



Universiteit Utrecht

# De stop op de groei

## NEW PUBLIC MANAGEMENT EN DE GEBOORTE VAN EEN BEDRIJFSMATIGE OVERHEID 1970-1990

---

### Samenvatting

---

In dit onderzoek staat de vraag ‘Hoe beïnvloedde het *New Public Management*-gedachtengoed de vorming van de Nederlandse Rijksoverheid in de periode 1970-1990?’ centraal. Dit onderzoek brengt bestuurskundig en historisch onderzoek samen door middel van een interdisciplinaire onderzoek dat het bestuurskundige concept NPM gebruikt voor het begrijpen van de historische veranderingen binnen de rijksdienst. Aan de hand van een drietrapsanalyse is bij drie (kamer)commissies gekeken naar de invloed van NPM op de rapporten, het debat in de Tweede Kamer en de lange termijn veranderingen binnen de Rijksoverheid. Dit onderzoek beargumenteert allereerst dat de reorganisatie van de rijksoverheid tussen 1970-1990 onder invloed van het NPM-gedachtengoed, een externe beweging heeft gemaakt. Ten tweede is er gedurende twintig jaar een grote politieke consensus op te merken over de reorganisaties van de Rijksoverheid en weinig weerstand tegen NPM in de Rijksoverheid. Ten derde is de lange termijn invloed afhankelijk van de politieke bereidheid en bovenal blijkt dat NPM gradueel steeds meer invloed heeft gekregen in de vorming van de Nederlandse Rijksoverheid. Uit de conclusie blijkt tevens dat er in twee decennia een internationale trend rondom NPM gaande was, waar ook Nederland deel van uitmaakte. Deze verandering en de grote invloed van NPM werd stukje bij beetje merkbaar in de Rijksoverheid. Dit interdisciplinair onderzoek levert een belangrijke bijdrage aan het debat omtrent NPM, omdat het een brug vormt tussen bestuurskundig en historisch onderzoek, waarbij zij weergeeft hoe NPM zijn intrede deed in de huidige overheidsorganisatie.

**Auteur:** J.F.A. (Judith) de Vries, 5730686

**Begeleider:** Dr. P. Corduwener

**Datum:** 22 juni 2020

**Woordenaantal:** 13131

**Cursus:** MA Thesis Geschiedenis van Politiek en Maatschappij (GKMV17023)

Universiteit Utrecht; Faculteit Geesteswetenschappen;

MA Geschiedenis van Politiek en Maatschappij.

## **Inhoudsopgave**

Inleiding: Vraagtekens bij de ‘managementstaat’ .....	2
Van Weber naar NPM: reorganisaties van de Rijksoverheid.....	3
Interdisciplinair onderzoek: NPM voor het begrijpen van vorming Rijksoverheid.....	5
Hoofdstuk 1 De commissie Van Veen (1971): De kracht van interne coördinatie.....	10
De voorwaarden voor vernieuwing .....	10
De sedimentatie van de paradigma’s.....	11
Meer succes op de lange termijn, dan aandacht op de korte termijn.....	14
Hoofdstuk 2 De commissie Vonhoff (1981): De weg naar een wendbare organisatie.....	18
Roep om een wendbare overheidsorganisatie .....	18
De overheid als machine: de verbetering van de input en output .....	20
Vertraging door het politiek ‘spel’ .....	23
Hoofdstuk 3 De commissie Wiegel (1993): Werken aan het ‘BV-Nederland’ .....	28
De erfenis van Lubbers: een zakelijk Nederland.....	28
Van ‘planning en strategie’, naar ‘management’ .....	30
Weinig weerstand in de Tweede Kamer.....	33
Conclusie: Stukje bij beetje, de graduele invloed van NPM in de Rijksoverheid .....	37
Primaire bronnen.....	42
Rapporten en kamerstukken .....	42
Verslagen der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal .....	43
Bibliografie .....	44
Internetbronnen .....	47

## **Inleiding: Vraagtekens bij de ‘managementstaat’**

‘Maar dan zeg ik toch: wat is ons overkomen in die tachtig jaar? Het is ons inderdaad overkomen, niemand heeft dit zo gewild. Door honderden, misschien duizenden deelbeslissinkjes is dit gigantische apparaat opgebouwd’<sup>1</sup> Dit zijn de woorden van een bewindspersoon (CDA) in 1986, waarin deze spreekt over de overbelasting van de Nederlandse Rijksoverheid (hierna: Rijksoverheid) door de alsmaar uitdijende overheidsorganisatie. De oplossing voor de overbelasting van de Rijksoverheid werd in de jaren zeventig en tachtig gevonden in de vorm van ‘de managementstaat’. Een staat waarin de overheid wordt afgeslankt, waarin tientallen overheidsdiensten worden geprivatiseerd, verzelfstandigd en geoutsourcet aan de private markt, waarin de burger wordt gezien als klant en van de ambtenaar ondernemerschap wordt verwacht.<sup>2</sup> Een staat, waarin de minister-president zichzelf de directeur van de ‘BV-Nederland’ noemt.<sup>3</sup>

Op deze ‘managementstaat’ is vandaag de dag veel kritiek.<sup>4</sup> Een overheidsorganisatie waarbij economische en financiële argumenten de boventoon voeren, verliest het zicht op de waarde van haar diensten. De historicus Ankersmit stelt: ‘We weten tegenwoordig van alles wat het kost, maar we kennen niet meer de maatschappelijke betekenis en waarde ervan. Het debat over dat laatste wordt niet meer gevoerd door de vrees dat dit ons verleidt tot een onverantwoord gebrek aan aandacht voor prijskaartjes’<sup>5</sup> Door het kostenperspectief verliest de overheid het contact met waar het echt om gaat: de individuele burger achter de cijfers.<sup>6</sup>

Ondanks de hedendaagse kritiek heeft het gedachtengoed van de ‘managementstaat’ nog steeds grote invloed binnen de huidige Rijksoverheid. Binnen bestuurskundig onderzoek wordt deze aandacht voor management geduid aan de hand van een grotere internationale beweging: *New Public Management* (NPM).<sup>7</sup> Niet alleen in Nederland, maar in alle Westerse landen ontstonden in de jaren zeventig, tachtig en negentig grote veranderingen in het management van de Rijksoverheden.<sup>8</sup> De

---

<sup>1</sup> A. Hoogerwerf, *Vanaf de top gezien. Visies van de politieke elite: uitspraken van 57 ministers, staatssecretarissen, kamerleden, ambtenaren en adviseurs* (Amsterdam 1986) 43.

<sup>2</sup> M.A.P. Bovens, P. ’t Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn 2007), 258-259.

<sup>3</sup> Arendo Joustra en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers. Manager in de politiek* (Baarn 1989) 207.

<sup>4</sup> Mark Harrison Moore, *Recognizing Public Value* (Cambridge 2013).

<sup>5</sup> Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008) 11.

<sup>6</sup> Michael J. Sandel, *What money can’t buy. The moral limits of markets* (London 2012).

<sup>7</sup> Jean Hartley, ‘Innovation in governance and public services: past and present’, *Public Money and Management* 25 (2005) 1, 27-34.

<sup>8</sup> W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid* (Alphen aan den Rijn 1993) 267.

NPM-beweging stelt de waarden van een marktgerichte, efficiënte en transparante overheid centraal. Onder invloed van verschillende managementgoeroes gingen politici en bestuurders private managementtechnieken toepassen in de publieke sector. Hierbij ging men uit van het motto ‘run government like a business’.<sup>9</sup>

Waar bestuurskundig onderzoek zich meer bezig houdt met normatieve vragen omtrent NPM, roepen de historici Kroeze en Keulen op tot meer interdisciplinair onderzoek op het gebied van managementgeschiedenis.<sup>10</sup> Zowel bestuurskundigen als historici zien een duidelijke kentering in de jaren zeventig en tachtig naar een meer bedrijfsmatige management in de overheidsorganisatie, waarbij de Weberiaanse traditie steeds meer wegviel.<sup>11</sup> Een historisch perspectief op hoe NPM ingang vond binnen de Nederlandse overheidsorganisatie is nog niet eerder toegepast. Dit onderzoek geeft een antwoord op de vraag hoe het NPM-gedachtengoed de vorming van de Rijksoverheid beïnvloedde en welke kenmerken van dit NPM-gedachtengoed drijvend waren voor de organisatieveranderingen van de Rijksoverheid in de jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw. Dit onderzoek leert ons meer begrijpen van de hedendaagse invloed van dit bestuurskundige fenomeen in de Rijksoverheid.

### **Van Weber naar NPM: reorganisaties van de Rijksoverheid**

De Rijksoverheid ontwikkelde zich aan de hand van verschillende sturingsmodellen, ook wel paradigma's genoemd. De oorspronkelijke afbakening van de overheidsorganisatie en normatieve verhouding tussen politiek (bestuur) en de ambtelijke bureaucratie vindt zijn oorsprong in het gedachtegoed van de Duitse socioloog Max Weber. Weber schrijft verschillende eigenschappen aan ambtenaren en politici toe: de ambtenaar voert opdrachten uit binnen de gegeven richtlijnen, is naar binnen gericht, waarde vrij en deskundig in zijn eigen afgebakende vakgebied.<sup>12</sup> Kenmerkend voor de Weberiaanse ambtenaar zijn de competenties loyaliteit, neutraliteit en integriteit.<sup>13</sup> Ondertussen moet een politicus charismatisch zijn en visie hebben voor het land en geeft de politicus leiding aan het

---

<sup>9</sup> Bovens, ‘T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 258-259.

<sup>10</sup> Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, ‘Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben’, *bmg* - *Low Countries Historical Review* 127 (2012) 2, 97-112.

<sup>11</sup> Keulen en Kroeze, ‘Managerpolitiek’, 101; Guido Enthoven, *Hoe vertellen we het de kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (Delft 2011); Mark Frequin, *Ja minister- nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren* (Den Haag, 2006).

<sup>12</sup> Tessa van der Vlugt, *De gemeente ambtenaar: Bureaucraat of Netwerker? Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar* (Masterthesis Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam 2005).

<sup>13</sup> Bram Steijn, ‘Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar’, in: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst* (S’Gravenhage 2009), 30-45.

ambtelijke apparaat.<sup>14</sup> De relatie is onlosmakelijk verbonden met een scheiding tussen de politiek en de ambtenarij.<sup>15</sup> In zijn latere werk stelt Weber dat het parlement moet functioneren als een permanent controleorgaan voor de overheidsorganisatie.<sup>16</sup> Bestuurskundig onderzoek noemt dit paradigma *Traditional Public Administration* (TPA) en neemt dit als de oorsprong van de overheidsorganisatie zoals wij die vandaag de dag kennen.<sup>17</sup>

Vanaf de jaren zeventig en tachtig ontstonden grote veranderingen in de overheidsorganisatie. Onder druk van economische en financiële argumenten werden vele reorganisaties in gang gezet met als doel de verkleining van de Rijksoverheid.<sup>18</sup> Bestuurskundig onderzoek noemt dit in deze inleiding eerder geschetste ‘nieuwe’ paradigma NPM. NPM is de verzamelterm voor alle theorieën, die het gemeenschappelijke doel hebben om organisaties binnen de overheid resultaatgericht, meer ondernemend en meer kostenbewust te laten opereren.<sup>19</sup> Om deze reden wordt NPM ook weleens het bedrijfsmatig management genoemd. De bestuurskundigen Bovens, 'T Hart en Van Twist noemen vijf kenmerken van NPM, die van belang zijn voor het managen van publieke organisatie, en die in meer of mindere mate haaks staan op het traditionele Weberiaanse paradigma TPA.<sup>20</sup>

Het eerste kenmerk ‘publiek ondernemerschap’ staat voor het innovatieve aspect van NPM. De basis van het NPM-gedachtegoed is dat de overheid zichzelf kan verbeteren door vanuit marktwerking te opereren. Het tweede kenmerk sluit hierbij aan, ‘resultaatgericht werken’ gaat uit van een overheid die doelen stelt en haar beleid evalueert op basis van output. Door een constante cyclus van doelen en monitoring kan de overheidsorganisatie zichzelf constant verbeteren. Het derde kenmerk ‘bedrijfsmatig werken’ streeft naar de demping van de kosten van de overheidsorganisatie.

---

<sup>14</sup> U. Rosenthal, M.P.C.M. Van Schendelen en G.H. Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs in Nederland* (Groningen 1975) 24.

<sup>15</sup> Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs*; Jit Peters, *Van wie zijn zij?* (Amsterdam 2011).

<sup>16</sup> Ibidem, 24.

<sup>17</sup> Martijn van der Steen, Mark J.W. van Twist en Daphne Bressers, ‘The sedimentation of public values: how a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants’, *Review of Public Personnel Administration* 38 (2018) 4, 387-414.

<sup>18</sup> Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, 71; Remieg Aerts, Herman De Liagre Böhl, Piet De Rooy en Henk Te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999) 333; Sjoerd Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014) 10.

<sup>19</sup> Bovens, ‘T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 258-259.

<sup>15</sup> Hartley, ‘Innovation in governance and public services’.

Hiervoor is een kleinere overheid noodzakelijk, die op efficiënte wijze haar doelen behaalt.<sup>21</sup> Het vierde kenmerk ‘concurrentie’ stelt dat een overheid, door samenwerking of uitbesteding aan private partijen, de organisatie klein en efficiënt houdt. De marktwerking zorgt door concurrentie tussen aanbieders voor zo laag mogelijke kosten.<sup>22</sup> Tot slot, het vijfde kenmerk ‘klantgerichtheid’. De burger wordt een klant van de overheid, waardoor zij de mogelijkheid krijgen om feedback te leveren aan de overheid met als doel om de overheidsorganisatie te verbeteren en efficiëntie te maximaliseren.<sup>23</sup>

In de praktijk zijn er tussen 1970 en nu inmiddels meer dan tien onderzoeksgroepen en commissies geweest, die met wisselende resultaten, een poging deden tot verandering van de Rijksoverheid.<sup>24</sup> De drijf naar marktgericht en bedrijfsmatig werken zorgde voor een kleiner en efficiënter ambtenarenapparaat.<sup>25</sup> Voorbeelden van organisatieveranderingen van de overheid zijn onder andere de vermindering van het aantal ambtenaren, de professionalisering van de ambtenaar door de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (ABD), de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en de vorming van kerndepartementen.<sup>26</sup>

### **Interdisciplinair onderzoek: NPM voor het begrijpen van vorming Rijksoverheid**

Zowel bestuurskundigen als historici zien een duidelijke kentering in de jaren zeventig en tachtig naar een meer bedrijfsmatig management in de overheidsorganisatie, waarbij de Weberiaanse traditie steeds meer wegviel. Bestuurskundig onderzoek focust zich voornamelijk op de verschillende paradigma's (zoals TPA en NPM) binnen overheden en hoe deze elkaar in elkaar sedimenteren. De bestuurskundigen Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist laten bijvoorbeeld zien dat er meerdere paradigma's naast elkaar bestaan in de overheidsorganisatie (Dit noemen zij sedimentatie).<sup>27</sup> Tevens

---

<sup>21</sup> R. Bekkers, ‘Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren’ (versie 26 januari 2009),

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19663/oratie%20Bekker.pdf?sequence=1> (02 juni 2020)  
[Oratie].

<sup>22</sup> Bovens, 'T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*.

<sup>23</sup> Hartley, ‘Innovation in governance and public services’; Steijn, ‘Over de competenties van de ‘nieuwe’ ambtenaar’.

<sup>24</sup> Mark van Twist, Martijn van der Steen, Philip Marcel Karré, Rik Peeters en Mark van Ostaijen, ‘Vernieuwde verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst’ (versie 9 juni 2009), <https://docplayer.nl/134748559-Vernieuwende-verandering-continuïteit-en-discontinuïteit-van-vernieuwing-van-de-rijksdienst.html> (22 juni 2020).

