 1998.



- Henry, G.T., Influential Evaluations, in: *American Journal of Evaluation*, 2003, 24, 515-524.
- Henry, G.T. & M.M. Mark, Beyond use – Understanding evaluation's influence on attitudes and actions, in: *American Journal of Evaluation*, 2003, 24, 293-314.
- Héritier, A., The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes – Regulatory policy as a patchwork, in: *Journal of European Public Policy*, 1996, 3, 149-176.
- Héritier, A., D. Kerwer, C. Knill, D. Lehmkuhl, M. Teutsch & A.C. Douillet, *Differential Europe – The European Union impact on national policymaking*, Lanham 2001.
- Hester, Randolph T. jr., Community Design, in: *Neighborhood Space*, Stroudsburg 1974, 173-176 en 180-183.
- Homan, Th., Organisatioeroest en de kunst van het nietsdoen, in: M. Dubbeldam & W. Goedmakers (red.), *De lerende adviseur*, Amsterdam 2009, 46-60.
- Homan, Th., *Wolkenridders – Over de binnenkant van organisatieverandering*, Heerlen 2006.
- Homan, Th., *Organisatiedynamica – Theorie en praktijk van organisatieverandering*, Den Haag 2005.
- Hood, C., The 'New Public Management' in the 1980s: variation on a theme, in: *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 20(2/3), 93 e.v.
- Hoogerwerf, A., *Elites in de democratie – De verleiding van de politicus*, Alphen aan den Rijn 1997.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst – Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn 1995.
- Hoppe, R., Policy Analysis, Science, and Politics – From Speaking Truth to Power to Making Sense Together, in: *Science & Public Policy*, 1999, 26(3), 201-210.
- Hoppe, R., *De broosheid van debat en argumentatieve beleidsanalyse*, Enschede 1998a.
- Hoppe, R., De onafwendbaarheid van de argumentatieve wending, in: R. Hoppe & A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, 's-Gravenhage 1998b, 13-52.
- Hout, E. van, *Zorg in spagaat – Management van hybride, maatschappelijke organisaties*, Den Haag 2007.
- Huberts, L.W.J.C., *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving – Wie de schoen past...*, Amsterdam 2005.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB), *Concept programmering evaluatieonderzoeken*, Den Haag 2003.
- ITAFIT, *Changes in the Institutional roles – Chain Computerisation in the Danish Health Care Sector*, Casestudy, First Draft 2001.
- Janis, I.L., *Victims of Groupthink – A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Boston 1972.
- Johnson, K., L.O. Greenesid, S.A. Toal e.a., Research on Evaluation Use – A Review of the Empirical literature from 1986 to 2005, in: *American Journal of Evaluation*, 2009, 30(3), 2009, 377-410.
- Jones, B.D. & F.R. Baumgartner, *The Politics of Attention – How Government Prioritizes Problems*, Chicago 2005.
- Kaeding, M., *Better regulation in the European Union – Lost in Translation or Full Steam Ahead? The transposition of EU transport directives across member states*, Leiden 2007.
- Kaeding, M., Determinants of Transposition Delay in the European Union, in: *Journal of Public Policy*, 2006, 26, 229-253.
- Kane, J., H. Patapan & P. 't Hart (red.), *Dispersed Democratic Leadership – Origins, Dynamics, and Implications*, Oxford 2009.

- Kickert, W.J.M., *Public Management Reforms in The Netherlands – Social Reconstruction of Reforms, Ideas and Underlying Frames of Reference*, Delft 2000.
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn & J.F. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*, Londen 1997.
- Kingdon, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York 1984.
- Klandermans, B., Mobilization and participation – Social-psychological expansions of resource mobilization theory, in: *American Sociological Review*, 1984, 49, 583-600.
- Klijn, E.-H., *It's the management, stupid! – Over het belang van management bij complexe management-vraagstukken*, Den Haag 2008.
- Knaap, Peter van der, Arno Korsten, Katrien Termeer & Mark van Twist (red.), *Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Utrecht 2004.
- Kool, D. de, *Monitoring in beeld – Een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Rotterdam 2007.
- Korsten, A.F.A., Van vertrouwen vragen naar vertrouwen winnen, in: A. Korsten & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag 2006, 139-162.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Den Haag 2005.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Heerlen/Maastricht 2004.
- Korsten, A.F.A., Dynamisch bestuur – Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing, in: P. van der Knaap e.a. (red.), *Trajectmanagement*, 2004, 231-251.
- Korsten, A.F.A., *Cultuur met een FORS postuur*, speech bij ministerie van Economische Zaken bij verschijnen van gelijknamig rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, 2004.
- Korsten, A., *Betere beleidstoetsing*, in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, 24(30), 21 e.v.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur – Een beschouwing over bestuurskundige heuristiek: perspectieven op de toekomst van gemeenten*, Deventer 1988.
- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid, in: *Bestuur*, 1985, 4(8), 12-19.
- Korsten, A.F.A., *Wat is goed genoeg? – Benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Amsterdam 1983.
- Korsten, A.F.A., De uitvoering van beleidsbeëindiging, in: *Bestuurswetenschappen*, 1983, 37(1).
- Korsten, A.F.A., *Regeling en ontregeling in de lokale democratie*, Den Haag 1981.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur – Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, 's-Gravenhage 1979.
- Korsten, A. & M. Schoenmaker, *Sterke colleges – De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, 's-Gravenhage 2008.
- Korsten, A.F.A., K. Abma & J.L.M.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft 2007.
- Korsten, A. & S. van de Laar, *De kus en de oorvijg – Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, Amsterdam 2007.
- Korsten, A. & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag 2006.
- Korsten, A.F.A. & H. Aardema, *De vallende burgemeester – Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag 2006.
- Korsten, A.F.A. & G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Utrecht 2005.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens & L.J.M.N. Sonnenschein, *Shared Services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Den Haag 2004 (tweede druk).

- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen 2002.
- Korsten, A.F.A. & F.L. Leeuw (red.), *Handleidingen in het openbaar bestuur*, themanummer van *Bestuurskunde*, 1997, 6(8).
- Korsten, A.F.A. & M. Noordegraaf, *Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap*, in: M. Noordegraaf, A.B. Ringeling & F.J.M. Zwetsloot (red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum 1995, 20-52.
- Korsten, A.F.A., A.F.M. Bertrand, P. de Jong & J.M.L.M. Soeters (red.), *Internationaal-vergelijkend onderzoek*, Den Haag 1995.
- Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1993.
- Korsten, A.F.A. e.a. (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen 1993.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht 1992.
- Korsten, A.F.A., F. Kluijtmans, T.W.P.M. van der Krogt & A. Sorber, *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, 's-Gravenhage 1991.
- Korsten, A.F.A. & Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde – Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen 1988.
- Korsten A.F.A. & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid – Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden 1986.
- Korsten, A.F.A. & J. Kropman, *Participatie en politiek – Verslag van een onderzoek naar effecten van inspraak bij streekplanontwikkeling voor Midden-Gelderland*, Nijmegen 1977.
- Kuiper, G.M., J.J. van Vliet, e.a., *Verzelfstandiging, publiek of privaat?*, Deventer 1991.
- Lako, C.J. & M.S. de Vries, *Prestatiemeting voor robuust en effectief beleid*, in: *Bestuurskunde*, 2009, 18(4).
- Lawton, A. & A. Doig, *Researching Ethics for Public Service Organizations – The View from Europe*, in: *Public Integrity*, 2006, 8(1), 11-34.
- Lazzarini, S., F. Chaddad & M. Cook, *Integrating supply chain and network analyses – The study of netchains*, in: *Journal on Chain and Network Science*, 2001, 1(1), 7-22.
- Lepak, D.P. & S.A. Snell, *The human resource architecture – Toward a theory of human capital allocation and development*, in: *Academy of Management Review*, 1999, 24, 31-48.
- Leviton, L.C. & E.F.X. Hughes, *Research on the utilization of evaluations – A review and synthesis*, in: *Evaluation Review*, 1981, 5, 525-549.
- Lieshout, B., *Kleine methodologie voor de vergelijkende politicologie*, in: *Acta Politica*, 1983, 3, 307-325.
- Lijphart, A., *Patterns of democracy, government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven 1999.
- Lijphart, A., *The comparable-cases strategy in comparative research*, in: *Comparative Political Studies*, 1975, 8, 158-177.
- Lijphart, A., *Comparative politics and the comparative method*, in: *American Political Science Review*, 1971, 65, 682-693.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968/2007.
- Lindblom, C.E., *The Science of Muddling Through*, in: J.M. Shafritz & A.C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Pacific Grove (Cal.) 1987 (tweede druk), 263-275.

- Lindblom, C.E., Tinbergen on Policy-Making, in: *The Journal of Political Economy*, 1958, 66(6), 531-538.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy*, New York 1980.
- Lubberdink, H.G., *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Deventer 1982.
- Lyons, M., *Lyons Inquiry into Local Government. Place Shaping – A shared ambition for the future role of local government*, final report, Londen 2007.
- Marseille, A.T., *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Groningen 2010.
- Marseille, A.T., *De zitting bij de bestuursrechter – Een onderzoek naar het belang van de zitting voor een adequate afdoening van bestuursrechtelijke rechtsprocedures*, Den Haag 2009.
- Mastenbroek, E., *The politics of compliance – Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*, Wageningen 2007.
- Mayne, J., M.L. Bemelmans-Videc, J. Hudson & R. Conner (red.), *Advancing Public Policy Evaluation – Learning from International Experiences*, Amsterdam 1992.
- Menzel, D.C. & K.J. Carson, A review and assessment of empirical research on public administration ethics – Implications for scholars and managers, in: *Public Integrity*, 1999, 1(3), 239-264.
- Metze, M., *Veranderend getij – Rijkswaterstaat in crisis*, Amsterdam 2010.
- Meulen, M. van der, *Achter de schermen – Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managers in de zorg en bij de politie*, Delft 2009.
- Meyer, J.W. & B. Rowan, Institutional Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony, in: W.W. Powell & P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizations Analysis*, Londen 1991.
- Mierlo, J.G.A. van, *De wereld gaat aan beleid ten onder... – Over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen*, Maastricht 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Van het oude werken – De dingen die voorbij gaan – Het nieuwe werken bij het rijk*, 's-Gravenhage 2010.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De evaluatiefunctie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: wie doet wat?*, Den Haag 2010.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations – A synthesis of the research*, Englewood Cliffs 1979.
- Montfort, A.J.G.M. van (red.), *Geheel volgens de regels – Een inleiding recht voor bedrijf en overheid*, Den Haag 2009.
- Montfort, C.J. van, Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand, in: *Tijdschrift voor toezicht*, 2010, 1(1), 6-20.
- Montfort, C.J. van, *Besturen van het onbekende – Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Den Haag 2008.
- Montfort, C.J. van, *Ruimte voor goed bestuur*, Den Haag 2004.
- Montfort, C.J. van, A. Michels & M. van der Steen, Tussen willen en weten: het cynisme voorbij, in: *Bestuurskunde*, 2008, 17(2), 56-60.
- Moore, M.H., Police Leadership: The impossible dream?, in: E. Hargrove & J. Glidewell (eds.), *Impossible Jobs in Public Management*, Lawrence 1990, 73-90.
- Morçöl, G., Positivist beliefs among policy professionals: An empirical investigation, in: *Policy sciences*, 2001, 34(3), 381-402.

- Mulder, H.P. e.a., Gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid, in: *Beleidswetenschap*, 1991, 5(3), 203-227.
- Murray, D.J., Public Administration in the Microstates of the Pacific, in: Edward Dommen & Philippe Hein (eds.), *States, Microstates and Islands*, Londen 1985, 185-203.
- Nationale Ombudsman, 'We gooien het de inspraak in' – Een onderzoek naar de uitgangspunten van behoorlijke burgerparticipatie, Den Haag 2009.
- Nederveen, J., *Ruimtelijke inpassing van lijninfrastructuur – Een onderzoek naar de geschiktheid voor het beoordelen van lijninfrastructuurontwerpen*, TU Delft, Delft 2007.
- Nelissen, N., H. Goverde & N. van Gestel (red.), *Bestuurlijk vermogen – Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum 2000.
- Nelissen, N.J.M., *Beleidsvrijheid bij welstandsadviesering – Een onderzoek naar de beoordeling van bouwplannen door organisaties van welstandszorg*, Zeist 1989.
- Nelissen, N.J.M. & B. Verfürden, *Gemeentelijke monumentenzorg op de rails? – Een onderzoek naar de uitvoering van de gemeentelijke monumentenzorg*, Amsterdam 1989.
- Nilsson, S., *From Higher Education to Professional Practice*, Linköping 2007.
- Nispen tot Pannerden, F.K.M. van, *Het dossier heroverweging*, Delft 1993.
- Noordegraaf, M., Professional Sense-Makers – Managerial Competencies amidst Ambiguity, in: *International Journal of Public Sector Management*, 2000, 13(4), 306-318.
- Noordegraaf, M., M. Veenswijk & J. Vermeulen, Culturen identificeren – Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, 2004, 13(3) (themanummer 'Cultuur'), 102-109.
- Noordegraaf, M., A.B. Ringeling & F.J.M. Zwetsloot, *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Bussum 1995.
- Oakerson, R.J., *Governing local public economies – Creating the civic metropolis*, Oakland 1999.
- O'Reilly, T., *What is web 2.0 – Design patterns and business models for the next generation of software*, 2005 ([www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what\\_is\\_web-20.html](http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what_is_web-20.html)).
- O'Reilly, T., *The Architecture of Participation*, 2004 ([www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture\\_of\\_participation.html](http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/articles/architecture_of_participation.html)).
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York 1992.
- Parsons, T., *The social system*, Londen 1952.
- Parsons, W., *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Chettenham/Lyme 1995.
- Pawson, R., Realist Evaluation & Realist Synthesis, *QMSS Seminar*, Nicosia, september 2006.
- Pawson, R. & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen 1997.
- Peper, B., *Een dolend land – Over de politieke architectuur van Nederland*, Amsterdam 2002.
- Peppel, R.A. van de, Additionele effecten van netwerksturing – De investering waard?, in: *Bestuurskunde*, 2004, 13/2, 66-76.
- Peters, B.G., *Comparative Politics – Theory and method*, New York 1998.
- Poelje, G.A. van, *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn, eerste druk 1942, derde druk 1964.
- Poelje, G.A. van, *Inleiding tot het bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn 1937 (eerste druk).
- Pollitt, C. & G. Bouckaert, *Public management reform – A comparative analysis*, Oxford 2004.

