

## De bestuurstheorie van BZK is aan verandering toe

door Dave van Ooijen<sup>1</sup>



Onlangs promoveerde Jan Schrijver aan de Universiteit van Maastricht op het proefschrift '*De omwenteling die niet kwam*'. Het proefschrift is het resultaat van een uitgebreide en nog nooit eerder uitgevoerde verkenning naar het bestuursbeleid van het Ministerie van BZK in de periode 1969-2009. De algemene probleemstelling die Schrijver verkent is of zich in de door hem onderzochte periode een dominant discours heeft ontwikkeld over de relatie tussen bestuur en samenleving. En zo ja, of in de ontwikkelde bestuurstheorie verschuivingen zijn opgetreden en hoe die te verklaren zijn. Het interessante is dat het indrukwekkende en diepgravende proefschrift geschreven is door iemand die bijna veertig jaar bij het ministerie van BZK heeft gewerkt. De belangrijkste hoofdvraag die aan de orde komt is of in de onderzochte periode sprake is geweest van een paradigmashift, een verschuiving van *government* naar *governance*, zoals in de jaren negentig door veel bestuurskundigen werd verkondigd.

### Breed en diepgaand inzicht falen BZK

Op basis van een analyse van beleidsdocumenten, interviews en eigen ervaringen vergelijkt Schrijver het ministerie van BZK op de as *government-governance* op vier criteria. Daarnaast vergelijkt hij BZK met andere vakdepartementen, de Tweede Kamer en het lokaal bestuur. *Government* staat daarbij voor een hiërarchische vorm van bestuur waarin een centrale actor 'top-down' het beleid bepaalt (cockpitdenken). Bij *governance* (netwerkdenken) ligt de ontwikkeling van beleid niet in één hand en staat de uitkomst niet bij voorbaar vast. Beleid is afhankelijk van samenwerking in netwerken met veel actoren. Het antwoord op de door Schrijver gestelde hoofdvraag is onthutsend en teleurstellend. Nee, op basis van de door hem onderzochte periode blijkt van een omslag van *government* naar *governance* geen sprake te zijn. Althans als gekeken wordt naar het ministerie van BZK waarvan Schrijver op vijf dossiers vierentwintig projecten bestudeerde die als vernieuwend konden worden gezien. Het proefschrift is bijzonder rijk aan empirisch materiaal en is een mooi voorbeeld van contemporaine geschiedschrijving. Schrijver bestudeerde onder meer de dossiers bestuurlijke organisatie van Nederland (stadsprovincie, middenbestuur, dualisering), het decentralisatiebeleid en de achterstandsproblematiek (minderhedenbeleid, sociale vernieuwing, grote stedenbeleid). Zijn

---

<sup>1</sup> Dave van Ooijen studeerde sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij eigenaar van 'Van Ooijen - Adviesburo voor Publieke Waarden' (zie [www.davevanooijen.nl](http://www.davevanooijen.nl)).

conclusie is dat slechts in een derde van de onderzochte projecten (overwegend) werd uitgegaan van een *governance*-benadering. De keuze van BZK voor zowel *government*- als *governance*-projecten lijkt op basis van het onderzoek eerder de inherent ambiguiteit van de democratische praktijk te weerspiegelen, dan een bewuste keuze te zijn om in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

