

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 veeleelvoudigd, 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 veeleelvoudingen 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). 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).

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

INHOUD

Samen en toch apart	13
<i>Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & 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
DEEL 1 METHODOLOGIE EN BESTUURSKUNDE	25
1 Empirische bestuurskunde: een bedrieglijke bril?	27
<i>Henk Brasz & 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
2 Bestuurskundige advisering als avontuur	37
<i>Paul Frissen & Mark van Twist</i>	
Inleiding. Een adviserende discipline	37
Relativisme en onttovering, distantie en vrijblijvendheid	39
Bestuur en samenleving	43
Slot	47

3	Bewegend tussen verwondering en duiding	49
	<i>Frank Hendriks & 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
4	Wat kan de bestuurskunde voor het bestuursrecht betekenen?	59
	<i>Frits Stroink & Michiel Herweijer</i>	
	Vraagstelling	59
	Groei	60
	Methoden	61
	Interdisciplinariteit	62
	Noorderlicht	64
	Awb-evaluaties	65
	Mechanismen	66
	Conclusie	68
5	De taal van de bestuurskunde	71
	<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
DEEL 2 HET SPRAAKMAKENDE BESTUUR		77
6	Een hiërarchisch openbaar bestuur	79
	<i>Arthur Ringeling & 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

7	Op weg naar spraakmakend bestuur: de stand van zaken	91
	<i>Pieter Tops & 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
8	Participatie als ondernemen: de overheid en burger, welkome gasten	101
	<i>Jac Geurts, Henri Goverde & 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
9	Participatieve democratie: wel nieuws, maar onder dezelfde zon	111
	<i>Roel in 't Veld</i>	
	Inleiding	111
	Gradueel begrip	112
	Vormgeving	113
	Baten en kosten	114
10	Spraakmakend bestuur of spraakmakende samenleving?	117
	<i>Victor Bekkers</i>	
	Inleiding	117
	Anatomie van de strategische verrassing	118
	Een explosieve cocktail?	121
	Een zoektocht naar mogelijke remedies	122
DEEL 3	DE BELEIDSCYCLUS	125
11	Ontwikkelingen in de evaluatie van overheidshandelen	127
	<i>Marie-Louise Bemelmans-Vidéc & 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
12 Overtuigende plannen	137
<i>Arend Geul & 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
13 Afspraken en overeenkomsten als beleidsinstrument	145
<i>Hans Bressers, Theo de Bruijn & Kris Lulofs</i>	
Inleiding	145
Convenanten voor milieu- en energie-efficiëntie	146
Conclusie	152
14 Gezag en uitvoering van beleid	155
<i>Pieter Glasbergen & 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
15 Over benutting van beleidsevaluaties bij het ministerie van Buitenlandse Zaken	165
<i>Frans Leeuw & 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
16 Beleidsbeëindiging vraagt om politieke moed	175
<i>Theo Camps & 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
DEEL 4 DE MENSELIJKE FACTOR	183
17 Leren leven met leiderschap	185
<i>Paul 't Hart & Mirko Noordegraaf</i>	
Inleiding	185
Verlangen naar leiderschap	186
Beperkingen van leiderschap	187
Zindelijk denken over leiderschap	189
Conclusie: leren leven met leiderschap	192
18 Bestuurlijke integriteit en de kwestie-Leers	193
<i>Hans van den Heuvel & Leo Huberts</i>	
Maatschappelijke taak	194
Integriteit en integritisme	195
Belangenverstrengeling	198
De villa van Leers	200
Besluit	202
19 Publieke petrischaaltjes	203
<i>Harrie Aardema & 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
20 Leren van en met elkaar	211
<i>Herman van den Bosch & 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
DEEL 5 BESTUURSKRACHT EN ORGANISATIE	221
21 Bestuurskrachtmeting 3.0	223
<i>Bas Denters & Theo Toonen</i>	
Inleiding	223
Bestuurskracht als vermogen	223
Bestuurskracht 2.0: de presterende gemeente	225
Op naar bestuurskracht 3.0	229
22 Benutting van bestuurskundig advies en de onafhankelijkheid van de onderzoeker	233
<i>Wim Derksen & 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
23 Mini-States in Electronic Spiders' Webs	245
<i>Ig Snellen & 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
24 Bestuurskundigen, juristen en de ZBO-discussie	255
<i>Ko de Ridder & 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
25 Veiligheidsbestel verstrikt	263
<i>Erwin Muller & 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
Aangehaalde literatuur	275
Over de auteurs	291



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-Videc 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 belangenverstrengeling is aangetoond. Slechts domme fouten, die blijkbaar de schijn van belangenverstrengeling 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.