

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/151339>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-22 and may be subject to change.

# De jaren tachtig: Van blauwdrukdenken naar sturing van efficiënte bestuurslagen

Johan van Merriënboer

## Begripsbepaling, vraagstelling en beeldvorming

‘Met het openbaar bestuur wordt hier bedoeld op de relaties tussen het binnenlands bestuur en de rijksoverheid’, aldus de Raad voor binnenlands bestuur (Rbb) in een in juli 1987 uitgebracht jaarrapport. Twee jaar eerder had de minister van Binnenlandse Zaken het begrip ‘binnenlands bestuur’ gereserveerd voor ‘de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen)’. Aan ‘openbaar bestuur’ werd toen nog een ruimere invulling gegeven: het gehele overheidsbestuur op rijksniveau, inclusief bijvoorbeeld het buitenlands beleid.<sup>121</sup> Dit artikel sluit aan bij het begrip zoals de Rbb dat in 1987 definieerde. ‘Openbaar bestuur’ slaat op de relaties en verhoudingen tussen bestuurslagen. Hoe hebben die verhoudingen zich in de jaren tachtig ontwikkeld? Welke ideeën had men in die tijd over de taakverdeling, over de optimale schaal van de lagere overheden en over de relatie van de burger tot zijn bestuur en die van de kiezer tot de gekozen vertegenwoordiger?

In recente literatuur plaatsen diverse auteurs de kanttekening dat deze periode te dichtbij ligt om definitieve conclusies te kunnen trekken.<sup>122</sup> Lijnen die in de jaren tachtig zijn uitgezet, werken nog steeds door. Wie de situatie van 31 december 1979 vergelijkt met die op 1 januari 1990 – bijvoorbeeld door de toelichtingen bij de begrotingen van Binnenlandse Zaken voor 1980 en 1990 naast elkaar te leggen – ontdekt niettemin opvallende verschillen in toon en aanpak. Van een revolutionaire omslag is in de krantenkoppen van die tijd echter niets terug te vinden. Het binnenlands bestuur sprak weinig tot de verbeelding, kende geen crisis en was al helemaal geen zaak van leven of dood. De vondst van gif onder een nieuwbouwwijk in Lekkerkerk was in april 1980 groot nieuws. Hetzelfde gold voor de gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg (januari 1982) en de benoemingen van Hans Wiegel in Friesland (april 1982), Ed van Thijn in Amsterdam (juni 1983) en Dries van Agt in Noord-Brabant (juni 1983). Veel aandacht kregen eveneens de ambtenarenstakingen van november 1983, de

erkenning van Flevoland als twaalfde provincie (januari 1986), de vechtpartij van burgemeester Smallegen na een avondje stappen (najaar 1988), de privatisering van de PTT (januari 1989) en een pal voor de verkiezingen toegezegde salarisverhoging voor ambtenaren (augustus 1989).

Krakersrellen, demonstraties van actiegroepen, problemen met minderheden en de toenemende criminaliteit in de steden haalden ook regelmatig de krant.

Vrij algemeen bestond in de jaren tachtig het idee dat het openbaar bestuur slecht functioneerde. Staat en ambtenaar werden verguisd.<sup>123</sup> Het populaire beeld van de rijksoverheid werd – afgezien van koningin Beatrix en premier Lubbers – vooral ingekleurd door no-nonsense bewindslieden als De Koning, Ruding, Smit-Kroes en Dales. Het beeld bij het grote publiek van het provinciebestuur in die jaren werd in hoge mate bepaald door de commissarissen van de koningin van Friesland en van Noord-Brabant. De eerste liep als ‘orakel van Ljouwert’ zijn partijgenoten in Den Haag regelmatig voor de voeten, de tweede voelde zich als commissaris in Den Bosch ‘een tweedimensionaal deerniswekkende figuur’, ingeklemd tussen het Rijk en de gemeenten, en zonder noemenswaardige bevoegdheden binnen de provincie. Wat het gemeentebestuur betreft, domineerde het beeld van de opdringerige wethouder Hekking van de fictieve gemeente Juinen (‘tussen Zeulen en Ter Weksel’), die in 1982 zijn debuut maakte op televisie. Het karikaturale beeld van de gemeenteambtenaar werd in 1986 neergezet door het personage ‘Sjakie’ in de film *Flodder*.

## Algemene sociaaleconomische, politieke en bestuurlijke context

Nederland ging indertijd gebukt onder een zware economische crisis: negatieve groei, massawerkloosheid en een gebrek aan perspectief. De jeugdwerkloosheid steeg in 1983 tot twintig procent. De situatie was het slechtst in steden met veel verouderde woningen en allochtone inwoners. Er heerste een gevoel van algehele malaise (‘no future’) dat mede was ingegeven door de angst voor een kernoorlog.

<sup>121</sup> HTK 1987-1988, Bijl. 20 233, Kabinetsstandpunt Jaarrapport onderzoek Openbaar Bestuur, nr. 1, brief 23 november 1987; HEK 1985-1986, Bijl. 19 098, Opheffing Raad voor het binnenlands bestuur, nr. 5, nota 25 november 1985.

<sup>122</sup> Zie bijvoorbeeld Den Hoed en Schouten, “De publieke zaak”, p. 104, noot 14; Van der Meer e.a., “Van nachtwakersstaat”, p. 223 en 252.

<sup>123</sup> Ringeling en Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht*, inleiding, p. 10.

Koot en Bie – het gemeentebestuur van Juinen – vonden het begrip ‘doemdenken’ uit.<sup>124</sup> Het geloof in de maakbare samenleving verdween. Het individu was in, het collectief uit. Dit werd onderstreept door het enorme succes van de Walkman, die Sony in 1979 had geïntroduceerd. Het economisch-culturele klimaat werd bepaald door de exportsuccessen van Japanse multinationals, de opkomst van het managementdenken<sup>125</sup> en het nieuwe Europese elan onder Jacques Delors (het project voor een interne markt, ‘Europa 1992’<sup>126</sup>). Koningin Beatrix en minister-president Lubbers personifieerden de verzakelijking en professionalisering die in die jaren de toon aangaven.

In de jaren zestig en zeventig had zich een proces van deconfessionalisering en ontzuiling in de Nederlandse samenleving voltrokken. Dat resulteerde in een lossere binding van burgers aan traditionele maatschappelijke structuren. Bestaande zekerheden verdwenen, kerken liepen leeg en kiezers raakten op drift. De door de PvdA toegepaste polarisatiestrategie, gericht op de vorming van een linkse meerderheid, leidde in de loop van de jaren zeventig tot een politieke impasse. Het kabinet-Van Agt/Wiegel (1977-1981) kwam aan uitvoering van het saneringsplan *Bestek '81* nauwelijks toe door tegenwerking van linkse ‘loyalisten’ uit eigen kring, en het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982) bleek een ramp. De polarisatie vormde uiteindelijk een belangrijke prikkel voor de confessionele partijen KVP, ARP en CHU om zich te hergroeperen. Onder het minister-presidentschap van Lubbers (1982-1994) zou het CDA als derde politieke hoofdstroming een centrale machtspositie innemen tussen VVD en PvdA.