- Pope, J., *National Integrity Systems – The Transparency International Source Book*, Berlijn 2000.
- Pressman, J.L. & A.B. Wildavsky, *Implementation – How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley 1973.
- Pröpper, I.M.A.M., *De aanpak van interactief beleid – Elke situatie is anders*, Bussum 2009.
- Pröpper, I.M.A.M., J. Cornips, J. de Jong & E. Weststeijn, *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd – Onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de raad van toezicht van het Inspraakpunt, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 2008.
- PUMA/OECD, *Issues and developments in public management, Survey 1996-1997*, Parijs 1997.
- Putnam, R.D., *Bowling alone – The collapse and revival of American community*, New York 2000.
- QA+, *Dit is een passend instrument – Bestuurskundige verkenning inzake instrumentatievraagstukken*, VROM/DGM, Den Haag 2002 (niet gepubliceerd).
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij*, Den Haag 2009.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag 2010.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur – Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, commentaar op het rapport *Een herkenbare staat* van de werkgroep Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, Den Haag 2004.
- Raadschelders, J.C.N., *Handbook of administrative history*, New Brunswick 1998.
- Randma-Liiv, T., Small States and Bureaucracy – Challenge for Public Administration, in: *Trames*, 2002, 6(4), 374-389.
- Ridder, J. de, Verzelfstandiging en het primaat van de politiek – De Britse executive agency, in: *Beleid en Maatschappij* 1998, 25(3), 125-142.
- Ringeling, A.B., *Tussen distantie en betrokkenheid – Een bericht aan de tovenaarsleerlingen*, Delft 2007.
- Ringeling, A.B., Dynamiek van de overheidsbemoedening: groei in tal en last, in: J.W. de Beus & J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*, Meppel 1984, 117-137.
- Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen aan den Rijn 1978.
- Rittel, H.W.J. & M.M. Webber, *Dilemmas in a general theory of planning* (paper), Berkeley 1972.
- Romeijn, M., *Compliance with EU Social Policy – Work in Progress*, Nijmegen 2008.
- Rose, R., The art of writing about politics, in: H. Daalder (ed.), *Comparative European politics – The story of a profession*, Londen 1997, 127-139.
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme – om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn 1988.
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen – Crisisbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam/Dieren 1984.
- Rosenthal, U. & A. Docters van Leeuwen, *Ambtelijke vertellingen, over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Utrecht 2000.
- Rubens, W., Y. de Jong & G. Prozee, *Nieuwe vormen van onderwijs voor veranderende studenten*, Utrecht 2006.
- Ruscio, K., *The Leadership Dilemma in Modern Democracy*, Northampton 2004.
- Sabatier, P.A., The Need for Better Theories, in: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 1999, 3-17.
- Scheltema, M., *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen, 1974.



- Schutgens, J.M.L.R. & A.F.A. Korsten. Bestuurskrachtmeting in de Maaslandgemeenten, in: A.F.A. Korsten, K. Abma & J.M.L.R. Schutgens (red.), *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft 2007, 55-83.
- Schuyt, C.J.M., *Een beroep op de rechter – Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale-verzekeringsrecht*, Deventer 1978.
- Simon, H.A., *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York 1947/1997.
- Sloterdijk, P., *Kritiek van de cynische rede*, deel 1, Amsterdam 1984.
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid – Ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn 1987.
- Snow, D., E. Rochford, S. Worden & R. Benford, Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation, in: *American Sociological Review*, 1986, 51(4), 464-481.
- Sondeijker, S.A.G.C., *Imagining Sustainability – Methodological building blocks for transition scenarios*, Rotterdam 2009.
- Sondeijker, S.A.G.C., J.L.A. Geurts, J. Rotmans & A. Tukker, Imagining Sustainability – The added value of transition scenarios in transition management, in: *Foresight*, 2006, 8(5), 15-30.
- Steen, M. van der & M. van Twist, *Veranderende vernieuwing – Op weg naar vloeibaar bestuur*, Den Haag 2010.
- Steenhoven, K. van der e.a., Meerwaarde van bestuurskunde vanuit overheidsperspectief, in: *Bestuurskunde*, 2008, 17(2), 47-55.
- Stein, L. von, *Handbuch der Verwaltungslehre* (2 Aufl.), Stuttgart 1876, 47; opgenomen in: N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft – Bestandsaufnahme und Entwurf*, Keulen/Berlijn 1966.
- Steijn, A.J., Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar, in: *Rijksambtenaren voor de toekomst*, Ministerie van BZK, Den Haag 2009, 30-45.
- Steijn, B., Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak – Over ambtenaren en hun motivatie, in: *Tijdschrift voor HRM*, 2006, 9(4), 69-84.
- Steukenberg, B. & M. Kaeding, 'As time goes by' – Explaining the transposition of maritime directives, in: *European Journal for Political Research*, 2009, 48, 432-454.
- Storper, M., Regional 'worlds' of production, learning and innovation in the technology districts of France, Italy and the USA, in: R. Rutten & F. Broekema (eds.), *The Learning Region – Foundations, State of the Art, Future*, Cheltenham 2007, 15-58.
- Sunstein, C., *Why Societies Need Dissent*, Cambridge 2003.
- Tao, J.L., Policy Work at the Local Level in the United States: Whispers of Rationality, in: H.K. Colebatch (ed.), *The Work of Policy – An International Survey*, Lanham 2006, 199-216.
- Teisman, G.R., *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement – Publiek Management in Ontwikkeling*, Delft 2001.
- Termeer, C.J.A.M., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid – Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Den Haag 1993.
- Terry, L.D., Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy – A response to Bellone and Goerl's reconciling public entrepreneurship and democracy, in: *Public Administration Review*, 1993, 53(4), 393-395.
- Thiel, S. van, *Bestuurskundig onderzoek – Een methodologische inleiding*, Den Haag 2009.

