

De dynamiek der departementen

Een overzicht van ontwikkelingen bij de rijksoverheid

Samenvatting

In dit overzichtsartikel wordt ingegaan op een aantal bestuurskundige studies over departementen die de laatste jaren zijn verschenen. De studies zijn sterk beschrijvend en statisch van karakter. De laatste jaren worden de departementen echter met ingrijpende veranderingen geconfronteerd: de verplaatsing van de politiek, de erosie van het maatschappelijk middenveld, het streven naar kerndepartementen en het zelfstandigen van uitvoerende diensten. Vandaar dat dit artikel afsluit met een aanzet tot een dynamische analyse van departementen, waarbij gebruikt wordt gemaakt van theorieën over beleidsgemeenschappen en beleidsparadigma's en inzichten uit chaos- en complexiteitstheorieën.

Een dynamische analyse van departementen is van belang omdat gerespecteerde stabiele departementen plotseling met veranderingen en crisesverschijnselen worden geconfronteerd. Tijdens een dergelijke crisisperiode kan een departement geen goed meer doen. Eind jaren tachtig kwam het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in problemen en in de jaren negentig is het ministerie van Justitie aan de beurt. Negatieve publiciteit en parlementaire onderzoeken zijn dan aan de orde van de dag. Een belangrijke vraag is wat er na een crisisperiode met een departement gebeurt. De chaos- en complexiteitstheorieën laten zien dat uit chaos, door zelfregulering, weer orde ontstaat.

1. Wetenschap over departementen

Maatschappelijke aandacht – Departementen van algemeen bestuur staan in het brandpunt van de belangstelling. De aandacht is echter dikwijls negatief. De recente problemen rondom het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Justitie illustreren dit.

Jouke de Vries

is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden. Hij verricht onderzoek naar vraagstukken van politiek bestuurlijk management. Correspondentie: Vakgroep Bestuurskunde, Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden, tel. 071-5273899.

De journalist O. van der Kroon stelt over het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij:

‘De ambtelijke top verkrampt, mede onder de dreiging van een mogelijke opheffing van het ministerie. De luiken van de fantasieloze burcht aan de Bezuidenhoutseweg worden gesloten, de aanvallende speelstijl wordt uiterst defensief. Onder leiding van de hoogste ambtenaar verandert het departement in een “staat in de staat”, waar de buitenwereld nog maar weinig greep op heeft. Het corporatieve systeem, waarin het ministerie en de sector elkaar op het overbezette middenveld de bal toespelen zonder ook maar een doelpunt te scoren, wordt zorgvuldig intact gehouden.’¹

De sterk negatieve aandacht in de media speelt een belangrijke rol bij de crisis van het ministerie. Mestproblemen, schadelijke bestrijdingsmiddelen en visfraude leidden uiteindelijk tot de val van minister Braks (CDA). Aanvankelijk werd de zaak door het ministerie gesust met kleine beleidsveranderingen. Doordat de maatschappelijke en politieke druk bleef aanhouden, stelde het ministerie na enige tijd de beleidsinstrumenten bij. Ten slotte trachtte het ministerie, na hardnekkige aanvallen vanuit de media, het beleid en de organisatie in zijn geheel te veranderen. Het ministerie werd na lang aarzelen gedwongen tot een *Salto Mortale*.² Tijdens het onderzoek naar deze dodensprong voorspelden ervaren ambtenaren dat het ministerie van Justitie het volgende slachtoffer zou worden.

De ambtenaren van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben gelijk gekregen. Nadat het rond het ministerie van LNV weer redelijk rustig werd, kwam het eerbiedwaardige ministerie van Justitie in de problemen. De problematiek van de asielzoekers, het cellentekort en de oorlog tegen de georganiseer-

de misdaad brachten Justitie in de maatschappelijke aandacht. De enquête van de commissie-Van Traa richtte de schijnwerpers op de problemen van het ministerie: politiekorpsen die met elkaar overhoop lagen, chercheurs die grensverleggend recheerden, een procureur-generaal die niet op de hoogte werd gehouden en met een gouden handdruk verdween, en ernstige verdeeldheid tussen het Openbaar Ministerie en de politieorganisaties. Minister Sorgdrager (D66) kwam door de affaires in politieke problemen. Het blad *Elsevier* wijdde een speciaal artikel aan de reorganisatie van Justitie.

‘De parlementaire enquête onderstreept het andermaal: het ministerie van Justitie is de greep op de samenleving kwijtgeraakt. Toegenomen criminaliteit, cellentekort, een groeiend aantal asielzoekers en steeds meer civiele rechtszaken: het sterk verkokerde en hiërarchisch georganiseerde departement kon het nauwelijks bijbenen.’³

Wetenschappelijke aandacht – Ook als studieobject staan de ministeries van algemeen bestuur in de belangstelling. Mede doordat de bestuurskunde het openbaar bestuur als materieel object heeft, nam het aantal studies over departementen toe. Zowel op onderwijsterrein⁴ als op onderzoeksgebied was er behoefte aan studies over departementen. Inmiddels is er het nodige verschenen. In *Wetenschap over departementen*⁵ wordt gesteld dat ministeries van algemeen bestuur vanuit diverse disciplines kunnen worden bestudeerd. Genoemd worden de geschiedwetenschap, het recht, de organisatiesociologie, de politicologie en de economie.

