



Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting

Over de rol van hiërarchie
en netwerken bij
grote veranderingen

Jos Koffijberg

Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting

Over de rol van hiërarchie en netwerken
bij grote veranderingen

DUP Science is een imprint van
Delft University Press
Postbus 98
2600 MG Delft
Tel. (015) 2785678
Fax (015) 2785706
<http://www.library.tudelft.nl/dup/>

Deze publicatie is verzorgd door
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 2783005
Fax (015) 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting

Over de rol van hiërarchie en netwerken
bij grote veranderingen

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. ir. J.T. Fokkema,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op dinsdag 29 november 2005 om 10.30 uur

door Jacobus Johannes KOFFIJBERG

doctorandus in de bestuurskunde
Master of Public Administration
geboren te 's-Gravenhage.

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren:

Prof. dr. ir. H. Priemus
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus prof. dr. ir. J.T. Fokkema,
Prof. dr. ir. H. Priemus, Technische Universiteit Delft, promotor
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn, Technische Universiteit Delft, promotor
Prof. dr. P.J. Boelhouwer, Technische Universiteit Delft
Prof. dr. P.H.A. Frissen, Universiteit van Tilburg
Prof. dr. A.B. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. dr. ir. J. van der Schaar, Universiteit van Amsterdam
Drs. M. Sint, Ministerie van VROM

Ontwerp en DTP-opmaak: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaanderen
Foto omslag: Joop van Reeken Fotografie, Den Haag
Druk: Haveka, Alblasserdam

ISBN 90-407-2613-2
NUGI 755

Trefwoorden: Bestuurskunde, beleidsveranderingen, volkshuisvesting

Copyright 2005 by J.J. Koffijberg

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author.

Inhoud

Voorwoord

1	Inleiding en vraagstelling	1
1.1	Inleiding: de (on)mogelijkheid van strategische beleidsverandering	1
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Plaatsbepaling van deze studie: het proces centraal	7
1.4	Onderzoeksmethode en bronnen	12
1.5	Leeswijzer	17
	Noten	17
2	Theoretische verkenning: over strategie, beleid en netwerken	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Beleid en strategie: een eerste begripsverkenning	19
2.3	Benaderingen van strategieontwikkeling	21
2.3.1	Tien scholen	21
2.3.2	Strategievorming als emergent proces	23
2.3.3	Leren	24
2.3.4	Strategievorming en (bureau)politiek	25
2.3.5	Conclusie	26
2.4	Benaderingen van beleidsontwikkeling	27
2.4.1	Beleid als entiteit en beleid als werkelijkheids- constructie	27
2.4.2	Benaderingen van beleidsontwikkeling	28
2.4.3	Lagen van beleid en beleidsverandering	31
2.4.4	Agendavorming	32
2.5	Institutionele context: beleidsvorming in netwerken	34
2.5.1	Beleidsvorming in netwerken: hoofdlijnen	34
2.5.2	De structurele kant van netwerken: het netwerk als institutionele context	37
2.5.3	De procedurele kant van netwerken: het netwerk als coördinatiemechanisme	39
2.5.4	Verhouding tussen institutionele context en coördinatiemechanisme	41
2.6	Beleidsvorming in netwerken	42
2.6.1	Onzekerheid in drievoud	42
2.6.2	Management van beleidsprocessen: klassiek-hiërarchisch en netwerk	45
2.6.3	Beleidsvorming in netwerken: de rol van leiderschap	49
2.7	Conclusies	52
2.7.1	Lessen uit de literatuur	52

2.7.2	Strategieën van beleidsverandering: klassiek-hiërarchisch versus netwerk	54
2.7.3	Hiërarchie en netwerken: of-of?	55
2.7.4	Analysekader voor de case studies	61
	Noten	62
3	Het volkshuisvestingsnetwerk in beeld	65
3.1	Inleiding	65
3.2	Volkshuisvesting: het sectorale netwerk	65
3.2.1	Een veelheid aan markten en deelmarkten	65
3.2.2	Decentrale overheden: gemeenten en provincies	67
3.2.3	Woningcorporaties	69
3.2.4	Bewoners of woonconsumenten	71
3.2.5	Marktpartijen	72
3.2.6	Onderzoeksinstellingen, adviesbureaus en beroepsorganisaties	74
3.2.7	Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO): de sector verenigd	75
3.3	Het interdepartementale netwerk	76
3.4	Het politieke netwerk: politieke partijen en de Tweede Kamer	77
3.5	Het Ministerie van VROM en zijn leiding	80
3.5.1	Inleiding	80
3.5.2	Volkshuisvesting als onderdeel van een ministerie	80
3.5.3	Het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting	82
3.5.4	De politieke en ambtelijke leiding	86
3.6	Concluderend: de focal actor op een knooppunt van netwerken	89
	Noten	90
4	Casus kwaliteitsbeleid: de beleidsgemeenschap opengebroken	91
4.1	Inleiding: omslag in het kwaliteitsbeleid	91
4.2	Uitgangssituatie: ontwikkeling en organisatie van het kwaliteitsbeleid	93
4.2.1	Kwaliteitsbeleid: balanceren tussen minima en optima	93
4.2.2	De DGVH-organisatie en het kwaliteitsbeleid: ingenieurs in de hoofdrol	97
4.2.3	Relaties met het veld: een hechte beleidsgemeenschap	99
4.3	Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht	102
4.3.1	Maatschappelijke ontwikkelingen: behoefte aan variatie	102

4.3.2	Agendering: kwaliteitsdifferentiatie als nieuwe opgave	103
4.4	Het beleidsproces in enge zin	104
4.4.1	Het voorstel van het ministerie: de Proeve 1973	104
4.4.2	Een open proces: kritiek uit het veld	106
4.4.3	Interne strijd over de woontechnische bepalingen	109
4.4.4	De teerling geworpen	111
4.4.5	Beperkte sturing vanuit de politiek-ambtelijke top	112
4.5	Nageschiedenis: beleidsontwikkeling na 1975	115
4.5.1	Nieuwe bezems vegen schoon: rationalisering van het onderzoek	115
4.5.2	Het verdwijnen van de V&W	116
4.5.3	Verdergaande deregulering in het Bouwbesluit	118
4.5.4	Samenhang met de decentralisatie van het subsidiebeleid	121
4.5.5	Afsluitend	122
4.6	Conclusie	123
4.6.1	Procesverloop en exogene factoren	123
4.6.2	Strategische acties	125
4.6.3	Patronen in het beleidsproces	127
	Noten	129

5 Casus stadsvernieuwing: een succesvolle politieke

interventie 133

5.1	Inleiding: omslag in de stadsvernieuwing	133
5.2	Uitgangssituatie: inhoud en organisatie van het vroege stadsvernieuwingsbeleid	135
5.2.1	Aard van de stadsvernieuwingsopgave	135
5.2.2	Actoren en hun belangen: het netwerk in beeld	137
5.2.3	Het stadsvernieuwingsbeleid van het Rijk tot 1968: krotopruijing, sanering en reconstructie	140
5.2.4	Organisatorische inbedding van het stadsvernieuwingsbeleid op rijksniveau	141
5.3	Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht	143
5.3.1	Maatschappelijke ontwikkelingen: bewonersprotest en roep om inspraak	143
5.3.2	Ontwikkelingen op landelijk niveau: Keerpunt 1972	144
5.3.3	De omslag op gemeentelijk niveau	147
5.4	Het beleidsproces in enge zin: eerste ronde (1968-1972)	148
5.4.1	Aanzetten tot een ander beleid: rehabilitatie	149
5.4.2	Beginnende aandacht voor sociale aspecten	150
5.4.3	Overbelasting van de afdeling Sanering: beleidsontwikkeling in het gedrang	151

5.4.4	Geen duidelijke visie bij de ambtelijke leiding	152
5.4.5	Balans	153
5.5	Het beleidsproces in enge zin, tweede ronde (1973-1977)	153
5.5.1	Jan Schaefer: confrontatie met de bestaande organisatie	153
5.5.2	Een nieuwe taakopvatting: activering van het veld	156
5.5.3	Organisatorische innovatie: stadsvernieuwings- consulenten en Ideeëncentrale	157
5.5.4	Oprichting van een projectorganisatie: de directie Stadsvernieuwing	159
5.5.5	Jong en ongeregeld: een nieuwe werkwijze	160
5.5.6	Vernieuwing van het beleidsinstrumentarium	161
5.5.7	Interdepartementale beleidscoördinatie buiten bestaande kaders: de CCSV	166
5.6	Nageschiedenis: beleidsontwikkeling ná de omslag	167
5.6.1	Stadsvernieuwing in een volgende fase	167
5.6.2	Integratie in de bestaande organisatie: de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing	168
5.6.3	Aanzetten tot decentralisatie: naar een stadsvernieuwingsfonds	170
5.6.4	Decentralisatie bij woningverbetering: opmaat voor de Nota-Heerma	172
5.6.5	Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing en grotestedenbeleid	173
5.7	Conclusie	174
5.7.1	Procesverloop en exogene factoren	174
5.7.2	Strategische acties	177
5.7.3	Patronen in het beleidsproces	181
	Noten	183
6	Casus decentralisatie: een succesvol leerproces	191
6.1	Inleiding: decentralisatie als beleidsomslag	191
6.2	Uitgangssituatie: het traditionele sturingsconcept van het Rijk	192
6.2.1	Centrale investeringsplanning en centrale subsidieverlening	192
6.2.2	Inbedding in de departementale organisatie: objectsubsiëring als primair proces	193
6.2.3	Aard van het vraagstuk	195
6.2.4	Actoren en hun belangen	197
6.3	Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht	198
6.3.1	Maatschappelijke ontwikkelingen: de bouwopgave wordt complexer	198

