

Introductie van het proefschrift 'De omwenteling die niet kwam'

In dit boek passeren 24 projecten uit veertig jaar bestuursbeleid de revue. De auteur betreft daarbij de bestuurswetenschap, die een omslag van meer klassiek hiërarchisch bestuur (government) naar meer netwerkgericht bestuur (governance) verwacht.

De conclusie is echter dat, ondanks aanvechtingen, de bestuurstheorie van Binnenlandse Zaken klassiek is gebleven. Ook ontbrak tussen 1969 en 2009 een systematisch ontwikkelde visie over de verhouding tussen overheid en samenleving, noodzakelijk voor een eigentijds bestuursbeleid. De onderzoeker vergeleek Binnenlandse Zaken ook met het parlement en een vakdepartement. Ook daar bleef de doorbraak naar een andere bestuursvisie uit. Schrijver veronderstelt dat hierdoor kansen zijn gemist voor effectiever beleidsprocessen op rijksniveau. Bij het lokaal bestuur is er meer aanleiding tot twijfel, maar daar was de omwenteling lang niet overal even sterk voelbaar.

1. Probleemstelling

Eén ding was duidelijk: mijn onderzoek zou betrekking hebben op het zogeheten bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken. Dat is het beleid gericht op de verbetering van het openbaar bestuur. Daar wist ik de weg en het is een voordeel als kennis dichtbij de bron gehaald kan worden.

Verder was ik geïnteresseerd in *groepsdenkbeelden* die over meerdere kabinetperiodes heen invloed hebben op beleid. In de bestuurskunde is daar nog weinig aandacht aan besteed.

Het onderzoek gaat dus over publieke besluitvorming op de lange termijn.

- Heeft Binnenlandse Zaken soms eigen ideeën over het openbaar bestuur?
- Zijn dat soms diep verankerde ideeën of zelfs paradigma's?
- En worden die *bestuurstheorieën* een beetje up to date gehouden door onderdompeling in de bestuurspraktijk?

Referentiepunt

Als je, zoals ik, onderzoek doet naar beleid over het openbaar bestuur is het niet gek om een referentiepunt te kiezen in de wetenschap over het openbaar bestuur, de bestuurskunde. Welnu, de mantra van veel bestuurskundigen is: "we beleven een shift van government naar governance".

=Dat wil zeggen een omwenteling van klassiek hiërarchisch bestuur naar (meer) deliberatief netwerkbestuur.

Oftewel een omslag van cockpit-denken in de overheid (van wij weten wat goed voor u is, wij zijn gekozen, dus wij nemen de besluiten) ...naar

...samenwerking met partners (wij weten het ook zo net niet, eens kijken met alle betrokkenen wat eigenlijk het probleem is en welke oplossingen worden aangedragen, dan soms gezamenlijk een beslissing nemen).

- * Nu moet u niet denken dat het gaat om een totale vervanging van het ene model door het ander. Dat kan helemaal niet; niet dat alle vormen van hiërarchisch bestuur worden uitgebannen. Er zijn ook nog genoeg rechttoe-rechtaan overheidstaken over. Zoals een aantal defensietaken. Nee, Het gaat om het verleggen van het hoofdaccent, de dominante denklijn, waar het ministerie zijn belangrijkste uitdagingen ziet.

Argumentatie

Wetenschappers hebben krachtige argumenten waarom die omwenteling zou moeten plaatsvinden. Ik noem er drie:

1. De problemen van de samenleving worden steeds complexer, niemand kan de effecten van beleid meer overzien.
2. Organisaties worden steeds meer gefragmenteerd. Er is doorgaans niet één instantie die alle taken en bevoegdheden in een hand heeft, dus volledige *doorzettingsmacht* heeft
3. Ideeën en belangen worden steeds diverser. Waar men het niet over eens is, of als de kennis gespreid is, kan alleen overleg tussen verschillende partijen uitkomst bieden.

- * Nou hoor ik u denken dat er toch wel heel wat overlegd wordt en dat veel convenanten worden gesloten, maar is dit ook de leidende gedachte bij het inrichten van het openbaar bestuur?

Samenvattend: Bij het maken van beleid is elke afzonderlijke overheid onzeker over de feiten en afhankelijk van anderen.