<sup>25</sup> Bekkers, ‘Liaisons dangereuses’; Hanneke Möhring, Carolien Gehrels, Peter Plug en Roel in ‘t Veld, *Beladen begrippen, Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur* (Assen 2002).

<sup>26</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 107-108; Möhring e.a., *Beladen begrippen*.

<sup>27</sup> M. Van der Steen, J. Scherpenisse en M. Van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren* (Den Haag 2015).

geven bestuurskundigen veel aandacht aan normatief onderzoek omtrent de wenselijkheid van NPM in de bestuurlijke praktijk.<sup>28</sup> Ook historici krijgen steeds meer aandacht voor de invloed van management in de politieke geschiedenis op het gebied van taal, cultuur en de praktijk van management.<sup>29</sup> Een voorbeeld is het historisch onderzoek van Keulen naar de rol van management in verschillende ‘monumenten van beleid’ en het historisch onderzoek van de bestuurskundige De Vries naar de ontwikkeling van de ‘managementstaat’ onder de kabinetten Kok.<sup>30</sup> Historici maken echter weinig gebruik van de bestuurskundige concepten.<sup>31</sup> Ondanks de aandacht van beide disciplines is er het onduidelijk hoe NPM zijn intrede deed in het parlementaire debat omtrent de hervorming van de Rijksoverheid. Tevens is er weinig primair brononderzoek gedaan naar de invloed van dit bestuurskundige concept. De historici Kroeze en Keulen roepen op tot interdisciplinair onderzoek waarbij de ‘transfer van managementconcepten en de gevolgen daarvan voor beleid en bestuur [...] door case studies geëxpliciteerd worden.’<sup>32</sup> Dit onderzoek brengt bestuurskundig en historisch onderzoek samen door middel van een interdisciplinaire onderzoek dat het bestuurskundige begrip NPM gebruikt voor het begrijpen van de historische veranderingen binnen de rijksdienst.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: “Hoe beïnvloedde het NPM-gedachtengoed de vorming van de Nederlandse Rijksoverheid in de periode 1970-1990?” Er is gekozen voor deze periode, omdat vanaf de jaren zeventig het NPM-gedachtengoed in opkomst was binnen de Rijksoverheid en dit onderzoek wil kijken naar het beginstadium van deze ontwikkeling.<sup>33</sup> Het doel is om zo te kunnen begrijpen hoe de Rijksoverheid haar huidige vorm heeft gekregen en hoe de Rijksoverheid zich heeft ontwikkeld. De bovenstaande onderzoeksvraag is onderzocht aan de hand van de rapporten van een drietal ingestelde commissies over de reorganisatie van de Rijksoverheid in de periode 1970-1990 en de besprekingen van hun rapporten (Handelingen) in het parlement. Hierdoor is de invloed van het NPM-gedachtengoed systematisch op drie momenten in deze periode onderzocht op een drietal facetten: de invloed op het rapport, de invloed in het parlement en tot slot de invloed die NPM heeft gehad op de lange termijn ontwikkeling van de Rijksoverheid.

De onderzoeker beargumenteert allereerst dat reorganisatie van de rijksoverheid tussen 1970-1990 onder invloed van het NPM-gedachtengoed een externe beweging heeft gemaakt, omdat tussen 1970-1990 de nadruk steeds meer ging liggen op outsourcing, verzelfstandiging en decentralisatie.

---

<sup>28</sup> Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, 10.

<sup>29</sup> Keulen en Kroeze, ‘Managerpolitiek’, 99.

<sup>30</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*; Jouke de Vries, *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet – kok [1994-1998]* (Leuven-Apeldoorn 2002).

<sup>31</sup> Keulen en Kroeze, ‘Managerpolitiek’.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 101.

<sup>33</sup> De Vries, *Paars en de managementstaat*.

Ten tweede is er gedurende twintig jaar een grote politieke consensus op te merken over de reorganisaties van de Rijksoverheid. Er was in het parlement weinig weerstand tegen de implementatie van NPM-indicatoren, de aandacht voor management en de verkleining van de Rijksoverheid. Ten derde wordt duidelijk dat de lange termijn invloed van de aanbevelingen erg afhankelijk is van politieke veranderbereidheid. De onderzoeker beargumenteert bovenal dat het NPM-gedachtengoed gradueel steeds meer invloed kreeg in de vorming van de Nederlandse Rijksoverheid en dat de verandering en de grote invloed van NPM stukje bij beetje merkbaar werd in de Rijksoverheid. Uit de conclusie blijkt tevens dat er in twee decennia een internationale trend rondom NPM gaande was waar ook Nederland deel van uitmaakte.

Hiertoe zijn drie casussen onderzocht die achtereenvolgens in deze scriptie centraal staan. Allereerst de commissie Van Veen (1971) die in 1969 werd ingesteld om te kijken naar hoe de samenwerking tussen verschillende departementen kon worden verbeterd. De instelling van deze commissie wordt als de start gezien van een periode waarin staatsrechtelijk veel gekeken is naar het functioneren van de Rijksoverheid.<sup>34</sup> Ten tweede de commissie Vonhoff (1981). Deze commissie concludeerde dat de Rijksdienst een grote reorganisatie nodig had om in te kunnen spelen op de toenemende omvang en complexiteit van maatschappelijke problemen. Hierbij werd gestreefd naar een kleine wendbare overheid, dat efficiënt kon reageren op problemen.<sup>35</sup> Tot slot staat de commissie Wiegel (1993) centraal. Ook deze commissie pleitte voor een kleine overheid. Tevens kwam zij met een aanbeveling voor de oprichting van de Algemene Bestuursdienst.<sup>36</sup>

De bovenstaande casussen zijn geselecteerd, omdat zij elk afzonderlijk een belangrijke rol hebben gespeeld in de reorganisatie van de Rijksoverheid.<sup>37</sup> Tevens staat iedere commissie aan het begin van een decennium, waardoor de casussen circa tien jaar na elkaar plaatsvonden. Hierdoor is op systematische wijze op drie punten gekeken naar de invloed van NPM op de reorganisatie van de Rijksoverheid.

Om deze institutionele verandering te onderzoeken is gebruik gemaakt van de eerder genoemde vijf kenmerken uit het NPM-gedachtengoed.<sup>38</sup> Aan de hand van deze kenmerken is

---

<sup>34</sup> Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs*; Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Van Veen)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1971CIEVanVeen.html> (03 juni 2020).

<sup>35</sup> Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (Vanhoff)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVanhoff.html> (03 juni 2020).

<sup>36</sup> Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Wiegel)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1993CIEWiegel.html> (03 juni 2020).

<sup>37</sup> Van Twist e.a., 'Vernieuwde verandering'.

<sup>38</sup> Bovens, 'T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 258-259.



onderzocht hoe één of meerdere van deze kenmerken ofwel in het rapport van de commissie, dan wel in de Handelingen over het rapport invloed hadden op de reorganisatie van de Rijksoverheid. Om deze kenmerken verder te kunnen herkennen zijn de indicatoren van NPM uit het onderzoek van de bestuurskundige Gruening gebruikt.<sup>39</sup> Deze indicatoren zijn aan de hand van de kenmerken uit het werk van Bovens, 'T Hart en Van Twist gegroepeerd (zie tabel).<sup>40</sup> Hieruit ontstaat een raster waarmee de primaire bronnen zijn onderzocht. Op deze manier is achterhaald welke indicatoren, en daarmee kenmerken van NPM, terugkwamen in de aanbevelingen van de commissie, in het parlementaire debat en welke kenmerken op de lange termijn invloed hebben gehad in de vorming van de rijksdienst.

<b>Kenmerken NPM</b>	<b>Indicatoren NPM</b>
Concurrentie (marktlogica)	
	Privatisering;
	Competitie;
	<i>Contracting out</i> ; outsourcen;
Resultaatgerichtheid	
	Presentatiegericht werken (verantwoording door middel van <i>performance</i> ) & prestatiemetingen;
	Verbeterde boekhouding;
	Personeelsmanagement ( <i>incentives</i> )
	Strategische planning en management;
Bedrijfsmatig werken (efficiëntie)	
	Rationalisatie of stroomlijning van administratieve structuren
	Bezuinigingen;
	Decentralisatie;
	Scheiding beleidsvoorbereiding en uitvoerende organisaties;
	Een veranderde management stijl;
	Flexibiliteit;
	Scheiding van politiek en ambtenaren;
Publiek ondernemerschap (Innovatie)	

<sup>39</sup> Gernod Greuning, 'Origin and theoretical basis of New Public Management', *International public management journal*, 4 (2001) 1, 1-25.

<sup>40</sup> Bovens, 'T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 258-260.

	Beleidsanalyses en -evaluatie
	Meer gebruik van technologische ontwikkelingen;
Klantgerichtheid	
	Burger als klant;
	Democratisering en burgerparticipatie.

**Tabel 1: Methodisch kader**

## **Hoofdstuk 1 De commissie Van Veen (1971): De kracht van interne coördinatie**

In het rapport van de commissie Van Veen worden de eerste invloeden van het NPM in de Nederlandse Rijksoverheid zichtbaar. De NPM-invloeden liggen voornamelijk in de kenmerken ‘bedrijfsmatig werken’ en ‘publiek ondernemerschap’, vanuit de focus op interne coördinatiesystemen en langetermijnplanning. Er zitten in het rapport echter ook Weberiaanse notities op het gebied van de politiek-ambtelijke verhouding betreffende de loyaliteit van de ambtenaar. NPM krijgt niet in één keer grote invloed in de Rijksoverheid. De uitermate slechte economische situatie en klachten over het ongebruikelijke, ondoorzichtige formatieproces zorgen ervoor dat het rapport bijna niet in de Tweede Kamer wordt besproken. Op de lange termijn heeft de commissie voornamelijk invloed gehad op interne coördinerende aspecten in de rijkdienst en het zorgde door middel van de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid voor een lange termijnfocus binnen de Rijksoverheid.

### **De voorwaarden voor vernieuwing**

De commissie Van Veen werd op 3 december 1969 ingesteld door minister-president De Jong, maar werd pas in het parlement besproken na het formatieproces van kabinet Biesheuvel (1971-1972) in oktober 1971. Kabinet De Jong (1967-1971) bestond uit de confessionele partijen en de liberale VVD. Ondanks dat dit kabinet aan de macht kwam aan het einde van de roerige jaren zestig, wordt vaak gesteld dat haar beleid weinig vernieuwing bracht. Door een polarisatie in de politieke cultuur en gezagsproblematiek met de jongere generatie deed kabinet de Jong de belofte tot het scheppen van voorwaarden tot vernieuwing.

Kenmerkend voor de jaren zestig is de collectieve roep om vernieuwing vanuit de samenleving. Dit uitte zich in twee wegen. Enerzijds ontstond er polarisatie in de binnenlandse politiek. De verkiezingen van 1967 brachten een grote verkiezingswinst voor de piepjonge progressieve partij D66. Tevens gingen de linkse en rechtse partijen steeds meer polariserend werken in de hoop kiezers bij de confessionele partijen weg te trekken.<sup>41</sup> Nederland had een gezonde economie in deze jaren. Kabinet De Jong tuigde hierdoor de verzorgingsstaat verder op, door onder andere de invoering van het wettelijk minimumloon, de WAO en de AWBZ.<sup>42</sup> Vanuit verschillende partijen, onder andere de nieuwe D66, ontstond kritiek op deze uitdijende verzorgingsstaat. Anderzijds had het kabinet te maken met enkele gezagscrisissen, zoals de burgemeesterskwestie in Amsterdam, de ophef over militaire excessen in Nederlands-Indië en de bezetting van het

---

<sup>41</sup> Jan Joost Lindner, *Het tweede kabinet- Den Uyl. Linkse idealen en mislukkingen 1966-1994* (Amsterdam 2003) 58; Johan Van Merriënboer en Carla Van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur, Het kabinet- De Jong 1967-1971*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 9 (Nijmegen 2013) 605.

<sup>42</sup> Van Merriënboer en Van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur*, 601.

Maagdenhuis door de Nederlandse studenten, waarbij er dus ook grote kritiek op de overheid zelf ontstond. Oud-journalist Lindner beschrijft in zijn memoires: ‘De samenleving zelf liep op de politiek vooruit. De Nederlandse politiek was wel in de war geraakt, maar was -anders dan de samenleving- nog niet toe aan het genereren van feitelijke vernieuwingen. De beleidsmatige buit was nog gering en de politiek leek meer qua stijl en debat dan qua wetten en regels beïnvloed door de nieuwe mentaliteit in het land.’<sup>43</sup> Kabinet De Jong brak dus onvoldoende met de status-quo, om deze roep om vernieuwing uit de samenleving voldoende te beantwoorden.<sup>44</sup>

Kabinet De Jong had echter in haar regeringsverklaring beloofd om ‘de voorwaarden te scheppen voor zodanige vernieuwingen in onze samenleving’.<sup>45</sup> Daarmee poogde zij wel aan deze roep van vernieuwing te voldoen. De oprichting van de commissie Van Veen kan worden gezien als één van deze voorwaarden.<sup>46</sup> De commissie kreeg de opdracht om te kijken naar de interdepartementale taakverdeling, waarbij de coördinatie van integrale samenwerking tussen departementen op zowel politiek als ambtelijk niveau specifiek de aandacht vereist.<sup>47</sup> De kern van de opdracht was om uit te zoeken hoe groot de verschillende departementen van de overheid moesten zijn en aan welke inhoud deze departementen moesten werken.

Deze omvangrijke taak moest onder enige tijdsdruk vervuld worden. Tijdens de algemene beschouwingen in 1970 vroeg onder meer Kamerlid Van Mierlo (D66) naar de voortgang van het rapport en of dit voor de aankomende verkiezingen gepubliceerd zou worden. In zijn motie stelde Van Mierlo dat er een samenhang bestond tussen de inhoud van het beleid en de organisatorische indeling van de overheid. Omwille hiervan werd het rapport gepubliceerd voor de verkiezingen van 1971, zodat het rapport tijdens het formatieproces besproken kon worden.

### **De sedimentatie van de paradigma’s**

In de aanbevelingen van de commissie wordt duidelijk invloed van het NPM-gedachtengoed zichtbaar. Allereerst komen in het bijzonder de indicatoren ‘rationalisatie of stroomlijning van administratieve structuren’ en de ‘scheiding van politiek en ambtenaren’ terug in de aanbevelingen omtrent de coördinatiestructuren binnen departementen. Uit deze twee indicatoren is de invloed van het kenmerk ‘bedrijfsmatige werken (efficiëntie)’ te herleiden. Tevens komt de indicator ‘beleidsanalyses en -evaluatie’ naar voren in de aanbeveling voor de oprichting van de

---

<sup>43</sup> Lindner, *Het tweede kabinet- Den Uyl*, 65-66.

<sup>44</sup> Van Merriënboer en Van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur*, 612.

<sup>45</sup> Ibidem, 598.

<sup>46</sup> Ibidem, 601.

<sup>47</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971* (’s-Gravenhage 1971) 105, (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1971CIEVanVeen.html>).

Wetenschappelijke Raad van Regeringsbeleid. Hierin is de invloed van het kenmerk ‘publiek ondernemerschap’ terug te zien. De aanbevelingen laten naast de invloed van het NPM-gedachtengoed zien dat ook het paradigma TPA nog invloed heeft binnen de overheidsorganisatie.