- Thiel, S. van & F.L. Leeuw, De prestatieparadox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, 2003, 17(2), 123 e.v.
- Thiel, S. van, *Quangocratization – Trends, causes and consequences*, Utrecht 2000.
- Tjeenk Willink, H.D., De raad in de staat – Algemene beschouwingen, in: Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Den Haag 2010, 17-48.
- Tyler, T.R., *Why people obey the law*, Princeton 2006.
- Tocqueville, A. de, *Democracy in America*, Chicago 2000 (orig. 1835/1840).
- Toonen, T., Resilience in Public Administration – The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a PA Perspective, in: *Public Administration Review*, maart/april 2010, 193-202.
- Toonen, T., The Unitary State as a System of Co-governance – The case of the Netherlands, in: *Public Administration*, Londen 1990, 281-296.
- Toonen, T., Monocentrisme, polycentrisme en de economie van het openbaar bestuur – Het werk van Vincent Ostrom, in: A.F.A. Korsten & Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde*, Leiden 1988, 105-126.
- Toonen, T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage 1987.
- Toonen, T., Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking, in: W. Derksen & A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1985, 312-328.
- Toonen, T., M. van Dam e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Assen 1998.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks & R. Weterings, *Omtrent interactieve besluitvorming – Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*, voorstudie t.b.v. Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag 1999.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten & C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder – Positie en functioneren in een veranderend bestuur*, 's-Gravenhage 1994.
- Tops, P.W. e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle (zeven delen)*, Delft 1991.
- Toshkov, D., *Between Politics and Administration – Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe*, Leiden 2009.
- Trommel, W., *Gulzig bestuur*, Den Haag 2009.
- Tsebelis, G., *Veto players – How political institutions work*, Princeton 2002.
- Twist, M.J.W. van, *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*, Den Haag 2010.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing – Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag 1994.
- Vall, M. van de, *Sociaal beleidsonderzoek – Een professioneel paradigma*, Alphen aan den Rijn 1980.
- Van Naem & Partners, *Sterke staaltjes van bestuurskracht – Bestuurskrachtmonitor Limburg*, Woerden 2004.
- Veld, R.J. in 't, *Verandering en bestuur*, Nijmegen 1982.
- Veld, R.J. in 't, L. Schaap, C.J.A.M. Termeer & M.J.W. van Twist (red.), *Autopoiesis and configuration theory – New approaches to societal steering*, Alphen aan den Rijn 1991, 67-79.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap – Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2002.
- Verba, S., K.L. Schlozman & H.E. Brady, *Voice and equality – Civic voluntarism in American politics*, Cambridge 1995.
- Volberda, H., *De flexibele onderneming*, Alphen aan den Rijn 2004.



- Vries, J. de & P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations – Over Srebrenica, de kredietcrisis en ander beleidsfiasco's*, Amsterdam 2010.
- Vries, M.S. de, *The Importance of Neglect in Policy-Making*, Palgrave Macmillan 2010.
- Vries, M.S. de, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Nijmegen 2005.
- Wagener, F., *Neubau der Verwaltung*, Berlijn 1974 (tweede druk).
- Waldo, D., *The administrative state – A study of the political theory of American public administration*, New York 1948.
- Watson, T., Professions and Professionalism – Should We Jump Off the Bandwagon, Better to Study Where It Is Going?, in: *International Studies of Management and Organization*, 2002, 32(2), 93-105.
- Weick, K.E., *The Social Psychology of Organizing*, New York 1979 (tweede druk).
- Weick, K.E. & R.E. Quinn, Organizational Change and Development – Episodic and Continuous Changing, in: Jaap J. Boonstra (red.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester 2004.
- Werkgroep Inspraak, *Advies Werkgroep Inspraak. Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk*, Den Haag 2006.
- Wildavsky, A., *The Art and Craft of Policy Analysis*, Houndmills 1979.
- Wildeboer Schut, J.M. & S. Hoff, *Geld op de plank – Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Den Haag 2007.
- Wren, J.T., *Inventing Leadership – The challenge of democracy*, Northampton 2007.
- Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht – Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Den Haag 2009.



## OVER DE AUTEURS

**Prof. dr. Harrie Aardema** is partner bij advies- en managementbureau BMC en bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland. Hij publiceerde onder meer de boeken *Voorbij de hypocratie* (2010), *Control voor leiders* (2007), *Stille waarden* (2005, oratie), *Verbindend leiderschap* (2004), *Doorwerking van BBI* (2002, proefschrift) en *Contextmanagement* (2000). Werkte vanaf 2005 samen met Arno Korsten in het team Public Management van de Open Universiteit Nederland. Samen publiceerden Korsten en Aardema onder meer *De staat van de gemeente* (2005) en *De vallende burgemeester* (2006).

**Prof. dr. Victor Bekkers** is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na zijn studie politicologie en bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, waar hij als student-assistent voor Arno Korsten werkzaam was, was hij achtereenvolgens werkzaam bij de Katholieke Universiteit Brabant, het Instituut voor Bestuurswetenschappen, BDW Advies en CMG Public Sector. In de periode 1996-1999 was hij tevens secretaris van de redactie van *Bestuurskunde*, waarvan Arno Korsten de voorzitter was. Hij doet onderzoek naar de invloed van informatie- en communicatietechnologie en de media op het functioneren en de organisatie van het openbaar bestuur.

**Prof. dr. Marie-Louise Bemelmans-Vidéc** was eerder als universitair docent en universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding bestuurskunde van de Universiteit Leiden en als hoofd kwaliteitsbeleid aan de Algemene Rekenkamer. Sinds 1992 is zij als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij is medeoprichter van Inteval en de European Evaluaton Society. Zij is sinds 1999 lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Recente publicaties: *Making Accountability Work* (2007) en *The Effectiveness of the European Convention on Human Rights at National Level*, in *Towards Stronger Implementation of the ECHR at national level* (2008).

**Prof. dr. Herman van den Bosch** is decaan van de Faculteit managementwetenschappen van de Open Universiteit Nederland en hoogleraar management education. Hij is opgeleid als sociaal geograaf aan de Radboud Universiteit Nijmegen en promoveerde in 1980 op een proefschrift over de educatieve

waarde van de geografie in het basisonderwijs. Vanaf 1988 tot 2001 was hij directeur onderwijs van de Nijmegen School of Management. Publicaties op het gebied van innovatie van het wetenschappelijk onderwijs en van managementcompetenties.