Als voorbeelden van *historische studies* kunnen de boeken *Voor de eenheid van beleid* over het ministerie van Algemene Zaken⁶ en *Een bron van aanhoudende zorg* over het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen⁷ worden genoemd. De studie naar Algemene Zaken werd geschreven naar aanleiding van het vijftigjarig bestaan van het departement. Het boek kent een mengeling van documentenonderzoek en *oral history*. Verschillende topambtenaren zijn geïnterviewd om hun indruk van het ministerie te geven. De nadruk ligt daarbij op coördinatievraagstukken. Het boek over het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen was bedoeld als gedenkboek. Dat is het ook, maar niet in de traditionele zin van een kritiekloos epos over het ministerie. De on-

derzoekers hebben uitgebreid onderzoek verricht naar het functioneren van het ministerie en geven daarbij een indringende schets van de politiek-ambtelijke verhoudingen. De auteurs relateren de ontwikkeling van het ministerie aan processen van verzuiling en ontzuiling in de maatschappij.

Politicologische studies naar departementen zijn meer algemeen van aard. Als voorbeelden kunnen studies naar bureaupolitiek, bestuurlijke subsystemen en het politiek handelen van uitvoerende ambtenaren worden genoemd. Het bureaupolitieke model is in feite een kritiek op de a-politieke benadering van de overheidsbureaucratie en laat zien dat er tussen ambtelijke bureaus politieke strijd voorkomt.⁸ Het onderzoek naar bestuurlijke subsystemen kent een lange traditie. De aandacht is op dit terrein verschoven van gesloten circuits naar beleidsnetwerken of open strijdpuntnetwerken.⁹ Een ander thema binnen de politicologie is het politiek functioneren van uitvoerende ambtenaren. Lipsky analyseert het gedrag van *street-level-bureaucrats*¹⁰ en ook Wilson¹¹ stelt dat het gedrag van uitvoerende ambtenaren niet zozeer bepaald wordt door politieke opdrachten of staatsrechtelijke principes, maar veel meer door de opvattingen van collega's en informele waarden en normen binnen de groep.

Juridische studies naar departementen concentreren zich vooral op de sturingsinstrumenten.¹² Terwijl de klassieke rechtsstaat nog kon volstaan met klassieke sturingsinstrumenten zoals wet- en regelgeving, dient de moderne overheid meer gebruik te maken van een tweede generatie sturingsinstrumenten, zoals subsidies, voorlichting en convenanten.

In *organisatie-sociologische studies* ligt de nadruk vooral op de contingentiebenadering. De centrale stelling van deze benadering is dat organisatiestructuren overeen dienen te komen met de kenmerken van de omgeving. Daarnaast is er veel aandacht voor reorganisatieprocessen waarmee publieke organisaties aan de lopende band worden geconfronteerd en daarmee een doel op zich worden.¹³

In *economische studies* staan de macro-economische consequenties van ministeries van algemeen bestuur centraal. De strijd tussen ministeries van algemeen bestuur en de *spending departments* is uitgebreid gedocumenteerd. De laatste tijd is er binnen de economie veel aandacht voor de neo-institutionele benadering die gebaseerd is op het werk van Coase¹⁴

en Williamson¹⁵ In deze benadering wordt aandacht geschonken aan eigendomsrechten, de transactiekostenbenadering en de principal-agent benadering.

In *bestuurskundige studies* wordt gepoogd departementen met behulp van een interdisciplinaire benadering te analyseren. De literatuur levert daarvan wel aanzetten op, maar de bestuurskundige invalshoek wordt nog altijd gekleurd door de oude disciplinaire invalshoek van de beoefenaren. Verschillende dissertaties bij Bestuurskunde Twente zijn sterk geïnspireerd door de neo-institutionele economie, waarbij de nadruk ligt op de principal-agent benadering. Deze benadering wordt toegepast om het inzicht in de relaties tussen centrale departementen en de op afstand geplaatste uitvoerende diensten te vergroten.¹⁶ Bij Bestuurskunde Rotterdam/Leiden is al enige tijd sprake van een departementenproject waarbij assistenten in opleiding of medewerkers wordt gevraagd een profielschets van een ministerie te schrijven en een dissertatie voor te bereiden. De profielschetsen zijn sterk beschrijvend van karakter. De dissertaties over Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat kennen een duidelijke monodisciplinaire invalshoek, respectievelijk de juridische en de organisatiesociologische.¹⁷

2. Gemeenschappelijk beeld

Het voert te ver om al deze studies hier afzonderlijk te bespreken. Wel zal ik proberen een gemeenschappelijk beeld te schetsen. De meeste studies zijn qua inhoud explorerend en beschrijvend van karakter. Dit is met name bij de profielschetsen van de ministeries het geval. Van theorievorming is nauwelijks sprake, hoewel de neo-institutionele economische benadering van departementen daarop een uitzondering vormt. Een belangrijk punt van kritiek, maar dit kan eveneens als een uitdaging worden opgevat, is dat longitudinale, cross-culturele en cross-sectorale vergelijkingen tussen departementen ontbreken. De studies zijn bovendien erg statisch van karakter en geven weinig inzicht in veranderingen die bij departementen plaatsvinden.