Klassiek *government*-denken blijft mainstream

Een opvallende uitkomst van het onderzoek van Schrijver is dat van alle onderzochte projecten slechts 50% de eindstreep haalde. Van die vijftig procent waren er slechts twee succesvol, zoals het project dualisering. Aan het eind van de onderzochte periode waren er volgens Schrijver nog nauwelijks *governance*-projecten over. Zo goed als alle projecten die intervenieerden in de gemeentelijke bestuurspraktijk bleken voortijdig te zijn beëindigd. Daarnaast bleken de meeste projecten ook nog niet of nauwelijks te zijn geëvalueerd. Onbekend is waarom ze zijn beëindigd. Een leercurve ontbreekt hierdoor. De *government*-projecten bleken daarentegen niet weg te branden. Gedurende de hele onderzochte periode was het *government*-denken volgens Schrijver de dominante mainstream bestuurtheorie van BZK. Ondanks de pessimistische conclusie schuilt de originaliteit van de studie in een uitgebreide beschrijving en analyse van een heel beleidsveld. Dit is voor het bestuursbeleid van Binnenlandse Zaken nog nooit eerder gedaan. Het zeer lezenswaardige proefschrift geeft de lezer een indrukwekkend inzicht in het denken op verschillende terreinen. Daarmee levert het proefschrift een belangrijk inzicht in het gevoerde beleid en een goed onderbouwde bijdrage aan bezinning op het functioneren van het ministerie. Die bezinning is hard nodig. Want, zo zegt Schrijver, het ministerie van BZK is er niet in geslaagd zijn pretentie als 'bestuursdepartement' waar te maken. Integendeel. Terwijl de bestuursopvattingen van de ministeries in de afgelopen veertig jaar meer op elkaar zijn gaan lijken (convergentie) is bij gemeenten juist sprake van divergentie. Om de rol van bestuursdepartement weer op te pakken doet Schrijver in het afsluitende hoofdstuk een aantal goed doordachte en relevante aanbevelingen. Deze moeten het denken over de kernelementen van het binnenlands bestuur van een nieuwe impuls voorzien en leiden tot een nieuwe en eigentijdse op verandering gerichte bestuurtheorie waarin de relatie bestuur en samenleving opnieuw is doordacht. Dit is volgens Schrijver vooral van belang omdat de samenleving steeds complexer is geworden, steeds meer partijen een rol in het maatschappelijk middenveld spelen en de onvoorspelbaarheid is toegenomen.

Nieuwe participatieve vormen van democratie

U zult zich evenwel afvragen dat de conclusie voor het ministerie van BZK dan wel waar kan zijn, maar is die ook voor gemeenten waar. In de sociale sector is immers sprake van complexe problemen met veel aspecten en actoren die toch alleen door middel van *governance*-denken kunnen worden opgelost? Het is inderdaad zo dat bestuurders zich pas in de jaren negentig bewust werden van de beperkingen die complexiteit stelt aan sturing en beleidsvorming. Maar ook in de jaren daarvoor drong het besef al door dat bestuursverantwoordelijkheid gespreid

was en dat nieuwe participatieve vormen van democratie serieus genomen diende te worden. Buiten de bestuurskunde hadden Utrechtse sociologen al gepubliceerd over interactief beleid en netwerkmanagement. De eerste tekenen dat mogelijk sprake was van een paradigmashift werden evenwel pas zichtbaar in de jaren negentig. Vooral bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit gaf de toon aan, op de voet gevolgd door de bestuurskundigen aan de TU Delft en vervolgens andere universiteiten. Voor de meeste wetenschappers werd langzaam duidelijk dat de overheidsorganisatie zelf niet meer in staat is complexere maatschappelijke vraagstukken op te lossen. In plaats van verticale top-downbenadering zou alleen horizontale cocreatie van publieke waarden, toenemende maatschappelijke zelforganisatie en een meer faciliterende en stimulerende overheid in staat zijn om de vraagstukken van deze tijd op te lossen.