De commissie Van Veen stelt dat het centrale probleem van de Rijksoverheid is dat ‘bepaalde terreinen van staatszorg op inefficiënte wijze over verschillende departementen zijn verspreid, waardoor onnodig coördinatie- en communicatieproblemen ontstaan, kostbare duplicatie van taken plaatsvindt en besluiten traag tot stand komen.’<sup>48</sup> De verbetering van coördinatie en aansturing van verschillende organisatieonderdelen gebeurt eigenlijk altijd uit naam van efficiëntie en dus het NPM-kenmerk ‘bedrijfsmatig werken’. De bestuurskundige Wildavsky stelt dat dit kenmerkend is voor het begin van de jaren zeventig: ‘Coordination is one of the golden words of our time. I cannot offhand think of any way in which the word is used that implies disapproval. (...) Coordination, then, equals efficiency, which is highly prized because achieving it means avoiding bad things: duplication, overlapping and redundancy. These are bad because they result in unnecessary effort, thereby expending resources that might be used more effectively for other purposes.’<sup>49</sup> Opvallend is dat de commissie Van Veen ongeveer dezelfde punten gebruikt in haar probleemanalyse. De commissie haalt meermaals in het rapport aan dat de eenheid van de overheidsorganisatie erg belangrijk is, zonder dat werkvelden overlappen of taken dubbel worden uitgevoerd: ‘Alle regeren [Sic] vereist eenheid van beleid. Organisatorische efficiency dwingt tegelijkertijd tot een duidelijke werkverdeling.’<sup>50</sup> Hierin blijkt duidelijk het streven naar de indicator ‘rationalisatie of stroomlijning van administratieve structuren’.

Naast deze indicator, komt ook de indicator ‘scheiding van politiek en ambtenaren’ in de volgende twee aanbevelingen naar voren. Allereerst heeft de commissie een aantal voorstellen om het politieke primaat en de politieke besluitvorming te optimaliseren.<sup>51</sup> De commissie stelt onder andere voor om een coördinerend bewindslid aan te stellen, dat ondersteund wordt door een ambtelijke ‘interdepartementale coördinatiecommissie’ en verantwoordelijk is voor het de totstandkoming van horizontaal gecoördineerd beleid. De commissie erkent dat dit kan zorgen voor een vergroting van de overlegstructuren en -cultuur en daarmee een oprekking van het politieke proces. Daarnaast ziet de commissie in dat voor dit coördinerend ministerschap een goed samenspel nodig is tussen de betrokken ministers. Echter, hierbij gaat de commissie voorbij aan een realistisch beeld van de politiek, namelijk het spel van belangen en conflicten. ‘Zij meent, dat dit echter minder

---

<sup>48</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 12.

<sup>49</sup> Aaron Wildavsky, ‘If Planning is Everything, Maybe it’s Nothing’, *Policy Sciences* (1973) 4, 127-153, aldaar 142.

<sup>50</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 8.

<sup>51</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 47.

ficties zal veroorzaken indien een en ander zal worden gerealiseerd binnen de vanouds bestaande collegiale verhoudingen in een collectief verantwoordelijk kabinet van departementale ministers'.<sup>52</sup> Door diverse bestuurskundigen wordt opgemerkt dat dit laat zien dat de commissie met een 'ontwerpperspectief' kijkt naar de rijksdienst: 'er hapert iets in de machine en daartoe wordt aan bepaalde knoppen gedraaid.'<sup>53</sup>

Ten tweede stelt de commissie voor om de ambtelijke coördinatie te verbeteren. Het NPM-gedachtengoed wordt gekenmerkt door een geloof in een strikte scheiding van politiek en bestuur. De commissie probeert de efficiëntere bedrijfsmatige organisatie te creëren door middel van betere coördinatie structuren, maar gaat wel uit van de traditionele Weberiaanse loyaliteit van de ambtenaar. Alhoewel de commissie niet voorbijgaat aan de rol van de (top)ambtenaar in het beleidsvormingstraject, staat het rapport vol met redeneringen waarbij de complexiteit van de politiek-ambtelijke relatie niet in haar volledigheid wordt aangenomen en waarbij de commissie 'de loyaliteit van de ambtelijke top jegens de gekozen politieke leiding als gegeven aannam', aldus de analyse van bestuurskundigen Rosenthal, Van Schendelen en Scholten.<sup>54</sup> Eén van de voorstellen om de ambtelijke coördinatie te verbeteren is om de ambtenaar, die belast is met de interdepartementale coördinatie van het centrale beleidsorgaan, als vaste deelnemer van de bijeenkomsten van de onderraad te laten meedraaien. Deze ambtenaar zou in de praktijk een buitengewoon sterke positie kunnen opbouwen.<sup>55</sup> Ook oppert de commissie dat de positie van de secretaris-generaal, de hoogste ambtenaar binnen een departement, verstevigd moeten worden om een belangrijke steun te zijn voor de minister en de eventuele overige bewindslieden.<sup>56</sup> Deze voorstellen zorgen voor een sterke positie van de leidinggevende 'managende' ambtenaar. Verschillende onderzoeken laten zien dat er in de praktijk duidelijk een complexere politiek-ambtelijke relatie is dan de commissie Van Veen zich voorstelt.<sup>57</sup>

Tot slot benadrukt de commissie ook het NPM-kenmerk 'publiek ondernemerschap'. Bestuurskundigen Bovens, 'T Hart en Van Twist stellen: 'In NPM wordt het belang van eigen initiatief tot uitdrukking gebracht. [...] De term ondernemerschap verwijst naar de drang tot vernieuwing en innovatie; conservatisme past een ambtenaar niet.'<sup>58</sup> In het rapport komt dit kenmerk tot uiting in de indicator 'beleidsanalyses en -evaluatie'. Hierbij uiten zij zich niet perse als

---

<sup>52</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 56.

<sup>53</sup> Van Twist e.a., 'Vernieuwde verandering', 45.

<sup>54</sup> Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs*, 77.

<sup>55</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 70.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 88.

<sup>57</sup> Bekkers, 'Liaisons dangereuses'; Mark Frequin, *Ja minister- nee minister*.

<sup>58</sup> Bovens, 'T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 193.

voorstander van een overheid die risico's neemt, maar van een overheid die aandacht heeft voor het langetermijnbeleid. De oprichting van de tegenwoordige bekende instelling 'de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid' is onder andere door de Commissie Van Veen aanbevolen. Het grootste argument voor de vorming van de raad is de focus op langetermijnplanning. 'Zij [de commissie] acht het daarnaast noodzakelijk dat aparte nieuwe institutionele voorzieningen worden getroffen voor de voorbereiding van een op de toekomst gericht beleid.'<sup>59</sup> Dit onderdeel sluit zich in het bijzonder aan bij het NPM-gedachtengoed.

Al met al zijn in de aanpak van de commissie elementen van het NPM-gedachtengoed terug te zien, maar wordt er wel nog gewerkt met enkele Weberiaanse notities rondom de loyaliteit van de ambtenaar. Dit sluit goed aan bij eerder aangehaalde bestuurskundige onderzoeken, die aangeven dat de verschillende paradigma's, zoals TPA en NPM, elkaar niet direct opvolgen, maar geleidelijk veranderen en door elkaar sedimenteren.<sup>60</sup>

### **Meer succes op de lange termijn, dan aandacht op de korte termijn**

De commissie Van Veen werd gevraagd om haast te maken met de publicatie van haar rapport, omwille van de verkiezingen en de formatie van 1971. Het rapport van de commissie is dan ook daadwerkelijk besproken tijdens het formatieproces van kabinet Biesheuvel (1971-1972). Door economische zorgen kwam het niet tot een volwaardige bespreking in het parlement. In het eindrapport van de formatiewerkzaamheden is het rapport van de commissie bijgevoegd. Zes aanbevelingen van de commissie Van Veen werden overgenomen of nader onderzocht in de toekomstige regeringsperiode.<sup>61</sup> Onder andere werd de minister-president gemachtigd om op basis van de aanbevelingen van de commissie voorzieningen te treffen ter versterking van de interdepartementale coördinatie. Daarnaast werd de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opgericht en kwam er een bureau dat nader ging kijken naar verschillende aanbevelingen uit het rapport.<sup>62</sup>

De omstandigheden omtrent het formatieproces van het kabinet Biesheuvel waren bijzonder. De samenstelling van het nieuwe kabinet was eigenlijk al voor de verkiezingen, tijdens een dienstreis naar London in 1970, afgesproken.<sup>63</sup> Hierdoor werden de linkse partijen, die een grote verkiezingswinst geboekt hadden, buiten het formatieproces gehouden. Alhoewel het rapport dus

---

<sup>59</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 56.

<sup>60</sup> Van der Steen, Van Twist en Bressers, 'The sedimentation of public values', 404.

<sup>61</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal 1970-1971*, 11389, nr.3, Eindrapport van de formatiewerkzaamheden.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Lindner, *Het tweede kabinet- Den Uyl*, 63.

besproken is door het kabinet Biesheuvel is er in de praktijk in de Tweede Kamer weinig over de implicaties van de verschillende voorstellen van de commissie gesproken.

Eén van de aanbevelingen die wel aandacht kreeg in het parlement, was de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. In de Tweede Kamer zijn Kamerleden over het algemeen erg positief over de vorming van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid. Vragen die gesteld worden zijn meer van praktische aard: ‘Hoe wordt de samenstelling van die raad bepaald? Welke criteria gelden daarvoor? Wat wordt de relatie van die raad tot het parlement? Komen de resultaten van die raad in het openbaar en dus ook ter beschikking van het parlement?’<sup>64</sup> De praktische bezwaren liggen voornamelijk op het gebied van openheid en transparantie. Enerzijds kan dit worden verklaard uit de ondoorzichtige wijze waarop de kabinetsformatie was verlopen.<sup>65</sup> Anderzijds wordt er in de bestuurskundige literatuur soms een relatie gelegd tussen transparantie en NPM. Dit principe komt voort uit het klantgerichtheidskenmerk van NPM: een burger moet de overheid als een klant kunnen aanspreken op haar diensten.<sup>66</sup> Opvallend is dat binnen het rapport niet wordt gesproken over de relatie tussen burger en overheid, maar het parlement zijn kritiek op dit punt uitspreekt.

Na de formatie van 1971 begon de economische situatie te verslechteren: ‘Ten aanzien van het schetsen van de economische situatie zou ik het hierbij voorlopig willen laten. Mijn bedoeling was vooral, aan te tonen dat het sombere beeld van onze economie, zoals dat in de regeringsverklaring uitvoerig is geschetst, niet overdreven is’, aldus minister-president Biesheuvel.<sup>67</sup> Dit verklaart ten dele waarom het rapport van de Commissie van Veen zo weinig is besproken in de Tweede Kamer.

In het gehele rapport maakt de commissie voor een onderzoeksrapport opvallend weinig een daadwerkelijke afweging omtrent de scheiding tussen het politieke en ambtelijke. De bestuurskundigen Rosenthal, Van Schendelen en Scholten geven in 1975 hierop hun analyse. Het onbesproken laten van deze relatie kan juist betekenen dat er veel speelt op dat gebied: ‘Bij een beweging tot bestuurlijke reorganisatie komen de betrokkenen meer dan ooit in aanraking met problemen als [...] politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarvan is op het eerste gezicht nogal weinig terug te vinden. Maar het kan zijn dat bij de taxatie van de machtsverhoudingen de gevestigde belangen te krachtig blijken te zijn, zodat besloten wordt uit te gaan van de bestaande machtsstructuur. Juist de afwezigheid van een expliciete afweging kan er -paradoxaal genoeg- op wijzen dat zulke vraagstukken zeer zeker onderkend zijn.’<sup>68</sup> In dit licht is het opvallend dat de commissie Van Veen in het rapport meerdere malen stelt dat het niet mogelijk is om binnen één ambtstermijn alle

---

<sup>64</sup> *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal* (hierna: *HTK*) 1971-1972, 374.

<sup>65</sup> Lindner, *Het tweede kabinet- Den Uyl*, 63.

<sup>66</sup> Greuning, ‘Origin and theoretical basis of New Public Management’, 2.

<sup>67</sup> *HTK* 1971-1972, 221.

<sup>68</sup> Rosenthal, Van Schendelen en Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs*, 77.



veranderingen door te werken. Niet omdat de veranderingen te veel voeten in de aarde zouden hebben, maar juist omdat dit veel frictie kan opleveren.<sup>69</sup> Uit het rapport blijkt dat de commissie wel uitgaat van confrontaties binnen de politieke kant van de overheidsorganisatie (de ministeriële coördinatie), maar niet erkent dat ook tussen ambtenaren en departementen belangen kunnen spelen. De commissie houdt hierin dus vast aan de Weberiaanse loyaliteit van de ambtenaar.

Kortom, de lange termijn invloed van de commissie Van Veen ligt voornamelijk op twee punten. Allereerst heeft de commissie daadwerkelijk gezorgd voor verbetering van de (inter)departementale coördinatie door de aanwijzing ‘coördinerend bewindsman voor belangrijke beleidsterreinen’. Kabinet Biesheuvel heeft dit punt opgepakt. Tevens is in gevolg van de aanwijzingen van de commissie de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Sociaal en Cultureel Planbureau opgericht. Hierin heeft de commissie dus voornamelijk invloed gehad op de ontwikkelingsgerichtheid van de Rijksoverheid met een houding die zoekt naar langetermijnbeleid.<sup>70</sup>

Concluderend, het rapport van de Commissie Van Veen kent duidelijke invloeden uit het NPM-paradigma. Vooral de focus op het bedrijfsmatig werken is opvallend en de achterliggende overwegingen zoals de eenheid van de overheidsorganisatie en een strikte scheiding van politiek en bestuur. Ook is in het rapport een vorm van het NPM-kenmerk ‘publiek ondernemerschap’ zichtbaar. Dit uit zich voornamelijk in de oprichting van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid en de verbetering van het lange termijnbeleid. Coördinatie was naast het onderzoeksonderwerp van de commissie ook haar hoofdoplossing.

Andere punten van NPM-gedachtengoed worden niet aanbevolen. In het rapport wordt niet gesproken over outsourcing of marktwerking en verzelfstandiging wordt zelfs actief ontmoedigd. Verbetering van de interne coördinatie en sturing op zowel politiek als ambtelijk gebied wordt door de commissie gepresenteerd als de hoofdoplossing. Ook is er geen enkele focus op planning en strategie. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat de commissie beleidsvorming en -uitvoering scheidde in het onderzoek, maar niettemin is dit een opvallend aspect. Met name omdat, volgens de bestuurskundige Kickert, dit juist kenmerkend was voor de periode 1970-1985.<sup>71</sup> De commissie Van Veen markeert de start van deze periode en bij haar is deze nadruk op output-gedreven werken nog niet duidelijk aanwezig. Ook is er niet tot nauwelijks aandacht voor de burger in het rapport, terwijl deze opvallend genoeg wel aandacht krijgt in het parlement.

De commissie moest haar taak vervullen in turbulente omstandigheden en onder hoge tijdsdruk. Veel van haar aanbevelingen zijn echter wel doorgedrongen in ons huidige staatsbestel,

---

<sup>69</sup> Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie*, 4.

<sup>70</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 100.

<sup>71</sup> Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 267.

anderen zijn met het rapport in de bureaula beland. Reacties vanuit de Tweede Kamer op het rapport werden ondergesneeuwd door zorgen over de uitermate slechte economische situatie en klachten over het ongebruikelijke, ondoorzichtige formatieproces. Alhoewel directe reacties niet terug te vinden zijn, laat de ontstaansgeschiedenis van de opgelegde tijdsdruk aan de commissie zien dat het onderzoeksonderwerp, dat in zichzelf al een uiting is van het NPM-gedachtengoed, als erg belangrijk werd ervaren. Niet alleen door de commissie zelf, maar ook door het kabinet en de Tweede Kamer.