De laatste tijd neemt de aandacht voor de dynamiek waarmee departementen geconfronteerd worden toe. Verschillende titels van boeken – *Veranderingen in management en organisatie bij de rijks-overheid*¹⁸ en *Departementen in beweging*¹⁹ – wij-

zen op een toenemende bewustwording voor de dynamiek waarmee beleidsorganisaties worden geconfronteerd. Deze boeken kennen een meer thematische aanpak en bevatten vergelijkende elementen. De boeken gaan echter nog niet expliciet in op de majeure veranderingen waarmee een deel van de departementen in de jaren tachtig is geconfronteerd.

Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk van de studies naar departementen is dat zij in de meeste gevallen geïnspireerd worden door de contingentie-benadering. De analyse van de omgeving van organisaties heeft zich tot een belangrijk heuristisch instrument ontwikkeld. Bij de analyse van departementen blijft een omgevingsanalyse zijn waarde behouden. Wilson stelt dat publieke organisaties zich vooral van private organisaties onderscheiden doordat de omgeving van overheidsorganisaties complexer is. Een ministerie is nog altijd iets anders dan een McDonalds. Voor de studie van publieke organisaties moet de relatie tussen externe en interne ontwikkelingen centraal staan. Er dient aandacht te zijn voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen waarmee publieke organisaties te maken hebben.

Belangrijke externe factoren waarmee de ministeries worden geconfronteerd zijn: de verplaatsing van de politiek en wijzigingen in het maatschappelijk middenveld. Daarnaast hebben departementen met interne factoren te maken: binnen het openbaar bestuur wordt gestreefd naar kerndepartementen en worden uitvoerende diensten verzelfstandigd. Deze exogene en endogene factoren hebben uiteindelijk consequenties voor het functioneren van de centrale staat: de contouren van een lege staat worden zichtbaar. Bij de behandeling van de lege staat ga ik in op de consequenties van de verplaatsing van de politiek, het verdwijnen van het neo-corporatisme, het streven naar kerndepartementen en het verzelfstandigen van uitvoerende diensten voor de centrale departementen.

3. De verplaatsing van de politiek

Bovens, Kalma, Witteveen, Becker en Derksen²⁰ hebben in een pamflet van de Wiardi Beckman Stichting aandacht gevraagd voor een verschijnsel dat zij aanduiden met de term verplaatsing van de politiek. De auteurs stellen dat de staat in allerlei richtingen bevoegdheden kwijtraakt: omhoog naar

de Europese Unie, naar beneden naar het lokale en regionale bestuur en opzij naar het maatschappelijk middenveld. De politiek verplaatst zich bovendien voor een deel naar voren in het beleidsproces, waardoor ambtenaren van verschillende echelons in toenemende mate politieke beslissingen nemen.

Bovens c.s. presenteren de verplaatsing van de politiek als een nieuw verschijnsel. Dat is het slechts ten dele. Waar de auteurs gelijk in hebben is dat het proces van de verplaatsing de laatste jaren manifest is geworden, maar het proces als zodanig is al decennia aan de gang. De Europeanisering is al in de jaren vijftig begonnen en niet pas met het voorzitterschap van Delors, die met zijn Witboek de internationalisering een nieuwe impuls gaf. Daarnaast is het de vraag of de politiek zich verplaatst naar het maatschappelijk middenveld, op een moment dat het middenveld zelf aan erosie onderhevig is.

De verplaatsing van de politiek is bovendien al veel verder voortgeschreden dan Bovens c.s. aangeven. De auteurs schenken bijzonder weinig aandacht aan een evenzeer opvallend verschijnsel van de laatste jaren, namelijk de sterke opkomst en de afhankelijkheid van de overheid van commerciële adviesbureaus en consultants. Daalder wees in zijn afscheidsrede op dit verschijnsel en introduceerde daarvoor de term nieuwe contractanten.²¹ Uit het onderzoek naar topambtenaren van het *NRC Handelsblad* en de Leidse Universiteit werd dit vermoeden bevestigd.²² Een groot deel van de respondenten stelde dat in toenemende mate adviesbureaus en consultants worden ingeschakeld voor het voorbereiden en uitvoeren van essentiële taken. Dit verschijnsel doet zich overigens in vele geïndustrialiseerde landen voor. Ricci stelt in zijn boek over de transformatie van het Amerikaanse politieke systeem dat de adviesbureaus en consultancy firma's een nieuwe macht vormen.²³ De auteur maakt een onderscheid in bonafide en malafide adviesbureaus. De laatste categorie wordt door Ricci aangeduid met de term *Beltway bandits*. Dit is een verwijzing naar de rondweg rondom Washington DC, waar de adviesbureaus als paddestoelen uit de grond schieten.

De verplaatsing van de politiek heeft voor de centrale departementen met name gevolgen voor de politiek-ambtelijke betrekkingen. Er is voor ambtenaren niet meer sprake van een politiek aanspreekpunt, maar er zijn steeds meer ankerpunten en politieke

momenten waarmee zij rekening moeten houden. Het zijn bovendien niet alleen meer topambtenaren die op het snijvlak van politiek en bestuur opereren. Dat is door de verplaatsing van de politiek naar de beleidsvoorbereidingsfase ook realiteit voor ambtenaren op het midden- en het uitvoerende niveau.