Met het CDA in het centrum gaf het op harmonie gerichte consensusmodel weer de toon aan. In de praktijk was daarvan weinig te merken omdat de eerste twee kabinetten-Lubbers – een coalitie van het CDA met de VVD – harde bezuinigingen doorvoerden die op veel maatschappelijk verzet stuitten. De coalitie was echter politiek stabiel. Het CDA had na 1982 geen last meer van loyalisten en de PvdA had zichzelf buiten spel gezet met haar afwijzing van de plaatsing van kruisraketten. Daarnaast bracht de dreiging van overheidsingrijpen in de loonontwikkeling de vakbeweging ertoe een overeenkomst te sluiten met de werkgevers over loonmatiging (Akkoord van Wassenaar, 24 november 1982). Daarmee kwam een eind aan jarenlange polarisatie tussen de sociale partners. De overlegeconomie of ‘het

poldermodel’ begon weer te functioneren.

In de jaren zestig en zeventig was ook de spanning opgelopen tussen maatschappelijke ontwikkeling, politiek draagvlak en bestuurlijke daadkracht. Op centraal niveau schoot het sturend vermogen van de rijksoverheid tekort. Logge, verkokerde departementen waren moeilijk in beweging te krijgen. Daaronder werden provincies en gemeenten geconfronteerd met toenemende druk uit ‘Den Haag’, ook wat financiën betreft. De verzorgingsstaat had veel taken naar zich toetrokken en de verhoudingen binnen het huis van Thorbecke op scherp gezet. Slagvaardig bestuur was gediend met schaalvergroting. Lagere overheden probeerden de schaalproblematiek vooral aan te pakken via allerlei samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen uit 1950. Een WRR-rapport uit 1975 repte over 1500 gemeenschappelijke regelingen, inclusief vijftig pré-gewesten met een ruimere taakstelling.<sup>127</sup> Daarnaast stond op het niveau van de burger vooral de roep om meer democratie centraal. De zeggenschap diende zo dicht mogelijk bij die burger te worden gelegd. De Nederlandse kiezer wilde ook invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de regering.

De opbouw van de verzorgingsstaat in de periode 1945-1975 had dus een aantal knelpunten in de bestuurlijke inrichting van Nederland aan het licht gebracht: verkokering op centraal niveau, schaalproblemen bij lagere overheden en burgers die meer inspraak wilden. Knopen werden hierover jarenlang niet doorgehakt, omdat (potentiële) regeringspartijen verdeeld waren over de wijze waarop die problemen moesten worden aangepakt. Bovendien schiep de al genoemde polarisatiestrategie een klimaat waarin moeilijk tot compromissen kon worden gekomen. Onder druk van de crisis keerde de wal uiteindelijk het schip. Het socialezekerheidsstelsel bleek veel duurder dan verwacht. Volumebeheersing en herstel van de centrale financiële controle kregen de hoogste prioriteit. Daarna moest eerst de crisis worden bestreden voordat er aan (kostbare) bestuurlijke reorganisatie en democratisering kon worden gedacht. Die twee onderwerpen vielen dan ook min of meer van de politieke agenda af.

<sup>124</sup> [www.youtube.com/watch?v=j30VEEpgsAk](http://www.youtube.com/watch?v=j30VEEpgsAk) met een muzikale bijdrage van B&W over de financiële crisis en de verruiming van de precariobe-lasting ten behoeve van het jeugdbeleid c.q. een optreden van Doe Maar.

<sup>125</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, p. 187 en verder.

<sup>126</sup> *HTK* 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 3.

<sup>127</sup> Voorlopige WRR, *De organisatie van het openbaar bestuur*, p. 66. Te raadplegen via: [www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/De\\_organisatie\\_van\\_het\\_openbaar\\_bestuur.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/De_organisatie_van_het_openbaar_bestuur.pdf).

## Dominante visie en bestuurskundig discours

Het parlement was goed op de hoogte van de problemen van het openbaar bestuur, beschikte over veel expertise en kon voldoende tegenspel bieden, maar de regering hield het initiatief. De bewindslieden op Binnenlandse Zaken bepaalden wat de toon en de dominante visie was. Daarbij baseerden zij zich op uitkomsten van het bestuurswetenschappelijke discours. Tussen 1976 en 1992 ontwikkelde de bestuurskunde zich tot een volwaardige discipline met grote invloed op de beleidsplanning, politieke besluitvorming en beleidsuitvoering.

Het ministerschap van Binnenlandse Zaken was geen sinecure. Twee ministers stierven in het harnas – Rietkerk in 1986 en Dales in 1994 – en een derde – Van Dijk – was begin 1987 drie maanden uitgeschakeld door een hartaanval. Wiegel (1977-1981) wilde in de eerste plaats de doorzichtigheid van het openbaar bestuur herstellen ‘door uitdunning van het bos’. De overheid was er volgens hem voor de burgers, en de burgers waren er niet voor de overheid.<sup>128</sup> Hij pleitte voor vermindering van de ‘Haagse bureaucratie’ en spreiding van overheidsmacht, overheidskennis en overheidsgeld, een duidelijke reactie op de voornemens van het linkse kabinet-Den Uyl om macht, kennis en inkomen te spreiden. Na Wiegel werd kostbare tijd verspild door het ‘rampkabinet’-Van Agt/Den Uyl. De begrotingen voor 1982 en 1983 waren opgesteld door demissionaire ministers (Wiegel, VVD, en Rood, D66) – minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn (PvdA) kwam er in 1981 en 1982 niet aan te pas.<sup>129</sup>

Rietkerk (VVD) kreeg tussen 1982 en 1986 te maken met grote financiële nood. Hij streefde naar een ‘bescheiden overheid’ die minder kostte, maar moest ook rekening houden met de dominante politieke positie van het CDA. Rietkerk trok in 1983 de stekker uit het slepende dossier over de reorganisatie van het binnenlands bestuur.<sup>130</sup> Daarmee werd de vierde bestuurslaag definitief afgewezen. De minister wilde een eind maken aan de jarenlange onzekerheid en de dreiging dat de positie van gemeenten fundamenteel zou worden aangetast, maar kostenoverwegingen waren toch doorslaggevend. Onder Rietkerk werd Flevoland de twaalfde provincie en zou Zuid-Holland uiteindelijk niet

in tweeën worden gesplitst.<sup>131</sup> Tekenend voor die tijd is de trotse opmerking in de toelichting van de begroting voor 1986: ‘onder mijn verantwoordelijkheid zijn 149 burgemeesters benoemd, waaronder 7 vrouwen.’<sup>132</sup>