**Prof. dr. Henk Brasz** werkte de eerste twintig jaar van zijn loopbaan bij kleine gemeenten, een provincie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit mondde uit in een studie sociologie te Leiden, in 1960 gevolgd door een promotie op het proefschrift *Veranderingen in het Nederlandse communalisme* aan de juridische faculteit van deze universiteit. Van 1959 tot 1960 was Brasz docent en van 1961 tot 1988 hoogleraar bestuurswetenschappen aan de VU te Amsterdam. Zijn *Inleiding tot de bestuurswetenschap* beleefde drie drukken (1962, 1969 en 1975). Hij vervulde diverse nevenfuncties bij gemeenten. Zo was hij tot voor kort voorzitter van de commissie van beroep ziektekostenverzekeringen. Brasz specialiseerde zich in methodologische problemen van de sociale wetenschappen (zie onder meer zijn *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*, 1985).

**Prof. dr. Hans Bressers** is hoogleraar beleidsstudies en milieubeleid aan de Universiteit Twente en was tot voor kort wetenschappelijk directeur van het CSTM, het centrum voor technologie en duurzame ontwikkeling van deze universiteit. Hij is onafhankelijk lid van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van de SER. Hij promoveerde in 1983 op een evaluatiestudie naar het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid. In 1985 werd hij UHD Beleidsevaluatie en in 1988 hoogleraar. Hij publiceerde meer dan tweehonderd artikelen, hoofdstukken, rapporten en boeken over beleidsinstrumenten, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsnetwerken, doorgaans toegepast op water- en milieubeleid. Samen met Arno Korsten en anderen voerde hij de redactie over het boek *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (1993).

**Dr. ir. Theo de Bruijn** is lector duurzame leefomgeving aan de Saxion Hogescholen. Tevens is hij als senior onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente. Hij publiceert over samenwerkingsrelaties tussen overheden en maatschappelijke groepen, met name op het terrein van duurzame ontwikkeling. In 2003 hield hij zijn lectorale rede getiteld: *Samen werken aan duurzame ontwikkeling; om de toekomst van onze leefomgeving*.

**Prof. dr. Theo Camps** studeerde bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. In die periode publiceerde hij samen met Walter Kickert en Arno Korsten over het onderwerp 'beleidsbeëindiging'. In 1995 promoveerde hij aan de Universiteit Twente. Theo is directievoorzitter van de Berenschot Groep B.V. Daarnaast is hij hoogleraar organisatiekunde & bestuurskunde aan TiasNimbas Business School van de Universiteit van Tilburg. Zijn laatste boek

is getiteld *Grond voor samenwerking* en gaat over complexe netwerksturing in de ruimtelijke ordening.

**Prof. dr. Bas Denters** is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Daarnaast is hij directeur van het Kenniscentrum voor stedelijke samenwerking en sinds 2009 hoofdredacteur van het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*. Denters publiceert zowel internationaal als nationaal op het terrein van stedelijk bestuur, burgerparticipatie en lokale democratie. In 1988 ontving hij de jaarprijs van de Nederlandse Kring voor de Wetenschap der Politiek voor zijn proefschrift *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid*.

**Prof. dr. Wim Derksen** is Chief Scientist van het ministerie van VROM, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan van de Master of Strategic Urban Studies van NICIS/NSOB. Eerder was hij onder andere hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, houder van de Thorbeckeleerstoel aan dezelfde universiteit en lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij redigeerde drie bundels met Arno, waaronder *Lokaal bestuur in Nederland*.

**Prof. dr. Fred Fleurke** is hoogleraar emeritus bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij deed veel onderzoek naar het lokaal bestuur en de verhoudingen in het binnenlands bestuur. Hij verrichte ook veel opdrachtonderzoek. Hij is onder andere sedert vele jaren lid van de Raad voor de Wadden. Hoewel hij nooit direct heeft samengewerkt met Arno, onderhield hij wel vriendschappelijke en professionele contacten met hem.

**Prof. dr. Paul Frissen** is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te 's-Gravenhage, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Van 2003 tot 2009 was hij redactievoorzitter van *Bestuurskunde*. In 2007 publiceerde hij *De staat van verschil – Een kritiek van de gelijkheid* (Van Genneep, Amsterdam, vierde druk inmiddels). In 2009 is verschenen *Gevaar verplicht – Over de noodzaak van aristocratische politiek*.

**Dr. Arend Geul** is lector professionaliteit van beleid, een samenwerkingsproject van Avans Hogeschool en Gemeente 's-Hertogenbosch. In zijn onderzoek richt hij zich op *policy in practice*. Daarnaast is hij hoofddocent bestuurskunde aan de hbo-opleiding bestuurskunde/overheidsmanagement van Avans Hogeschool 's-Hertogenbosch. Hij is in 2006 op het proefschrift *Beleidsconstructie in perspectieven* gepromoveerd bij Arno Korsten. Eerder verscheen van zijn hand *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, waarvan de vierde druk in voorbereiding is. Hij beschouwt het drielandenpunt van wetenschap, praktijk en hoger onderwijs als zijn *Heimat*.

**Prof. dr. Jac Geurts** is hoogleraar beleidswetenschap aan de Universiteit van Tilburg en visiting professor aan Cornell University. Tevens is hij vast docent in enkele opleidingen van de TIAS/NIMBAS Business School in Tilburg. Geurts onderzoekt determinanten van beslissingskwaliteit en de bijdragen van beleids- en interventiemethoden. Al veertig jaar werkt hij aan de verdieping van de methode van spelsimulatie, waarover hij (met anderen) veel publiceerde, bijvoorbeeld de handboeken *Changing organisations with Gaming/Simulations* en *Policy Games for Strategic Management*.

**Dr. Ger van Gils** is historicus en sinds ruim twintig jaar werkzaam als zelfstandig beleidsonderzoeker. Hij verrichtte onderzoek op het gebied van onderwijs, justitie, mobiliteit, ontwikkelingssamenwerking, onderzoeksbeleid voor diverse overheden, bedrijven en instellingen.