4. Het einde van het neo-corporatisme

Een tweede belangrijke ontwikkeling waarmee Nederlandse departementen in toenemende mate te maken hebben, zijn de veranderingen die in het beroemde Nederlandse maatschappelijke middenveld plaatsvinden. Departementen hebben na de Tweede Wereldoorlog lange tijd in een betrekkelijk stabiele omgeving gefunctioneerd. Omdat politici wilden interveniëren in de samenleving, ontstonden er overlegstructuren die met verschillende termen zijn aangeduid: neo-corporatisme, gesloten circuits of ijzeren driehoeken. Departementen onderhielden nauwe relaties met maatschappelijke organisaties zoals werkgevers-, werknemers- en landbouworganisaties. Maar ook in de volkshuisvestingssector en binnen de omroepsector was er sprake van hecht georganiseerde deelsystemen. Dit maatschappelijk middenveld passeerde dikwijls het parlement. Maatschappelijke problemen werden zoveel mogelijk binnen deze beleidskokers opgelost. De verkokering was nadelig voor de coördinatie van het algemene regeringsbeleid, maar had voor de afzonderlijke deelsystemen de nodige voordelen, namelijk overzichtelijkheid en lage bestuurlijke kosten. De commissie-Vonhoff, die eenzijdig de verkokering van overheidsbeleid bekritiseerde, heeft deze positieve functies van de verkokering over het hoofd gezien.

Het neo-corporatisme is de laatste jaren sterk onder druk komen te staan. Daarbij spelen exogene en endogene factoren een rol. De nadruk ligt in verklaringen op exogene factoren. Politieke steun speelt een belangrijke rol bij het in stand houden van de relaties tussen overheid en maatschappelijke sector. Het veranderen van politieke opvattingen kan van veel betekenis zijn voor deze relaties. In de jaren tachtig is de vervlechting tussen overheid en maatschappij in toenemende mate bekritiseerd. Het door de politiek toestaan van commerciële zenders vanuit Luxemburg betekende dat de verzuilde publieke omroepsector met sterke concurrentie te maken

kreeg. De veranderende politieke opvattingen betekenden eveneens dat de overheid zich terugtrok uit de volkshuisvestingssector. Binnen deze sterk georganiseerde sector heeft een stille revolutie plaatsgevonden, waarbij de woningcorporaties en woningbouwverenigingen die binnen de koepels sterk vertegenwoordigd waren op afstand zijn gezet. Nu de consequenties van de bruteringsoperatie duidelijk worden, lijkt de revolutie minder geruisloos te verlopen. Binnen de landbouwsector heeft zich eveneens een opvallend patroon van ontkokering voorgedaan. Naast het feit dat politieke partijen langzamerhand afstand namen van de sector, blijkt uit de casus LNV dat endogene factoren een belangrijke rol spelen bij de veranderingen in de sector. De tussenorganisaties raken door opleiding, emancipatie en individualisering leden kwijt. Bovendien leidt restrictief beleid van de overheid binnen de sector in vele gevallen tot belangenarticulatie waardoor pacificatie van problemen binnen het maatschappelijk middenveld niet in alle gevallen meer mogelijk is. De druk op de tussenorganisaties leidt ertoe dat burgers eerder overgaan tot rechtszaken, waardoor de juridificering van het beleid toeneemt. Voor departementale ambtenaren betekent de teloorgang van het neo-corporatisme dat zij de greep op de samenleving kwijt raken. Ambtenaren zijn hun vertrouwde aanspreekpunten kwijt en het is onduidelijk met wie precies een overeenkomst wordt gesloten. Binnen de complexe netwerken worden moderne sturingsinstrumenten gebruikt, waarvan het kenmerkende is dat de juridische status en de effectiviteit gering is. Als er afspraken worden gemaakt is het zeer de vraag in hoeverre er sprake is van een draagvlak en welke personen en groepen zich aan de overeenkomsten gebonden achten.

5. Kerndepartementen en verzelfstandiging

Een derde ontwikkeling waarmee de departementen worden geconfronteerd is het streven naar kerndepartementen. Onder kerndepartementen worden kleine centrale departementen verstaan, waarbij kwalitatief sterke ambtenaren zich concentreren op vraagstukken van strategisch beleid. Tot nu toe is het streven naar kerndepartementen vooral *wishful thinking*. Het idee is aardig, maar in de praktijk zijn er nog weinig initiatieven genomen om de kerndepar-

tementen op afzienbare termijn in te stellen.

Kerndepartementen worden door Van Twist en In 't Veld gedefinieerd als kleine, flexibele en hoogwaardige departementen die zich concentreren op strategische beleidsvorming en de hoofdlijnen van het beleid.²⁴ Het aantal ambtenaren zal door het instellen van kerndepartementen volgens de auteurs sterk afnemen: van de 150.000 topambtenaren die tot op dit moment werkzaam zijn bij de rijksoverheid, zullen er dan nog maar 20.000 of 30.000 ambtenaren werkzaam zijn. De kleinere departementen zullen flexibeler zijn omdat er sprake is van kortere lijnen. De kerndepartementen zijn hoogwaardiger omdat met de totstandkoming van kerndepartementen er ook mogelijkheden zijn om een *civil service* in te voeren: topambtenaren die over de verschillende departementen rouleren. Op deze manier kan verkokering worden tegengegaan. Kerndepartementen concentreren zich ook op de beleidsvorming omdat de beleidsuitvoering wordt gedecentraliseerd.