6.3.2	Kritiek op de ambtelijke dienst: decentralisatie op de departementale beleidsagenda	201
6.3.3	Een ambtelijke 'coup': decentralisatie op de politieke agenda geplaatst	202
6.4	Het beleidsproces in enge zin, eerste ronde: voorbereiding van de decentralisatie (1977-1981)	204
6.4.1	Vorbereiding langs twee lijnen	204
6.4.2	Intermezzo: een organisatorische ingreep	205
6.4.3	De Werkgroep VOP als Gideonsbende	206
6.4.4	Een versterkte band tussen programmering en subsidiëring	207
6.4.5	Accent op planning en programmering	208
6.4.6	Radicale gedachten, smalle marges: decentralisatie van objectsubsidies	209
6.4.7	Decentralisatie en beheersing van de stichtingskosten: op zoek naar normering	212
6.4.8	Verwachtingen getemperd: naar de Nota Standpuntbepaling 1981	215
6.5	Het beleidsproces in enge zin, tweede ronde: herformulering en implementatie van het decentralisatiebeleid (1982-1986)	217
6.5.1	Decentralisatie in een veranderde context: uitgavenbeheersing dominant	217
6.5.2	Uitwerking van de decentralisatie langs verschillende lijnen	218
6.5.3	Naar een nieuwe subsidie- en budgettechniek: interne voorbereiding	219
6.5.4	Decentralisatie: bureaupolitieke strijd	221
6.5.5	Inhoud van de interne discussies	223
6.5.6	De proefprojecten decentralisatie: activering van het veld	225
6.5.7	Interdepartementaal overleg	227
6.6	Het beleidsproces in enge zin, derde ronde: decentralisatie in een breder perspectief	229
6.6.1	Volkshuisvesting onder vuur: de periode-Heerma	229
6.6.2	Een integrale nota: Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig	230
6.6.3	Versnelde implementatie van de nota-Heerma: de Tussenbalans	234
6.6.4	De grote klappen van 1995: BWS 1995 en brutering	236
6.7	Nageschiedenis: beleidsontwikkeling na 1995	245
6.8	Conclusie	247
6.8.1	Procesverloop en exogene factoren	247

6.8.2	Strategische acties	250
6.8.3	Patronen in het beleidsproces	253
	Noten	255
7	Vergelijkende analyse	261
7.1	Inleiding	261
7.2	Procesverloop en exogene factoren	261
7.3	Strategische acties: hiërarchie én netwerk	266
7.3.1	Inleiding	266
7.3.2	Overzicht: een veelheid aan strategieën	267
7.3.3	Hiërarchische en netwerkstrategieën: op zoek naar effectieve mengvormen	274
7.4	Combinaties	275
7.4.1	Inleiding	275
7.4.2	Combinaties met command and control: uitoefening van eenzijdige macht	275
7.4.3	Combinaties met inhoudelijke sturing en visie	279
7.4.4	Combinaties met een gefaseerde aanpak	282
7.4.5	Combinaties met reductie van complexiteit	283
7.4.6	Combinaties met scheiden: afstand tot uitvoering bewaren	285
7.5	Alterneringen	287
7.5.1	Inleiding	287
7.5.2	Alterneringen met command and control	287
7.5.3	Alterneringen met inhoudelijke sturing en visie	290
7.5.4	Alterneringen met reductie van complexiteit	292
7.6	Frontstage en backstage	294
7.6.1	Inleiding	294
7.6.2	Frontstage command and control, backstage netwerk	295
7.6.3	Frontstage inhoud en visie, backstage netwerk	298
7.6.4	Frontstage gefaseerde aanpak, backstage netwerk	299
7.6.5	Frontstage scheiden beleid-uitvoering, backstage netwerk	300
7.6.6	Frontstage netwerk, backstage netwerk of combinatie hiërarchie en netwerk	300
7.7	Patronen in het beleidsproces	302
	Noten	309
8	Conclusies, reflectie en aanbevelingen	311
8.1	Inleiding	311
8.2	Conclusies	311
8.3	Reflectie	322

8.3.1	Effectiviteit van hiërarchische strategieën in een netwerk: verklaringen	322
8.3.2	Waar is de inhoud? Verhouding tussen inhoud en proces	329
8.3.3	Normatieve grenzen aan netwerkstrategieën?	332
8.3.4	Maakbaarheid revisited?	335
8.4	Aanbevelingen	336
	Noten	339
	Literatuur	341
	Summary	361
Bijlage 1	Geïnterviewde personen en begeleidingscommissie	367
Bijlage 2	Organisatiestructuur DGVH 1965-heden	373
Bijlage 3	Afkortingen	379
	Curriculum Vitae	383

Voorwoord

In 1955 verscheen het boek *'Getijden der volkshuisvesting. Notities ener geschiedenis van een halve eeuw'*. De auteur, prof. dr. ir. H.G. van Beusekom, de eerste hoogleraar volkshuisvesting aan de Technische Hogeschool Delft, gaf daarin een overzicht 'van hetgeen sedert de opkomst van het sociale vraagstuk in het belang van de volkshuisvesting is verricht' (1955:3). Hij beschreef het 'beleid' en de 'strijd' die in het belang van een betere huisvesting in de voorafgaande halve eeuw waren gevoerd. Precies een halve eeuw later, in 2005, verschijnt dit proefschrift. Ook deze studie gaat over het volkshuisvestingsbeleid en beziet de 'strijd' die hierover in het verleden is gevoerd. De aanleiding ervoor ligt zelfs in een halve eeuw rijkszorg voor de volkshuisvesting: het gouden jubileum van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In 1996 bestond deze dienst vijftig jaar en gaf bij die gelegenheid een jubileumboek uit. Dit proefschrift is een uitvloeisel van het onderzoek dat voor dat jubileumboek is verricht.

Toch is geschiedschrijving niet het primaire doel van deze studie. Het proefschrift is in de eerste plaats een bestuurskundige studie, waarbij het accent ligt op de totstandkoming van ingrijpende beleidsveranderingen. In het jubileumboek zijn die beleidsveranderingen 'omslagpunten' genoemd. Niettemin is ook hier Van Beusekoms metafoor van 'getijden' van toepassing. Getijden verwijzen enerzijds naar de seizoenen, anderzijds naar de wisseling van eb en vloed. Wie het beleid op een terrein van overheidszorg over lange periode bestudeert, constateert dat sommige elementen komen en gaan, om na verloop van tijd weer terug te keren op de beleidsagenda. In deze studie richt de aandacht zich vooral op het omslagpunt, het moment dat het tij keert en het beleid een andere wending neemt. Hoe komt een dergelijke omslag tot stand?

Eb en vloed worden bepaald door de stand en aantrekkingskracht van de maan; de mens heeft daar geen invloed op. Ook beleidsveranderingen worden in hoge mate bepaald door exogene factoren, maar de acties van betrokken actoren doen er hier wél toe – in weerwil van wat aanhangers van deterministische theorieën beweren, en ook al is de stuurbaarheid van verandering beperkt. De getijdenmetafoor gaat hier dus enigszins mank. Wat betreft die stuurbaarheid: ingrijpende beleidsveranderingen vinden niet vanzelf plaats, zeker niet waar ze tot stand moet komen in een omgeving van veel partijen met eigen belangen, opvattingen en middelen en die bovendien sterk van elkaar afhankelijk zijn. Deze studie probeert te verkennen hoe veranderingen in een dergelijke netwerkcontext (toch) tot stand komen. De volkshuisvesting is daarbij het inhoudelijke beleidsterrein waarop de aandacht zich richt. Drie ingrijpende beleidsveranderingen worden aan een uitgebreide analyse onderworpen.

De basis voor dit proefschrift ligt in het project 'Vijftig jaar DGVH', een onderzoek dat diende te resulteren in een boek ter gelegenheid van het vijf-

tigjarig jubileum van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). In plaats van een integrale geschiedschrijving werd gekozen voor een analyse van zes markante 'omslagpunten' op deelgebieden van het volkshuisvestingsbeleid. Van 1993 tot 1996 hebben twee jonge onderzoekers, Arthur Faber en ondergetekende, in samenwerking en onder auspiciën van de hoogleraren Hugo Priemus en Jan van der Schaar, intensief gewerkt aan de beschrijving en analyse van die omslagen. Een breed samengestelde commissie van deskundigen begeleidde het onderzoek. Van meet af aan lag het in de bedoeling dat het onderzoek tevens zou fungeren als basis voor een proefschrift. Maar toen het boek eind 1996 verscheen, waren beide jonge onderzoekers inmiddels in dienst getreden van hetzelfde DGVH en gingen de proefschriftplannen in de ijskast. Wij hadden beiden zin om na drie jaar observatie vanaf de zijlijn, zelf een actieve bijdrage aan het beleidswerk te leveren en om het enigszins eenzame archief- en interviewwerk te verruilen voor meer team- en toekomstgerichte activiteiten in het 'echt'. Ook ontbrak het ons in die tijd aan bestuurskundige inspiratie en een richtinggevend, aantrekkelijk en bruikbaar theoretisch kader.

Dat veranderde in 2003. Het Ministerie van VROM had mij in de gelegenheid gesteld de opleiding tot Master of Public Administration van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te volgen. Deze opleiding vormde een hernieuwde kennismaking met het bestuurskundige onderzoek en onderwijs. Het was met name Hans de Bruijn die mij inspireerde om het onderzoek van destijds alsnog te bewerken tot een proefschrift. Arthur Faber koos ervoor de proefschriftplannen te laten rusten, waardoor het geen dubbelpromotie is geworden. Beide promotoren boden mij in 2004 de mogelijkheid om enkele maanden aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management (TBM) van de Technische Universiteit Delft aan het proefschrift te werken. Bovendien wist het hoofd van Interim Management VROM, Jacques Handelé, het voornemen tot een proefschrift op waarde te schatten; hij was bereid het aanbod van de promotoren te accepteren en mij voor enkele maanden te detacheren. De sectie Beleidskunde/Organisatie en Management van TBM vormde gedurende die periode een stimulerende en plezierige werkomgeving.