### Indicaties en contra-indicaties

Komen het ministerie van BZK, de vakdepartementen en de Tweede Kamer er niet positief uit als het gaat om de omslag van *government* naar *governance* (volgens een van de stellingen in het proefschrift is een omslag op rijksniveau zowel een maatschappelijke vanzelfsprekendheid als een politieke onmogelijkheid), bij de lokale overheid ligt dit iets anders. Schrijver keek ook naar gemeenten om een uitspraak te doen over eventuele verandering in de bestuurstheorie op lokaal niveau. En ook al komt de auteur tot de conclusie dat er ook op lokaal niveau geen aanwijzingen zijn die fundamenteel op een doorbraak wijzen, het proefschrift geeft ook handvaten om te concluderen dat de omwenteling *nog* niet heeft plaatsgevonden. En dat als er sprake zal zijn van een omslag, dat het dan het meest waarschijnlijk is dat die op lokaal niveau plaats zal vinden. Ook al benoemt de auteur een aantal contra-indicaties (zoals het essay 'Burgerkracht' van De Boer en Van der Lans), zijn conclusie is, hoewel er geen paradigmashift heeft plaatsgevonden, dat er in de onderzochte periode wel degelijk veel is veranderd. Hij verwijst daarbij naar de vele casusbeschrijvingen tussen 1994 en 2009, zoals onder meer opgenomen in het proefschrift van Erik Gerritsen ('De Slimme Gemeente') en het boek van Frank Hendriks en Gerard Drosterij ('De zucht naar goed bestuur'). Dat er sprake is van een eigentijds discours binnen en over het lokaal bestuur toont Schrijver overtuigend aan op basis van de veranderende inzichten uit de wereld van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). Als exemplarisch voor de veranderde inzichten noemt hij de VGS-essays 'Maatschappelijke Veerkracht', 'Veerkracht en Democratie' en 'Voorbij de Crisis'. Zij bevatten volgens Schrijver een welsprekende vertolking van de voorspelde shift van *government* naar *governance*, ook al lijken de verschillen tussen pioniers en het grote peloton van gemeenten juist groter geworden.

### Een omwenteling die op zich laat wachten

Is er ook wat af te dingen op het proefschrift? Nee, niet wat betreft diepgang, kwaliteit, conclusie en aanbevelingen op nationaal nivo. Die staan als een huis. Wel is het zo dat het proefschrift zich richt op de periode 1969-2009. Daarmee zijn de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar niet meer meegenomen. En nu zijn juist dit de jaren waarin besloten is tot ingrijpende aanpassing van de verzorgingsstaat en decentralisatie in het sociale domein. De meeste gemeenten

zijn pas onlangs gestart met de inrichting van sociale wijkteams en versterking van zelf- en samenredzaamheid van buurten en wijken. Juist de implementatie van de decentralisaties en de bezuinigingen zouden wel eens een trigger kunnen zijn en een impuls kunnen geven aan een verschuiving van *government* naar *governance* op lokaal niveau. Dat brengt mij bij mijn tweede punt. En dat is dat het proefschrift constateert dat er weinig empirisch onderzoek met kwantitatieve indicaties is gedaan naar de mate waarin gemeenten de slag van *government* naar *governance* hebben gemaakt. Volgens Schrijver is bij elke trend dan wel een normaalverdeling tussen koplopers, het grote peloton en achterblijvers te destilleren, uit zijn proefschrift wordt ook duidelijk dat er slechts summier onderzoek is gedaan naar de mate waarvan hier sprake is. Over de mate waarin de slag naar *governance* op lokaal niveau zichtbaar werd en wordt, bestaat simpelweg te weinig inzicht. En daarmee ontbreekt tevens het zicht om tot een definitief oordeel te komen.