Veel realistischer dan het idee van de kerndepartementen is de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Verzelfstandiging is een verzamelterm voor verschillende operaties die binnen de rijksoverheid plaatsvinden. Over het begrip verzelfstandiging bestaat grote onduidelijkheid. Om begripsverwarring te voorkomen wordt verzelfstandiging hier opgevat als het in meer of minder mate onttrekken van taken aan de bestaande overheidsorganisatie of het verschuiven van taken binnen die organisatie.²⁵ Verzelfstandiging kan verschillende vormen aannemen. Een belangrijk onderscheid dat gemaakt wordt, is dat tussen externe en interne verzelfstandiging. Het is mogelijk de verschillende verzelfstandigingsvormen op een continuüm af te zetten. De verzelfstandigingsvormen worden daarop gerangschikt naar de mate van politieke sturing. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar beleidsinhoudelijke, personele en financiële sturing. Uiterst rechts op de schaal is geen politieke sturing aanwezig. Als voorbeeld kan privatisering worden genoemd. Uiterst links op de schaal is er sprake van volledige politieke sturing. Tussen deze twee extremen liggen verschillende vormen van verzelfstandiging. Bij een agentschap bij voorbeeld is er op financieel en personeelsgebied geen politieke sturing aanwezig, maar blijft de beleidsinhoudelijke sturing overeind. De minister blijft verantwoordelijk.

Aan de verzelfstandigingsoperatie liggen verschillende motieven ten grondslag. Er worden ideologische, doelmatigheids- en bestuurlijke motieven genoemd. Ideologisch is verzelfstandiging belangrijk omdat staatsbedrijven kunnen worden geprivatiseerd. Het doelmatigheidsmotief betekent dat men er vanuit gaat dat verzelfstandigde eenheden efficiënter opereren. Het bestuurlijke motief heeft betrekking op het feit dat topambtenaren van mening zijn dat zij te veel lastig worden gevallen met uitvoeringsdetails waardoor zij niet meer toekomen aan het lange-termijnbeleid.

Begin jaren tachtig was de neoliberale ideologie van groot belang en waren verschillende bestuurders voorstander van privatisering. Bekende voorbeelden zijn die van het Loodswezen en de privatisering van de PTT. In de tweede helft van de jaren tachtig komt de nadruk te liggen op de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen. In de jaren negentig kiest het college van secretarissen-generaal voor kerndepartementen en het verzelfstandigen van uitvoerende diensten.²⁶ De samenstelling van de nota van de secretarissen-generaal is niet zonder slag of stoot gegaan omdat er sprake was van tweespalt tussen de departementen. De commissie-Wiegel kiest eveneens voor het streven naar kerndepartementen en het verzelfstandigen van uitvoerende diensten, waarbij de voorkeur uitgaat naar externe verzelfstandiging.²⁷

Door verschillende negatieve ervaringen met verzelfstandigingen neemt de kritiek op de verzelfstandiging de laatste tijd toe en kiest een deel van de Haagse departementen voor interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen. Het is met name het ministerie van Binnenlandse Zaken dat op de rem trapt. De commissie-Sint hield een pleidooi voor agentschappen om de ministeriële sturing overeind te houden. Maar ook andere departementen worden huiverig. In de praktijk blijkt de scheiding tussen beleid en uitvoering niet te werken. Directeuren van verzelfstandigde diensten doen niets liever dan zelf beleid maken en vormen daarmee een bedreiging voor de topambtenaren in Den Haag. De topambtenaren beginnen zich ook te realiseren dat door de verzelfstandiging de centrale organisaties in de lucht komen te hangen. Hartstochtelijke voorstanders van externe verzelfstandiging zoals In 't Veld en Van Twist, die langzamerhand verstrikt ra-

ken in hun eigen denkbeelden, menen dat agentschappen vlees noch vis zijn.

6. De lege staat

Er blijven nu twee belangrijke vragen over. In de eerste plaats de cruciale vraag wat de consequenties zijn van de verplaatsing van de politiek, de teloorgang van het neo-corporatisme, het streven naar kerndepartementen en het verzelfstandigen van uitvoerende diensten voor de centrale departementen. In de tweede plaats de vraag op welke manier studie gemaakt kan worden van deze dynamiek waarmee de departementen worden geconfronteerd.

Een interessante invalshoek bieden inzichten omtrent de lege staat (*hollow state*)²⁸ Er zijn verschillende synoniemen voor de lege staat in omloop: *the shadow state*, *government by proxy* of *third party government*. De lege staat is analoog aan de lege corporatie. De lege onderneming werd een aantal jaren geleden in *Business Week* genoemd. Als voorbeeld diende de Nike sportschoenenfabriek. Het unieke van Nike is dat het zelf geen productiecapaciteit heeft. De Nike schoenen worden overal op de wereld gemaakt door verschillende firma's die onder contract staan. De centrale organisatie van Nike is klein en bestaat alleen nog uit vier afdelingen: research en development, ontwerp, marketing en financiële controle. De organisatie werkt alleen nog met tijdelijke werknemers die naar believen kunnen worden aangenomen en ontslagen.