## **Hoofdstuk 2 De commissie Vonhoff (1981): De weg naar een wendbare organisatie**

De commissie Vonhoff werd opgericht vanuit de wens van de overheid en samenleving om een wendbare overheidsorganisatie te krijgen. De wendbaarheid liet te wensen over door de economische recessie, daarnaast was de Rijksoverheid gegroeid door de uitdijende verzorgingsstaat. In haar aanbevelingen geeft de commissie Vonhoff blijk van veel NPM-invloed, voornamelijk op het gebied van 'resultaatgerichtheid' en 'bedrijfsmatig werken'. Men was in overeenstemming over de noodzaak van de afslanking van de Rijksoverheid, maar oneens over de manier waarop de afslanking moest worden georganiseerd. Op de langer termijn werd de invloed van de commissie gehinderd door te weinig politieke veranderbereidheid. Overheidsreorganisaties zijn langdurige processen, waarbij hoe goed de plannen ook zijn, het van belang is om politieke interesse en aandacht te behouden. Bij de commissie Vonhoff is dit op de lange termijn niet is gelukt. Met name doordat de kabinetten Van Agt te weinig politieke slagkracht bevatten om deze de reorganisaties concreet aandacht te geven. Aanbevelingen die zijn overgenomen van het rapport van de commissie liggen vooral op het gebied van personeelsmanagement.

### **Roep om een wendbare overheidsorganisatie**

De commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, oftewel de commissie Vonhoff, werd aangesteld aan de start van de jaren tachtig. Na de economische groei in de jaren zestig ontstond er na twee oliecrisissen (1973 & 1979) een diepe recessie. De jaren vol economische groei hadden een uitgebreid sociale zekerheidsstelsel laten ontstaan.<sup>72</sup> Het takenpakket van de Rijksoverheid was steeds groter geworden, maar na de recessie van de jaren zeventig, die doorliep in de jaren tachtig, ontstond een roep om een kleinere en wendbaardere overheidsorganisatie die in contact stond met de burger.

Nederland werd harder dan andere landen geraakt door de crisis, omdat de Nederlandse overheid langer vasthield aan de gouden standaard uit de jaren zestig.<sup>73</sup> Op Keynesiaanse wijze werd geld vanuit de overheid in de maatschappij gestort om de economie te stimuleren. In de praktijk stegen de belastingen om het socialezekerheidsstelsel te kunnen betalen en werd er tegelijkertijd meer aanspraak gemaakt op ditzelfde stelsel. De stijgende belastingen en hoge energieprijzen leidde bij veel bedrijven tot faillissement en de werkloosheid steeg. Kabinet van Agt I (1977-1981), een samenwerking tussen het net gevormde CDA en VVD, kreeg de taak om de recessie het hoofd te bieden. Dit centrumrechtse kabinet had een kleine meerderheid in het parlement, waardoor de linkse vleugel van het CDA op gezette tijden de koers naar links wist af te buigen. Het Keynesiaanse

---

<sup>72</sup> C.C. van Baalen, W. Breedveld, M.H.C.H. Leenders, J.C.F.J. van Merriënboer, J.J.M. Ramakers en J.J.B. Turpijn (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2009, In tijden van crisis* (Nijmegen 2009) 60.

<sup>73</sup> Gert Den Bakker, 'Economische crises jaren dertig en tachtig vergeleken', *De Nederlandse Economie, Centraal Bureau voor de statistiek* (2008), 123-239; Erik Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten. De korte twintigste eeuw 1914-1991* (Houten 1994) 466.

gedachtengoed werd los gelaten en door middel van een nieuw economisch beleid *bestek '81*, werd de crisis bestreden. Het heil werd gezocht in de particuliere sector en het indammen van de verzorgingsstaat. De tweede oliecrisis, het uitblijven van betere economische effecten en moeilijkheden in het kabinet zorgden ervoor dat het beleid weinig uitwerking kreeg.<sup>74</sup>

De commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vonhoff) werd in deze roerige tijden op 30 mei 1979 ingesteld. De volgende drie jaren bracht de commissie een viertal rapporten uit met achtergrondstudies en aanbevelingen. De opdracht van de commissie was om onderzoek te doen naar het feitelijk functioneren van de overheid en de daar bijhorende hoofdstructuur van de overheidsorganisatie. Daarnaast kreeg de commissie expliciet de opdracht om te onderzoeken hoe de Rijksoverheid adequaat kon reageren op haar veranderende positie in de maatschappij. ‘Voor ambtenaren had deze verbreding van het planningsbegrip grote gevolgen: er werd daardoor niet alleen van hen verwacht dat ze voor steeds meer onderdelen van de samenleving snel maakbaar beleid ontwikkelden, maar tegelijkertijd eisten steeds meer burgers inspraak en stonden ze argwanender tegenover de ordenende autoriteiten.’<sup>75</sup> De overheid zou moeten functioneren als een ‘open systeem’ en niet alleen moeten reageren, maar ook anticiperen op ontwikkelingen in de maatschappij, aldus de staatssecretaris Koning van Binnenlandse Zaken.<sup>76</sup> De babyboomers van na de oorlog wilden als burgers direct participeren in de politieke besluitvormingsprocessen. Zij gingen steeds vaker ‘activiteiten in het maatschappelijk leven, buiten de staat, ook als “politiek” typeerden.’<sup>77</sup>

In het licht van de recessie van de jaren tachtig is het logisch dat de Rijksoverheid haar wendbaarheid wilde vergroten. De recessie was in Nederland namelijk vele maler dieper dan in omliggende landen en de werkloosheid lag hoger.<sup>78</sup> De Rijksoverheid werd in haar structuur als te log ervaren en was niet in staat om ‘snel en juist’ te reageren, aldus de staatssecretaris Koning.<sup>79</sup> Daarnaast was door de uitdijning van de verzorgingsstaat niet helder welke beleidsactiviteiten prioriteit moesten krijgen en welke moesten worden beëindigd. De staatssecretaris Koning refereerde in zijn instellingsbeschikking van de commissie Vonhoff aan het nieuwe bezuinigingsbeleid *bestek '81*: ‘Ook dit laatste acht ik wezenlijk wanneer ik bedenk dat onze middelen beperkt zijn en we ook in de jaren

---

<sup>74</sup> Van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2009*, 61.

<sup>75</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 86.

<sup>76</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: MBZ), 1978-1979, nr. OA79-581/2457, 30 mei 1979,

Instellingsbeschikking commissie hoofdstructuur rijksdienst, 12

(<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

<sup>77</sup> Aerts, De Liagre Böhl, De Rooy en Te Velde, *Land van kleine gebaren*, 298.

<sup>78</sup> Den Bakker, ‘Economische crises’, 124.

<sup>79</sup> MBZ, 1978-1979, nr. OA79-581/2457, 30 mei 1979, Instellingsbeschikking commissie hoofdstructuur rijksdienst, 12.

na 1981 met een vervolg van de thans actuele bestekoperatie te maken zullen hebben.<sup>80</sup> Kortom, de commissie Vonhoff kreeg de opdracht om te zoeken naar mogelijkheden voor een kleinere overheid met beschikking tot voldoende flexibiliteit om met burgers in contact te staan.

### **De overheid als machine: de verbetering van de input en output**

In de rapporten en onderzoeken van de commissie Vonhoff komen duidelijk een tweetal NPM-kenmerken naar voren. Allereerst werkt de commissie aan meer ‘resultaatgerichtheid’ in de overheidsorganisatie. Ten tweede is het NPM-kenmerk ‘bedrijfsmatig werken’ te herkennen in de oplossingsrichtingen van de rapporten. In het rapport van de commissie Vonhoff maakt het NPM-gedachtengoed definitief zijn intrede in de Rijksoverheid. In tegenstelling tot het rapport van de commissie Van Veen zijn er geen invloeden van het TPA terug te herkennen.

Aan de hand van een systeembenadering maakt de commissie Vonhoff een probleemanalyse. De politicoloog Eaton lanceert deze theorie, die fabrieksmatig naar een organisatie kijkt.<sup>81</sup> Enerzijds krijgt een organisatie input door de inzet van mensen en middelen, anderzijds levert zij output door middel van beleid en behaalde beleidsdoelen.<sup>82</sup> In haar analyse stelt de commissie Vonhoff dat binnen de Rijksoverheid deze twee ‘werelden’ slecht in elkaar passen. Enerzijds de wereld van het deelbeleid, waar binnen losse complexe verbanden en organisaties beleid wordt ontwikkeld (input). Anderzijds, de wereld waarin de ministerraad, de onderraden, coördinerende bewindspersonen en ambtelijke voorportalen proberen eenheid te vormen in al deze kleine stukken deelbeleid (output). Beide werelden kennen hun eigen problemen. De eerste wereld is, ondanks haar beleidsvormende karakter, weinig politiek gestuurd en gecontroleerd, waardoor veel verkokering ontstaat. In de tweede wereld wordt geprobeerd eenheid en integratie van beleid te creëren, maar ‘dit domein’ wordt eigenlijk beheerst door staatsrechtelijke (individuele ministeriële verantwoordelijkheid), politieke (coalitiegedrag) en organisatorische (gebrek aan overzicht en voortgangscontrole) elementen.<sup>83</sup> Het probleem van de Rijksoverheid ligt in de koppeling tussen deze twee werelden en wordt door middel van een aantal aanbevelingen opgelost waarbij er een focus ligt op ‘resultaatgerichtheid’ en ‘bedrijfsmatig werken’.

Allereerst pleit de commissie voor een verbeterde departementale beleidsontwikkeling door het opstellen van beleidskaders en het regelmatig controleren en evalueren van bestaand beleid op het

---

<sup>80</sup> MBZ, 1978-1979, nr. OA79-581/2457, 30 mei 1979, Instellingsbeschikking commissie hoofdstructuur rijksdienst, 12.

<sup>81</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 139-140.

<sup>82</sup> Bovens, 'T Hart & Van Twist, *Openbaar bestuur*, 258.

<sup>83</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’ (december 1980), 14, (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

gebied van resultaatgerichtheid.<sup>84</sup> Ook roept de commissie alle losse departementen op tot het uitbreiden van de facetplanning.<sup>85</sup> Hierin zijn de NPM-indicatoren ‘presentatiegericht werken & presentatiemetingen’ en ‘strategische planning en management’ ter herkennen. Op strategisch niveau geeft de commissie advies over het financiële beleid van de Rijksoverheid. De commissie bepleit een verbeterde boekhouding voor de Rijksoverheid, waarbij vooruit wordt gepland en zowel in hoog als laag conjunctuur kan worden gehouden aan dezelfde planning en beleidskader. Hierin valt een directe koppeling te zien naar de recessie van de begin jaren tachtig.<sup>86</sup> Tevens valt hier de indicator ‘verbeterde boekhouding’ in te herkennen. Tot slot benadrukt de commissie het belang van goed overheidspersoneel. Het huidige personeelsbeleid is volgens de commissie onderontwikkeld voor een organisatie van de huidige capaciteit. Het advies luidt als volgt: ‘Breng een accentverschuiving aan in het personeelsbeleid van arbeidsvoorwaarden naar opleiding, vorming en andere immateriële componenten’.<sup>87</sup> Deze aanbeveling omschrijft personeel als een instrument (input) om doelgericht, effectievere resultaten te behalen. Dit sluit aan bij de indicator ‘personeelsmanagement’. Kortom, deze commissie bevestigt in haar aanbevelingen alle indicatoren van het NPM-kenmerk ‘resultaatgerichtheid’.

Ten tweede beveelt de commissie Vonhoff meer ‘bedrijfsmatig werken’ aan, met als doel de verkleining van de Rijksoverheid. Dit wordt door hen opgesplitst in twee oplossingsrichtingen: enerzijds de verkleining van het aantal ministers door departementale herindeling en anderzijds territoriale decentralisatie.<sup>88</sup>

De commissie concentreert zich op het herindelen van de Rijksdienst op het gebied van vijf ‘hoofdbeleidsgebieden’, de kern van het beleidvormingsproces moeten gaan vormen. Elk van deze hoofdbeleidsgebieden krijgt een eigen integrerende minister, die wordt ondersteund door een nieuw te vormen onderraad. Hierdoor kan in een vroeg stadium meer politieke sturing gegeven worden aan het beleidvormingsproces, deze politieke sturing wordt volgens de commissie te veel in de wereld van deelbeleid door ambtenaren bepaald.<sup>89</sup> Tevens wordt hierdoor het kabinet verkleind.<sup>90</sup> Via deze weg wordt er ook gesneden in de 62 coördinatietaken, die volgens de commissie ‘mede onder aandrang van het parlement, als warme broodjes de deur (uit vliegen) zonder dat bevoegdheden en

---

<sup>84</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’, 17.

<sup>85</sup> Ibidem, 18.

<sup>86</sup> Ibidem, 195.

<sup>87</sup> Ibidem, 18.

<sup>88</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 62.

<sup>89</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’, 17.

<sup>90</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 62.

procedures steeds behoorlijk worden geregeld’.<sup>91</sup> In deze oplossingsrichting is een aantal indicatoren van ‘bedrijfsmatig werken’ te herkennen. Een nadruk op ‘scheiding van politiek en ambtenaren’ door het bevorderen van politieke sturing, daarnaast kan de aanstelling van projectministers zorgen voor meer ‘flexibiliteit’ in de aanpak van beleidsonderwerpen.

Daarnaast is de commissie Vonhoff de eerste commissie die territoriale decentralisatie aan de overheid aanbeveelt ter ontlasting van de Rijksoverheid. De commissie beveelt voornamelijk een onderzoek aan naar ‘de mogelijkheden voor vergaande decentralisatie naar provincies en gemeenten’ en voor taken die daar niet geschikt voor zijn functionele decentralisatie.<sup>92</sup> Interessant is onder andere de laatste passage van dit advies: ‘onderzoek met name ook de mogelijkheden voor afstoting van allerlei routinematige handelingen naar zogenaamde “ondernemingsachtige structuren”’.<sup>93</sup> Alhoewel iedere decentralisatie uiteindelijk bevorderlijk is voor de efficiëntie van de overheidsorganisatie, geeft dit advies ook een opstap naar de tegenwoordig al bekende *outsourcing* van overheidstaken, oftewel privatisering. Tot slot ziet de commissie ook op financiële gebied nodeloos centralisme: ‘De financiering van de lagere lichamen mist [...] praktisch iedere waarborg om nodeloos centralisme te voorkomen. De sluipende centralisatie heeft [...] vaak weinig met het nationale belang of de behoefte aan landelijke uniformiteit te maken.’<sup>94</sup> Centralisme staat volgens de commissie vaak in de weg van ordelijke structuren en daarmee in de weg van efficiëntie en het ‘bedrijfsmatig werken’.

Kortom, zijn er duidelijk invloeden van NPM zichtbaar in de aanbevelingen van de commissie Vonhoff. Met name in de gebruikte systeembenadering van Eaton, de aanbevelingen tot resultaatgerichtheid vanuit de focus op ‘planning en strategie’ en het ‘bedrijfsmatig werken’ door middel van decentralisatie en flexibiliteit wordt, het uiteindelijke doel van de verkleining van de Rijksoverheid zichtbaar. Dit doel is passend bij de tijdsgeest van de jaren tachtig, waarbij burgers steeds vaker een rol wilden spelen in de politieke besluitvorming en de overheid daarom haar flexibiliteit en politieke sturing aan het overheidsapparaat moest vergroten. Tevens moest de overheid reageren op een economische recessie. Hierdoor heeft de commissie Vonhoff ten opzichte van de commissie Van Veen meer focus op het financiële beleid en resultaatgerichtheid. Daarnaast werd door commissie Van Veen centralisatie door vergroting van de coördinatietaken aangehangen, terwijl de commissie Vonhoff hier juist met klem vanaf ziet.

---

<sup>91</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’, 146.

<sup>92</sup> Ibidem, 15.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Ibidem, 196.