**Prof. dr. Pieter Glasbergen** is hoogleraar milieukunde, in het bijzonder milieubeleid aan de Universiteit Utrecht en de Open Universiteit Nederland. In de periode 1976-1988 was hij parttime wethouder en locoburgemeester in Culemborg. Als eerste hoogleraar milieubeleid in Nederland ontwikkelde hij de opleidingen in de milieumaatschappijwetenschappen aan beide universiteiten. Voorts gaf hij jarenlang leiding aan het onderzoeksprogramma Governance for Sustainable Development. De laatste jaren geeft hij leiding aan het onderzoeksprogramma Partnerships for Sustainable Development ([www.unpop.nl](http://www.unpop.nl)) in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen. De artikelen, rapporten en boeken die hij schreef omvatten zowel theoretische studies over sturingsvraagstukken rond duurzame ontwikkeling als meer beleidsgerichte studies. Prof. Glasbergen werkte onder meer als gastdocent in de USA, India, Costa Rica, Bhutan en Australië.

**Prof. dr. Henri Goverde** is hoofddocent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en bijzonder hoogleraar politicologie aan Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Recent was hij coredacteur van een themanummer over 'Power and Space' (*Journal of Power*, 2009, 2(2)) en het boek *Governance in de groen-blauwe ruimte* (2009). Binnenkort verschijnen publicaties over politiek in het Nederlandse en Europese voedselsysteem, over de werking van het EU-regime van staatssteun en over klimaatpolitiek, macht en expertise.

**Prof. dr. Paul 't Hart** is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en hoogleraar politicologie aan de Australian National University. Hij is tevens verbonden aan de Australian New Zealand School of Government. In 1990 is hij gepromoveerd op het proefschrift *Groupthink in government*. Met Arno Korsten en Pieter de Jong redigeerde hij *Groepsdenken in het openbaar bestuur* (1991). Zijn meest recente boeken zijn *Framing the Global Meltdown* (2009),

*Dispersed Democratic Leadership* (2009), *The Real World of EU Accountability* (OUP 2010) en *How Power Changes Hands* (2010).

**Prof. dr. Frank Hendriks** runde enkele jaren samen met Arno Korsten het tijdschrift *Bestuurskunde*. Hij is als hoogleraar vergelijkende bestuurskunde verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Zijn onderzoek richt zich op de theorie en de praktijk van democratie, inclusief het denken en doen met het oog op democratische vernieuwing in verschillende landen, regio's en steden. Onlangs verscheen zijn boek *Vital Democracy – A Theory of Democracy in Action*.

**Dr. Michiel Herweijer** was van 1989 tot 2008 hoogleraar bestuurskunde aan de rechtenfaculteit te Groningen. Sindsdien is hij als universitair docent bestuurskunde verbonden aan dezelfde faculteit. Met Arno Korsten maakte hij deel uit van de redacties van de tijdschriften *Bestuurskunde* (1992-1994) en *Beleidswetenschap* (1988-2006). Samen met anderen publiceerde hij: *Alle regels tellen* (2004), *Alles in één keer goed* (2005), *Klagen bij bestuursorganen* (2007), *Overheidsbeleid* (achtste druk, 2008), *Processen en effecten van herindeling* (eerste en tweede druk, 2009), *Wat niet weet, wat niet deert* (2009) en *Constitutionele normen en decentralisatie* (2010).

**Prof. dr. Hans van den Heuvel** is als honorary fellow verbonden aan de onderzoeksgroep Integriteit van bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam. Studeerde politieke wetenschap aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en aan het Centre Européen Universitaire te Nancy. Hij promoveerde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op een beleidsanalytisch proefschrift: *Nationaal of verzuimd – De strijd om het omroepbestel in de periode 1923-1947* (Baarn, 1976). Werkte tien jaar bij een ministerie in Den Haag en zes jaar bij de WRR. Was van 1981 tot 1987 hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en daarna tot 2006 aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is hoofdredacteur van het tijdschrift *Openbaar bestuur*.

**Prof. dr. Thijs Homan** is hoogleraar Change and Implementation bij de Open Universiteit Nederland en dus is hij aldaar een collega van Arno Korsten. Daarnaast is hij visiting professor bij het Centre for Leadership and Personal Development (L.A.P.D.) van Universiteit Nyenrode. Verder is hij leider van het onderzoekscentrum Facilitating Change and Implementation Dynamics van de Open Universiteit Nederland. Naast zijn universitaire werkzaamheden is hij zelfstandig organisatieadviseur. Hij is auteur van onder andere de volgende boeken: *Organisatiedynamica*, *Teamleren* en *Wolkenridders*.

**Prof. dr. Rob Hoppe** studeerde politicologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van 1974 tot 1986 werkte hij als wetenschappelijk medewerker aan

de Vrije Universiteit Amsterdam. Aan deze universiteit behaalde hij zijn doctorsgraad op het proefschrift *Economische zaken schrijft een nota*. In de periode 1986-1997 was Hoppe als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. In 1989 schreef hij samen met Henk van de Graaf *Beleid en politiek*. Sinds 1997 is hij hoogleraar beleidswetenschappen aan de Universiteit Twente. Vanaf de oprichting in 1987 is Hoppe lid van de redactieraad van het tijdschrift *Beleidswetenschap*, van 2002 tot 2006 was hij de eindredacteur van dit tijdschrift. In onderzoek gaat zijn aandacht uit naar beleidsverandering op lange termijn, de rol van nieuwe technologie en argumentatieve beleidsanalyse.

**Prof. dr. Leo Huberts** studeerde politicologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, promoveerde aan de Rijksuniversiteit Leiden in 1988 (proefschrift *De politieke invloed van protest en pressie*) en is sinds 1990 als bestuurskundige verbonden aan de Vrije Universiteit (vanaf 2007 als hoogleraar bestuurskunde). Hij geeft leiding aan de onderzoeksgroep Integriteit van bestuur. Meest recente boekpublicatie: *Ethics and Integrity of Governance – Perspectives across Frontiers* (met Maesschalck & Jurkiewicz; 2008); boekpublicatie met Arno Korsten: *Besturen op niveau – Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie* (1990).

**Drs. Pieter de Jong** werkt als senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Met Rob-lid Arno Korsten werkte hij aan verschillende Rob-adviezen, bijvoorbeeld over benchmarken in het binnenlands bestuur en de organisatiecultuur in de rijkdienst. Eerder werkte hij als medewerker bestuurskunde bij het SISWO. Hij was daarnaast secretaris van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). In die periode redigeerde hij met Arno Korsten en anderen verschillende bundels, waaronder *Groepsdenken in het openbaar bestuur* (1991), *Internationaal-vergelijkend onderzoek* (1995) en *Grote projecten – Besluitvorming & management* (1996). Hij is, net als Arno Korsten, lid van verdienste van de VB. In 2010 publiceerden Arno Korsten, Pieter de Jong en Kees Breed *Regeren met programma's*.