Minister Van Dijk (1986-1989) schoof het binnenlands bestuur op het bord van zijn staatssecretaris en partijgenote De Graaf-Nauta. Dat illustreerde het betrekkelijk geringe politieke belang van het dossier. Van Dijk was de rechtse financiële specialist van de CDA-fractie die het kabinet in was gelooft om linkse partijgenoten bij de les te houden, niet vanwege zijn affiniteit met het binnenlands bestuur. De markt, de managers, ‘Europa 1992’ en de vermaatschappelijking van overheidstaken deden onder Van Dijk hun intrede. Nieuw in de periode 1986-1989 waren de aandacht voor rampenbestrijding – onder invloed van Tsjernobyl – de snelle ontwikkeling van de informatietechnologie (Wet persoonsregistraties, invoering Sofinummer), de inzet van voorlichting als beleidsinstrument, de nadruk op criminaliteitsbestrijding, het beleid van positieve discriminatie – in 1990 zou drie procent van het overheidspersoneel uit minderheden moeten bestaan – en de zogenaamde bestuursakkoorden. Vanaf zijn tweede begroting beschikte Van Dijk over meer financiële ruimte, die hij onder meer inzette voor diverse onderzoeken op het gebied van informatietechnologie en verbetering en differentiatie van de ambtenarensalarissen.<sup>133</sup>

De toon veranderde na 1989 onder minister Dales. Zij eiste resultaten en zette aan tot bestuurskracht en dynamiek. Er was onder het kabinet-Lubbers III, waarin het CDA de VVD als coalitiepartner had ingeruild voor de PvdA, ook geld beschikbaar voor sociale vernieuwing en voor het aankleden van bestuursakkoorden. Sociale vernieuwing zou volgens Dales bestuurlijk moeten worden ingevuld met ‘een geconcentreerde actie op de terreinen arbeid, scholing, inkomen, de kwaliteit van de leefomgeving, de veiligheid en op het sociaal en cultureel terrein’.<sup>134</sup> Binnenlandse Zaken was niet langer een ondergeschoven kindje, maar het ‘moederdepartement dat het moet zijn’, aldus een van Dales’ partijgenoten in de Kamer.<sup>135</sup> Dales’ enthousiasme en dynamiek werd in die Kamer overigens algemeen toegejuicht.

Het parlement was in staat fors tegenspel te bieden aan de

<sup>128</sup> HTK 1978-1979, Bijl. 15 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 2-3.

<sup>129</sup> HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT en HTK 1982-1983, Bijl. 17 600-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT.

<sup>130</sup> HTK 1983-1984, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 40, brief 9 november 1983.

<sup>131</sup> Omdat burgemeester Peper van Rotterdam er via Rietkerk in slaagde het concurrerende Rijnmond de nek om te draaien, tot woede van zijn partijgenoot Van der Louw. Zie: Van Osch, *Bram Peper*, p. 168-169.

<sup>132</sup> HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 25.

<sup>133</sup> HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, passim; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 4 en 6.

<sup>134</sup> HTK 1990-1991, Bijl. 21 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 3, 6 en 12.

<sup>135</sup> HTK 1990-1991, p. 10 489.

regering en maakte zich vaak sterk voor de belangen van gemeenten en provincies. Een steekproef uit de debatten van 1980, 1984, 1988 en 1990 toont aan dat veel woordvoerders tevens wethouder of lid van de provinciale staten waren (geweest).<sup>136</sup> Ook de Eerste Kamer beschikte over veel expertise. De begroting voor 1980 werd er bijvoorbeeld behandeld door een oud-gedeputeerde, een oud-wethouder, twee voormalige leden van provinciale staten en maar liefst vier burgemeesters. Memorabel is nog dat vanaf 1988 de voormalige regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, Tjeenk Willink, de woordvoerder van de PvdA in de Eerste Kamer was.

Tijdens het begrotingsdebat van 17 oktober 1990 refereerden Kamerleden onder meer aan toespraken op een recent VNG-congres, interviews met politici in het tijdschrift *Binnenlands Bestuur*, een uitspraak van een secretaris-generaal in de *Staatscourant*, een rapport van de Wiardi Beckman Stichting en artikelen uit *Bestuursforum*, het orgaan van de bestuurdersvereniging van het CDA. De professionalisering van de bestuurskunde deed zich gelden in het debat. Tussen 1976 en 1992 maakte 'bestuurskunde' zich helemaal los van andere wetenschappen. Het werd een zelfstandige opleiding aan verschillende universiteiten met een handboek, een eigen vereniging, een nieuw tijdschrift en steeds meer hoogleraren (en inaugurale redevoeringen die door bestuurders en politici werden opgepikt).<sup>137</sup> Er klonken vaak evenveel oplossingen als er hoogleraren bestuurskunde waren. De een wilde meer orde in de chaos, de ander minder ordening en meer vrijheid.<sup>138</sup> De Raad voor binnenlands bestuur werd ingesteld – na aandringen van de Tweede Kamer<sup>139</sup> –, 'openbaar bestuur' werd een stimuleringsgebied voor maatschappijwetenschappelijk onderzoek en er kwam een School voor Openbaar Bestuur.<sup>140</sup> De bestuurskundige beleidsmedewerker verscheen op het toneel en de beleidsnota's die hij opstelde bepaalden de richting van het politieke debat.

Het 'grote debat' tussen bestuurskundigen ging in die jaren niet over de verhoudingen tussen de bestuurslagen of de relatie kiezer-gekozene, maar over de vraag hoe de staat in

de toekomst nog doeltreffend zou kunnen sturen.

Invloedrijke publicaties waren de door J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt geredigeerde bundel *De stagnerende verzorgingsstaat* uit 1978, waarin de vraag centraal stond in hoeverre de Nederlandse democratische orde doeltreffend kon opereren in een situatie van stagnatie; het boek *De illusie van de democratische staat* uit 1982 van Paul Kalma, die afscheid nam van de maakbare samenleving en een pleidooi hield voor een voorwaardenscheppende overheid; het rapport *De interveniërende staat: aanzet voor een instrumentenleer* van Ad Geelhoed uit 1983, waarin een onderscheid werd gemaakt tussen de ordenende en de sturende functie van de overheid; de rede *De verguisde staat* van Roel in 't Veld uit 1989, die stelde dat de omvang van de staatstaak niet door de politieke wil, maar door de problematiek zelf werd bepaald. In specifieke gevallen was 'trajectmanagement' nodig.<sup>141</sup>

De ontwikkeling van het bestuurskundig denken vond uiteindelijk in 1987 bevestiging in belangrijke rapporten van de grootste politieke partijen: *Verantwoordelijke samenleving* (CDA), *Schuivende panelen* (PvdA) en *Liberaal bestek '90* (VVD).<sup>142</sup> De rol van het openbaar bestuur werd opnieuw politiek-ideologisch doordacht en de politiek nam de toekomst van het openbaar bestuur daarna weer in eigen hand.<sup>143</sup> Alle drie de rapporten bevatten pleidooien voor het terugdringen van de directe greep van de overheid op de maatschappelijke ontwikkeling en voor het vaker toepassen van het marktmechanisme. Er waren wel nuanceverschillen. De VVD vond dat de overheid zich zo weinig mogelijk met de burger moest bemoeien. Zij diende terug te treden via deregulering, privatisering en decentralisatie van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Het CDA was het met dat laatste eens, maar had een voorkeur voor 'vermaatschappelijking': overdracht naar de samenleving. De PvdA vond dat de overheid zich meer zou moeten ontwikkelen tot arbiter en medespeler dan als aanvoerder.