Hugo Priemus en Hans de Bruijn ben ik veel dank verschuldigd voor hun inspiratie en begeleiding tijdens het onderzoek. Voor Hugo geldt dat al vanaf 1993, voor Hans vanaf 2003. Hun grote kennis van zaken, creativiteit en orderingsvermogen bewonder ik zeer. Jan van der Schaar was een bijzonder deskundige en inspirerende gids op zowel volkshuisvestelijk als bestuurskundig gebied, met wie ik vooral in de periode 1993-1996 nauw en heel plezierig heb samengewerkt. Arthur Faber was niet alleen een voortreffelijk mede-onderzoeker, maar bovenal een open en toegankelijke collega met veel gevoel voor humor. Peter Boelhouwer, inmiddels hoogleraar en directeur van het Onderzoeksinstituut OTB, was weliswaar niet inhoudelijk bij het onderzoek betrokken, maar was destijds als sectiehoofd en later als mede-financier wel van

groot belang om het onderzoek mogelijk te maken; ik dank hem voor het in mij gestelde vertrouwen. Het Ministerie van VROM komt allereerst dank toe voor het initiatief om het jubileumboek te doen verschijnen en het onderzoek financieel mogelijk te maken; dat geldt in het bijzonder voor het toenmalige DGVH. Theo Siraa was uiterst behulpzaam bij het ontsluiten van de VROM-archieven. Voorts dank ik de collega's en achtereenvolgende hoofden van Interim Management VROM, Karin Disselen en Jacques Handel , voor de stimulansen in mijn richting om de latente proefschriftplannen te activeren en in daden om te zetten. De leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek 'Vijftig jaar DGVH' ben ik erkentelijk voor het commentaar op eerdere versies van de case-studies. Zeer veel dank komt ook toe aan de personen die bereid waren tot  n of meer interviews en die zo een belangrijke bron van informatie vormden.

Tot slot noem ik mijn familie en vrienden, die de proefschriftplannen al die jaren steeds met belangstelling gevolgd hebben. Maar bovenal dank ik Jacqueline, die mij in alle opzichten enorm gesteund heeft, en onze zoontjes Ruben en Sietse, die mij met hun vragen en vrolijkheid hielpen het onderzoekswerk van tijd tot tijd te relativeren. En ja, Ruben, het proefschrift is nu eindelijk écht klaar...

Jos Koffijberg
Gouda, september 2005

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding: de (on)mogelijkheid van strategische beleidsverandering

Hoe komen grote of strategische beleidsveranderingen tot stand? Dát is de vraag die in deze studie centraal staat. Specifieker: hoe komen strategische veranderingen in het beleid van de Nederlandse rijksoverheid tot stand? 250 parlementariërs, zo'n dertig bewindslieden, enkele duizenden ambtenaren bij de ministeries, enige honderden leden van adviesraden, een paar duizend wetenschappers en consultants en talrijke vertegenwoordigers van professionele belangenorganisaties zijn dagelijks bezig het beleid van de rijksoverheid vorm te geven. Het totale rijksbudget bedraagt ruim €130 miljard (2004). De ambitie van al deze inspanningen is sturing: de doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke processen. Alleen al de omvang van het budget en het aantal mensen dat er zijn brood mee verdient, rechtvaardigen de vraag naar de mate waarin de rijksoverheid in staat is strategische beleidsveranderingen effectief tot stand te brengen. Bij verkiezingen, zo is het ideaaltypische beeld van de parlementaire democratie, laten burgers weten dat het anders moet, dat nieuwe maatschappelijke vraagstukken om een oplossing vragen of dat het bestaande beleid voldoet. Van politici, ondersteund door hun ambtenaren, wordt vervolgens verwacht dat zij het beleid aanpassen zodat beter aan de nieuwe situatie tegemoet wordt gekomen. Maar hoe gaat dat in de praktijk in zijn werk? Is het politiek-bestuurlijke systeem in staat om wezenlijke veranderingen in het beleid écht tot stand te brengen? En zo ja, hoe verlopen dergelijke veranderingsprocessen dan?

De bestuurswetenschappelijke literatuur biedt op dit punt weinig hoop. Talrijk zijn de publicaties waarin de maakbaarheidsgedachte, die in de jaren zeventig zo populair was, naar de prullenmand wordt verwezen (zie onder meer Frissen, 1996, 1999; 2002); Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993; Van Gunsteren, 2005; Mayntz, 1993; Teisman, 1992; en al eerder: Bovens, Derksen en Witteveen (red.), 1986; Van Gunsteren, 1976; Den Hoed, Salet en Van der Sluijs, 1983; Kickert, Aquina en Korsten, 1985; Mayntz, 1987). De samenleving zou veel te complex, de dynamiek te groot zijn om enige sturing aan maatschappelijke processen te geven. En binnen het openbaar bestuur zouden de vele afhankelijkheden en bestaande belangenverhoudingen en machtsposities substantiële beleidsveranderingen bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk maken. De marges voor verandering, aldus de literatuur, zijn uiterst smal (zie onder meer Lindblom, 1959, 1979). En tóch zijn de sturingspretenties van elk nieuw kabinet huizenhoog en wordt steeds opnieuw een drastische verandering van het vigerende beleid aangekondigd. Reden genoeg om een aantal beleidsveranderingsprocessen nader te bestuderen en na te gaan onder welke condities strategische beleidswijzigingen (wél) tot stand komen en hoe effectieve sturing kan worden gerealiseerd.

In deze studie worden drie beleidsprocessen op het gebied van de volks-

huisvesting onder de loep genomen. De volkshuisvesting was jarenlang een zeer gepolitiseerd beleidsterrein. In de jaren vijftig, zestig en zeventig was de woningnood ‘volksvijand nummer één’. Volkshuisvesting was één van de terreinen waarop de verzorgingsstaat vorm kreeg en de overheid grote sturingsambities had. Het adagium ‘volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak’, dat sinds de Woningwet van 1901 geldt, geeft al aan dat het een beleidsterrein is waarop verschillende bestuurslagen actief zijn. Voeg daarbij de rol van de semi-publieke woningcorporaties, van projectontwikkelaars, bouwbedrijven, particuliere verhuurders, institutionele beleggers, organisaties van huurders en kopers, architecten, grondbedrijven en wetenschappers – om enkele van de belangrijkste partijen te noemen –, en het zal duidelijk zijn dat hier sprake is van een druk bezet beleidsveld dat zich kenmerkt door tal van afhankelijkheden. De relatie met de overheidsfinanciën (vanwege huurbeleid, rijksleningen en subsidies), kapitaalmarkt, ruimtelijke ordening en het inkomens- en welzijnsbeleid vergroten de complexiteit nog meer. Kortom, de volkshuisvesting lijkt een geschikt beleidsterrein om de centrale vraag te verkennen. Zijn er in zo’n netwerkachtige beleidssector wel strategische beleidsveranderingen mogelijk? Verzandt elke poging daartoe niet in het duw- en trekwerk van al deze partijen, waarvan vele belang hebben bij de bestaande situatie?

De drie bestudeerde cases laten zien dat strategische beleidsverandering wel degelijk mogelijk is. Sterker, zij zijn geselecteerd op grond van een substantiële beleidsomslag die heeft plaatsgevonden. Die omslag is overigens alleen te zien als een vrij lange periode – van enkele decennia – in ogeschouw wordt genomen. Het betreft de volgende beleidsveranderingen:

- de omslag in het kwaliteitsbeleid: van een beleid dat via steeds gedetailleerdere en hogere centrale normen de kwaliteit van nieuwbouwwoningen (en daarmee van – op termijn – de hele woningvoorraad) trachtte te sturen naar een beleid waarin de rijksoverheid slechts minimumeisen stelt en beslissingen over de kwaliteit vooral aan de marktpartijen overlaat; ofwel: van aanbodsturing (paternalisme) naar vraagsturing;
- de omslag in de stadsvernieuwing: van een beleid gericht op sloop en sanering naar een beleid gericht op behoud en woningverbetering met meer oog voor sociale aspecten;
- de decentralisatie van de volkshuisvesting, of preciezer, de decentralisatie van het (object-)subsidiebeleid: de verschuiving van verantwoordelijkheden en financiële risico’s van Rijk naar gemeente.

Hoe is het mogelijk dat deze beleidsomslagen hebben plaatsgevonden, ondanks de complexiteit en het netwerkarakter van de beleidssector? Welke factoren waren daarop van invloed? Zijn er patronen te herkennen in de beleidsprocessen die tot de beleidsveranderingen hebben geleid?

De drie case studies beslaan een vrij lange periode, maar het accent ligt wel op de periode die het meeste zicht biedt op de omslag die heeft plaatsgevon-

den en de besluitvorming daarover. Voor de eerste twee cases ligt dat accent in de jaren zeventig, voor de decentralisatiecasus in de periode eind jaren zeventig/begin jaren tachtig.

1.2 Vraagstelling

Verwondering is het begin der wijsbegeerte, zei Plato al. Het verlangen naar wijsheid, – of bescheidener: kennis en inzicht – begint inderdaad met een verbaasd schouwen van wat zich voordoet. Ik doe dat hier vanuit twee posities: die van iemand uit de departementale beleidspraktijk en die van bestuurskundig wetenschapper. Beleidspraktijk en beleidswetenschap zijn ondanks de vele verbindingen toch twee verschillende werelden. Sommige ervaringskennis vanuit de praktijk dringt niet door tot de academische gremia. Anderzijds lijken inzichten die in de bestuurskunde inmiddels gemeengoed zijn, maar niet in de hoofden van departementale bestuurders en medewerkers te beklippen. Wat common sense is in het ene domein, is dat bepaald niet in het andere. Dat betekent dat datgene waarover de praktizerend ambtenaar zich verwondert, voor de beleidswetenschapper vanzelfsprekend kan zijn, en omgekeerd.

Vanuit deze twee posities kom ik tot verschillende ‘verwonderingsvragen’ met betrekking tot het onderwerp van deze studie, de wijze waarop strategische beleidsveranderingen tot stand komen. Zij geven tegelijk de maatschappelijke, wetenschappelijke en persoonlijke relevantie van dit onderzoek aan (Verschuren, 2002).