Dan zou je dus verwachten dat de overheid samenwerking gaat zoeken en haar beeld over de verhouding met de samenleving aanpast.

Is die verwachting ook uitgekomen?

2. Onderzoeksopzet

De centrale vraagstelling is dus tweeërlei:

1. is in de beleidsvisie van het ministerie inderdaad de genoemde omslag terug te vinden?
2. was er überhaupt sprake van het ontwikkelen van een systematische beleidsvisie, die was gebaseerd op een wisselwerking tussen beleid en praktijk?

Om deze vragen te beantwoorden was een onderzoeksopzet nodig, waarin keuzen zijn gemaakt.

Afbakening

De onderzoeksperiode: Omstreeks 1969 is het bestuursbeleid als systematisch sleutelen aan het openbaar bestuur begonnen. En het jaar 2009 is gekozen om praktische redenen. Een onderzoek kan beter niet tot het ongrijpbare heden doorlopen.

De onderzoeksperiode bestrijkt dus 40 jaar tussen 1969 en 2009.

Het onderzoeksterrein, het bestuursbeleid dus, is ingedeeld in een vijftal hoofdstukken, dossiers, waaronder

- de bestuurlijke organisatie van ons land met zoveel gemeenten, provincies enzovoort,
- de interbestuurlijke betrekkingen, vrijwel gelijk te stellen met streven naar decentralisatie
- de versterking van bestuurskracht van gemeenten voor het aanpakken van problemen in achterstandswijken en voor de invoering van nieuwe technologie rond ICT en
- de organisatie van de rijksdienst rondom politiek verantwoordelijke ministers.

Dit dekt het hele veld wel ongeveer.

Binnen die grenzen zijn alle projecten die echt nieuw waren in mijn onderzoek bekeken. Er is dus geen selectie gepleegd. Als de bedoeling is om een omslag in het denken te vinden dan helpt het niet om de krenten uit de pap te halen. Zo zijn 24 innovatieve projecten onderzocht.

Methode

Elk project is beschreven door de verhalen van sleutelfiguren af te tappen in interviews en door documenten te verzamelen om te kijken hoe het beleid werd beargumenteerd en wat er verder mee gebeurde.

De projecten zijn steeds getypeerd aan de hand van vier criteria om ze te plaatsen aan de kant van het government-denken of van de governance-benadering.

Verder is bij al die projecten vastgesteld

Hoe ze in het verdere beleid hebben doorgewerkt,

of ze geëvalueerd zijn en

of ze merkbaar invloed hebben gehad op de beleidsvisie van het ministerie.

3. Uitkomsten

Resultaat projecten

- Uit het onderzoek blijkt terloops dat veel pogingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken niet of nauwelijks van de grond kwamen.

De helft van de onderzochte projecten haalde de eindstreep niet eens.

Van de 24 onderzochte plannen hadden slechts 2 echt succes, de dualisering van de gemeentebesturen en de modernisering van de bevolkingsadministratie.

- Bovendien vormden de plannen van Binnenlandse Zaken een reeks losse pogingen, waarvan onvoldoende wordt geleerd. Het is niet zo dat een volgend project op het vorige voortbouwde.

- Het bleek dat beleidsmakers vaak een klassieke topdown bestuursaanpak hanteerden. Hierdoor worden bestuurlijke veranderingen van bovenaf opgelegd. Dat terwijl bestuurskundigen waaronder Hoppe en anderen allang hadden vastgesteld dat bij complexe beleidsproblemen het niet meer genoeg is om alleen met belangenorganisaties als de VNG of het IPO) te overleggen. Het is ook nodig met burgers te spreken en testfasen in te lassen.

Voorbeelden van dergelijke aanpakken nog in deze eeuw zijn de Randstadprovincie (2 x). Zelfs het *Programma Andere Overheid* had een klassiek topdown-karakter. En heeft dus geen andere overheid opgeleverd.

Centrale uitkomsten

Ook op het niveau van de centrale vraagstelling zijn er conclusies te trekken.

Wat bleek? Een omslag in de bestuurstheorie van het ministerie heeft zich gedurende de onderzoeksperiode niet voorgedaan.