<sup>136</sup> De CDA'ers Mateman, Hennekam en Van der Heijden, de VVD'ers Hermans en Evenhuis, de PvdA'ers Stoffelen, Alders en Hummel en D66-woordvoerder Wessel-Tuinstra. Daarnaast ook nog drie (oud)-gemeentebtenaren – Schutte (GPV) Lankhorst (PPR) en Van de Berg (SGP) – een oud-beleidsmedewerker van de VNG (Ernsting, GroenLinks) en een oud-topambtenaar van Binnenlandse Zaken (Scheltema-de Bie, D66).

<sup>137</sup> [www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf](http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/Geschiedenis%20van%20de%20bestuurskunde.pdf).

<sup>138</sup> Kooiman (red.), *De verzorgingsstaat*, passim, en met name p. 167.

<sup>139</sup> *HTK* 1984-1985, Bijl. 19 098, Opheffing van de raad voor binnenlands bestuur, nr. 3, MvA, p. 5-7.

<sup>140</sup> *HTK* 1983-1984, Bijl. 18 100-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 23; *HTK* 1989-1990, Bijl. 21 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 6.

<sup>141</sup> Van Doorn en Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*; Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*; Geelhoed e.a., *De interveniërende staat*; In 't Veld, *De verguisde staat*.

<sup>142</sup> Commissie van het WI voor het CDA, *Technologie in een verantwoordelijke samenleving*; VVD, *Discussienota Liberaal Bestek '90*; PvdA, *Schuivende panelen*.

<sup>143</sup> Bekkers en Van de Donk, 'Van sturing naar meta-sturing'.

## Een betere organisatie van de rijksdienst?

Terug naar de knelpunten van de jaren zestig en zeventig: verkokering op centraal niveau, schaalproblemen bij lagere overheden en burgers die meer inspraak wilden. De eerste twee – macroniveau en mesoniveau – beïnvloedden elkaar sterk. De verkokering van de departementen en de toenemende centralisatie van de besluitvorming rondom de ministerraad (met al zijn onderraden, voorportalen, planbureaus en adviesraden) gingen ten koste van het lokale bestuur en de particuliere autonomie. Kleine gemeenten met schaalproblemen moesten meer onderling samenwerken om bepaalde taken te kunnen uitvoeren.<sup>144</sup> Het eerste kabinet-Van Agt besloot in juli 1978 tot de instelling van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst onder voorzitterschap van VVD-politicus Henk Vonhoff, destijds burgemeester van Utrecht. De commissie moest advies uitbrengen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en het feitelijk functioneren daarvan. Het advies leverde een inventarisatie van de problematiek op die zijn neerslag vond in vijf rapporten die tussen 1979 en 1981 werden gepubliceerd. De commissie legde de nadruk op het tekort schieten van het sturend vermogen van de centrale overheid en beval maatregelen aan om de verkokering te doorbreken. De rijksoverheid moest slagvaardiger en flexibeler worden. Het denken in blauwdrukken zou moeten worden vervangen door een praktische bestuurlijke instelling waarbij precies de juiste instrumenten werden gebruikt om bepaalde problemen op te lossen.<sup>145</sup>

Het tweede kabinet-Van Agt stelde in november 1981 in zijn regeringsverklaring dat het de problematiek die de commissie in kaart had gebracht in haar totale samenhang wilde aanpakken: 'Veranderingen in de traditionele bestuursstructuur van de overheid zijn hard nodig. Bestuurlijke innovatie is een voorwaarde voor verbetering van de kwaliteit van de democratie [...] aan een ingrijpende reorganisatie van de rijksdienst [zal] niet zijn te ontkomen.' Het kabinet was van plan het aantal coördinerende bewindslieden terug te brengen en te gaan werken met enkele projectbewindslieden. Elk jaar zou het rond Prinsjesdag een actieprogramma presenteren. Er werd een plan aangekondigd voor het versterken van het vermogen tot reorganisatie, een departementaal herindelingsplan en een decentralisatieplan.

PvdA-minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn en zijn

staatssecretaris en partijgenote Saskia Stuiveling kregen echter nauwelijks de tijd om een begin te maken met deze ambitieuze plannen. Het kabinet was al demissionair toen Stuiveling het decentralisatieplan gereed kreeg. Het had intussen op 1 februari 1982 wel een regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst aangesteld, Herman Tjeenk Willink, een oud-topambtenaar van Algemene Zaken die adviseur was geweest van de commissie-Vonhoff. Hij zou in functie blijven tot 1 oktober 1986 en jaarlijks rapporteren over de voortgang van het project.

Onder grote financiële druk keerde de wal het schip ten tijde van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986), een coalitie van CDA en VVD. Dit no-nonsense kabinet opereerde op basis van kwantitatieve financieel-economische criteria en moest lapmiddelen inzetten voor de korte termijn. Dure structurele oplossingen waren geen optie. Het openbaar bestuur werd beschouwd als een deel van het probleem. Dat negatieve beeld straalde af op de ambtenaren, die er ook fors op achteruitgingen, als sluitpost op de begroting.<sup>146</sup> De discussie over de rol van de grote, boze staat laaide op in 1983, aan de vooravond van 'Orwell-jaar' 1984. De overheid met zijn verkokerde bureaucratie zou de crisis verergeren en vooruitgang belemmeren.

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Lubbers stond dat de Kamer elk jaar voor het zomerreces een actieprogramma zou ontvangen. Aansluitend op de rapportage van Vonhoff ging het kabinet onmiddellijk over tot 'het opnieuw modelleren van de overheidsorganisatie', te beginnen met de sanering van de externe advisering. De volgende jaren werd duidelijk 'dat de bevoegdheidsverdeling tussen de overheidsniveaus, de aard en de mate van regelgeving en het personeelsbeleid, het management en de administratieve procedures binnen de rijksdienst verbetering behoeven', aldus minister Rietkerk in 1984. Bovendien zou 'een beweeglijke, slagvaardige en waar mogelijk kleinere overheidsorganisatie [...] ook de economische opleving bevorderen'. De actieprogramma's van de regering waren niet in eerste instantie gericht op verbetering van het sturend vermogen, maar op bezuinigen en saneren. Met de 'grote operaties' (deregulering, privatisering, heroverweging, decentralisatie, formatievermindering, reorganisatie rijksdienst) gaf het kabinet-Lubbers I een eigen draai aan het programma van de commissie-Vonhoff. Deze operaties waren klimaatbepalend en schudden de overheidsorganisatie stevig wakker.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Den Hoed en Schouten, "De publieke zaak", p. 83.