### **Vertraging door het politiek ‘spel’**

Het laatste rapport van de commissie Vonhoff werd gepubliceerd in september 1981. De discussie in het parlement startte reeds eerder. Door de gespreide publicatie van de rapporten werd in twee jaar tijd in vele debatten aan het werk van de commissie gerefereerd. De commissie zelf wilde graag zo snel mogelijk een debat over de praktische implicaties van hun werk, want: ‘De tijd is geen bondgenoot voor het tot stand brengen van noodzakelijke vernieuwingen. De tijdspanne waarbinnen die zullen moeten plaatsvinden is gegeven: voordat de lade klikt’.<sup>95</sup> Ironisch is dat de directe uitwerking van de aanbevelingen van de commissie juist door het politieke ‘spel’ werd vertraagd.

De rapporten werden in de periode 1979-1981 door parlementariërs los bij allerlei onderwerpen gebruikt om hun punten kracht bij te zetten. De parlementariërs gebruiken de rapporten vooral om kracht te zetten bij hun standpunten over een tweetal onderwerpen: decentralisatie en de departementale herindeling. De noodzaak van de commissie en daarmee ook haar boodschap werd door velen ondersteund, want zo stelt de titel van het tweede rapport ‘[refererend aan de overheidsorganisatie] Weinigen denken dat het goed gaat’.<sup>96</sup> Omdat de commissie zowel in het tweede als het laatste rapport de gegeven reacties verzamelde en van commentaar voorzag, is een deel van het debat over de rapport buiten het parlement gevoerd.

De commissie Vonhoff benadrukte allereerst de noodzakelijkheid van de decentralisatie van de Rijksoverheid. Met het argument ‘De motor van de overheid is oververhit’ beargumenteerde kabinet Van Agt I hetzelfde standpunt. Alhoewel veel Kamerleden voor de decentralisatie waren, werd enkel deze constatering niet als voldoende onderbouwing geaccepteerd. Kamerlid Van der Burg (CDA) stelt de vraag in hoeverre de overheid zelf niet verantwoordelijk is voor haar oververhitting: ‘dat niet mede een van de oorzaken is een overschatting van de mogelijkheden van de overheid [...] door de Rijksoverheid zelf.’<sup>97</sup> Of zoals Kamerlid Evenhuis (VVD) het probleem van de oververhitte overheid benoemt: ‘het probleem van te weinig samenhang te veel geïsoleerde ontwikkelingen en te weinig integratie’.<sup>98</sup> Er zijn echter ook zorgen over de consequenties en uitvoering van de decentralisatie. Bij een eerste maatregel (omtrent emancipatie) werd het geld onder de gemeenten verdeeld per inwoner. Kamerlid Buurmeijer (PVDA) uitte zorgen over het verzanden van decentralisatie in regionalisme.<sup>99</sup> Tevens had hij veel zorgen over de coördinatieproblemen van de

---

<sup>95</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’, 4.

<sup>96</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Weinigen denken dat het goed gaat’ (mei 1980), (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

<sup>97</sup> *HTK* 1980-1981, 362.

<sup>98</sup> *HTK* 1981, 50-2.

<sup>99</sup> *HTK* 1980-1981, 359.



departementen in relatie tot de decentralisatie.<sup>100</sup> In het eindrapport van de commissie Vonhoff worden enkele kritiekpunten benoemd: ‘Sommigen stellen dat decentralisatie niet als doel op zich gezien moet worden, maar steeds afgewogen moet worden tegen de gevolgen voor doelmatigheid en effectiviteit van de belangenbehartiging en de eis van gelijkheid van behandeling in een klein land.’<sup>101</sup> Kritiek over de werkwijze van de commissie concentreert zich op de ‘leemte’ in het rapport wat betreft concrete voorstellen voor de departementale herindeling of het gemis van herindelingscriteria.<sup>102</sup>

De debatten in het parlement laten zien dat de rapporten van de commissie Vonhoff hoofdzakelijk goed zijn ontvangen. Ook de redenatie dat decentralisatie een manier vormt om de overheid te ontlasten en te verkleinen, wordt door vele partijen en de nieuwe regering Van Agt II gevolgd.<sup>103</sup> De kritiek van de PVDA valt te begrijpen uit hun visie op het behoud van de verzorgingsstaat, die zij (onder andere) met kabinet Van Uyl (1973-1977) zorgvuldig hadden opgebouwd, daarnaast voerde zij hevige oppositie tegen de regering vanuit de polarisatiestrategie.<sup>104</sup>

Hoewel de reacties op de rapporten overwegend positief waren, bleek het onderwerp departementale herindeling, gevoelig. De commissie Vonhoff erkent de politieke gevoeligheid van de departementale herindeling in hun laatste rapport: ‘Opmerkelijk is dat er vrij vaak een directe koppeling wordt gemaakt tot departementale herindeling en de vermindering van het aantal departementen en ministers.’<sup>105</sup> Ook merkte de commissie op dat in de reacties men het onderwerp politiek gevoelig noemt.

De politieke gevoeligheid van de departementale herindeling wordt ook onderkend in de regeringsverklaring van Van Agt II: ‘Het is juist dat beslissingen tijdens kabinetsformaties over de departementale indeling vaak gebaseerd waren op overwegingen van politieke opportuniteit. Overigens is een reorganisatie waarbij grote aantallen ambtenaren betrokken zijn, wel iets anders dan een beslissing om het ambt van een minister zonder portefeuille op te heffen.’<sup>106</sup> Kritiek van Kamerlid Buurmeijer (PVDA) op minister Wiegel over het reorganisatieproces van Binnenlandse Zaken geeft ook de politieke veranderbereidheid op het gebied van reorganisaties weer: ‘Blijkbaar heeft hij onvoldoende sturingsmogelijkheden om het proces te versnellen, hecht hij er te weinig waarde aan of

---

<sup>100</sup> HTK 1980-1981, 360.

<sup>101</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Voordat de lade klikt’ (september 1981) 47, (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> HTK 1981-1982, 426.

<sup>104</sup> Aerts, De Liagre Böhl, De Rooy en Te Velde, *Land van kleine gebaren*, 318.

<sup>105</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Voordat de lade klikt’, 73.

<sup>106</sup> HTK 1981-1982, 425.

heeft hij te weinig politiek gewicht.<sup>107</sup> Kamerlid Schutte (GPV) vraagt zich in het debat af of het wel zin heeft om hoge verwachtingen te koesteren van de departementale herindeling?<sup>108</sup> De Commissie Vonhoff deelt dit besef: ‘Het heeft tot dusver ontbroken aan voldoende belangstelling voor de organisatie van de rijksdienst, zowel van bestuurlijke als van ambtelijke zijde. Ditzelfde geldt voor de bereidheid tot het aanbrengen van veranderingen in de organisatie.’<sup>109</sup> Zolang er ook niet wordt gewerkt aan de veranderbereidheid binnen de departementen heeft de herindeling geen ‘zin’, aldus de commissie.<sup>110</sup>

De invloed van de commissie Vonhoff op de lange termijn ligt voornamelijk in het personeelsmanagement van de Rijksoverheid. Na de commissie Vonhoff is een projectminister met daarbij horende staatssecretaris en ambtelijke projectorganisatie aan de slag gegaan met de implementatie van enkele aanbevelingen van de commissie. Deze grootschalige hervormingsoperatie (Projectorganisatie Rijksdienst, Herman Tjeenk Willink als speciale Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst) heeft uiteindelijk geleid tot de oprichting van de Adviescommissie Reorganisatie Rijksdienst (ARD). Over deze periode stelt het evaluatieonderzoek van Van Twist et al. het volgende: ‘Interessant aan deze periode is dan ook dat er enerzijds sprake is van een conceptueel hoogstaande probleemanalyse en oplossingsrichting waarmee weinig concreets gebeurt, terwijl er anderzijds veel gebeurt vanuit een programma dat een oplossingsrichting van een eerdere commissie volgt.’<sup>111</sup> In de praktijk verzorgde Willink een nieuw onderzoek naar de onderliggende verhoudingen binnen departementen, maar niet zozeer de implementatie van de departementale herindeling.

Een integrale aanpak van de personeelsontwikkeling door ‘civil service’ (dit werd later ABD, in 1995) en ontwikkeling Rijksdienstbreed personeelsbeleid (2003) zijn twee aanbevelingen die zijn overgenomen en geïmplementeerd. Daarnaast ontstond er na de commissie Vonhoff een toename van projectmatig werken binnen en tussen departementen.<sup>112</sup> Tevens is niet direct, maar door de jaren heen het kabinet daadwerkelijk verkleind.<sup>113</sup> Tot slot, is er door het kabinet Van Agt II een

---

<sup>107</sup> *HTK* 1980-1981, 360.

<sup>108</sup> *HTK* 1981-1982, 425.

<sup>109</sup> Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, ‘Elk kent de laan, die derwaart gaat’, 231.

<sup>110</sup> *Ibidem*, 231.

<sup>111</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 103

<sup>112</sup> *Ibidem*, 108

<sup>113</sup> Parlement.com. Pagina’s: Kabinet-Van Agt I (1977-1981); Kabinet-Van Agt II (1981-1982); Kabinet-Van Agt III (1982); Kabinet-Lubbers I (1982-1986); Kabinet-Lubbers II (1986-1989); Kabinet-Lubbers III (1989-1994).

decentralisatieplan uitgebracht, maar door de kabinetscrisis in 1981 en het daarna demissionaire kabinet Van Agt III is het niet duidelijk in hoeverre dat plan nog opgevolgd of uitgevoerd is.<sup>114</sup>

Al met al waren de kabinetten van Agt niet opgewassen tegen zowel de economische problematiek, als de weerstand intern en extern (van uit de samenleving, vakbonden en parlement). Binnen dit spanningsveld is er nauwelijks iets van de financiële ombuigingsplannen en de reorganisatieplannen van commissie Vonhoff terecht gekomen.<sup>115</sup>

Concluderend, de reorganisatieplannen voor de Rijksoverheid van de commissie Vonhoff, met name de verkleining van de overheidsorganisatie, zijn te verklaren uit de politieke context van de jaren tachtig. De Rijksoverheid moest flexibeler worden om van twee redenen. Enerzijds om effectiever te kunnen reageren op economisch fluctueren en anderzijds om flexibel te kunnen reageren op reacties en inbreng van burgers. Hiertoe ontwikkelde de commissie Vonhoff het uit de systeembenadering geschreven rapport waar duidelijk de invloeden van het NPM-gedachtengoed uit te herleiden zijn. Door de constante economische groei was in de jaren zestig de verzorgingsstaat flink gegroeid. De uitgebreide rapportages van de commissie laten een overheid zien die ‘oververhit’ is en waar zoals het tweede rapport in haar titel stelt: ‘weinig denken dat het goed gaat’. Er was veel ontevredenheid over het functioneren van de overheid. De aanbevelingen uit de rapporten laten de NPM-waarde van de ‘bedrijfsmatige overheid’ en ‘resultaatgerichtheid’ naar voren komen, met name door de focus op ‘planning en strategie’ en ‘decentralisatie’.

Ten opzichte van de commissie van Veen wordt duidelijk dat het NPM-gedachtengoed zich in een decennia flink heeft ontwikkeld. De nog aanwezige centralisatiedrift van de commissie van Veen wordt door commissie Vonhoff in de ban gedaan en onder het mom van hoe kleiner hoe beter wordt, het afstoten en decentraliseren van overheidstaken met klem aanbevolen. Tevens wordt er in de opgetuigde coördinatiefuncties, het stokpaardje van commissie van Veen, gesnoeid. Op sommige delen gaat de commissie Vonhoff in tegen de redenties van de commissie van Veen. De Weberiaanse loyaliteit van de ambtenaar aan de politiek wordt niet meer beaamd, sterker nog, de commissie Vonhoff ziet ambtelijke sturing in het beleidsvormingsproces zelfs als schadelijk. Het mag duidelijk zijn dat de commissie Vonhoff het NPM-gedachtengoed verder heeft geïntegreerd haar voorganger. Volgens Kickert lag in de periode 1970-1985 de nadruk op output en planning binnen de overheidsorganisatie.<sup>116</sup> Dit is nog niet duidelijk terug te vinden binnen de commissie van Veen aan de start van deze periode, maar komt duidelijk terug bij de commissie Vonhoff.

---

<sup>114</sup> *Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1982-1983, 16492, nr. 8, Decentralisatie van rijkstaken.

<sup>115</sup> Aerts, De Liagre Böhl, De Rooy en Te Velde, *Land van kleine gebaren*, 318.

<sup>116</sup> Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 267.

Dit hoofdstuk laat duidelijk het probleem omtrent de politieke veranderbereidheid van de Rijksoverheid zien en de verbondenheid tussen het ambtelijke (de overheidsorganisatie) en het politieke (het machtsspel). Het kernprobleem is daarin zoals Vonhoff zelf al beschreef in zijn eindrapport: 'De tijd is geen bondgenoot voor het tot stand brengen van noodzakelijke vernieuwingen. De tijdsperiode waarbinnen die zullen moeten plaatsvinden is gegeven: voordat de lade klikt'. Overheidsreorganisaties zijn langdurige processen, waarbij hoe goed de plannen ook zijn, het van belang is om politieke interesse en aandacht te behouden. Bij de commissie Vonhoff kan geconcludeerd worden dat dit op de lange termijn niet is gelukt. Met name doordat de kabinetten Van Agt te weinig politieke slagkracht bevatten om deze reorganisaties concreet aandacht te geven.

### **Hoofdstuk 3 De commissie Wiegel (1993): Werken aan het ‘BV-Nederland’**

Onder leiding van de kabinetten Lubbers heeft de Rijksoverheid in de jaren tachtig een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Verzelfstandiging, decentralisatie en nivellering heeft de Rijksoverheid al vele malen verkleind, maar door het beleid ontstaan er vragen en zorgen in het parlement. In hoeverre heeft de politiek nog de controle en wanneer komt het politieke primaat in het geding? De commissie Wiegel schiept oplossingen door zich meer te gaan focussen op management in plaats van planning en strategie. Niettemin, sluit de commissie zich grotendeels aan bij de commissie Vonhoff en focust zich eveneens op de NPM-kenmerken ‘resultaatgerichtheid en bedrijfsmatig werken’. Wederom is het opvallend dat er grote politieke consensus heerst over het verkleinen van de overheidsorganisatie.

#### **De erfenis van Lubbers: een zakelijk Nederland**

De commissie Wiegel, ookwel ‘de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’ genoemd, werd opgericht aan het begin van de jaren negentig (ondanks de naam niet daadwerkelijk de vierde onderzoekscommissie, maar destijds deden een vijftal commissies naar verschillende onderwerpen onderzoek en de commissie Wiegel was de vierde). Nederland was inmiddels door de kabinetten Lubbers door de crisis heen geleid. Sinds 1982 stond het kabinet onder de leiding van CDA-er Lubbers. De kabinetten Lubbers waren gevuld met ministers uit het bedrijfsleven en voerden een beleid met flinke bezuinigingen en nivellering (afslanking) van de Rijksoverheid. De zorgen uit de Tweede Kamer over dit beleid resulteerde in de oprichting van de commissie Wiegel.

De dag dat kabinet Lubbers I aantrad was een bewogen dag in het Nederlandse bedrijfsleven. ‘Zelden zullen op één dag zoveel Raden van Commissarissen en Raden van Bestuur zijn leeggestroomd als op 4 november 1982.’<sup>117</sup> Lubbers selecteerde voornamelijk zakenlieden en bestuurders voor de ministerposten. Oud-journalist Lindner beschrijft de opkomst van Lubbers als volgt: ‘De politiek moest weer meer werkvloer worden in plaats van arena en Bühne. Tijd voor probleemoplossers en doeners. No-nonsense. De mensen wilden nu kennelijk eens effectief leiderschap. Lubbers, niet gehinderd door concurrentie op niveau van de VVD, vond aldus de Tijdgeest geheel aan zijn zijde.’<sup>118</sup> In een interview over Lubbers vertelde drs Neelie Smit-Kroes, oud-minister van Verkeer en Waterstaat, het volgende: ‘De kabinetten-Lubbers waren geen vriendenclubs. We waren ingehuurd om een karwei te doen, om een huis te bouwen. Daarop werden

---

<sup>117</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 181.