* Niet omdat voorbeelden ontbraken die als deliberatief netwerkbestuur (governance) getypeerd konden worden. Het betreft wel een derde van de projecten.

Maar vooral omdat deze projecten op het ministerie niet beklifden.

Voorbeelden hiervan zijn Sociale vernieuwing door middel van wijkaanpak,

Bedrijfsbetrokkenheid in de problemen van grote steden, Differentiatie tussen gemeenten,

Ketenregie en Procesmanagement.

Dit waren allemaal projecten die pasten in een governance-benadering, maar die niet werden gecontinueerd.

* Daarentegen waren de projecten van het type government juist nogal hardnekkig. Zozeer dat zij vaak voortgezet werden zonder dat zij veel invloed ondervonden van de gewijzigde omstandigheden.

Denk aan de Reorganisaties van het middenbestuur - steeds maar weer nieuwe provincies ontwerpen tegen beter weten in, Offensief decentralisatiebeleid - ook toen het machtsverwicht tussen Rijk en gemeenten al weer was hersteld, Sanering van specifieke uitkeringen - er waren er ooit 583, maar nu moet ook de allerlaatste subsidieregeling aan gemeenten eraan geloven, Bestuursakkoorden met VNG en IPO is helemaal een rituele dans geworden en de strijd tegen de verkokering van de rijksdienst gaat door, ook al weten we dat die nooit gewonnen kan worden.

Andere arena's

* Het ministerie van Binnenlandse Zaken staat met deze bestuurstheorie niet alleen.

Ook bij de vakdepartementen is de omwenteling naar meer netwerkgericht bestuur niet doorgezet, zo blijkt uit het onderzoek.

Gebrek aan systematische ontwikkeling bestuurstheorie

De studie laat ook zien dat van een systematisch ontwikkelde bestuurstheorie nauwelijks sprake was.

+ Veelal werd vastgehouden aan opvattingen die in de jaren zeventig al waren ontwikkeld, in de `Wet Reorganisatie binnenlands bestuur, de Decentralisatienota en de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

+ Het ministerie had er ook moeite mee af te dalen naar het grondvlak van de lokale problematiek. Dat komt omdat men hiermee in strijd kwam met een van de centrale doctrines, die van de gemeentelijke autonomie.

+ Ten slotte is het gebruik van evaluaties in het bestuursbeleid tekenend.

- Er zijn sowieso heel weinig projecten geëvalueerd. En zeker geen projecten die. Dat falende projecten niet zijn geëvalueerd, zegt dat het opdoen van leerervaringen blijkbaar in de afgelopen veertig jaar niet de belangrijkste drijfveer was.
- Bovendien was een evaluatie zelden gericht op de eigen werkwijze van het ministerie, maar vooral op de effecten bij andere organisaties.

4. Conclusie

Ik ben zelf tot de nuchtere conclusie gekomen, dat de ontwikkeling waar veel bestuurskundigen en ook ikzelf in geloofden, niet heeft plaatsgevonden.

De constatering is dat er tegenkrachten waren die de voorspelde omwenteling hebben tegengehouden.

De implicatie voor het beleid is nogal ontluisterend. Meer blijft bij het oude dan gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen eigenlijk voor mogelijk wordt gehouden.

Maar het gebeurt toch en het land is niet uit elkaar gevallen, ja, het openbaar bestuur marcheert nog redelijk.

De samenleving lijkt ongekeerde veerkracht te vertonen zonder dat het lijntje breekt.

Het kan wel beter, als het ministerie meer investeert in evalueren, beter leert van bestuurskundige waarheden over complexe vraagstukken en investeert in een eigentijdse bestuurtheorie, minder angstvallig in de ivoren toren blijft hangen.

Ook voor de bestuurskunde, waarvan de meeste geleerden met zoveel verve de stelling van de shift hebben geproclameerd, is er ook reden tot zelfreflectie.

Blijf vooral voeling houden met de empirie als je zulke sweeping statements poneert.

En, als je de stelling over governance dan zo belangrijk vindt, kies dan niet alleen het openbaar bestuur als kenobject, maar betrek daar dan ook de verhouding met de samenleving bij.