<sup>145</sup> HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 2 en 17.

<sup>146</sup> Zeer evident: HTK 1984-1985, Bijl. 18 600-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 3: 'Het totaal van de overheidsuitgaven dient ook dit jaar te worden verminderd. Dit betekent dat op zich wenselijke uitgaven niet kunnen worden gerealiseerd. Zo zullen in het komend begrotingsjaar, ter wille van de verlaging van het financieringstekort, weer maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel en het Gemeentefonds en het Provinciefonds moeten worden genomen.'

<sup>147</sup> Interview H.D. Tjeenk Willink, *Bestuurskunde* 14 (2005) afl. 7/8; Quené in: Ringeling en Snellen (red.), *Overheid op de (terug)tocht*, p. 27.

Tussen 1982 en 1986 zou elk jaar twee procent van de Haagse ambtenaren moeten verdwijnen. Daarnaast werden het Provinciefonds en het Gemeentefonds fors gekort (én extra gekort mede ‘ter stimulering van een intensievere toepassing van de profijtgedachte’). Gemeenten kregen overigens wel enige compensatie voor de torenhoge uitgaven aan bijstand en vanaf 1984 ook nog een bedrag bestemd voor minderheden en achterstandsgebieden.<sup>148</sup> De meeste lagere overheden hadden in die tijd echter geen enkele ruimte voor nieuw beleid

Onder het kabinet-Lubbers II (1986-1989) – opnieuw centrumrechts – werd de toon verder aangescherpt. De grote operaties werden voorzien van een neoliberal ideologisch fundament. Aan het terugtreden van de overheid werd toegevoegd: ‘ten gunste van de marktsector’. Het kabinet presenteerde zich met de slogan ‘minder overheid en beter’ en sloeg door in de richting van een BV Nederland. ‘Klantgerichtheid’ vormde een speerpunt en minister Van Dijk sprak over ‘de producten’ van zijn departement. Het ministerie kreeg een bedrijfsmatige structuur met zelfstandige lijnmanagers en een *management development* programma.<sup>149</sup>

Het effect van ‘Vonhoff’ op de slagvaardigheid en het sturend vermogen van de rijksoverheid was uiteindelijk vrij gering: geen kleinere kabinetten en taakministers, wel ‘een afslankingstaakstelling en flankerend beleid’, herziening van het ambtenarenoverleg, beloningsdifferentiatie, *management development* en decentralisatie van het personeelsbeleid.<sup>150</sup> Minister Dales stelde in 1990 dat de afslankingsoperatie was afgesloten. Bij de organisatie van de rijksdienst zou volgens haar ‘kwaliteitsverbetering’ als doel voorop moeten staan. Daarnaast zou stedelijke schaalvergroting gestimuleerd moeten worden.<sup>151</sup>

### Slagvaardiger binnenlands bestuur?

In 1975 constateerde de WRR in een invloedrijk rapport over de organisatie van het openbaar bestuur dat lagere overheden steeds minder invloed hadden. Dit werd veroorzaakt door het achterblijven van de bestuurlijke bij de maatschappelijke schaalvergroting, en door de toenemende centralisatie van taken en bevoegdheden en het werven van

middelen. De WRR stelde voor het aantal provincies te vergroten, het takenpakket van die provincies uit te breiden en het beleid van lagere overheden beter te coördineren. In 1980 achtte de commissie-Vonhoff op haar beurt decentralisatie wenselijk omdat dit per saldo de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst zou kunnen verbeteren.<sup>152</sup>

Het idee in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was dat het binnenlands bestuur diende te worden aangepast aan de vanaf de jaren vijftig opgebouwde, gecentraliseerde verzorgingsstaat. Verder zou een eind moeten worden gemaakt aan de wildgroei aan gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden die gemeenten in die jaren waren aangegaan om hun bestuurskracht te vergroten. Door middel van decentralisatie zouden beslissingen – inclusief financiële bevoegdheden – zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden gebracht. De plannende, coördinerende, stimulerende en sturende rol van de provincie zou versterkt moeten worden.<sup>153</sup>

De gemeentelijke en provinciale autonomie – de vrijheid om zelf het initiatief te nemen tot het voeren van bepaald beleid – was en bleef daarbij een knelpunt. Die autonomie sloot nauw aan bij de wil tot behoud van historische ‘oudhollandse’ vrijheden en de afkeer van een sterke centrale macht.<sup>154</sup> Bestuurders van lagere overheden wilden hun historisch gegroeide en grondwettelijk gewaarborgde privileges niet prijsgeven. Addertje onder het gras was namelijk dat gemeenten zouden moeten worden opgeschaald. ‘In het functioneren van het bestuursstelsel vormen gemeenten die onvoldoende bestuurskracht kunnen opbrengen zwakke schakels, die afbreuk doen aan de mogelijkheden van andere gemeenten en het optimaliseren van samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen’, luidde het standpunt van het departement.<sup>155</sup>

Aanvankelijk nam het kabinet-Van Agt de uitgangspunten voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur eenvoudig over van zijn voorganger: ‘het streven naar een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur; de wens tot handhaving van drie bestuurslagen; voorkeur voor versterking van de provincies en gemeenten; de noodzaak om te komen tot een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de drie lagen

<sup>148</sup> HTK 1984-1985, Bijl. 18 600-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2, 9 en 19 en HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 27.

<sup>149</sup> HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2-3 en HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2, en Bijl. 19 827, Afslanking rijksoverheid 1988-1990, nr. 41, Verslag mondeling overleg, p. 4-5.

<sup>150</sup> HTK 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 5.

<sup>151</sup> HTK 1990-1991, p. 11-544 en verder. De VVD-fractie dacht daar anders over: *ibidem*, p. 10-480 en verder.

<sup>152</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan*, p. 131.

<sup>153</sup> HTK 1980-1981, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 28, MvA, 25 november 1980, p. 8.

<sup>154</sup> Van Ruller, ‘Bestuurlijke herordening in Nederland’, p. 400; Daalder, ‘De ontwikkeling van de parlementaire democratie in Nederland’, p. 59.