Vragen vanuit beide posities:

- Strategie en strategievorming worden doorgaans geassocieerd met grootse plannen en weidse perspectieven, die los van ‘de waan van de dag’, los van details en door de top van een organisatie tot stand worden gebracht. In hoeverre klopt dit beeld?
- In het verlengde hiervan: het beeld is vaak dat het goed is om de strategische functie apart te organiseren, door strategische eenheden (afdelingen, directies) in het leven te roepen waarin enkele medewerkers vrijgesteld zijn om, los van weer die waan van de dag, na te denken over de koers op lange termijn. Is dat een terechte veronderstelling?
- Het klassieke beeld is: uitvoering volgt beleid. Eerst wordt de koers of het beleid vastgesteld (bij voorkeur in een nota) en politiek geaccordeerd, daarna wordt het beleid uitgevoerd. Vaak dient dat overigens te gebeuren door andere afdelingen of organisaties dan degenen die het beleid vaststelden. Dit beeld is vaak dominant aanwezig in departementen, vooral bij beleidsdirecties. Men denkt en praat in termen van een beleidscyclus die uit verschillende fasen bestaat (zie onder meer Hoogerwerf, 1978). In de bestuurskunde bestaat sinds de opkomst van het implementatieonderzoek in de

jaren zeventig oog voor feit dat tijdens de uitvoering nog volop beleidsaanpassing plaatsvindt – uitvoerende ambtenaren hebben immers een zekere beleidsvrijheid (zie onder meer Pressman en Wildavsky, 1973; Ringeling, 1978, 1981). Toch is mijn indruk dat ook hier nog het overheersende beeld is dat echt grote of strategische veranderingen niet zozeer uit de uitvoering voortkomen, maar pas nadat ‘het beleid’ van hogerhand is vastgesteld (een uitzondering: Huigen, 1994). Is dit beeld juist? Of kan de uitvoering ook bepalend zijn voor het beleid, voor de koers?

Vragen vanuit de beleidspraktijk:

- Binnen de departementale wereld gelden overlap en redundantie als onwenselijk. Ze leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en zijn ondoelmatig. Afdelingen moeten daarom niet met vergelijkbare taken en opdrachten worden belast. Zo kan onmogelijk een consistente advisering en beleidskoers ontstaan. Het levert bureaupolitieke strijd op, en die wordt door de departementsleiding doorgaans niet gewaardeerd. Van tijd tot tijd klinkt bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de roep om één strategische directie, omdat de verschillende (strategische) directies van de afzonderlijke directoratengeneraal onvoldoende oog voor de samenhang in het VROM-beleid zouden hebben; elk VROM-beleidsterrein kent zijn eigen sturingsfilosofie en tegenstrijdige instrumenten.¹ Vergelijkbaar is het idee van een rijksbrede strategische eenheid, die recentelijk nog in interdepartementaal verband is bepleit (Pans, 2003:105). Ik heb mij hier vaak over verbaasd. Leveren ‘versnippering’, taakoverlap en bureaupolitieke strijd inderdaad altijd suboptimale resultaten op en zijn zij belemmerend voor strategische beleidsveranderingen?
- Het overheersende beeld is: we gaan van probleem naar oplossing. Eerst is er het probleem – dat goed in kaart moet worden gebracht -, daarna volgt de oplossing. Natuurlijk weet iedere ambtenaar die wel eens een brief aan de Kamer heeft opgesteld, dat er vaak (achteraf) argumenten worden gezocht om de oplossingsrichting die de voorkeur van de minister of staatssecretaris heeft kracht bij te zetten. Maar toch is het opvallend dat er veel gedacht en gesproken wordt in termen van een zoekproces naar oplossingen voor een probleem. Wie oppert dat er ook oplossingen kunnen zijn op zoek naar een probleem, ontmoet vaak verbazing van zijn collega-ambtenaren. Welke patronen vinden we in de praktijk van strategische beleidsveranderingen?
- Als je weerstand van de organisatie tegen strategische beleidsverandering wilt voorkomen, moet je dan van binnenuit – via de lijn en betrokkenheid van alle directies – of buitenom – via partijen in het beleidsveld – veranderen? Enige eigen ervaring sterkt mij in de opvatting dat zonder verandering-buitenom, strategische beleidsverandering bijzonder moeilijk is.

Vragen vanuit de beleidswetenschap/bestuurskunde:

- De eerste vraag die bij een bestuurskundige verbazing wekt, is hiervoor al genoemd: hoe is het 'überhaupt' mogelijk dat er in een beleidssector met een sterk netwerkarakter – zoals de volkshuisvesting – strategische beleidsveranderingen tot stand komen? De veelheid aan belangen en actoren en het grote aantal afhankelijkheden tussen hen en van andere beleidssectoren maken dergelijke veranderingen niet erg waarschijnlijk. Wat verklaart dan dat de veranderingen toch hebben plaatsgevonden?
- 'Centrale sturing werkt niet.' Dat is de strekking van tal van bestuurskundige beschouwingen. De samenleving is te complex en te divers, beleid komt tot stand in netwerken waarin actoren wederzijds afhankelijk zijn, de ambitie van politici en ambtenaren om via centrale sturing richting te geven aan maatschappelijke processen is in hoge mate illusoir (hiervoor al genoemd, onder meer: Frissen, 1996, 1998, 2002; Van Gunsteren, 1976; Van Gunsteren en Van Ruyven, 1993). Spoot dit beeld met de empirie van beleid en beleidsprocessen?
- In deze netwerkachtige context, aldus onder meer de procesmanagementbenadering die in de bestuurskunde de laatste jaren opgang maakt, verlopen beleidsprocessen bijzonder grillig en speelt toeval of 'serendipiteit' een grote rol (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Of beleidsveranderingen tot stand komen, is sterk afhankelijk van de toevalligheid dat probleemdefinities, oplossingen en politieke steun op een gunstige manier samenkomen (Kingdon, 1984). Objectieve informatie of kennis bestaat niet, kennis is het resultaat van onderhandeling ('negotiated knowledge'). Spannend is dan de vraag of beleidsonderzoek of 'policy analysis' er nog toe doet bij het tot stand brengen van (strategische) beleidsveranderingen. Of kunnen we dit type onderzoek, gegeven het 'garbage can'-karakter van beleidsprocessen, gevoeglijk bij de vuilnis zetten?
- In het verlengde hiervan: als beleid slechts een toevallige samenloop is en berust op afspraken over werkelijkheidsdefinities, is er dan nog zoiets als een autonome (maatschappelijke) werkelijkheid die zich opdringt aan beleidsmakers en hen voor opgaven stelt? Anders gezegd: hoe werken maatschappelijke ontwikkelingen door in beleidsprocessen?
- In dezelfde, zojuist genoemde procesmanagementbenadering, maar ook in postmoderne bestuurskundige verhalen wordt complexiteitsreductie geheeld (Van Dongen, De Laat en Maas, 1996; Frissen, 1996). Het tegenovergestelde wordt juist bepleit: complexiteitsverhoging is goed. Om problemen op te lossen of verandering tot stand te brengen, moet de complexiteit niet verkleind, maar juist vergroot worden. Alleen dan blijft de probleemdefinitie voldoende rijk, biedt zij zicht op voldoende alternatieve oplossingen en zijn 'package deals' mogelijk waarin verschillende, liefst alle betrokken partijen zich kunnen vinden. In de praktijk zijn veel ambtenaren en bestuurders echter geneigd tot vereenvoudiging van vraagstukken, om er zo grip op

te krijgen. Is behoud of vergroting van complexiteit, zoals de bestuurskunde wil, inderdaad een voorwaarde om strategische beleidsveranderingen mogelijk te maken?

- Vanaf 1984 is een generatie bestuurskundigen, waartoe ook ik behoor, opgevoed met de indringende en telkens herhaalde les dat het rationaal-synoptische model van beleidsontwikkeling in de praktijk niet werkt.² Beleidsveranderingen komen slechts incrementeel tot stand, in processen van duwen en trekken, van strijd en onderhandeling. Sinds 1984 heeft de bestuurskundige theorievorming niet stilgestaan en onder meer met de procesmanagement-benadering ook in prescriptieve zin realistische alternatieven aangeboden. Niettemin blijf ik het een fascinerende vraag vinden wat de realiteitswaarde is van het rationeel-synoptische model. Of moeten we dat, net als de beleidsanalyse die in dit model een belangrijke rol inneemt, eveneens naar de prullenmand verwijzen?

De bovenstaande ‘verwonderingsvragen’ geven in vragende vorm de relevantie van dit onderzoek aan. Ze vormen zo de achtergrond waartegen de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd en komen daarin als het ware samen. De centrale vraag voor deze studie luidt:

Hoe komen ingrijpende of strategische veranderingen in het beleid van de rijksoverheid in een netwerkcontext tot stand?

De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de vraag in hoeverre de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie dergelijke veranderingen kan sturen en naar de wijze waarop. Wat dat laatste betreft richten we de blik vooral op het snijvlak of de ‘interface’ van klassiek-hiërarchische en netwerkachtige vormen van sturing. Deze overwegingen leiden tot de volgende deelvragen:

1. *Hoe verlopen processen van ingrijpende beleidsverandering in een netwerkcontext? Wie zijn de belangrijkste spelers, welke acties ondernemen zij, welke exogene ontwikkelingen doen zich voor en wat is het resultaat van deze acties en ontwikkelingen? (beschrijving)*
2. *Op welke wijze draagt het strategisch handelen van de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie bij aan de realisatie van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext? (analyse)*
 - a. *Welke strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie zijn van invloed op de totstandkoming van de beleidsveranderingen?*
 - b. *Hoe kunnen deze acties worden geduid in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?*
 - c. *Welke patronen zijn er in de veranderingstrajecten en in de inzet van deze strategische acties te onderkennen?*
 - d. *Welke bijdrage leveren deze patronen aan de realisatie van de beleidsveranderingen en wat verklaart die bijdrage?*

1.3 Plaatsbepaling van deze studie: het proces centraal

Probleemgericht en interactiegericht onderzoek

Beleidsstudies zijn er in soorten en maten. Scharpf (1997; 2000) maakt een onderscheid tussen probleemgericht en interactiegericht onderzoek. Probleemgericht onderzoek is primair georiënteerd op de inhoud, op de aard en oorzaken van maatschappelijke problemen waarop het beleid een antwoord moet geven, mogelijke beleidsalternatieven en de potentiële effectiviteit daarvan, en de feitelijke effecten van het beleid. Het heeft daarmee het karakter van beleidsanalyse. Interactie- of procesgericht beleidsonderzoek is meer gericht op de interacties tussen beleidsactoren en de omstandigheden die bepalen of en hoe deze actoren de beleidsalternatieven die door het probleemgerichte onderzoek zijn geïdentificeerd en aanbevolen, daadwerkelijk omarmen en uitvoeren (Scharpf, 1997:10-12; 2000:1-3). Probleemgericht beleidsonderzoek wordt verricht door tal van (inhoudelijke) disciplines, variërend van criminologie, planologie, epidemiologie tot economie, afhankelijk van het maatschappelijke en beleidsvraagstuk. Het interactiegerichte beleidsonderzoek is vooral het domein van de bestuurskunde, politicologie, politieke economie en sociologie.