<sup>118</sup> Lindner, *Het tweede kabinet – Den Uyl*, 215.

we beoordeeld. Daarna was het afgelopen.’<sup>119</sup> Het zakelijke beleid van de kabinetten Lubbers zorgde voor zorgen omtrent de rol en taak van de Rijksoverheid.

Het beleid van de kabinetten Lubbers kenmerkte zich in de jaren tachtig door flinke bezuinigingen, grootscheepse verzelfstandigingen, privatisering en decentralisaties.<sup>120</sup> Hierdoor ontstond begin jaren negentig een wildgroei aan Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO’s), die niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid vielen.<sup>121</sup> ‘Dit leidde, in het bijzonder bij instituties als de Algemene Rekenkamer, maar ook bij veel politici, tot de angst dat het primaat van de politiek in het geding zou komen door onduidelijkheden omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid. Van hieruit ontstonden hevige debatten over het nut en de noodzaak van verzelfstandigingen, maar ook over het dieper gelegen vraagstuk van de rol en taak van de (Rijks)overheid’<sup>122</sup>. De ministeriële verantwoordelijkheid en zelfbeheer van overheidstaken werd hierdoor een kernthema in het debat omtrent de vernieuwing van de rijksdienst.

In 1991 stelde de Tweede Kamer de commissie Deetman in om deze zorgen te onderzoeken. De commissie Deetman kreeg de opdracht om te analyseren welke aspecten van de rijksdienst voor vernieuwing in aanmerking kwamen. Uit het onderzoek kwam een vijftal aspecten naar voren, welke volgens de commissie nader onderzoek verdienden: de omvang en taken van de overheid; de relatie tussen kiezer en gekozene; het proces van wetgeving; de werkwijze van de Tweede Kamer; ontwikkelingen in Europees verband. Voor de analyse van deze vijf aspecten werden vijf ‘nieuwe’ commissies opgericht. De commissie Wiegel kreeg de taak om te kijken naar de omvang en taken van de overheid.

De commissieleden van de commissie Wiegel waren prominente oud-politici, topambtenaren en vooraanstaande wetenschappers, die alle politieke kleuren uit het parlement vertegenwoordigen.<sup>123</sup> Wiegel wist als voorzitter veel aandacht te genereren voor het onderwerp. Hans Wiegel (VVD) had, als oud-minister van Binnenlandse Zaken onder kabinet Van Agt I, ruime ervaring met het overheidsapparaat.<sup>124</sup> De commissie Vonhoff opereerde onder zijn ministerschap. Het rapport van de commissie Wiegel sluit zich dan ook aan bij voorgaande rapporten en bestaande ontwikkelingen en laat ‘bepaalde voorstellen spectaculairder lijken dan ze zijn, zoals de inkrimping van het

---

<sup>119</sup> Joustra en Van Venetië, *Ruud Lubbers*, 272.

<sup>120</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 182-183.

<sup>121</sup> Kennisbank Openbaar Bestuur, ‘Het geheugen van BZK: verzelfstandiging’ (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/de-tentoonstelling-in-3-minuten/de-tentoonstelling-in-3-minuten/> (09 juni 2020).

<sup>122</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 25.

<sup>123</sup> *Ibidem*, 72.

<sup>124</sup> Joustra en Van Venetië, *Ruud Lubbers*, 227.

ambtenarenapparaat van 150.000 naar 15.000, met als kanttekening dat ‘de overgebleven ambtenaren actief blijven bij de verzelfstandigde of gedecentraliseerde diensten van de overheid’.<sup>125</sup> Kortom, de commissie Wiegel werd opgericht als reactie op de discussie die ontstaat over de uitwerking van het verzelfstandigingsbeleid en nivelleringsbeleid van de kabinetten Lubbers en sluit zich aan bij voorgaande onderzoeken.<sup>126</sup>

### **Van ‘planning en strategie’, naar ‘management’**

In het rapport van de commissie Wiegel komt, naast een uitgebreide bespreking van het werk van voorgaande commissies, een drietal indicatoren van het New Public Management naar voren. Allereerst de ‘scheiding van beleidsvoorbereiding en uitvoerende organisaties’, waarbij de commissie de oplossing van kerndepartementen aanbiedt. Ten tweede de verbetering van het huidige ‘personeelsmanagement’, waaruit de oprichting van de Algemene Bestuursdienst leidt. Tot slot ziet de commissie graag meer ‘flexibiliteit’ in de Rijksoverheid, hiervoor adviseert de commissie tot projectministerschap-nieuwe-stijl. Kenmerkend aan de commissie is dat zij eigenlijk met weinig nieuwe inzichten komt, maar voortbouwt op de adviezen van voorgaande commissies en daarmee het management van de overheidsorganisatie tot een nieuw niveau brengt. Hiermee focust de commissie Wiegel zich op dezelfde NPM-kenmerken als de commissie Vonhoff, namelijk ‘resultaatgerichtheid’ en ‘bedrijfsmatig werken’.

Allereerst komt in dit rapport de ‘scheiding van beleidsvoorbereiding en uitvoerende organisaties’ als een indicator van NPM terug. In de jaren tachtig kwam dit vooral tot uiting in de afstoting van overheidstaken door middel van ZBO’s. Waar de commissie Vonhoff voornamelijk decentralisatie aanbeveelt, raadt de commissie Wiegel de ontwikkeling van kerndepartementen aan. Hierdoor ontstaat ‘een kleinere rijksdienst met een totale omvang van tussen de tien- en vijftienduizend rijksambtenaren, die daardoor flexibel kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en eisen die aan de overheid worden gesteld.’<sup>127</sup> Door het decentraliseren, afstoten, verzelfstandigen en privatiseren van uitvoeringsdiensten kan de Rijksoverheid zich volledig richten op de ontwikkeling van beleid.

De bestuurskundigen Van Twist et al. vatten dit als volgt samen: ‘Beleid en uitvoering horen wat betreft de commissie niet samen in één organisatie, omdat beleid de uitvoering gaat domineren en de uitvoering daardoor niet verbetert. Zo ontstaat er volgens de commissie een implementatietekort, terwijl juist in de uitvoering van beleid op allerlei manieren meerwaarde en

---

<sup>125</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 27.

<sup>126</sup> Ibidem, 25.

<sup>127</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal 1992-1993, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 4.

besparing gerealiseerd kan worden. Voor Wiegel is dus de samenballing van functies binnen de overheid het probleem en gaat het om het zoeken naar intelligente vormen van scheiding'<sup>128</sup>. De hoofdfuncties van een kerndepartement zijn het monitoren van maatschappelijke ontwikkelingen; het genereren van mogelijke oplossingen; beleidsbepaling; instrumenteren van het beleid; aansturen en bijsturen van de uitvoering; terugkoppeling en evaluatie en tot slot draagvlakvorming en voorlichting.<sup>129</sup> De bestuurskundigen Yesilkagit en De Vries verklaren dat voor de scheiding van beleid en uitvoering de overheid een stap terug moet doen: 'The ultimate aim of systemic reforms is to push back the public sphere and allow primacy to the private sphere.'<sup>130</sup>

Een tweede indicator van NPM is het verbeteren van personeelsmanagement. Allereerst kenmerkt het de werknemer als instrument voor betere kwaliteit. Daarnaast geven Ysilkagit en De Vries aan dat aandacht voor personeelsmobiliteit en resultaatgerichte contracten passend zijn voor een NPM-personeelsbeleid: 'Changes within this trajectory are related to changes in the features of civil service systems such as the abandoning of tenured careers and the introduction of performance-related contracts.'<sup>131</sup> Ook hier is een parallel te zien met het rapport van de commissie Vonhoff. Zij stelde een verbetering van de personeelsdiensten voor door middel van een verschuivende focus van arbeidsvoorwaarden naar opleiding, vorming en andere immateriële componenten. In de jaren tussen Vonhoff en Wiegel wordt het vak van de ambtenaar geprofessionaliseerd. Ambtenaren gaan zichzelf steeds meer als manager zien.<sup>132</sup> Zo werden in 1984 bonussen voor ambtenaren geïntroduceerd en werden in 1989 de, door de recessie bevroren, lonen van ambtenaren marktconform hersteld.<sup>133</sup> De commissie Wiegel bouwt hierop verder door het adviseren van de oprichting van een Algemene Bestuursdienst (ABD), die voor een verbetering van de kwaliteit van het overheidspersoneel moet zorgen. 'Voor de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst is menskracht een bepalende factor', aldus de commissie.<sup>134</sup> Het ABD wordt verantwoordelijk voor de doorstroming van ambtenaren tussen verschillende ministeries ter verbetering van de flexibiliteit van de Rijksoverheid,

---

<sup>128</sup> Van Twist e.a., 'Vernieuwde verandering'.

<sup>129</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal 1992-1993*, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 32.

<sup>130</sup> Kutsal Yesilkagit en Jouke de Vries, 'Reform styles of political and administrative elites in majoritarian and consensus democracies: public management reforms in New Zealand and the Netherlands', *Public administration* 82 (2004) 4, 951–974, aldaar 954.

<sup>131</sup> Ysilkagit en De Vries, 'Reform styles', 954.

<sup>132</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 187.

<sup>133</sup> Ysilkagit en De Vries, 'Reform styles', 957.

<sup>134</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal 1992-1993*, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 5.



daarnaast moet een geïntegreerd opleidingsbeleid, mobiliteitsprogramma en loopbaanbeleid worden ontwikkeld.<sup>135</sup>

De derde indicator ‘flexibiliteit’ is ten dele ook al te herkennen in de bovengenoemde adviezen van de commissie. De commissie Wiegel adviseert onder andere ook ‘projectministerschap-nieuwe-stijl’ aan. De oorspronkelijke projectministers waren aanbevolen door een commissie Vonhoff, maar niet concreet uitgewerkt. De commissie Wiegel concretiseert het voorstel wel: de projectministers moeten worden ingesteld voor ‘politieke topprioriteiten’ en dient ‘tijdens de kabinetsformatie (in het regeerakkoord) [...] een stevige basis te krijgen in de vorm van heldere afspraken over doelstellingen, termijnen en vooral middelen’.<sup>136</sup> Interessant is dat deze typering de nadruk legt op de ‘performance’ van de projectminister door middel van vastgelegde doelstellingen, termijnen en middelen. Dit staat in schril contrast tot de commissie Vonhoff die voornamelijk aandacht geeft aan de coördinatietaken en bevoegdheden van de projectministers en niet aan wat de opbrengst en output van de projecten. De commissie Wiegel heeft als doel dat projectministers als politieke zwaargewichten de flexibiliteit van de overheid vergroten op maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee ook de responsiviteit vergroot richting de samenleving. Er is ook een prestatiegerichte nadruk in de beschrijving te herkennen. Dit laat de verschuiving naar ‘management’ als beleidsinstrument zien.<sup>137</sup> Deze nadruk is kenmerkend voor het NPM-perspectief uit de jaren tachtig.<sup>138</sup>

Kortom, het is duidelijk te zien dat de commissie voortbouwt op de voorgaande adviezen van andere commissies. De commissie geeft zelf aan dat elk van haar oplossingsrichtingen in de kern is voortgekomen uit voorgaande adviezen. In haar rapport geeft zij een uitgebreide beschrijving van de voorgaande decennia aan adviescommissies in zake de herstructurering van de Rijksoverheid. Wel heeft de commissie een andere uitgangspunt dan vorige commissies: ‘De oplossing wordt hier dus gezocht in het op afstand plaatsen van uitvoering, in verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, maar ook in privatiseringen en decentralisatie van taken. Belangrijk daarin is de ‘omkering van de bewijslast’ die de commissie betoogt. Men probeert in de analyse van oplossingen zoveel mogelijk te denken vanuit een blanco situatie: waarom zou de overheid dit moeten doen, in plaats van waarom zou het op afstand gezet moeten worden.’<sup>139</sup> Opvallend hierin is dat de commissie Wiegel vanuit deze redentatie duidelijk op een overtuiging uitkomt dat alleen een kleine overheid flexibel genoeg is om

---

<sup>135</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal* 1992-1993, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 25.

<sup>136</sup> *Ibidem*, 5-6.

<sup>137</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 228.

<sup>138</sup> Bovens, 'T Hart en Van Twist, *Openbaar bestuur*, 74.

<sup>139</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’.

in te spelen op de veranderende maatschappij en rol van de Rijksoverheid.<sup>140</sup> Want: ‘Langs de weg van dit stappenplan kan de rijksdienst zich volgens de commissie ontwikkelen tot een hoogwaardige en flexibele organisatie, die in staat is snel in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en die zorg draagt voor een adequate koppeling tussen politieke sturing, beleidsvorming en uitvoering.’<sup>141</sup> Een kleine overheid was ook het streven van de commissie Vonhoff, maar de in de jaren zeventig sterke invloed van ‘planning en strategie’ als instrument van verandering, maakte plaats voor management van de overheidsorganisatie.<sup>142</sup> Kortom volgens de commissie zijn de bovengenoemde indicatoren van NPM - de scheiding tussen beleid en uitvoering; het personeelsbeleid en flexibiliteit - de oplossing voor de verbetering van de rijksdienst.

### **Weinig weerstand in de Tweede Kamer**

Op 24 juni 1993 was het rapport van de commissie Wiegel gepubliceerd en goed ontvangen door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer. In de parlementaire vergaderingen van 3 en 4 november 1993 stond het rapport ter discussie. Zowel de fracties in de Tweede Kamer als de regering zijn het over het algemeen eens met de drie, in de vorige paragraaf, besproken aanbevelingen. De grootste kritiek wordt gegeven aan het projectministerschap-nieuwe-stijl. Opvallend is dat PVDA zich in dit debat nog uitteffert tegen een verkleining van de Rijksoverheid, maar een jaar later in de paarse coalitie zorgt voor de voortzetting van de ‘managementstaat’.<sup>143</sup>

In een brief (7 september, 1993) gaf het Kabinet Lubbers III haar reactie op het rapport van de commissie Wiegel. Uit de brief valt op te maken dat het kabinet een genuanceerdere opvatting heeft over de scheiding van beleid en uitvoering dan de commissie Wiegel: ‘Stringente beheers- en controle-instrumenten toegesneden op verschillende situaties en organisatievormen maken daarvan een noodzakelijk onderdeel uit. Scheiding van beleid en uitvoering zal in bepaalde gevallen niet verder moeten gaan dan onderscheiding in beleid en uitvoering.’<sup>144</sup> Daarnaast werd het projectministerschap-nieuwe-stijl niet gezien als een oplossing voor de coördinatieproblemen binnen de ministerraad. Het kabinet had al eerder aangegeven zich ‘in grote lijnen’ te herkennen in de aanbevelingen van het rapport van de Secretarissen-generaals (ambtelijke rapport over hetzelfde onderwerp) waarop de commissie Wiegel zich in bijna alles aansloot. Kortom, het kabinet stond

---

<sup>140</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal* 1992-1993, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, 18.

<sup>141</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>142</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 228.

<sup>143</sup> De Vries, *Paars en de managementstaat*.

<sup>144</sup> *Tweede Kamer der Staten Generaal* 1992-1993, 21427, nr. 61, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken, 1-2.

grotendeels achter het rapport van de commissie Wiegel, maar op de punten waar de commissie Wiegel afwijkt van het SG-rapport, leek het kabinet zich meer te vinden in het minder vergaande SG-rapport.