<sup>155</sup> HTK 1988-1989, Bijl. 20 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 27.

mede door middel van decentralisatie'.<sup>156</sup> Wiegel schrapt overigens in 1978 wel zeven provincies uit de plannen van het kabinet-Den Uyl om te gaan werken met 24 bestuurlijk opgetuigde miniprovincies. Dan zouden er dus nog 17 overblijven, een uitbreiding met zes. Op dat moment was er al jarenlang gediscussieerd over gemeentelijke schaalvergroting, het opknippen van provincies in meerdere gewesten of een tussenvorm als 'vierde bestuurslaag' à la het Openbaar Lichaam Rijnmond.<sup>157</sup> Politici en bestuurders waren sterk verdeeld. Veel gemeenten keerden zich tegen constructies die het mogelijk maakten het grondbeleid en de bestemmingsplanbevoegdheid naar de provincies te doen overgaan. Omstreeks 1980 bepleitten alleen PvdA en D'66 nog fundamentele hervormingen. De PvdA wilde vooral integrale regionale beleidsplanning, het CDA wilde een systematische gemeentelijke herindeling met gemeenschappelijke regelingen, maar geen regionale bestuurslaag, de VVD wenste versterking van gemeenten en een speciaal statuut voor grote steden en D66 vond vooral dat de bestuursmentaliteit moest worden gedemocratiseerd.<sup>158</sup> Vanwege haar centrale machtspositie waren de opvattingen van het CDA dominant. De partij was voor een terughoudende rol voor de overheid en wilde veel ruimte laten aan intermediaire instituties en organisaties van burgers ('het maatschappelijk middenveld'). Het CDA had een lange bestuurstraditie en veel invloed op gemeentelijk en provinciaal niveau. In 1986 waren 406 burgemeesters lid van het CDA, 153 van de PvdA en 122 van de VVD.<sup>159</sup> Ter vergelijking: de zetelverdeling dat jaar in de Tweede Kamer was 54-52-27. De afkeer van het CDA van experimenten met regiovorming, agglomeraties en grotestedenbeleid droeg waarschijnlijk bij aan de impasse waarin de reorganisatie van het openbaar bestuur in de jaren tachtig terecht kwam. Bij een debat hierover in het najaar van 1990 citeerde de woordvoerder van de PvdA een prominente bestuurskundige uit kringen van het CDA: 'Hoe je het ook wendt of keert, het waren CDA-politici die de plannen de nek omdraaiden. Het is een ereplicht voor CDA-politici om nu de rommel op te ruimen.' De CDA-woordvoerder repliceerde dat op PvdA-gewestvergaderingen alleen maar gesproken werd over budgetafsplittingsen en agglomeratiebesturen

waar oude PvdA-leden niets van begrepen.<sup>160</sup>

Gerrit van Poelje, een van de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde, stelde ooit dat er eerst gecentraliseerd moet worden voordat er decentralisatie kan plaatsvinden.<sup>161</sup> In de jaren tachtig was zeker sprake van centralisatie in de richting van het departement. De ministerraad droeg Binnenlandse Zaken steeds meer coördinerende taken op: etnische minderheden en woonwagengedwongen, bodemsanering (na de gifvondst in de bodem van Lekkerkerk), LPG-aanlanding enzovoorts. Dat leidde in 1980 tot de vorming van een nieuw directoraat-generaal Binnenlands Bestuur.<sup>162</sup> Veel beleid vloeide voort uit die coördinerende taken, inclusief decentrale inbreng en uitvoering. Uit de jaarlijkse toelichtingen kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat er een rechtstreekse lijn loopt van de beleidsvoornemens na de treinkapingen door Zuid-Molukse jongeren ten tijde van het kabinet-Den Uyl via het minderhedenbeleid en de decentralisatie daarvan, de 'multiculturele samenleving', het achterstandsbeleid en het grotestedenbeleid naar de sociale vernieuwing (met bijbehorend budget voor steden met de grootste problemen) van het kabinet-Lubbers III.<sup>163</sup>

De positie van het ministerie was wel dubbelzinnig. Het stelde zich op als kampioen van de decentrale overheden tegenover de verkokerde – en concurrerende – departementen van bijvoorbeeld Welzijn, Onderwijs en Volkshuisvesting. Voor het ministerie was het versterken van de autonomie van gemeenten en provincies 'een hoofdpijler van beleid'. Rijksbeïnvloeding en het doorschuiven van bezuinigingen naar lagere organen werden scherp veroordeeld. De positie van de minister en zijn departement waren sterk als hij zich gesteund wist door provincies en gemeenten. Dat was niet altijd het geval. De burgemeester van Hooft, voormalig CDA-loyalist en oud-voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken Sytze Faber stelde bijvoorbeeld in 1987: 'Binnenlandse Zaken neemt buitengewoon weinig initiatieven, het heeft een gebrek aan gezag bij andere departementen; kortom, het is een futloos departement, dat je zo langzamerhand maar beter kunt opheffen.' Van Dijk regeerde daarop in de Kamer met: 'Bunk, mijnheer de voorzitter, utter bunk.'<sup>164</sup>

<sup>156</sup> HTK 1978-1979, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 10, brief 26 april 1979, p. 1.

<sup>157</sup> HTK 1977-1978, Bijl. 14 322 en 14 323, Wijziging van de Provinciewet etc., nr. 6, brief 22 mei 1978 en nr. 10, brief 26 april 1979.

<sup>158</sup> HTK 1980-1981, Bijl. 14 322, Wet reorganisatie binnenlands bestuur, nr. 28, MvA, 25 november 1980, p. 2-4.

<sup>159</sup> www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vakq4wzzf

<sup>160</sup> HTK 1990-1991, p. 11-559 en 11-562. De Cloe citeerde Henk van Ruller.

<sup>161</sup> Aangehaald in: Van der Meer e.a., 'Van nachtwakersstaat', p. 230.

<sup>162</sup> HTK 1979-1980, Bijl. 15 800-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 16. Onder leiding van Elco Brinkman die in 1982 het directeurschap verruilde voor een ministerschap en negen jaar later fractieleider van het CDA zou worden.

<sup>163</sup> In 1981 muntte Wiegel bijvoorbeeld het begrip 'multiculturele samenleving': HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 39.

<sup>164</sup> HTK 1987-1988, p. 12-538.



Open communicatie en goede persoonlijke contacten zijn van groot belang voor het functioneren van het openbaar bestuur c.q. de verhouding tussen de bestuurslagen. Wiegel creëerde extra overlegmogelijkheden ten behoeve van coördinatie en bemiddeling. Het periodiek overleg met de VNG kreeg een vastere vorm en een meer coördinerend karakter. Gesprekken tussen kleine groepen bewindslieden en gemeentebestuurders vonden regelmatig plaats onder leiding van de minister. Deze gesprekken werden voorbereid en gestuurd door een agenda commissie onder leiding van de staatssecretaris. Daaraan namen de burgemeesters van de vier grote steden deel, de hoofd directeur van de VNG, de minister van Financiën en vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.<sup>165</sup> Uit dit overleg vloeide onder meer een convenant voort over het minderhedenbeleid<sup>166</sup> en afspraken over politiesterkte, stadsvernieuwing en parkeerbeleid.