Vertaald naar het beleidsterrein dat in dit proefschrift centraal staat – de volkshuisvesting – betekent dit dat het probleemgerichte onderzoek vooral wordt ondernomen door wetenschappelijke disciplines als bouwkunde, sociale geografie en economie (woningmarkt). Primair staan hier de aard van het proces van bouwen en wonen, de analyse van demografie en huishoudensontwikkeling, de beleving van woning en woonomgeving en het functioneren van de woningmarkt en aanverwante markten centraal, evenals de gevolgen van volkshuisvestings- en ander beleid voor onder meer verhuis- en vestigingspatronen, concentratie en segregatie, de hoogte en verdeling van de woonlasten en de kwaliteit van de woningvoorraad. Menig onderzoeker of consultant verdient een goede boterham aan het beleidsadvieswerk waaraan op het complexe terrein van het wonen immer behoefte bestaat. Het zijn deze studies die de bulk van het volkshuisvestingsgerichte beleidsonderzoek vormen.

Dit proefschrift bevindt zich echter in de categorie van het interactiegericht onderzoek. De aandacht gaat in dit onderzoek bovenal uit naar de interacties tussen actoren in en rond het terrein van de volkshuisvesting die hebben geresulteerd in een belangrijke, strategische beleidsverandering. Dat betekent dat de aandacht niet primair inhoudelijk is, maar zich richt op het proces, op de acties die actoren hebben ondernomen in hun pogingen om een strategische beleidsverandering te realiseren dan wel tegen te houden. Kortom, de invalshoek is een bestuurskundige. Niettemin ontkomen procesgerichte studies er niet aan om ook aandacht te schenken aan inhoudelijke vraagstuk-

ken. De inhoudelijke problematiek is immers het materiële object van de interacties die in het beleidsproces plaatsvinden; die gaan wel ergens over. Interactiegericht onderzoek zonder aandacht voor de inhoud is al gauw leeg en nietszeggend. Daarom is het noodzakelijk in de case studies uitleg te geven over wat er 'at stake' is: de aard van de problematiek en de prikkels die daarvan en van voorgestelde beleidsalternatieven uitgaan. Alleen dan zijn de strategieën en interacties van de betrokken actoren te begrijpen. Vanwege het nogal technische karakter van de volkshuisvestingsproblematiek (in fysiek en financieel-economisch opzicht) kan dit voor niet-ingewijden lastig zijn; de lezer zij gewaarschuwd. Maar uiteindelijk proberen we als het ware 'achter' de inhoudelijke vraagstukken de procesdimensie in beeld te krijgen.³

Enige toelichting of nuancering is hier op haar plaats. Priemus vat volkshuisvesting op als 'een complex van op wonen en bouwen gerichte besluitvormingsprocessen waarbij vele participanten zijn betrokken', om daaraan meteen toe te voegen dat hem – en met hem de volkshuisvestingswetenschappers – 'zowel de procedurele als de inhoudelijke kanten interesseren' (Priemus, 1978:18). De centrale plaats die besluitvormingsprocessen zo toebedeeld krijgen in de volkshuisvestingswetenschappen, maakt dat zij zowel probleem- als interactiegeoriënteerde studies omvatten. Niettemin stelt Priemus dat de nadruk van de volkshuisvestingswetenschap dient te liggen op het analyseren van problemen en op de probleemoplossing; ze moet vooral 'problem oriented' zijn (Priemus, 1978:18, 29; 1983:4). Hoewel er een groot aantal analyses bestaat van posities, interacties en beleidsprocessen in de volkshuisvesting op lokaal en regionaal niveau, is het mijn indruk dat studies van interacties en beleidsprocessen in de volkshuisvesting op nationaal niveau, beperkt in aantal zijn.⁴ Dit proefschrift richt zich daar juist wel op.

Descriptie en prescriptie

De bestuurskunde en volkshuisvestingswetenschappen zijn eensluidend in hun ambitie om niet alleen descriptief – beschrijvend en liefst ook analyserend en verklarend – te zijn, maar ook *prescriptief*. Het onderzoek moet ten doel hebben om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de oplossing van maatschappelijke problemen c.q. de verhoging van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Dit proefschrift voegt zich in dit gemeenschappelijk streven. In het slothoofdstuk wordt getracht op grond van de analyses in de voorgaande hoofdstukken een aantal lessen en aanbevelingen te formuleren.

Een procesgerichte analyse draagt mogelijk niet, zoals probleemgericht beleidsonderzoek, *direct* bij aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Maar interactiegericht onderzoek kan daaraan wel *indirect* bijdragen als het, om Renate Mayntz aan te halen:

(...) den institutionellen Handlungsbedingungen, unter denen Gesellschaften ihre Probleme zu bewältigen haben, dieselbe Aufmerksam-

keit zukommen lässt wie den zu lösenden Probleme selbst. Eine Politikwissenschaft dieser Art, die institutionellen Restriktionen als sociale Realiteit ernst neemt, kann nicht nur hoffen zu erklären, warum etwas nicht zustande kommt, das alle wollen. Sie kann auch Vorschläge entwickeln, wie vorhandende institutionen geändert werden müssen, damit alle Beteiligten wollen können, was sie im Interesse einer Lösung gemeinsamer Probleme wollen müssen, oder damit sie Möglichkeiten zur Lösung von Problemen entdecken können, die sie bis dahin für unlösbar gehalten haben. (Mayntz en Streeck, 2003:12)

Deze studie gaat over succesvolle strategische beleidsveranderingen in een netwerkachtige context. Door de aandacht te richten op de instituties waarbinnen en het proces waarlangs die veranderingen tot stand zijn gekomen, kan ze in het huidige bestuurskundige klimaat van 'Reformskepsis' (Mayntz en Streeck, 2003:25) mogelijk een optimistischer geluid laten horen en enkele aangrijpingspunten voor het management van verandering aanreiken.

Focal actor: de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie

Bij strategie en strategische verandering dringt zich al gauw de vraag op: over wiens strategie gaat het? Strategie impliceert een intentie, een bedoeling, althans zo voelen we dat intuïtief. Dat daarover meer valt te zeggen, zullen we zien in hoofdstuk 2. In deze studie richten we ons in het bijzonder op de politieke en ambtelijke leiding van een ministerie; zij is de 'focal actor'. Op het gebied van de volkshuisvesting is dat de politieke en ambtelijke leiding van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), of preciezer: de bewindslieden en topambtenaren met verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestingsbeleid. Binnen VROM gaat het dan om het Directoraat-Generaal Wonen (DGW), voorheen het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH), voorheen de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV).

Processen van strategische beleidsverandering zijn vaak langdurig, zij strekken zich vaak uit over perioden van meer dan tien jaar (Kalders, 1998). Dat geldt ook voor de drie veranderingsprocessen die in deze studie aan bod komen. De 'zittingsduur' van ministers, staatssecretarissen en zelfs van topambtenaren is doorgaans korter. Dat betekent dat de focal actor in de case studies weliswaar formeel (politiek-ambtelijke leiding van VROM), maar niet materieel (bekleders van deze leidinggevende functies) steeds dezelfde was. Des te opmerkelijker is het dat strategische beleidsveranderingen desondanks tóch tot stand komen, en des te interessanter wordt het om na te gaan hoe dat komt.

De keuze voor een focal actor impliceert ook dat vooral, maar niet uitsluitend, de (strategische) acties van deze actor aandacht krijgen. Wat heeft de

politiek-ambtelijke leiding van het ministerie gedaan of nagelaten waardoor uiteindelijk een strategische beleidsverandering is gerealiseerd? We zijn daarbij zowel geïnteresseerd in succesvolle als niet-succesvolle acties. Bij niet-succesvolle, mogelijk zelfs averechtse acties is het echter van belang om na te gaan hoe het desondanks mogelijk is dat de beleidsverandering tóch tot stand is gekomen. Bovendien interesseren ons zowel bewuste als onbewuste acties. Van belang is vooral dát deze acties zijn ondernomen en dat ze achteraf van belang blijken te zijn geweest. Daarbij komt dat de onderzoeker bij zijn pogingen om een onderscheid tussen bewust en onbewust handelen aan te brengen, in een methodologisch moeras verzeild raakt; intenties zijn moeilijker te achterhalen (Scharpf, 1997:19-22). Tot slot hebben we uiteraard ook volop aandacht voor de acties van andere actoren die bij de beleidsveranderingen betrokken waren, maar daarbij interesseert ons vooral de vraag hoe die acties zijn benut of gepareerd door de focal actor. Dat geldt overigens ook voor exogene ontwikkelingen die zich aan de focal actor opdringen.

Verhouding tot eerdere producten van dit onderzoeksproject

De basis voor dit proefschrift is gelegen in het onderzoeksproject ‘Vijftig jaar DGVH’. Het toenmalige Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting vierde in 1996 zijn gouden jubileum. Bij die gelegenheid wilde de dienstleiding een jubileumboek uitgeven, waarin de rol van de dienst in het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid centraal zou staan. Het DGVH heeft in 1993 het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft en RIGO Research en Advies BV te Amsterdam opdracht gegeven dit jubileumboek te schrijven op basis van nader te verrichten onderzoek. In overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is niet voor een integrale geschiedschrijving, maar voor een selectieve benadering gekozen. Zes thema’s zijn geselecteerd: verzelfstandiging van woningcorporaties (de Commissie-De Roos), sturing van de woningkwaliteit (Voorschriften en Wenken), de opkomst van de stadsvernieuwing, de uitvoering van het groeikernenbeleid, de decentralisatie van de volkshuisvesting en de Tussenbalans van het kabinet-Lubbers/Kok in 1991. Aan elk van deze onderwerpen is een case study gewijd. In deze case studies lag de nadruk op een periode waarin zich een belangrijke verandering (een ‘omslag’) in het beleid heeft voorgedaan. De samenhang tussen de verschillende case studies en de voortgang van het project werden bewaakt door een begeleidingscommissie onder leiding van drs. P.W.A. Veld, de toenmalig directeur Marktdiensten van het DGVH (zie bijlage 1).