In de Tweede Kamer stonden de partijen over het algemeen achter het rapport van de commissie Wiegel. Er was veel waardering voor de pragmatische aanpak en ideeën van de commissie. Het grootste (genuanceerde) tegengeluid kwam van de coalitiepartner PVDA: ‘De beste overheid is een zo klein mogelijke overheid. Tegen een dergelijk simplisme neemt de PvdA stelling. Omvangrijke overheidsbemoeyenis is in een complex hoog ontwikkelde samenleving een gegeven. De minimale staat is een niet te realiseren en misleidende utopie.’<sup>145</sup> Interessant was dat Paars I, een kabinet bestaande uit PvdA, VVD en D66, een jaar later leiding gaf aan wat door sommigen de ‘managementstaat’ wordt genoemd.<sup>146</sup> In het debat omtrent de commissie Wiegel stonden de meeste partijen (VVD, D66, GPV, Groenlinks) achter de scheiding van beleid en uitvoering en daarmee de verkleining van de overheid. Deze partijen spraken vooral over het vormen van een kader dat bepaalt wanneer een overheidstaak wordt geprivatiseerd, verzelfstandigd of gedecentraliseerd.

Opvallend is dat coalitiepartner CDA een betoog hield tegen de bedrijfsmatige overheid: ‘Wij gaan niet uit van een terugtrekkende overheid die alle taken maar aan anderen overgeeft. Wij gaan uit van een anders optredende overheid, die nadenkt over de eigen taken, die kleiner kan zijn, afgeslankt, maar wel sterker. [...] Daar waar je overheidsprocessen kunt vergelijken met processen in het bedrijfsleven, moet het bedrijfsmatig toegaan. Het eigenlijke beleidsgevingsproces [Sic] is van eigen rechte, heeft een eigen achtergrond en is niet vergelijkbaar met het bedrijfsleven.’<sup>147</sup> Dit in tegenstelling tot D66 die de Nederlandse overheid zelfs ‘BV-Nederland’ noemde.<sup>148</sup>

Over het algemeen stonden alle partijen achter (de al in gang gezette) vorming van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Enkel Kamerlid Van Middelkoop (GPV) zette zijn vraagtekens bij de ABD. Enerzijds werpte hij de vraag op of de ABD ‘niet kan verworpen tot een technocratisch-ambtelijke elite’, anderzijds werpt hij op dat de continuïteit in het gevaar kan komen ‘wanneer er een algemene bestuursdienst ontstaat met ambtenaren, die weliswaar zeer flexibel zijn en over een grote managementcapaciteit beschikken, maar te weinig inhoudelijke geworteld zijn.’<sup>149</sup> Een valide en

---

<sup>145</sup> *HTK* 1993-1994, 20-1438-20-1439.

<sup>146</sup> De Vries, *Paars en de managementstaat*; Keulen, *Monumenten van beleid*, 231.

<sup>147</sup> *HTK* 1993-1994, 20-1448-20-1449.

<sup>148</sup> *Ibidem*, 20-1424.

<sup>149</sup> *Ibidem*, 20-1429.

interessant punt in het licht van het nét toegewezen onderzoek naar het functioneren van de ABD aan de Universiteit Utrecht, die naar exact deze vragen onderzoek gaat doen.<sup>150</sup>

Tot slot was iedere partij met uitzondering van de PVDA tegen het projectministerschap-nieuwe-stijl. Er is grote onduidelijkheid over wat het voorstel toevoegt aan de huidige vorm van projectministers en daarnaast is het ‘ministerschappen-oude-stijl’ volgens de VVD een mislukking gebleken.<sup>151</sup> Als het ingesteld gaat worden dan graag als proef, aldus de VVD en de PVDA. Kortom, over het algemeen stonden de partijen in de Tweede Kamer achter het rapport van de commissie Wiegel. Het meeste kritiek werd geuit op het projectministerschapsvoorstel.

Op de lange termijn heeft de commissie Wiegel op drie terreinen invloed gehad. Allereerst heeft de commissie gezorgd voor de oprichting van de Algemene Bestuursdienst (1995). Alle partijen stonden achter de oprichting van deze dienst. De ABD ziet er op dit moment in beginsel nog steeds zo uit als de aanbeveling van de commissie voorschrijft en bestaat inmiddels al 25 jaar. Ten tweede is in de jaren na de commissie Wiegel projectmatig werken vanuit de ABD gestimuleerd in de verschillende ministeries.<sup>152</sup> Maar het projectministerschap-nieuwe-stijl is nooit geïmplementeerd. Wel ontstond er een nieuw programma, waar enkele kenmerken van het projectministerschap-nieuwe-stijl in te herkennen waren (‘ministers voor brandende kwesties’).<sup>153</sup> Tot slot heeft het rapport bovenal gezorgd voor een fundamentele herbezinning op een betere (onder) scheiding van beleid, uitvoering en de controle daarop door het parlement.

In het regeerakkoord van het eerste kabinet Kok (1994) staat bijvoorbeeld in het regeerakkoord dat ‘departementen zich voortaan op kerntaken concentreren, kleiner en daardoor slagvaardiger worden, waarmee de verwachting van een kleinere, liefst goedkopere, meer flexibele en hoogwaardige en meer slagvaardige rijksdienst wordt uitgesproken’.<sup>154</sup> Hieruit ontstonden kerndepartementen, die werden gemanaged door een raad van bestuur. Ook werd de verzelfstandiging van uitvoeringsdiensten voortgezet. Daarnaast werd in de jaren negentig de controle van het parlement, oftewel het primaat van de politiek, weer belangrijker.<sup>155</sup> Onder de kabinetten Lubbers was beleid voornamelijk bepaald achter gesloten deuren en tijdens overleggen: ‘De kabinetten-Lubbers gaven veel ruimte aan de ambtelijke top en liet deze, anders dan onder het kabinet-Den Uyl waar ook voor de overheidsorganisatie het primaat van de politiek gold, de vrijheid om zelf met

---

<sup>150</sup> Nederlandse Omroep Stichting, ‘Onderzoek naar ‘baantjescarrousel topambtenaren’ (versie 15 mei 2020), <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2334047-onderzoek-naar-baantjescarrousel-topambtenaren.html> (02 juni 2020).

<sup>151</sup> *HTK* 1993-1994, 20-1420.

<sup>152</sup> Van Twist e.a., ‘Vernieuwde verandering’, 108.

<sup>153</sup> *Ibidem*, 108.

<sup>154</sup> *Ibidem*, 26.

<sup>155</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 231.

bezuinigingsmaatregelen voor de departementen te komen. De scheiding tussen politieke beleidskeuzes die de minister maakte, en de organisatie van het departement die in handen was van de ambtelijke top, werd zo definitief.<sup>156</sup> De paarse Kabinetten brachten beleid weer de Tweede Kamer in en wilden expliciet het ‘domein van de politiek’ in ere herstellen.<sup>157</sup>

Concluderend, de commissie Wiegel is opgericht als consequentie van de discussie door het zakelijke bezuinigingsbeleid van de kabinetten Lubbers uit de jaren tachtig. Om de overheid te verkleinen gaven zij veel aandacht aan de afstoting van overheidstaken. Door verzelfstandiging, privatisering en decentralisatie ontstond een wildgroei aan ZBO's, die begin jaren negentig leidde tot een discussie omtrent de ministeriële verantwoordelijkheden en algehele taak van de overheid.<sup>158</sup> Interessant aan de bespreking van het rapport in de Tweede Kamer is dat er bijzonder weinig weerstand is over de verzelfstandiging van de overheid. Men ziet hiervan de voordelen en waar het kan moet de overheid werken als een bedrijf. Zorgen zijn er meer om de kaders waarbinnen wordt besloten welke taken afgestoten worden.

Het rapport laat duidelijke invloeden zien van het NPM-gedachtengoed. Opvallend zijn vooral de aandacht voor concrete scheiding van beleid en uitvoering (dat goed verklaart kan worden vanuit de politieke zorgen begin jaren negentig over dit onderwerp), het personeelsbeleid en de flexibiliteit van de overheidsorganisatie. De commissie Wiegel blijft echter die scheiding tussen beleid en uitvoering aanhangen, maar de nadruk op planning en strategie, zoals bij de commissie Vonhoff wordt losgelaten. Onderzoek laat zien dat ‘planning en strategie’, als de hoofdplossing werd gezien voor de logge overheidsorganisatie, maar dat dit gaandeweg in de jaren tachtig veranderde naar ‘management’ in het algemeen.<sup>159</sup> Deze verschuiving wordt ook duidelijk in dit onderzoek en de conclusie sluit hier op aan. Daarnaast stelt Kickert dat vanaf de jaren 1990 steeds meer aandacht begon te ontstaan voor projectmatig werken.<sup>160</sup> Ondanks de kritiek in het parlement heeft het projectmatig werken zijn doorgang gevonden in de Rijksoverheid.

Wederom geeft de geschiedenis omtrent deze commissie aan dat de verkleining van de overheidsorganisatie al een lange tijd speelt, maar in het bijzonder een duidelijke politieke consensus op dit gebied lijkt te spelen, waarbij de verkleining van de Rijksoverheid blijvende focus is binnen alle partijen.

---

<sup>156</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 229.

<sup>157</sup> *Ibidem*, 233.

<sup>158</sup> Ed van Thijn, Fleur Alink, Pieter van Dijk e.a., *De sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Amsterdam 1998) 228.

<sup>159</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 228; Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 269.

<sup>160</sup> Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 272.

## **Conclusie: Stukje bij beetje, de graduele invloed van NPM in de Rijksoverheid**

In de afgelopen hoofdstukken is gekeken naar de invloed van het NPM-gedachtengoed. Dit is gebeurd aan de hand van de volgende onderzoeksvraag: “Hoe beïnvloedde het NPM-gedachtengoed de vorming van de Nederlandse Rijksoverheid in de periode 1970-1990?”

Zowel bestuurskundigen als historici zien een duidelijke kentering in de jaren zeventig en tachtig naar een meer bedrijfsmatig management in de overheidsorganisatie, waarbij de Weberiaanse traditie steeds meer wegviel. In de bestuurskunde wordt deze kentering NPM genoemd. Bestuurskundigen concentreren zich enerzijds op de kenmerken van NPM en anderzijds op normatief beleidsmatig onderzoek omtrent dit fenomeen. Ze hebben in het algemeen geen oog voor de ontwikkeling van NPM in de overheidsorganisatie. Historici maken echter weinig gebruik van bestuurskundige concepten en termen in het onderzoek naar de Rijksoverheid. NPM wordt in historisch onderzoek geduid in termen als ‘ontwikkeling van de managementstaat’ of ‘bedrijfsmatige overheid’. Dit interdisciplinaire onderzoek brengt door middel van onderzoek naar de ontwikkeling van NPM in de Nederlandse Rijksoverheid beide benaderingen bij elkaar. Bestuurskundig onderzoek geeft weinig aandacht aan de manier waarop de ontwikkeling plaatsvond, hoe NPM intrede deed in het parlementaire debat en met welke gevolgen dit tot uiting kwam. Dit historische onderzoek levert een bijdrage aan dit bestuurskundige debat.

De start van de ‘managementstaat’ is duidelijk te zien in de jaren zeventig. In het rapport van de commissie Van Veen (1971) komen de NPM-kenmerken kenmerken ‘bedrijfsmatig werken’ en ‘publieke ondernemerschap’ duidelijk naar voren. Voornamelijk vanuit de focus op interne coördinatiesystemen en langetermijnplanning. Maar er zitten in het rapport ook Weberiaanse notities op het gebied van de politiek-ambtelijke verhouding betreffende de loyaliteit van de ambtenaar. De uitermate slechte economische situatie en klachten over het ongebruikelijke, ondoorzichtige formatieproces zorgen ervoor dat het rapport bijna niet in de Tweede Kamer wordt besproken. Op de lange termijn heeft de commissie voornamelijk invloed gehad op interne coördinerende aspecten in de rijkdienst. Daarnaast zorgde zij door middel van de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid voor een lange termijnfocus binnen de Rijksoverheid.

Volgens de bestuurskundige Kickert is een focus op planning, strategie en output kenmerkend voor de periode 1970-1985.<sup>161</sup> Niettemin is deze focus niet terug te vinden in het rapport van de commissie Van Veen. Het laatste opvallende punt is de afwezigheid en zelfs ontmoediging van ‘outsourcing’, marktwerking en verzelfstandiging. Het rapport is op centralisatie gericht. De beschrijving van Kickert is echter wel passend voor het rapport van de commissie Vonhoff. Voornamelijk de NPM-kenmerken ‘resultaatgerichtheid’ en ‘bedrijfsmatig werken’ komen hierin in

---

<sup>161</sup> Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 267.

terug, waarbij in het bijzonder een focus wordt gelegd op planning, strategie, output en decentralisatie. In het parlement wordt duidelijk dat de overheidsorganisatie door bijna iedere partij te groot wordt geacht. Discussie ontstaat echter over de manier waarop de afslanking moet worden georganiseerd. Op de langer termijn wordt de invloed van de commissie gehinderd door te weinig politieke veranderbereidheid.

De commissie Wiegel (1993) bouwt in al haar aanbevelingen verder op het rapport van de commissie Vonhoff. Het rapport laat duidelijke invloeden zien van het NPM-gedachtengoed. Opvallend is vooral de aandacht voor de ‘concrete scheiding van beleid en uitvoering’ (dat goed verklaart kan worden vanuit de politieke zorgen begin jaren negentig over dit onderwerp), ‘het personeelsbeleid’ en de ‘flexibiliteit’ van de overheidsorganisatie. Onderzoek laat zien dat ‘planning en strategie’, als de hoofdoplossing werd gezien voor de logge overheidsorganisatie, maar dat dit gaandeweg in de jaren tachtig veranderde naar ‘management’ in het algemeen.<sup>162</sup> Bij de commissie Wiegel wordt deze verschuiving duidelijk zichtbaar.

Als dit alles vanaf een meta-niveau wordt beschouwd aan de hand van de drietrapsanalyse het rapport, het parlement en de invloed op de lange termijn, dan wordt een drietal zaken duidelijk. Allereerst wordt dat de reorganisatie van de rijksoverheid tussen 1970-1990 een externe beweging heeft gemaakt. De commissie Van Veen zocht de oplossing voor de inefficiënte overheidsorganisatie in een verbetering van de interne coördinatie en centralisme. De commissie Vonhoff gaat hier volledig tegenin. Omwille van de afslanking van de rijksdienst werden verkokering in de overheidsorganisatie bestreden door te snijden in de coördinatieposities. Tevens werd de overheidsorganisatie verkleind door verzelfstandiging van de uitvoeringsdiensten. De commissie Wiegel bouwde hier op verder en maakte decentralisatie één van haar hoofdadvisen. Kortom, de oplossing voor de ineffectieve overheidsorganisatie werd door de jaren heen steeds meer buiten de overheidsorganisatie gezocht.

Ten tweede lijkt in de gehele periode van twee decennia een politieke consensus over de staat van de overheidsorganisatie te hebben geheerst. Zoals de commissie Vonhoff dit stelt: ‘Weinigen denken dat het goed gaat’. De logge overheidsorganisatie werd door velen als een negatieve factor gezien en dat deze situatie aanpassing vereiste werd door alle partijen onderkend. Er is in het algemeen erg weinig weerstand tegen de reorganisaties. Opvallend is dat in de spreiding van twintig jaar tijd er weinig debat is over het nut van de verkleining van de overheidsorganisatie, het is bijna alsof dat gegeven constant voor iedere partij heeft vastgestaan. Er is eigenlijk een constante roep om meer flexibiliteit binnen de Rijksoverheid, voornamelijk om beter te kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en de burger. Dit wordt verklaard uit de context van de verschillende commissies. In de jaren zeventig is te zien dat kabinet de Jong te maken heeft met

---

<sup>162</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*, 228; Kickert (red.), *Veranderingen in management*, 269.

verschillende gezagscrisisen, waarna zij de belofte maakten om voorwaarden te creëren voor een verbetering van de samenleving. De verbetering van de rijksoverheid vormde daarvoor een startpunt. Wat echter niet onderschat mag worden, zijn de gevolgen van de economische recessie uit de jaren tachtig. Hierdoor raakte de creatie van de bedrijfsmatige overheid in een stroomversnelling, onder andere door de mentaliteit van de kabinetten Lubbers. Dat wordt in dit onderzoek zichtbaar, maar dit punt wordt ook door vele andere onderzoeken ondersteund.<sup>163</sup>

Ten derde wordt zichtbaar dat de lange termijn invloed van de commissies op de Rijksoverheid afhankelijk is van politieke veranderbereidheid. Bij zowel de commissie Vonhoff en de commissie Wiegel heeft de lange termijn invloed geleden onder het gemis van politieke veranderbereidheid in het kabinet of de opvolgende kabinetten. Bovendien wordt zichtbaar in dit onderzoek dat het NPM-gedachtengoed gradueel steeds meer invloed heeft gekregen in de huidige Rijksoverheid. Bij alle commissies heeft minder dan de helft van de aanbevelingen daadwerkelijk zijn weg gevonden in de Rijksoverheid. Niettemin, spreken meerdere bestuurskundige onderzoeken vandaag de dag over ‘de plaag van de bedrijfsmatige overheid’ en wordt NPM erkend als één van de grootste invloeden binnen de huidige overheidsorganisatie.<sup>164</sup> Op de langere termijn heeft NPM dus in een periode van twintig jaar geleidelijk steeds meer invloed en terrein gewonnen binnen de Rijksoverheid.