De lege staat is een metafoor om de consequenties van het beleid van neo-neoliberale politici ten opzichte van de staat aan te geven. Overheidsdiensten worden geprivatiseerd of verzelfstandigd en er wordt gebruik gemaakt van uitbesteding. Er ontstaat een caleidoscopische overheid die op elk moment van karakter kan veranderen. De betrouwbaarheid van de bureaucratie neemt ook af omdat het maken van afspraken lastig is binnen netwerken die voortdurend van samenstelling veranderen. Een kleine centrale overheid werkt samen met allerlei andere organisaties zonder dat de coördinatie goed geregeld is. De doorzichtigheid van het bestuur neemt hierdoor af. Een ander gevolg van de lege staat is dat verantwoordingsprocessen weinig helder zijn, waardoor bestuurders nauwelijks weten waar zij aan toe zijn.

7. Naar een dynamische analyse van departementen

Een belangrijk kritiekpunt op de analyses van de departementen die tot nu toe zijn verschenen, is dat zij te statisch van karakter zijn. Bij de studie van departementen houdt een dynamische analyse van ministeries een grote uitdaging in. Er moet meer dan in het verleden rekening worden gehouden met de dynamiek van beleid- en beleidsorganisaties en de samenwerking daartussen.

Door de overheersing van het incrementele besluitvormingsmodel in de politicologie en de bestuurskunde is het inerte beeld rondom politiek en bestuur dominant. De gangbare mening is dat er binnen politiek en bestuur niets verandert en als er iets verandert, dan is het slechts graduëel. Het langdurig bestuderen van beleidsprocessen binnen een beleidsgemeenschap leidt echter tot het inzicht dat beleidsgemeenschappen en beleidsorganisaties naast perioden van stabiliteit worden geconfronteerd met perioden van crises en instabiliteit. Op een gegeven moment verdwijnen deze crisisverschijnselen weer en ontstaat er een nieuwe vorm van stabiliteit. Er kunnen in de literatuur twee benaderingen worden onderscheiden waarmee de dynamiek van beleid en beleidsorganisaties wordt geanalyseerd. In de eerste benadering wordt gebruik gemaakt van concepten als beleidsgemeenschap en beleidsparadigma. In de tweede benadering worden concepten uit chaos- en complexiteitstheorieën gebruikt om te komen tot een dynamische analyse. De twee benaderingen kunnen elkaar aanvullen.

Beleidsgemeenschappen en beleidsparadigma's – Kingdon, Smith en Hall²⁹ gebruiken de concepten beleidsgemeenschap en beleidsparadigma om veranderingen in beleid en beleidsorganisaties te analyseren. Voor de term beleidsparadigma worden ook wel de begrippen *beliefsystem* of operationele code gebruikt. Onder een beleidsgemeenschap worden actoren verstaan die belang hebben bij een functioneel beleidsgebied. Er kan binnen een beleidsgemeenschap een onderscheid worden gemaakt tussen centrale en perifere actoren. Een departement kan binnen een beleidsgemeenschap als een centrale actor worden beschouwd. Elke beleidsgemeenschap kent een beleidsparadigma. Een beleidsparadigma

bestaat uit een verzameling concepten en theorieën over beleid waarover binnen de beleidsgemeenschap overeenstemming bestaat. Het is een eenvoudig mechanisme om de handelingen van mensen te coördineren. De analogie met de inzichten van de wetenschapsfilosoof Kuhn is duidelijk. Kuhn onderscheidt perioden van normale wetenschap en perioden van wetenschappelijke revoluties.

Voor beleidsorganisaties is er ook sprake van perioden van normaal beleid en perioden van revolutionair beleid. Een beleidsparadigma kan door verschillende factoren veranderen: feiten, crises, rampen, symbolen of door publieke ondernemers. Wanneer het traditionele paradigma gaat veranderen, is er in de termen van Kingdon sprake van een beleidsraam (*policy window*). Hall, die eveneens de term beleidsparadigma hanteert om beleidsomslagen te analyseren, maakt een onderscheid in wijzigingen van de eerste, de tweede en de derde orde. Veranderingen van de eerste orde hebben betrekking op incrementele veranderingen die jaarlijks plaatsvinden. Wijzigingen van de tweede orde gaan verder en hebben betrekking op beleidsinstrumenten. Veranderingen van de derde orde zijn het meest radicaal en hebben betrekking op een paradigmawisseling, zoals bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij plaatsvond.

Voor het onderzoek naar departementen betekent deze benadering dat een departement wordt opgevat als een centrale actor binnen een beleidsgemeenschap. Studie over een langer periode kan inzicht verschaffen in het beleidsparadigma en de totstandkoming van de agenda. In praktische zin kan de benadering ambtenaren handgrepen bieden om na analyse van eventuele problemen in te schatten of er veranderingen van de eerste, de tweede of de derde orde nodig zijn om de stabiliteit van een departement te herstellen.