**Prof. dr. Jos van Kemenade** is minister van Staat. Hij was onder (veel) meer directeur van het Instituut voor Toegepaste Sociologie in Nijmegen, minister van Onderwijs en Wetenschappen, lid van de Tweede Kamer, burgemeester van Eindhoven, commissaris van de koningin in Noord-Holland, buitengewoon hoogleraar sociale wetenschappen aan de Open Universiteit Nederland, en voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Vooral in die laatstgenoemde hoedanigheid voerde hij vele inhoudelijke discussies met Rob-lid Arno Korsten.

**Prof. dr. Walter Kickert** is in Utrecht afgestudeerd in de experimentele fysica, is daarna research assistant geweest aan het Queen Mary College te Londen



op het terrein van 'fuzzy set theory' en is aan de Technische Hogeschool Eindhoven gepromoveerd op een proefschrift over organisatiekunde. Daarna is hij verbonden geweest aan de vakgroep bestuurskunde, Katholieke Universiteit Nijmegen, alwaar hij collega is geweest van Arno Korsten. In 1990 is hij benoemd tot hoogleraar bestuurskunde in het bijzonder overheidsmanagement aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Prof. dr. Frits Kluijtmans** is hoogleraar strategisch human resources management aan de Open Universiteit Nederland. Hij richt zich vooral op onderzoek en onderwijs op het gebied van het strategisch human resources management en de verdere professionalisering van het HR-domein. Kluijtmans is auteur van tal van boeken en publicaties over personeelsmanagement, waaronder het *Leerboek personeelsmanagement* dat in vrijwel alle opleidingen in Nederland wordt gebruikt. Dit jaar verschijnt daarvan de zesde druk. Recent verscheen onder zijn redactie het boek *Bedrijfskundige aspecten van HRM* (Noordhoff 2008).

**Prof. dr. Frans Leeuw** is socioloog en sinds 2006 hoogleraar recht, openbaar bestuur en sociaalwetenschappelijk onderzoek aan de Universiteit Maastricht. Van 1992 tot 2006 was hij bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht met de leeropdracht onderzoek van maatschappelijke effecten van overheidsbeleid. Deze parttime aanstelling als hoogleraar combineerde hij met leidinggevende functies zoals directeur van het WODC (sinds 2003), hoofdinspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs (van 2000 tot 2003), hoogleraar-directeur humaniora bij de Open Universiteit Nederland (van 1996 tot 2000) en directeur doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (van 1987 tot 1996).

**Dr. Kris Lulofs** is als senior onderzoeker verbonden aan het CSTM van de Universiteit Twente. Binnen dit centrum werkt hij aan klimaat- en watervraagstukken. Hij publiceerde recentelijk met Hans Bressers *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'* (2005) en *Governance and complexity in water management* (2010).

**Prof. dr. Hans van Mierlo** is hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit Maastricht. Hij is lid van het bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, lid van de redactieraad van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, en lid van de redactieadviesraad van *Bestuurswetenschappen*. Hij heeft al professionele contacten met Arno Korsten sinds diens spraakmakende proefschrift *Het spraakmakende bestuur* uit 1979.

**Prof. dr. Cor van Montfort** is bijzonder hoogleraar goed bestuur bij publiek-private arrangementen en afdelingshoofd PPS bij de Algemene Rekenkamer. Hij studeerde politicologie aan de – toen nog – Katholieke Universiteit Nijmegen en promoveerde aan de Universiteit Utrecht. Hij is tevens lid van de redactie

van het blad *Bestuurskunde*. Hij publiceert regelmatig over de verschuivende grenzen tussen publiek en privaat, goed bestuur en over vraagstukken van toezicht en verantwoording. Daarnaast gaat zijn belangstelling uit naar de rol van ideologie en kennis bij beleid.

**Prof. dr. Erwin Muller** is hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden en directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Als lid van de Raad voor het openbaar bestuur is hij de afgelopen jaren intensief met collega-Rob-lid Arno Korsten opgetrokken bij veel discussies en adviezen. De laatste jaren redigeerde en publiceerde hij in het bijzonder bundels in de Kluwer-serie 'Orde en Veiligheid'.

**Prof. dr. Nico Nelissen** is emeritus hoogleraar bestuurskunde. Hij studeerde sociologie aan Tilburg University en doceerde veertig jaar sociologie en bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is specialist op het gebied van de zorg van de overheid voor de natuurlijke en gebouwde omgeving. Hij publiceerde talrijke wetenschappelijke boeken en zeer veel artikelen in internationale en nationale wetenschappelijke tijdschriften. Hij was jarenlang hoofdredacteur van het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*. Hij vervulde en vervult talrijke maatschappelijke functies op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, stedenbouw, architectuur, monumentenzorg, welstandsbeleid en architectuurbeleid. Hij was gastdocent aan vele universiteiten in Europa en de VS. Hij kreeg meerdere onderscheidingen voor zijn wetenschappelijke werk en maatschappelijke inzet.

**Prof. dr. Mirko Noordegraaf** is hoogleraar publiek management bij Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht. In 2000 is hij gepromoveerd op het proefschrift *Attention! – Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Hij richt zich op publieke managers, managementprofessionaliteit en professionals. Daarover publiceerde/publiceert hij onder meer in *Public Administration*, *Public Management Review*, *Administration & Society*, *Current Sociology* en *Comparative Sociology*. In 2008 verscheen de tweede editie van zijn tekstboek *Management in het publieke domein* en van *Professioneel bestuur* over conflicten tussen managers en professionals. In 2010 verschijnt *Working for Policy* (met Hal Colebatch en Rob Hoppe, AUP). Samen met anderen werkt hij aan een *Handboek publiek management* en hij werkt aan de monografie *Perspectives on Public Management*.

**Dr. Igno Pröpper** is directeur van het adviesbureau Partners+Pröpper. Hij werkte lange tijd samen met Arno Korsten als redacteur van het tijdschrift *Bestuurskunde* en publiceerde enkele artikelen samen met Arno. Recente publicaties van Igno zijn *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk* (2005) en *De aanpak van interactief beleid – Elke situatie is anders* (2009, derde druk). De

bijdrage in dit boek, geschreven met Pieter Tops, bouwt voort op een onderzoek in opdracht van de raad van toezicht van het Inspraakpunt, die in 2008 op basis van dit onderzoek advies uitbracht aan de regering.

**Prof. dr. Ko de Ridder** is sinds 2008 hoogleraar bestuurskunde in de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit en promoveerde in 1990 op een proefschrift over het bestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Zijn wetenschappelijke belangstelling richt zich op de organisatie van het openbaar bestuur in brede zin. Meer in het bijzonder publiceert hij over verzelfstandiging in de publieke sector, het bestuur van de politie, interbestuurlijke verhoudingen, toezicht en planologische beleidsvoering.