Dit was niet alleen in Nederland het geval. In de jaren tachtig ontwikkelde zich in navolging van de Verenigde Staten en de Angelsaksische landen heel (west-)Europa zich tot bedrijfsmatige overheden.<sup>165</sup> ‘Privatisering, deregulering en decentralisatie hebben in nagenoeg alle westerse landen plaatsgevonden.’<sup>166</sup> In sommige onderzoeken wordt een directe relatie gelegd tussen NPM en de politieke stroming Neoliberalisme.<sup>167</sup> Volgens Historicus Heywood is de centrale gedachte van het neoliberalisme dat de economie het beste werkt, wanneer zij door de staat wordt gedereguleerd. De markt zorgt namelijk voor efficiëntie en groei, maar de staat droogt initiatieven op en zet zich af tegen

---

<sup>163</sup> Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, 71; Aerts, e.a., *Land van kleine gebaren*, 333; Keulen, *Monumenten van beleid*, 74.

<sup>164</sup> Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow en Jane Tinkler, ‘New Public Management is dead – long live digital-era governance’, *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2006) 3, 467-494; Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*; Sandel, *What money can’t buy*. Moore, *Recognizing public Value*.

<sup>165</sup> Kickert, *Veranderingen in management*, 34.

<sup>166</sup> *Ibidem*, 33.

<sup>167</sup> Crispian Fuller en Mike Geddes, ‘Urban governance under neoliberalism: new labour and the restructuring of state-space’, *Antipode* 40 (2008) 2, 252-282, aldaar 263; Mirko Noordegraaf, *Public management. Performance, professionalism and politics* (London 2015) 107.



ondernemerschap.<sup>168</sup> Tevens zijn de individuele vrijheid en het verzet tegen ‘creeping collectivism’ een belangrijk onderdeel van het Neoliberalisme, aldus Heywood.<sup>169</sup> Het gedachtengoed van een terugtrekkende staat wordt ook erg duidelijk in het NPM-gedachtengoed en de aanbevelingen van de commissies. In de debatten omtrent reorganisaties van de Rijksoverheid was er weinig kritiek op het collectivisme perse, maar voornamelijk op de vergroting van de Rijksoverheid en de logge organisatie. Uit dit perspectief is het interessant om een nader onderzoek te verrichten na de relatie tussen Neoliberalisme in Nederland en haar kenmerken en de aanwezigheid van NPM in de Rijksoverheid. Ook heeft dit onderzoek zich niet kunnen toespitsen op een uitgebreide en adequate internationale vergelijking. In het licht van het internationale karakter van het Neoliberalisme en NPM kan een internationale vergelijking interessante vondsten opleveren.

Uiteraard is dit onderzoek niet volledig. Dit interdisciplinair onderzoek heeft context en achtergrond gegeven aan het bestuurskundige begrip van NPM, maar heeft dit gedaan op basis van drie (advies)commissies, hun rapporten en het debat daarover. Uiteraard geven deze commissies niet een volledig beeld van twee decennia. Vervolgonderzoek kan zich hierop verder toespitsen. Daarnaast heeft dit onderzoek nog een tweede beperking. In tegenstelling tot het onderzoek van de historicus Keulen was omwille van tijd en schrijfruimte niet mogelijk om verder in te gaan op de effecten van specifieke aanbevelingen.<sup>170</sup> Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat decentralisatie en verzelfstandiging minstens twee decennia op de politieke agenda heeft gestaan en in verschillende fasen zijn doorgevoerd. Een interessant vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de invloed van deze NPM-aanbevelingen op decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies. Deze decentralisaties waren vanuit de staat opgelegd, maar de vraag is hoe en of de NPM-kenmerken gaandeweg ook hun weg vonden binnen deze decentrale overheden.

De kabinetten Kok (1994) (paars), een samenwerking tussen VVD, D66 en PVDA, worden vaak gezien als een kentering in het Nederlandse politiek landschap.<sup>171</sup> Voor het eerst ontstond er een kabinet zonder confessionele partijen. Tevens was er in die tijd veel aandacht voor het NPM-gedachtengoed in Nederland. De Vries stelt in ‘Paars en de managementstaat’ het volgende: ‘Het beleid van Paars I was een voortzetting en op sommige punten een versnelling van de politieke agenda die door Lubbers in 1982 was geformuleerd’.<sup>172</sup> Ook Lindner stelt dat: ‘eigenlijk voerde hij (Kok) als

---

<sup>168</sup> Andrew Heywood, *Political ideologies. An introduction* (London 2017) 83; Hobsbawm, *Een eeuw van uitersten*, 472.

<sup>169</sup> Heywood, *Political ideologies*, 87.

<sup>170</sup> Keulen, *Monumenten van beleid*.

<sup>171</sup> De Vries, *Paars en de managementstaat*; Keulen, *Monumenten van beleid*, 287.

<sup>172</sup> De Vries, *Paars en de managementstaat*, 11.

premier nog het programma van Lubbers uit terwijl het land alweer andere prioriteiten vergde'.<sup>173</sup> Dit onderzoek sluit zich aan bij deze punten. Uit dit onderzoek blijkt dat de grondslagen van het NPM-gedachtengoed al in de jaren zeventig te herkennen zijn binnen in de Rijksoverheid. Dit gedachtengoed kwam onder de leiding van de kabinetten Lubbers en aangewakkerd door bezuinigingen en nivellering tot een hoogtepunt in de jaren tachtig.

Het NPM-gedachtengoed is in de afgelopen decennia haar koploperspositie verloren. Waar weinig kritiek was op NPM in de jaren zeventig, tachtig en negentig, is deze kritiek vandaag de dag alom vertegenwoordigd.<sup>174</sup> Hoewel NPM voor meer efficiëntie heeft gezorgd binnen de overheidsorganisatie, hebben prestatienormen, planning en marktwerking ook gezorgd voor bijvoorbeeld een ontaarde zorgsector.<sup>175</sup> Ook in Nederland klinkt kritiek, onder andere op de ABD, die enkele perverse effecten met zich meebrengt.<sup>176</sup> De bestuurskundigen Dunleavy, Margetts, Bastow en Tinkler laten zien dat de meeste Europese overheden nog onder invloed staan van het NPM-paradigma.<sup>177</sup> Hoewel de onderzoekers pleiten tegen NPM in de overheidsorganisatie, stellen zij dat 'NPM-practices' door de jaren heen zijn geïnstitutionaliseerd en blijven bestaan binnen diverse Europese overheden (o.a. Nederland).<sup>178</sup> Overheidsorganisaties blijven in beweging en nieuwe vormen van management sedimenteren op oude paradigma's.<sup>179</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat de overheidsorganisatie gradueel veranderd. Vanuit dit perspectief is het aannemelijk dat NPM een blijvende invloed zal uitoefenen op de Rijksoverheid.

---

<sup>173</sup> Lindner, *Het tweede kabinet-Den Uyl*, 246.

<sup>174</sup> Dunleavy e.a., 'New Public Management is dead'; Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*; Sandel, *What money can't buy*. Moore, *Recognizing public Value*.

<sup>175</sup> Ankersmit en Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, 109.

<sup>176</sup> Nederlandse Omroep Stichting, 'Onderzoek naar 'baantjescarrousel topambtenaren' (versie 15 mei 2020), <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2334047-onderzoek-naar-baantjescarrouseltopambtenaren.html> (02 juni 2020).

<sup>177</sup> Dunleavy e.a., 'New Public Management is dead'.

<sup>178</sup> *Ibidem*, 468.

<sup>179</sup> Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist, *Sedimentatie in sturing*.

## **Primaire bronnen**

### **Rapporten en kamerstukken**

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 'Elk kent de laan, die derwaart gaat' (december 1980), (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 'Voordat de lade klikt' (september 1981), (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 'Weinigen denken dat het goed gaat' (mei 1980), (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 'Weinigen denken dat het goed gaat' (mei 1980), (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971* ('s-Gravenhage 1971) (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1971CIEVanVeen.html>).

*Ministerie van Binnenlandse Zaken* (hierna: MBZ), 1978-1979, nr. OA79-581/2457, 30 mei 1979, Instellingsbeschikking commissie hoofdstructuur rijksdienst, (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html>).

*Tweede Kamer der Staten Generaal* 1970-1971, 11389, nr.3, Eindrapport van de formatiewerkzaamheden.

*Tweede Kamer der Staten Generaal* 1992-1993, 21427, nr. 52, Rapport vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing.

*Tweede Kamer der Staten Generaal* 1992-1993, 21427, nr. 61, Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken.

*Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1982-1983, 16492, nr. 8, Decentralisatie van rijkstaken.

**Verslagen der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal**

(Overheid.nl, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>).

*Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1971-1972, 217-262.*

*Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1971-1972, 361-410.*

*Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1980-1981, 337-485.*

*Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1993-1994, 20-1415-20-1597.*

## **Bibliografie**

Aerts, Remieg, Herman de Liagre Böhl, Piet De Rooy en Henk Te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 1999).

Ankersmit, Frank en Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).

Baalen, C.C. van, W. Breedveld, M.H.C.H. Leenders, J.C.F.J. van Merriënboer, J.J.M. Ramakers en J.J.B. Turpijn (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2009, In tijden van crisis* (Nijmegen 2009).

Bakker, Gert den, 'Economische crises jaren dertig en tachtig vergeleken', *De Nederlandse Economie, Centraal Bureau voor de statistiek* (2008), 123-239.

Bekkers, R., 'Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren' (versie 26 januari 2009), <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19663/oratie%20Bekker.pdf?sequence=1> (02 juni 2020) [Oratie].

Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Alphen aan den Rijn 2007).

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow en Jane Tinkler, 'New Public Management is dead – long live digital-era governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (2006) 3, 467-494.

Enthoven, Guido, *Hoe vertellen we het de kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (Delft 2011).

Frequin, Mark, *Ja minister- nee minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren* (Den Haag, 2006).

Fuller, Crispian en Mike Geddes, 'Urban governance under neoliberalism: new labour and the restructuring of state-space', *Antipode* 40 (2008) 2, 252-282.

Greuning, Gernod, 'Origin and theoretical basis of New Public Management', *International public management journal*, 4 (2001) 1, 1-25.

Hartley, Jean, 'Innovation in governance and public services: past and present', *Public Money and Management* 25 (2005) 1, 27-34.

Heywood, Andrew, *Political ideologies. An introduction* (London 2017).

Hobsbawm, Erik, *Een eeuw van uitersten. De korte twintigste eeuw 1914-1991* (Houten 1994).

Hoogerwerf, A., *Vanaf de top gezien. Visies van de politieke elite: uitspraken van 57 ministers, staatssecretarissen, Kamerleden, ambtenaren en adviseurs* (Amsterdam 1986).

Joustra, Arendo en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers. Manager in de politiek* (Baarn 1989).

Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Commissie Hoofstructuur Rijksdienst (Vonhoff)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1981CIEVonhoff.html> (03 juni 2020).

Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (Van Veen)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1971CIEVanVeen.html> (03 juni 2020).

Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Het geheugen van BZK: verzelfstandiging' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/verzelfstandiging/de-tentoonstelling-in-3-minuten/de-tentoonstelling-in-3-minuten/> (09 juni 2020).

Kennisbank Openbaar Bestuur, 'Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Wiegel)' (z.d.), <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1993CIEWiegel.html> (03 juni 2020).

Keulen, Sjoerd en Ronald Kroeze, 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', *bmg*n – *Low Countries Historical Review* 127 (2012) 2, 97-112.

Keulen, Sjoerd, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014).

Kickert, W.J.M. (red.), *Verandering in management en organisaties bij de Rijksoverheid* (Alphen aan den Rijn 1993).

Lindner, Jan Joost, *Het tweede kabinet- Den Uyl. Linkse idealen en mislukkingen 1966-1994* (Amsterdam 2003).

Merriënboer, Johan van en Carla Van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 9 (Nijmegen 2013).

Möhring, Hanneke, Carolien Gehrels, Peter Plug en Roel in 't Veld, *Beladen begrippen, Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur* (Assen 2002).

Moore, Mark Harrison, *Recognizing Public Value* (Cambridge 2013).

Nederlandse Omroep Stichting, 'Onderzoek naar 'baantjescarrousel topambtenaren' (versie 15 mei 2020), <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2334047-onderzoek-naar-baantjescarrouseltopambtenaren.html> (02 juni 2020).

Noordegraaf, Mirko, *Public management. Performance, professionalism and politics* (London 2015).

Peters, Jit, *Van wie zijn zij? De ambtenaren* (Amsterdam 2011).

Rosenthal, U., M.P.C.M. Van Schendelen, G.H. en Scholten, *Ministers, ambtenaren, parlementariërs in Nederland* (Groningen 1975).

Sandel, Michael J., *What money can't buy. The moral limits of markets* (London 2012).

Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. Van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren* (Den Haag 2015).

Steen, Martijn van der, Mark J.W. van Twist en Daphne Bressers, 'The sedimentation of public values: how a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants', *Review of Public Personnel Administration* 38 (2018) 4, 387-414.

Steijn, Bram, 'Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar', in: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst* (S'Gravenhage 2009), 30-45.

Thijn, Ed van, Fleur Alink, Pieter van Dijk, e.a., *De sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Amsterdam 1998).

Twist, Mark van, Martijn van der Steen, Philip Marcel Karré, Rik Peeters en Mark van Ostaijen, 'Vernieuwde verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst' (versie 9 juni 2009), <https://docplayer.nl/134748559-Vernieuwende-verandering-continuïteit-en-discontinuïteit-van-vernieuwing-van-de-rijksdienst.html> (22 juni 2020).

Vlugt, Tessa van der, *De gemeente ambtenaar: Bureaucraat of Netwerker? Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar* (Masterthesis Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam 2005).

Vries, Jouke de, *Paars en de managementstaat. Het eerste kabinet – kok [1994-1998]* (Leuven-Apeldoorn 2002).

Wildavsky, Aaron, 'If Planning is Everything, Maybe it's Nothing', *Policy Sciences* (1973) 4, 127-153.

Yesilkagit, Kutsal en Jouke de Vries, 'Reform styles of political and administrative elites in majoritarian and consensus democracies: public management reforms in New Zealand and the Netherlands', *Public administration* 82 (2004) 4, 951-974.

### **Internetbronnen**

Parlement.com. Pagina's: Kabinet-Van Agt I (1977-1981); Kabinet-Van Agt II (1981-1982); Kabinet-Van Agt III (1982); Kabinet-Lubbers I (1982-1986); Kabinet-Lubbers II (1986-1989); Kabinet-Lubbers III (1989-1994).