Chaos- en complexiteitstheorieën – De vraag waarom departementen die jarenlang als stabiel bekend staan, plotseling met crisisverschijnselen worden geconfronteerd, kan ook benaderd worden vanuit chaos- en complexiteitstheorieën. Deze theorieën kunnen de nodige inzichten opleveren voor een dynamische analyse van departementen. Chaos- en complexiteitstheorieën verheugen zich in een toeneemende belangstelling. Aanvankelijk was dat alleen

het geval in de wiskunde, de natuurkunde en de biologie, maar de laatste tijd wordt de discussie gevoerd in hoeverre chaos- en complexiteitstheorieën kunnen worden gebruikt in de sociale wetenschappen.

Terwijl de klassieke natuurkunde studie maakte van gesloten systemen in evenwicht en lineaire verbanden onderzocht, maken aanhangers van de chaostheorie studie van open systemen die ver uit evenwicht zijn en waar niet-lineaire verbanden heersen. Een belangrijke boodschap van de chaostheorie is dat voorspellingen principieel onmogelijk zijn omdat de beginvoorwaarden van een systeem niet vastliggen en zeer kleine veranderingen enorme consequenties kunnen hebben. Dit staat bekend als het vlindereffect.

Voor een dynamische analyse van departementen zijn vooral de inzichten van de chemicus Prigogine van belang.³⁰ Prigogine keert zich tegen het newtoniaanse wereldbeeld waarin de wereld wordt beschouwd als een groot mechanisch uurwerk en bekritiseert de tweede hoofdwet van de thermodynamica. Deze wet stelt dat elk systeem naar chaos tendeeft. Prigogine draait deze wet om en geeft aan dat uit chaotische processen door een zelfregulerend vermogen weer orde ontstaat. Stabiliteit wordt afgewisseld met perioden van crisis, maar uit een crisis ontstaat weer nieuwe stabiliteit: orde uit chaos.

De overgang van stabiliteit naar instabiliteit staat eveneens centraal in complexiteitstheorieën, die geïnspireerd zijn op het werk van paleontologen en biologen. De complexiteitstheorie houdt zich bezig met de grenzen van chaos. Paleontologen bestuderen zogenaamde fase-overgangen, waarmee zij uiteindelijk de evolutionaire denkbeelden van Darwin amenderen. De ontwikkeling van het leven op aarde vindt niet evolutionair plaats, maar met horten en stoten. Een aantal paleontologen bestudeert plotselinge veranderingen die plaatsvonden binnen verschillende populaties. Volgens Gould en Eldredge voltrekt de evolutie zich niet geleidelijk, maar laat de geschiedenis een aantal dramatische momenten (punten) zien en is er in hun termen sprake van een *punctuated equilibrium*.³¹ Baumgartner en Jones koppelen dit inzicht aan literatuur over agendavorming en bestuderen daarmee dramatische veranderingen binnen stabiele beleidsmonopolies. Hun stelling is dat stabiele beleidsgemeenschappen ontstaan door een positieve feedback vanuit de maatschappij

en dat er crises ontstaan wanneer er sprake is van een negatieve feedback.³²

8. Tot slot

De gepresenteerde ideeën over beleidsgemeenschappen en beleidsparadigma's en de inzichten uit chaos- en complexiteitstheorieën bieden een eerste, zeer voorlopige, aanzet tot een dynamische analyse van departementen. Een dergelijke analyse is hard nodig, want de gebeurtenissen van de laatste jaren laten zien dat ministeries die decennia als zeer stabiel bekend stonden met plotselinge crises worden geconfronteerd. Als voorbeelden kunnen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het ministerie van Justitie worden genoemd. Andere ministeries die met abrupte wijzigingen werden geconfronteerd, zijn het ministerie van Defensie en het ministerie van VROM. De literatuur over departementen van de afgelopen jaren biedt voor de analyse van dergelijke vraagstukken te weinig aangrijpingspunten. Deze mogelijkheden zijn wel aanwezig in de boeiende literatuur over beleidsgemeenschappen en beleidsparadigma's en in de prachtige boeken over chaos en complexiteit.

Het gebruik van theorieën over beleidsgemeenschappen en beleidsparadigma's en inzichten uit chaos- en complexiteitstheorieën kunnen zowel de studie naar departementen als het management van departementen een nieuwe impuls geven. Departementen zijn hypercomplex systemen die zich ver uit evenwicht bevinden. De stabiliteit van een organisatie is vooral een gevolg van het feit dat leden van een organisatie door een hecht beleidsparadigma veronderstellen dat er sprake is van stabiliteit. Door verstoring van het beleidsparadigma wordt deze chaos zichtbaar. Op termijn ontstaat er door zelforganisatie echter weer een nieuwe vorm van stabiliteit. Departementale onderzoekers kunnen zich richten op de voorwaarden waaronder er sprake is van stabiliteit en onderzoek uitvoeren naar de exogene en endogene factoren die instabiliteit veroorzaken. Daarbij is inzicht in zelforganiserende mechanismen van groot belang. Voor managers van 'chaotische' ministeries moet het een geruststellende gedachte zijn dat uit chaos weer orde ontstaat. Wanneer zij de juiste analyse stellen van hun ministerie, kunnen managers zelforganiserende mechanismen

stimuleren en de crisisperiode van hun ministerie aanmerkelijk verkorten.