Het onderzoeksproject ‘Vijftig jaar DGVH’ stond onder supervisie van prof. dr. ir. H. Priemus, destijds hoogleraar Volkshuisvesting aan de TU Delft en directeur van het Onderzoeksinstituut OTB, en prof. dr. ir. J. van der Schaar, hoogleraar volkshuisvesting/planologie aan de Universiteit van Amsterdam en venoot bij RIGO Research en Advies BV. Drs. A.W. Faber en ik werden als junior onderzoeker bij het OTB aangesteld om het onderzoek voor de case

studies te verrichten. Arthur Faber nam de case studies over de woningcorporaties, het groeikernenbeleid en de Tussenbalans voor zijn rekening, ik richtte mij op het kwaliteitsbeleid, de stadsvernieuwing en de decentralisatie.

Het onderzoeksproject leverde twee typen producten op. Allereerst het jubileumboek *Volkshuisvesting in goud. Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*; de eindredactie van het boek lag in handen van prof. dr. ir. J. van der Schaar (Van der Schaar (red.), Faber, Koffijberg en Priemus, 1996). Het jubileumboek werd op 2 december 1996 door de toenmalige directeur-generaal mr. L.H. Kokhuis aan staatssecretaris dr. D.K.J. Tommel overhandigd. Daarnaast verschenen in 1997 afzonderlijke 'OTB-werkdocumenten' over elk van de case studies (Faber, 1997a; 1997b; 1997c; Koffijberg, 1997a; 1997b; 1997c). Zij fungeerden als achtergrondstudies bij het jubileumboek. Het uitbrengen van aparte werkdocumenten bood de mogelijkheid het verzamelde onderzoeksmateriaal uitputtender te presenteren dan in het jubileumboek zelf mogelijk was.

Dit proefschrift is het derde type product dat uit dit onderzoeksproject is voortgekomen. Van meet af aan is het perspectief van een proefschrift in beeld geweest, maar pas in 2005 is dat perspectief daadwerkelijk gerealiseerd. In de tussentijdse periode ben ik ruim vijf jaar bij de destijds jubilerende organisatie (DGVH) werkzaam geweest, gevolgd door enkele jaren bij een ander onderdeel van het ministerie van VROM.

De empirische basis voor (mijn aandeel in) het jubileumboek, de werkdocumenten en dit proefschrift is dezelfde: drie case studies, elk over een ingrijpende verandering in het volkshuisvestingsbeleid (kwaliteitsbeleid, stadsvernieuwing, decentralisatie). Zowel in dit proefschrift als in de eerdere producten staat de vraag naar de totstandkoming van ingrijpende beleidsveranderingen centraal. Het proefschrift onderscheidt zich van het jubileumboek en de werkdocumenten door een uitgebreider, meer geëxpliciteerd en ten dele ook ander theoretisch kader: aandacht voor de institutionele context, voor coördinatiemechanismen en de relatie tussen beide; aandacht voor patronen in beleidsveranderingsprocessen; focus op strategische acties; en in het bijzonder aandacht voor het snijvlak van hiërarchische en netwerkstrategieën. Hoewel het DGVH in alle producten de 'focal organization' is, lag de nadruk in het jubileumboek (logischerwijs) zeer sterk op de organisatie zelf (werkwijze, structuur, cultuur), terwijl het accent in dit proefschrift meer gericht is op het (beleids)proces. Waar het jubileumboek het 'strategisch vermogen van het DGVH' als centraal thema kent, verkent dit proefschrift vooral de mogelijkheden en consequenties van verschillende typen strategische acties (hiërarchisch en netwerkachtig) voor processen van ingrijpende beleidsverandering. Het jubileumboek is destijds primair voor een volkshuisvestingspubliek en in tweede instantie voor een (breder) bestuurskundig geïnteresseerd publiek geschreven; die verhouding ligt voor deze – vooral bestuurskundige – dissertatie precies andersom.

Omdat de veranderingen in het verleden (jaren zestig, zeventig, tachtig en begin negentig) plaatsvonden, was het niet nodig voor het proefschrift veel aanvullend empirisch materiaal te verzamelen. Een uitzondering vormt de casus decentralisatie; hiervoor is nog nader onderzoek gedaan naar met name de besluitvorming over de bruterings. Deze belangrijke operatie kreeg haar beslag in de periode waarin het onderzoek voor het jubileumboek plaatsvond (circa 1993-1995), en blijkt achteraf van groot belang voor de uiteindelijke betekenis van de decentralisatie van het volkshuisvestings(subsidie)beleid.

1.4 Onderzoeksmethode en bronnen

Methode: de (vergelijkende) case study

Dit proefschrift richt zich op een verkenning van processen van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext, de strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie en de patronen die zich daarin voordoen (zie de centrale vraag in paragraaf 1.2). Er is gekozen voor de (vergelijkende) case study als belangrijkste methode van onderzoek. De case study is '(...) an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used' (Yin, 1984:23).⁵ Juist voor beleidsprocessen, en zeker voor processen van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext, is de case study een geschikte methode. Het aantal factoren of variabelen dat van invloed is op het verloop van het beleidsproces en op de beleidsverandering in het bijzonder, is enorm. Deze variabelen laten zich niet controleren of isoleren door de onderzoeker; de klassieke wetenschappelijke methode – die van het experiment – is daarom bij de analyse van ingrijpende beleidsveranderingen nauwelijks mogelijk. Slechts aan één van de drie voorwaarden van de klassieke onderzoeksstrategie van het experiment – een voor- en nameting – kan doorgaans worden voldaan. De beide andere condities – de aanwezigheid van een experimentele en controlegroep en randomisatie – kunnen niet worden vervuld (zie Swanborn, 1984:287-288; Verschuren en Doorewaard, 2004:161-169). Anders gezegd, met verwijzing naar de omschrijving van Yin: beleidsprocessen rond grote beleidsveranderingen kunnen slechts in hun 'real-life context' worden bestudeerd; ze zijn daarmee nauw verweven en in die zin ook uniek. De case study-methode biedt de mogelijkheid om (complexe) processen te bestuderen en daarbij de veelheid van relevante en op elkaar inwerkende factoren in hun samenhang te bezien. Waar bijvoorbeeld het enquête- of survey-onderzoek zich richt op slechts één of enkele factoren of variabelen en een groot aantal gevallen, richt de case study zich juist op een groot aantal factoren in slechts één of enkele gevallen (Huberts en De Vries, 1995:61; Verschu-

ren en Doorewaard, 2004:169-176); de 'rijkdom' van de situatie (verschijnsel en context) blijft daarbij behouden. Deze rijkdom acht ik noodzakelijk om ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext te kunnen begrijpen en verklaren (deelvraag 1), evenals de strategische acties die de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie met het oog op die veranderingen heeft ondernomen (deelvraag 2). Dergelijk strategisch handelen is meestal gebaseerd op een veelheid aan overwegingen, die weer worden ingegeven door exogene gebeurtenissen, eigen belangen en drijfveren, en het (strategisch) gedrag van anderen. Met de case study-methode kan de onderzoeker al deze factoren in kaart brengen en in samenhang bezien.

Deze studie is gericht op het verklaren van de totstandkoming van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext. Het zwaartepunt ligt daarbij vooral op de strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie, en dan in het bijzonder op een verkenning van de interface of het snijvlak van hiërarchische en netwerkstrategieën (zie hoofdstuk 2). Over dit snijvlak, waarbij het gaat om de wisselwerking van beide typen strategische acties, bestaat betrekkelijk weinig literatuur (zie subparagraaf 2.7.3). In dit proefschrift wordt deze wisselwerking of combinatie van hiërarchische en netwerkstrategieën nader verkend. Juist daarvoor is ook de case study-methode geschikt; verkenning of exploratie wordt wel als belangrijkste functie van de case study aangemerkt (Wester, 1981:30-31, aangehaald in Bekkers, 1993). Overigens biedt de case study ook de mogelijkheid om bestaande inzichten te toetsen in een poging tot falsificatie (hoewel variabelen zich moeilijk laten isoleren; Yin, 1984:15; Huberts en De Vries, 1995:74-76). Eén van de aanleidingen en verwonderingsvragen voor dit proefschrift is de veelgehoorde stelling dat grote beleidsveranderingen in een netwerkcontext niet mogelijk zijn. De case studies in dit proefschrift laten daarentegen zien dat dergelijke veranderingen wel degelijk mogelijk zijn.⁶

Voor dit onderzoek zijn drie case studies verricht op het terrein van de volkshuisvesting. Dat beleidsterrein vertoont in hoge mate de kenmerken van een netwerk (zie ook hoofdstuk 3). De selectie van de cases is allereerst gebaseerd op het criterium dat sprake moest zijn van een ingrijpende of strategische beleidsverandering; deze keuze is gemaakt door gezaghebbende inhoudsdeskundigen en getoetst in een begeleidingscommissie (zie subparagraaf 1.4). Een ander selectiecriterium was een zekere mate van spreiding over de deelgebieden van het beleidsterrein volkshuisvesting. De drie cases maken een vergelijking mogelijk van drie verschillende beleidsprocessen en de strategische acties die de politiek-ambtelijke leiding daarbij heeft ondernomen; in die zin is sprake van een meervoudige of vergelijkende case study-methode. Nu hebben Rosenthal en 't Hart (1994) gewezen op het gevaar van 'case contaminatie', die de interne geldigheid van het onderzoek bedreigt: het risico dat de bestudeerde cases niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn, waardoor empirische verbanden mogelijk over het hoofd worden gezien en er

onjuiste conclusies getrokken worden. Bij een nadere blik op veel onderzoeken blijkt niet zozeer sprake van een meervoudige of vergelijkende, maar van een enkelvoudige case study, aldus Rosenthal en 't Hart. Een dergelijk 'besmettingsgevaar' is in dit onderzoek zeker aanwezig. De drie onderzochte cases spelen zich af op hetzelfde beleidsterrein, bestrijken ten dele dezelfde periode en de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie is grotendeels dezelfde. Er bestaan – zowel naar inhoud als proces – zeker dwarsverbanden of relaties tussen de drie cases. In beleidstheoretische termen was soms sprake van (overigens vrij losjes) 'gekoppelde spelen'; zo gaven onder meer ervaringen in de (casus) stadsvernieuwing aanleiding tot het werken met budgetten (casus decentralisatie), wat als een leereffect geduid kan worden.⁷ Daar staat tegenover dat de bestudeerde beleidsveranderingen of -omslagen geheel verschillend zijn (daarop zijn ze immers primair geselecteerd) en dat de intern-ambtelijke en externe netwerkactoren ten dele uiteenlopen. Hoe dan ook – enkelvoudige of meervoudige case study -, de drie case studies laten zien dat processen van ingrijpende beleidsverandering zeer uiteenlopende patronen kunnen vertonen, zelfs als zij zich op hetzelfde beleidsterrein afspelen, met een in hoge mate gelijke focal actor. Vergelijking van de cases is daarom zeer de moeite waard. Bovendien leveren de drie cases gezamenlijk een rijk beeld op van strategische acties en van de wisselwerking van hiërarchische en netwerkstrategieën.