**Prof. dr. Arthur Ringeling** is emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn afscheidsrede van 2007 was getiteld: *Tussen distantie en betrokkenheid – Een bericht aan de tovenaarsleerlingen*. Hij was van 2005 tot 2009 wetenschappelijk decaan van de Executive Master of Police Management en treedt ook op in andere, door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur georganiseerde, opleidingen. Arno Korsten was zijn opvolger toen hij in 1981 Nijmegen voor Rotterdam verruilde. Zij zouden elkaar daarna nog vaak ontmoeten.

**Prof. dr. Ig Snellen** is als (emeritus) hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij was indertijd met Andries Hoogerwerf lid van de benoemingsadviescommissie die adviseerde tot benoeming van Arno Korsten tot hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit. Sinds 25 jaar houdt hij zich als hoogleraar enerzijds bezig met onderzoek naar de effecten van de toepassing van ICT op het functioneren van het openbaar bestuur en anderzijds met de grondslagen van de bestuurskunde.

**Dr. Saartje Sondejker** is adviseur duurzame mobiliteit bij advies- en ingenieursbureau DHV in Amersfoort. Ze is in 2009 gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op de methodische bijdrage voor het participatief ontwikkelen van transitie scenario's. Het betrof cocreatieprocessen op wijk- en buurtniveau. Titel van het proefschrift: *Imagining Sustainability – Methodological building blocks for transition scenarios*.

**Prof. dr. Huub Spoormans** is hoogleraar rechtswetenschappen bij de Open Universiteit. Van 1999 tot 2009 was hij decaan van de faculteit rechtswetenschappen. Voorheen was hij als UHD politicologie werkzaam aan de Universiteit Maastricht. Recent publiceerde hij met J. Rinke, E. Stamhuis en J. Teunissen *Inleiding tot de studie van het Nederlandse recht* (2009), met K. Schlusmans en G. van den Boom Het Onderwijsconcept, in: *Een leven lang eigenwijs studeren*

(Open Universiteit, 2009), en *Tune in Tomorrow*, Drie uitdagingen voor het juridisch afstandsonderwijs, in: J.G.C. Dohmen en M.C.E.M. Draaisma, *Een kwestie van grensoverschrijding* (2009).

**Prof. dr. Bernard Steunenberg** is hoogleraar bestuurskunde en Jean Monnet *Ad Personam* Chair in European Politics aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn belangstelling is Europese politiek en beleid, waaronder de uitvoering van dit beleid door de lidstaten. Hij publiceert en doceert over deze thema's. Verder is hij wetenschappelijk directeur van het Instituut Bestuurskunde in Leiden.

**Prof. mr. Frits Stroink** is emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Open Universiteit Nederland en de Universiteit Maastricht. Hij promoveerde in 1978 te Utrecht op het onderwerp deconcentratie. Zijn publicaties liggen voornamelijk op het terrein van het algemeen bestuursrecht, in het bijzonder de rechtsbescherming en het bestuurlijk organisatierecht. Tevens is hij (mede) auteur van enkele handboeken, zoals *Kern van het bestuursrecht* (tweede druk, Den Haag, 2006, samen met prof. mr. R.J.N. Schlössels). Samen met Arno Korsten en anderen voerde hij de redactie over de bundel *De benoemde of gekozen burgemeester* (Assen, 1992).

**Prof. dr. Theo Toonen** is sinds 2008 decaan van de faculteit techniek, bestuur, management van de TU Delft, tevens is hij hoogleraar institutionele bestuurskunde aan de TU Delft en de Universiteit Leiden. Van 1990 tot 2008 was hij hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Toonen houdt zich vooral bezig met vraagstukken van binnenlands bestuur (multi-level governance) in historisch en internationaal vergelijkend perspectief, met bijzondere belangstelling voor het concept van Thorbeckes gedecentraliseerde eenheidsstaat. In 1988 redigeerde hij samen met Arno Korsten *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*.

**Prof. dr. Pieter Tops** is lid van het college van bestuur van de Politieacademie en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Tilburg. Hij vervaardigde met Arno Korsten een aantal publicaties, waaronder *Lokaal bestuur in Nederland* (1998, 2000), *De wethouder* (1994) en *Collegevorming in Nederlandse gemeenten* (1984). De bijdrage in dit boek, geschreven met Igno Pröpper, ligt in het verlengde van zijn werkzaamheden als voorzitter van de commissie Vernieuwing inspraak, die in 2006 een advies aan de regering uitbracht.

**Prof. dr. Mark van Twist** is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is daarnaast decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer. Eerder was hij onder meer voorzitter van

de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van een interfacultair onderzoeksinstituut van de Technische Universiteit Delft. Recent verscheen van zijn hand: *Bijvoegingen van beleid – Over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak* (2009, met Wouter Jan Verheul) en *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadviesgeving* (2010).

**Prof. dr. Roel in 't Veld** is aan acht universiteiten als hoogleraar verbonden (geweest); gedurende de jaren 1977-1982 was hij verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en trad hij op als promotor van Arno Korsten, zijn eerste promovendus. Daarna werd hij directeur-generaal hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bij de ministers Van Kemenade en Deetman. Met Uri Rosenthal richtte hij in 1989 de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur op. Hij trad op als adviseur van de OESO en de Wereldbank. Hij heeft vooral gepubliceerd over democratietheorie, over planning en over onderwijsbeleid. Zeer recent zijn twee boeken over kennisdemocratie verschenen: *Knowledge democracy* (Berlijn/Heidelberg, 2010) en *Kennisdemocratie* (Den Haag, 2010).

**Prof. dr. Michiel de Vries** is in 1982 afgestudeerd in de sociologie te Groningen, in 1990 gepromoveerd aan de juridische faculteit te Utrecht en momenteel hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Enkele recente publicaties: *The Importance of Neglect in Policy Making* (2010) en (samen met anderen) *The Story behind Technical Assistance to CEE countries in Transition* (2009) en *Improving Local Government* (2008).

**Prof. dr. Stavros Zouridis** is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de universiteit van Tilburg en als adviseur aan WagenaarHoes Organisatieadvies. Zijn onderzoek concentreert zich op de implicaties van rechtsstatelijkheid voor het feitelijk functioneren van het openbaar bestuur. Onlangs publiceerde hij daarover *De dynamiek van bestuur en recht* (2009). De afgelopen jaren was hij als directeur algemene justitiële strategie verbonden aan het ministerie van Justitie.

**Prof. dr. Sjoerd Zijlstra** is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en programmaleider van het onderzoeksprogramma Overheid en particulier initiatief. Daarvoor werkte hij bij de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Van 1993 tot 1997 was hij UD staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit, waar hij in 1997 promoveerde op het proefschrift *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*. Samen met Arno Korsten was hij van 2001 tot en met 2008 lid van de Raad voor het openbaar bestuur.