### Centralisatie, bureaucratie en deconcentratie

De veronderstelling dat de decentralisatie in het sociaal domein een trigger zou kunnen zijn en een impuls zou kunnen geven aan versterking van het *governance*-denken, is niet ondenkbeeldig, maar heeft ook een keerzijde. En dat is dat door sommige bestuurskundigen is vastgesteld dat in het sociaal domein niet zozeer sprake is van decentralisatie, maar van *deconcentratie*. Daarbij hebben gemeenten wel beleidsruimte gekregen voor lokaal maatwerk, maar is het ook zo dat gemeenten zich dienen te houden aan de beperkingen van de landelijk vastgestelde kaders. Kaders die met name tot doel hebben om de vastgestelde bezuinigingen te realiseren en vooral gericht zijn op efficiency en effectiviteit. Dat brengt mij bij een van de stellingen in het proefschrift. En dat is de stelling dat is dat een omslag op rijksniveau zowel een maatschappelijke vanzelfsprekendheid als een politieke onmogelijkheid is. Met de maatschappelijke vanzelfsprekendheid kan ik het eens zijn. Netwerken zijn en worden steeds belangrijker in een steeds complexer wordende samenleving. Bij 'politieke' onmogelijkheid zou ik daarentegen een kanttekening willen plaatsen. Volgens mij is niet zozeer sprake van een 'politieke' onmogelijkheid, maar van een 'bureaucratische' onmogelijkheid. Zoals Schrijver zelf al constateert is er binnen het ministerie van BZK (dat tussen 1969 en 2009 tal van ministers en staatssecretarissen kende) sprake van een dominante en telkens weer terugkomende bestuurstheorie. Deze dominante bestuurstheorie wordt volgens mij echter niet zozeer ingegeven door 'politieke' keuzen (van de passerende bestuurders), als wel door het *government*-denken dat eigen is aan de Haagse bureaucratie. En dat is het als overheidsorganisatie bieden van continuïteit op governmenteel niveau.

### Versterking democratische samenleving

Dat brengt mij bij de rol van bestuurskundigen waarmee ik deze recensie en waarmee het onderzoek van Schrijver begon. Veel bestuurskundigen verkondigden in de jaren negentig dat er in de bestuurskunde een paradigmashift, een verschuiving van *government* naar *governance*, zou zijn ingezet. Zij hebben, zo blijkt uit het proefschrift van Schrijver, geen gelijk gekregen. Zo

er al sprake is geweest van een kanteling in het denken, dan heeft deze zich niet doorgezet. Dat brengt mij bij de vraag of bestuurskundigen, op basis van hun terrein van onderzoek, wel in staat zijn een dergelijke shift waar te nemen en in kaart te brengen. Al vanaf de geboorte van de bestuurskunde richt deze wetenschap zich op het zo efficiënt en effectief uitvoeren van politiek genomen besluiten. Niet het verbeteren van de relatie tussen bestuur en samenleving staat daarbij voorop, maar het efficiënt en effectief doorvoeren van politiek geformuleerde doelstellingen door het ambtelijk apparaat. Bestuurskundigen hebben vooral aan deze doelstelling met onderzoek bijgedragen. Daarbij werd eerder het denken in bedrijfswaarden gestimuleerd (markt, klant, eigenbelang) dan democratische waarden (publiek belang, burger, collectief belang). In dat kader is het dan ook heel plausibel dat het ministerie van BZK telkens is teruggevallen op *government*-denken als dominante beleidstheorie. Wil de bestuurskunde daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de omslag van *government* naar *governance*, dan zal de bestuurskunde haar blikveld moeten verbreden. Ten eerste door een alliantie aan te gaan met onderzoek vanuit een politicologische, sociologische en rechtsfilosofische invalshoek om de *democratische overheid* te versterken. Ten tweede door haar kennis en kunde niet primair in te zetten op het zo efficiënt en effectief uitvoeren van politieke doelstellingen, maar op het Tocquevilleaans versterken van een *democratische samenleving*. Door de bestuurskunde niet primair ten dienste te stellen van een effectief en efficiënt werkende democratische overheid. Maar door de bestuurskunde primair ten dienste te stellen van een democratische samenleving waarin naast vrijheid ook waarden als duurzaamheid, rechtvaardigheid en solidariteit centraal staan. Want pas in dat geval zal het mogelijk worden om, zoals Schrijver het graag zou zien, tot een nieuwe innovatieve bestuurstheorie te komen die impulsen gaat geven aan het versterken van de relatie bestuur en samenleving.

*Jan Schrijver, 'De omwenteling die niet kwam. Verkenning van het bestuursbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken 1969-2009', Boom-Lemma, 515 pagina's, 2015*