Anders dan bij het experiment zijn exogene ontwikkelingen in het geval van de case study niet te controleren. De causaliteitsvraag – causaliteit is overigens principieel niet aantoonbaar want een gedachtenconstructie (Swanborn, 1984:81) – laat zich in het geval van de case study veel moeilijker beantwoorden. De case study moet het veeleer hebben van plausibiliteit, van het aannemelijk maken van verbanden, van oorzaak en gevolg, zeker waar het onderzoek exploratief van aard is (zie ook Bekkers, 1993:15). Zij gaat ook vaak vergezeld van kwalitatieve onderzoeksmethoden (Verschuren en Doorewaard, 2004:169-170). Twee zaken verdienen hier bijzondere aandacht. In deze studie kampen we met het probleem, hoe de invloed van exogene ontwikkelingen op beleidsverandering bepaald kan worden en wat de (relatieve) bijdrage van de afzonderlijke strategische acties van de betrokken actoren daaraan is. Aanhangers van macro-theorieën over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat zullen geneigd zijn het belang van de strategische acties van betrokken actoren (micro-niveau) vergaand te relativiseren. Op het terrein van de volkshuisvesting valt te denken aan theorieën over de ontwikkeling van volkshuisvestingssystemen, met name de zogenaamde convergentietheorieën (zie voor een bespreking: Boelhouwer, 2003). Naar mijn mening ligt bij deze macrotheorieën het gevaar van determinisme op de loer; zij krijgen de subjectieve situatiedefinities en handelingsoriëntaties van betrokken actoren niet in het vizier en laten geen ruimte voor beslissingen en keuzen. Wat veranderd is, zou ook zonder deze actoren veranderd zijn (Bader, 1991:41, 298). Maar

macro-economische, demografische of technologische ontwikkelingen bewerken nooit direct en zelfstandig beleidsveranderingen (dat zou neerkomen op reïfificatie: economie en techniek als zelfstandig handelende actoren); hun werking verloopt via actoren, via mensen en organisaties. Zij conditioneren de beslissingen van deze actoren weliswaar, maar deze actoren beschikken ten principale over enige beslissings- en handelingsvrijheid. Actoren nemen ontwikkelingen waar, percipiëren ze, en ondernemen mede op grond daarvan (strategische) actie. In hoofdstuk 7 komen we hierop terug.⁸

Een tweede opmerking over causaliteit betreft het effect van strategische acties. Bij strategisch handelen gaat het om invloedspogingen. Van macht of invloed is sprake als actor A X doet door een interventie van B, terwijl hij zonder die interventie Y zou hebben gedaan. Het methodologische probleem hierbij is dat we niet weten wat A zou hebben gedaan zonder de interventie van B. Dat methodologische probleem wordt nog vergroot doordat actoren zich bij strategische (inter)actie bewust zijn van de verwachtingen van anderen en de interdependentie van handelingen; actoren anticiperen op het handelen van anderen (Bader, 1991:43; ook dit komt in hoofdstuk 7 en 8) uitgebreider aan de orde). In elk geval kan de onderzoeker hierbij zijn toevlucht zoeken tot bronnentriangulatie, het raadplegen van meervoudige bronnen (Verschuren en Doorewaard, 2004:128, 169; Yin 1984:37). Als uit verschillende bronnen blijkt dat A X heeft gedaan door de interventie van B, wordt het aannemelijker dat dat ook feitelijk het geval is geweest. Bronnentriangulatie is overigens sowieso verstandig om een adequaat beeld van beleidsprocessen te verkrijgen en is ook in deze studie toegepast (zie hierna); elk type bron heeft zijn immers eigen sterke en zwakke kanten. Niettemin blijven de case studies ten principale een reconstructie en interpretatie van de onderzoeker. Omwille van de betrouwbaarheid zijn de cases voorzien van een uitgebreid notenapparaat.

Naast deze kanttekeningen bij de interne geldigheid tot slot een opmerking over de externe geldigheid. Vaak wordt de case study-methode een beperkte generaliseerbaarheid toegedicht, volgens Huberts en De Vries (1995:73-74) ten onrechte. Die beperking geldt vooral in statistische zin; theoretische generalisatie zou wèl goed mogelijk zijn (Yin, 1984:38-40). De cases die in dit proefschrift aan de orde komen, hebben betrekking op het beleidsterrein van de volkshuisvesting, dat een aantal specifieke kenmerken heeft, die onder meer samenhangen met de kenmerken van de woning en de woningmarkt (zie hoofdstuk 3). De specifieke kenmerken van een beleidsterrein (structuur, cultuur) kunnen van invloed zijn op de wijze waarop beleidsveranderingen tot stand komen en nopen tot enige behoedzaamheid ten aanzien van de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Bekkers, 1993:15). Samen met de kenmerken van de bestudeerde departementale organisatie vormen zij de 'levensechte context' die in een case study zo goed in de analyse kan worden betrokken. Niettemin ben ik van mening dat de inzichten uit deze studie over

de inzet van strategische acties en over patronen van beleidsverandering ook relevant zijn voor andere beleidsterreinen die een netwerkarakter vertonen. Ik kom tot die opvatting op grond van 'voorwetenschappelijke kennis van het veld en logisch-theoretische overwegingen' (Hutjes, 1994:167). Dat wil zeggen: de analyse van de cases gebeurt uitdrukkelijk vanuit een theoretisch kader waarin de inzichten van vele jaren bestuurskundig onderzoek naar beleidsprocessen in een netwerkcontext zijn verwerkt; dat is het 'veld' waarnaar gegeneraliseerd wordt. De bevindingen uit de case studies worden in de laatste twee hoofdstukken ook weer naar dit theoretisch kader 'teruggekoppeld'. Daarom verwacht ik dat de gevonden patronen van verandering en strategisch handelen ook aangetroffen zullen worden op beleidsterreinen met een vergelijkbaar netwerkarakter van wederzijdse afhankelijkheden, pluriformiteit en dynamiek.

Bronnen

Voor het onderzoek voor de case studies is gebruik gemaakt van verschillende soorten bronnen en dataverzamelingstechnieken:

1. literatuuronderzoek;
2. analyse van beleidsdocumenten;
3. interviews met sleutelfiguren;
4. archiefonderzoek.

Het onderzoek per case study startte met literatuurstudie, om een overzicht van de ontwikkelingen op het desbetreffende deelterrain van het volkshuisvestingsbeleid te krijgen en daarin aanwijzingen te vinden voor mogelijke oorzaken van de verandering of omslag die zich heeft voorgedaan. Vervolgens zijn officiële beleidsdocumenten geraadpleegd (nota's, beleidsbrieven, jaarverslagen etc.). Daarna zijn stukken uit het Semi-Statistisch Archief van het Ministerie van VROM bestudeerd. Het ging om onder meer verslagen van overleg tussen bewindslieden en ambtelijke leiding, verslagen van de Directieraad (voorheen Coördinatievergadering) van het DGVH, interne notities over de organisatie en werkwijze van het ministerie, en nota's van werkgroepen en functionarissen die rechtstreeks betrekking hadden op de bestudeerde beleidsverandering. Voorts is een groot aantal gesprekken gevoerd met voormalige bewindslieden volkshuisvesting, ambtenaren, oud-ambtenaren en enkele vertegenwoordigers van belangenorganisaties en onderzoeksinstituten.

Op basis van deze bronnen werd per casus een beeld geconstrueerd, dat in de vorm van een concept-notitie aan de begeleidingscommissie voor commentaar is voorgelegd. Vervolgens is voor elke casus een concept-hoofdstuk voor het DGVH-jubileumboek geschreven. Deze concepten zijn in een leesronde in augustus 1995 aan de geïnterviewden en enkele andere betrokkenen (ambtenaren en politici) gestuurd. Op grond van het commentaar dat zij ver-

strekten, zijn de definitieve teksten voor het jubileumboek vastgesteld. Deze teksten vormen tevens de basis voor de casus-hoofdstukken in dit proefschrift. Wel zijn de teksten opnieuw geordend in het licht van de vraagstelling en het theoretisch kader. Op een aantal onderdelen, met name in de casus decentralisatie, is de analyse aangevuld en geactualiseerd; daarvoor zijn vier aanvullende interviews en enig aanvullend documentenonderzoek verricht.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een theoretisch hoofdstuk (hoofdstuk 2), waarin de omvangrijke literatuur over strategievorming, beleidsontwikkeling en netwerken wordt verkend. Het mondt uit in een analytisch kader waarmee de case studies, en in het bijzonder de strategische acties van de focal actor, beschreven kunnen worden. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van het volkshuisvestingsnetwerk en de focal actor, de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 vormen de empirische kern van dit proefschrift. Achtereenvolgens komen aan de orde: de verandering in het kwaliteitsbeleid (hoofdstuk 4), de omslag in het beleid ten aanzien van de stadsvernieuwing (hoofdstuk 5) en de decentralisatie van het (object)subsidiebeleid (hoofdstuk 6). De opbouw van deze hoofdstukken is zoveel mogelijk gelijk: inleiding met duiding van de beleidsverandering; beschrijving van de Ausgangssituation; beschrijving van de agendering en maatschappelijke achtergronden van de beleidsomslag; beschrijving van het beleidsproces in enge zin (verdeeld over diverse paragrafen, afhankelijk van het aantal ronden in het beleidsproces); korte beschrijving van de nageschiedenis; en tot slot een paragraaf waarin conclusies worden getrokken in het licht van de onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 7 is gewijd aan vergelijkende analyse: vergelijking van de cases onderling en in het licht van de theoretische verkenning. De nadruk ligt in dit hoofdstuk op een verkenning van de 'interface' tussen klassiek-hiërarchische en netwerkstrategieën bij de totstandkoming van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext.