Het draagvlak voor reorganisatie van het binnenlands bestuur (territoriale decentralisatie) werd steeds smaller – rijk, provincies en gemeenten wilden geen cruciale bevoegdheden afstaan aan nieuwe miniprovincies – en minister Rietkerk besloot in 1983 de oude voorstellen in te trekken. Hij vond dat de gemeenten het uitgangspunt moesten zijn voor de oplossing van de regionale problematiek, met de nadruk op samenwerking. Overheidstaken dienden op het laagst mogelijke niveau te worden uitgevoerd, waarbij de provincie als arbiter moest optreden. Speerpunten van deze nieuwe aanpak waren een saneringsplan voor de specifieke uitkeringen aan gemeenten (tien procent minder, zoals afgesproken in het regeringsprogramma); beperking van het financiële toezicht; vergroting van de beleidsvrijheid en bestuurskracht van de grote steden (zoals voorgesteld in het rapport ‘Een Schuyt die tegen de stroom wordt opgeroeyt’); aanpassing van en differentiatie binnen de WGR (democratischer en transparanter, maar ook minder vrijblijvend), deregulering en een systematische streeksgewijze herindeling.<sup>167</sup> Rietkerk zette verder in op het door Stuivering in gang gezette plan tot een functionele decentralisatie van rijkstaken – met name op het gebied van onderwijs, volkshuisvesting en welzijn – en financiële bevoegdheden.<sup>168</sup>

Om deze plannen te realiseren trad op 1 januari 1985 een nieuwe WGR in werking. Het was de bedoeling dat de provincies vervolgens met voorstellen zouden komen voor de indeling in samenwerkingsgebieden. Daarna zouden de gemeenten tot 1990 krijgen voor verplichte aanpassingen van de gebiedsindelingen en de inhoud van de gemeenschappelijke regelingen. Dit lukte niet zonder slag of stoot. In Amsterdam liep men vast, en er deden zich ‘technische knelpunten’ voor, zoals de vraag of rijks- en provinciale taken bij amvb zouden kunnen worden overgedragen aan samenwerkingsverbanden.<sup>169</sup> Om een en ander in goede banen te leiden zou de regering bestuursakkoorden sluiten met het VNG en het IPO, de koepelorganisatie van de provincies. De regeringsverklaring van het tweede kabinet-Lubbers bepaalde daarover: ‘In het akkoord [tussen rijk en lagere overheden] zullen de autonomie van lagere overheden en de evenredigheid bij het beperken van de overheidsuitgaven een centrale plaats krijgen. Verder kunnen ook nadere afspraken worden gemaakt over de vergroting van de beleidsvrijheid van de lagere overheden.’ Vanuit de Kamer kwam weliswaar enige kritiek – de afspraken leken wel op regeerakkoorden, wat had het parlement dan nog in de melk te brokken? – maar daar werd geen werk van gemaakt. De in 1987 en 1988 gesloten akkoorden zorgden er namelijk voor dat de patstelling tussen de bestuurslagen doorbroken werd.

De wal begon opnieuw het schip te keren, vooral onder druk van de toenemende nood in de grote steden waar een hoge werkloosheid heerste, met name onder minderheden. De nood van deze steden leidde al snel tot een aanpassing van de normen van het gemeentefonds. Het criterium van het inwonertal werd vervangen door het aantal woningen en andere sociale verfijningen.<sup>170</sup>

De regering baseerde haar beleid eerst op het rapport ‘Een schuyt’, later ook op een advies van de Rbb en een rapport van de commissie-Montijn<sup>171</sup> uit 1989, waarin een toekomstvisie was neergelegd voor de vier grote steden als motoren voor de Nederlandse economie en cultuur. Grootstedelijke gebieden zouden kunnen uitgroeien tot regio’s op basis van de WGR en met inschakeling van minderheden, sociale partners en beleggers. Het resultaat hiervan werd uiteindelijk neergelegd in de notitie ‘Bestuur op niveau-2’ waarover

<sup>165</sup> HTK 1978-1979, Bijl. 15 300-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 17.

<sup>166</sup> Eerste aanzet daarvan was de nota ‘problematiek van de Molukse minderheid in Nederland’, HTK 1981-1982, Bijl. 17 100-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 39.

<sup>167</sup> HTK 1982-1983, Bijl. 17 944, Organisatie binnenlands bestuur, nr. 2, nota 31 mei 1983.

<sup>168</sup> HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 21. Zoals het afschaffen koppelsubsidies en het verschaffen van eigen middelen waaronder betaald parkeren en de latere OZB.

<sup>169</sup> HTK 1985-1986, Bijl. 19 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 18-19; HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 19-20; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 35 aankondiging bijstelling WGR ‘op een beperkt aantal onderdelen.’

<sup>170</sup> HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 22; HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2.

<sup>171</sup> Naar commissievoorzitter Just Montijn, tot 1981 topman van Shell.

in januari 1992 uitvoerig werd gedebatteerd in de Tweede Kamer. Negen jaar na het besluit van Rietkerk werd het debat over de reorganisatie van het openbaar bestuur nieuw leven in geblazen. Het blauwdrukdenken was in 1983 dan wel afgeschaft, maar algemeen voelde men in 1992 toch wel voor enige ordening van de wildgroei die zich daarna ontwikkeld had. In eerste instantie leverde dat weinig op: oude wijn in nieuwe zakken.<sup>172</sup>

Met dit hernieuwde debat, de sociale vernieuwing, de instelling van politieregio's, de extra middelen om bestuursovereenkomsten te kunnen afsluiten en een enthousiaste en geharnaste presentatie bracht minister Dales de dynamiek terug in het openbaar bestuur. Onder het kabinet-Lubbers III kon nog een omvangrijk herindelingsprogramma worden afgewerkt dat vorige kabinetten op de rails hadden gezet, daarna brak een tussenperiode aan van bezinning en beraad. Provincies en gemeenten bleken terughoudender en in het regeerakkoord was afgesproken dat nieuwe initiatieven alleen genomen zouden worden als een provinciebestuur de behoefte of de noodzaak aantoonde.<sup>173</sup> Daarbij zette Dales zich krachtig in voor een volwassen omgang tussen bestuurslagen. Een debat met de Eerste Kamer over het democratisch deficit van bestuursovereenkomsten rondde zij aldus af:

‘In een klein land als Nederland, waar men elkaar alleen al op recepties zo veelvuldig spreekt, is er geen enkele reden waarom niet eenvoudig woordelijk met elkaar in communicatie kan worden getreden om te zeggen: zeg, ik hoor dat jullie dat van plan zijn, ik vind het niet zo wijs. Dat laat de bevoegdheden onverlet. [...] Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid op onderdelen ontbreekt of zelfs wordt weggegeven, mag dat helemaal geen feit zijn dat angstverschijnselen opwekt, maar moet het een uitnodiging zijn. Ik heb dit eerder een volwassen omgang tussen bestuurslagen genoemd. De rijksoverheid is altijd de sterkste en wij behoeven geen bijzondere klassieke technieken en gebruiken te koesteren om dat besef levend te houden en ook niet om tot een samenleving te komen die voldoende mobiliteit en continuïteit, spanning en dynamiek, voorspelbaarheid en rust heeft. Al deze elementen van spanning en schijnbare paradoxen behoren in deze

samenleving. Wij kunnen daar uitstekend mee omgaan, juist met een veel royelere verdeling van bevoegdheden en een veel normalere wijze van omgang van de bestuurslagen.<sup>174</sup>

## Meer inspraak?

Op het microniveau ten slotte – het niveau van de burger die meer inspraak wilde – baarde de democratiseringsberg van de jaren zestig en zeventig een muis. ‘Noch van de roep om directe zelfbestemming, noch om die van versterking van de rol van het electoraal mandaat, noch van het verlangen naar “politisering” en “participatie” is veel terecht gekomen’, constateerde Daalder al in 1991.<sup>175</sup> De roep om staatkundige vernieuwing had enkel geleid tot een facelift van de Grondwet (in 1983), geen fundamentele vernieuwing. Een staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming – bekend als ‘commissie-Biesheuvel’ – bracht in 1985 weliswaar een unaniem advies uit voor invoering van een beslissend referendum, maar dat verdween meteen in een la.<sup>176</sup> Het tij was verlopen.

Minister Van Dijk hamerde er zelfs op dat de burger naast rechten ook plichten had: ‘Bij een kwalitatief goed bestuur mogen we de burger wijzen op de tweezijdigheid van de democratische rechtsstaat; naast de rechten van de burger om zich met het beleid in te laten (inspraak), zijn of haar vertegenwoordigers te kiezen (kiesrecht) of in beroep te gaan, is de burger immers gehouden democratisch genomen beslissingen te respecteren.<sup>177</sup>

Het tweede kabinet-Lubbers kwam nog wel met een aantal kieswetwijzigingen. Daarbij ging het echter om klein bier: het effect van voorkeurstemmen, stemmen bij volmacht, ondertekening van de kandidatenlijsten en kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland. Ingrijpender staatkundige vernieuwingsvoorstellen waren onhaalbaar. In 1990 ten slotte formuleerde de commissie-Deetman een aantal vragen over staatkundige vernieuwing. Dat bracht opnieuw weinig enthousiasme te weeg.<sup>178</sup>

Een opmerkelijke ontwikkeling was wel de intensivering van de inspraak bij de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de koningin. Dat vloeide voort uit een initiatief van D66-minister Rood, die na het aftreden van

<sup>172</sup> HTK 1991-1992, UCV 22, p. 1-68. Vgl. Schelto Patijn, ‘Regionale problemen vragen niet om brede nationale oplossingen’, *NRC Handelsblad*, 15 februari 1992; Van Ruller, ‘Bestuurlijke herordening in Nederland’, p. 396-405; Van der Meer e.a., ‘Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat’, p. 241.

<sup>173</sup> HTK 1990-1991, Bijl. 21 800-VII, Begroting Binnenlandse Zaken, nr. 2, MvT, p. 14; Regeringsverklaring 27 november 1989.

<sup>174</sup> HEK 1991-1992, p. 25-874.

<sup>175</sup> Daalder, ‘De ontwikkeling van de parlementaire democratie’, p. 81.

<sup>176</sup> HTK 1986-1987, Bijl. 19 700-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 17; [www.parlement.com/id/vh8lnhrqlyx0/staatscommissie\\_biesheuvel](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlyx0/staatscommissie_biesheuvel). De meerderheid van de commissie was ook voorstander van een volksinitiatief, zowel nationaal als decentraal.

<sup>177</sup> HTK 1987-1988, Bijl. 20 200-VII, Begroting Binnenlandse zaken, nr. 2, MvT, p. 2.

<sup>178</sup> Witteveen, ‘Deetman, Thorbecke en Marx’, p. 284-285.

Van Thijn vijf maanden op Binnenlandse Zaken terecht kwam in het derde kabinet-Van Agt.<sup>179</sup> Kennelijk was dit de minimumvariant om een eind te maken aan de roep om ingrijpendere veranderingen.

### **Praktische bestuurlijke randvoorwaarden, zelfbeperking en soberheid**

Wat was de uitkomst van de hierboven genoemde ontwikkelingen? Op papier hebben de hoofdstructuur van de rijksdienst, de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen en het democratisch burgerschap zich in de jaren tachtig nauwelijks ontwikkeld. Materieel lijkt zich in dit decennium echter een omslag te hebben voltrokken ten aanzien van het openbaar bestuur die vergelijkbaar is met de val van de Berlijnse muur in 1989. De financiële, sociaaleconomische, politiek-ideologische en bestuurskundig-theoretische context waarbinnen dat bestuur functioneerde en zijn betekenis kreeg, veranderde ingrijpend. Financieringsbronnen droogden op, te veel jongeren waren werkloos en problemen in de steden stapelden zich op. In een welvaartsstaat-in-opbouw met forse economische groei heersten andere opvattingen over taakverdeling, optimale schaal en inspraak dan in een stagnerende verzorgingsstaat.

Het blauwdrukdenken werd afgezworen. Nieuw waren de sterke aandrag op het afstoten van taken, het markt- en New Public Management-denken en het streven naar een kleinere, sterke overheid met minder regels. Opvallend was ook de sterkere roep om meer coördinatie, intergemeentelijke samenwerking, afspraken met bestuurslagen, 'polderen'. Een moderne, sturende overheid werkt nog steeds volgens deze principes.

Daarnaast trad een aantal duurzame veranderingen op in de sfeer van de technische en procedurele randvoorwaarden. Deze kwamen hierboven niet ter sprake, maar zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur wel van belang. Het parlement ging zich bijvoorbeeld meer toeleggen op controle (zie de RSV-enquête van 1984 en de operatie 'Comptabel Bestel' vanaf 1985, in overleg met de Algemene Rekenkamer); de bestuursrechtspraak breidde zich enorm uit (Wet AROB), waarbij ook het leerstuk van de toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur werd ontwikkeld; er kwam een Nationale ombudsman voor burgers met klachten over overheidsoptreden en de Wet openbaarheid van bestuur gaf journalisten meer mogelijkheden het openbaar bestuur te controleren – waarop dat bestuur ook anticipeerde. Dit alles leverde meer efficiency op, een deugdelijker financiering en een betere controle.

---

<sup>179</sup> HTK 1981-1982, Bijl. 17 369, Intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters etc., nr. 3, brief 29 juni 1982