Noten

1. O. van der Kroon, *Ministerie in crisis. Over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*, Amsterdam, 1994, p. 10.
2. H. Bekke, J. de Vries en G. Neelen, *De Salto Mortale van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Alphen aan den Rijn, 1994.
3. F. van Deijl en G. Leistra, 'Het ministerie van reorganisatie. In de strijd met een ongrijpbare samenleving ligt Justitie vooral met zichzelf overhoop', *Elsevier*, 28 oktober 1995, pp. 24-30.
4. J.N. Breunese en L.J. Roborgh, *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden 1992.
5. J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer, *Wetenschap over departementen, theoretische confrontaties*, Den Haag, 1989.
6. W.R.R., *Voor de eenheid van beleid: Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*, Den Haag, 1987.
7. H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, Assen, 1993.
- Nog twee historische studies die de moeite waard zijn:
H. Boels, *Binnenlandse Zaken: Ontstaan en ontwikkeling van een departement in de Bataafse tijd 1795-1806*, Den Haag, 1993.
- P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940*, Kampen, 1988.
8. U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*, Alphen aan den Rijn, 1988.
9. J.A.M. Hufen en A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken*, Den Haag, 1990.
10. M. Lipsky, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, 1980.
11. J.Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, 1989.
12. J.A. de Bruijn en E. F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden, 1991. Vgl. H.D. Stout en A.J. Hoekema, *Onderhandelend bestuur*, Zwolle, 1994.
13. J.M. de Heer, *Strategie en verandering in organisaties onder druk. Een onderzoek naar het besturen van herpositionering en transitieprocessen in organisaties van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag, 1991. Vgl. N. Brunson en J. P. Olsen, *The reforming organization*, Londen, 1993.
14. R.H. Coase, *The firm, the market and the law*, Chicago, 1988.
15. O.E. Williamson, *Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications*, New York, 1975.
16. Verschillende dissertaties bij Bestuurskunde Twente zijn sterk geïnspireerd door deze benadering:
R.W. Künneke, *Op armlengte van de overheid. Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de effecten van verzelf-*

standing op de efficiëntie van openbare nutsbedrijven, diss., Faculteit der Bestuurskunde, Enschede, 1991.

P. de Vries, *De lastige verhouding tussen departement en agent. De departementale bekostiging in het licht van de principal-agent benadering*, diss., Faculteit der Bestuurskunde, Enschede, 1992

G. Neelen, *Principal-agent relations in non-profit organizations*, diss., Faculteit Bestuurskunde, Enschede, 1994.

17. De volgende ministeries zijn op deze manier in kaart gebracht en uitgegeven door Vuga:

Economische Zaken (J.A. de Bruijn, 1989), Verkeer en Waterstaat (J.M. de Heer, 1990), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (N. Lammers en A. Winsemius, 1991), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (B.J.S. Hoetjes, 1993), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (J.C. Burger, 1993) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (R. Bagchus, 1995).

Dissertaties zijn er verschenen over het ministerie van Economische Zaken (J.A. de Bruijn 1990) en Verkeer en Waterstaat (J.M. de Heer, 1991). De dissertaties verraden de achtergrond van de auteurs. De jurist De Bruijn gebruikt theorieën over sturingsinstrumenten en stelt dat de kenmerken van een beleidsnetwerk de keuze van de instrumenten bepaalt, terwijl de socioloog De Heer met behulp van organisatiesociologische theorieën reorganisatieprocessen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat analyseert. Departementen zijn volgens De Heer de *focal organizations* binnen beleidsnetwerken die als koraalvissen voortdurend op zoek zijn naar een nieuwe niche.

18. W.J.M. Kickert, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn, 1993.

19. A.J.G.M. Bekke, J.L.M. Hakvoort en J.M. de Heer, *Departementen in beweging*, Vuga, 1994.

20. M.A.P. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam, 1995.

21. H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam, 1995.

22. U. Rosenthal en J. de Vries, 'Ook topambtenaar trekt naar het veilige midden', *NRC Handelsblad*, 4 november 1995.

23. D. M. Ricci, *The transformation of American politics. The new Washington and the rise of think tanks*, New Haven, 1993.

24. M.J.W. van Twist en R.J. in 't Veld, *Over kerndepartementen: een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot Britannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, Den Haag, 1993.

25. J. de Vries en A.F.A. Korsten, 'Verzelfstandiging bij de Overheid', *Bestuurskunde*, 1 (1992).

26. Rapportage van de secretarissen-generaal, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, Den Haag, 1993.

27. M.J.W. van Twist, *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag, 1995.

28. H. Brinton Milward, 'Implications of contracting out: New roles for the hollow state', in: P.W. Ingraham en B.S. Romzek, *New paradigms for government: Issues for the changing public sector*, San Francisco, 1994.

29. J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public poli-*

cies, Michigan, 1984.

M.J. Smith, *Pressure, Power & Policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States*, New York, 1993.

P.A. Hall, 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain', *Comparative politics*, april 1993 pp. 275-296.

30. I. Prigogine en I. Stengers, *Orde uit chaos. De nieuwe dialoog tussen de mens en de natuur*, Amsterdam, 1993.

31. N. Eldredge en S.J. Gould, 'Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism', in: T. J. M. Schopf, *Models in Paleobiology*, San Fransico, 1972.

32. F.R. Baumgartner en B.D. Jones, *Agendas and instability in American politics*, Chicago, 1993.