Hoofdstuk 8 bevat de conclusies, een reflectie op een aantal in het oog springende thema's en enkele 'wenken' of aanbevelingen voor bestuurders.

Noten hoofdstuk 1

1 Zo kreeg de VROM-raad enige jaren terug van VROM de vraag voorgelegd of er niet één VROM-sturingsfilosofie zou moeten bestaan (VROM-raad, 1998).

2 In 1984 startte in Rotterdam en Leiden de nieuwe opleiding bestuurskunde, die sterk politicologisch gekleurd was. Ik ben in 1985 met deze opleiding begonnen. Zie voor een bespreking van rationeel-synoptische versus in-

crementele modellen van beleidsontwikkeling: Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling (1984).

3 Scharpf (1997) stelt voor het gat tussen 'inhoud' en 'proces' (of probleemgericht, respectievelijk interactiegericht onderzoek) te dichten met behulp van de speltheorie. Deze benadering is zeker vruchtbaar, maar veronderstelt wel een behoorlijke beheersing van speltheoretische inzichten door de onderzoeker. Bij mij is die beheersing onvoldoende.

4 Daartoe moet zeker het proefschrift van Van der Schaar (1987) gerekend worden; hij bespreekt daarin overigens vooral de politieke besluitvorming. Verder gaven de verhoren tijdens de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986-1988) indringende kijkjes achter de schermen van de politieke en ambtelijke besluitvorming op het Ministerie van VROM in de jaren zestig, zeventig en tachtig (Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1988). Zie verder onder meer Van der Schaar e.a. (1996); Siraa (1989); Siraa, Van der Valk en Wissink (1995); en voor deelgebieden van het volkshuisvestingsterrein onder meer Gerrichhauzen (1990) (over het stelsel van woningcorporaties); Houben (1989) (over het kwaliteitsbeleid voor de woningvoorraad); en De Vreeze (1993) (over het kwaliteitsbeleid voor de sociale woningbouw).

5 Yin beperkt zijn overigens ruime omschrijving van de case study-methode tot hedendaagse ('contemporary') verschijnselen en onderscheidt ze in dat opzicht van de 'history' (Yin, 1984:13-26). Ik volg die keuze niet en deel de opvatting van Rosenthal en 't Hart (1994:144) dat ook verschijnselen uit het verleden met behulp van de case study-strategie kunnen worden onderzocht. Het kenmerkende voor de case study – bestudering van een verschijnsel in zijn levensechte context – blijft overeind. Verschil is wel dat bijvoorbeeld de methode van directe (gedrags)observatie bij historische cases niet mogelijk is. De cases die in deze studie zijn bestudeerd, speelden zich alle af in het (recente) verleden.

6 Exploratie en toetsing sluiten elkaar dan ook niet uit, maar vullen elkaar aan en kunnen zelfs in één onderzoek worden gecombineerd (Swanborn, 1984:136).

7 In die zin kunnen de drie cases ook als 'extended case study' worden opgevat, waarbij de onderlinge verwevenheid zelfs als positief moet worden beschouwd, omdat de context voor de afzonderlijke cases (namelijk de andere cases) zo uitgebreid in beeld komt (Hutjes, 1994).

8 Voor de tegenovergestelde valkuil, een voluntaristisch perspectief dat stelt dat maatschappelijke ontwikkelingen in hoge mate worden beïnvloed door de 'cruciale beslissingen' die men onderzoekt, moet evenzeer gewaakt worden. Een dergelijk perspectief waartoe besluitvormingsstudies zich gemakkelijk laten verleiden, miskent de smalle marges van politiek en bestuur en de conditionerende invloed van demografische, technologische, economische en culturele factoren en ontwikkelingen ('t Hart, Metselaar en Verbeek, 1995:21-22). In dit proefschrift staan weliswaar besluitvormingsprocessen centraal, maar wordt expliciet aandacht besteed aan de invloed van exogene factoren en ontwikkelingen en wordt bekeken hoe deze door de betrokken actoren zijn gepercipieerd en benut in hun strategisch handelen.

2 Theoretische verkenning: over strategie, beleid en netwerken

2.1 Inleiding

Hoe komen strategische veranderingen in het beleid van de rijksoverheid tot stand? Deze centrale vraag bevat al een aantal kernbegrippen die om een nadere beschouwing vragen: strategie, beleid, verandering en (rijks)overheid. Van elk van deze begrippen bestaan uiteenlopende definities. De verschillen tussen die definities zijn veelal terug te voeren op fundamentele verschillen van inzicht over de wijze waarop strategie, beleid en verandering tot stand komen, respectievelijk zouden moeten komen. Er bestaat inmiddels een grote hoeveelheid literatuur waarin diverse benaderingen of zelfs ‘scholen’ om erkenning en voorrang strijden. Kennelijk gaat het hier om verschijnselen die dermate complex en onoverzichtelijk zijn dat overeenstemming over hun aard, en daarmee over hun definitie, (vooralsnog?) niet mogelijk is. Dat geldt ook voor aanverwante noties als sturing, management en beleidsproces. Het begrip (rijks)overheid richt de aandacht op de institutionele context waarin strategische beleidsveranderingen tot stand komen. Het gaat dan onder meer om de kenmerken van, het beleidsterrein, de verhouding tussen politiek, ambtenarij en maatschappelijke organisaties en van de betrokken departementale beleidsdienst(en). Organisatie, omgeving, netwerk zijn daarbij centrale begrippen. En ten slotte vraagt de verhouding tussen beleid en institutionele context om een nadere duiding. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende vragen aan de orde:

- Wat is een strategische beleidsverandering? (paragraaf 2.2)
- Wat zegt de literatuur over processen van strategie-ontwikkeling en beleidsverandering? (paragrafen 2.3, respectievelijk 2.4)
- Welke consequenties heeft de institutionele context van het netwerk voor strategische beleidsprocessen en welke aangrijpingspunten zijn er voor beleidsverandering in een netwerkcontext? (paragraaf 2.5)
- Het hoofdstuk eindigt met een conclusie en een samenvattend overzicht van twee typen of stijlen van strategische beleidsverandering (paragraaf 2.6).

2.2 Beleid en strategie: een eerste begripsverkenning

Binnen de Nederlandse bestuurskunde bestaat een toenemende aandacht voor strategie en strategisch beleid van overheidsorganisaties.¹ De verhouding tussen de begrippen ‘beleid’ en ‘strategie’ is niet geheel duidelijk, mede door de veelheid aan opvattingen over wat beleid, respectievelijk strategie is. Mogelijk is ook de academische verkaveling hier debet aan: het begrip ‘beleid’ wordt vooral binnen de politicologie en bestuurskunde gehanteerd, terwijl de term ‘strategie’ veel meer tot het vocabulaire van de bedrijfskunde hoort.

Sommigen beweren dat het onderscheid tussen strategie en beleid kunstmatig is; er bestaan dan ook koppelingen tussen beide begrippen, zoals 'strategisch beleid'. Beleid is in die zin breder dan strategie, dat naast strategisch beleid ook andere typen beleid bestaan. Maar eerst een verkenning van de afzonderlijke begrippen.

Beleid wordt in de bekende definitie van Hoogerwerf omschreven als '... het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde' (Hoogerwerf, 1982:25). Daartegenover staan definities als die van Rosenthal, die beleid omschrijft als 'een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem (Rosenthal e.a., 1984:191). Doorgaans wordt de definitie van Hoogerwerf geplaatst in de rationaal-synoptische benadering van beleidsontwikkeling, terwijl de andere definities meer passen in de incrementele benadering, die stelt dat beleid veeleer bij stukjes en beetjes tot stand komt.

Ook van strategie bestaat een waaier aan definities. Net als bij het begrip 'beleid' zijn zij terug te voeren op verschillende opvattingen over het proces van strategie-ontwikkeling. Bijna klassiek is hier het onderscheid tussen strategie als bewust ontwerp ('deliberate') en strategie als patroon dat zich blijkt voor te doen in het feitelijke handelen ('emergent'). In de eerste, ook wel prescriptieve, benadering is strategie-ontwikkeling vooral een analytisch proces met een actieve rol voor het management. In de tweede, descriptieve benadering, is strategie een consistente manier van handelen gedurende een bepaalde tijd; strategie is wat een organisatie feitelijk doet, niet alleen een kwestie van ontwerp (Mintzberg, 1994, 1998; Korsten e.a., 1993). Een organisatie past zich aan, strategie komt tot stand in wisselwerking met andere betrokken actoren, die elk hun eigen doelen hebben. De parallel met het onderscheid tussen het rationale en het incrementele beleidsmodel is duidelijk.²

In deze studie gaat het over strategische beleidsveranderingen. Dat impliceert dat er ook andere beleidsveranderingen zijn. Strategisch beleid wordt wel onderscheiden van tactisch of operationeel beleid. Bij strategisch beleid gaat het dan om de bepaling van het centrale doel van de organisatie en de uitwisselingsrelatie met de omgeving, en om de kerntaken die een organisatie wil aanpakken en uitvoeren. Het raakt de identiteit van de organisatie (Korsten e.a., 1993). Bij tactisch beleid gaat het meer om de hoe-vraag, de wijze waarop de organisatie de taken wil uitvoeren. Sommige auteurs, zoals Mintzberg, zijn overigens sceptisch over het onderscheid tussen strategisch en tactisch: vaak is onduidelijk of een beslissing strategisch of tactisch is, dat valt pas achteraf te zeggen als de consequenties van de beslissing duidelijk zijn (Mintzberg, 1994: 27).

We hebben hier kort twee uiteenlopende opvattingen van beleid en strategie geschetst. De praktijk is minder zwart-wit en kent allerlei grijstinten, die de afgelopen decennia ook in de theorievorming over beleids- en strategie-

Tabel 2.1 Scholen van strategievorming

School	Opvatting van strategie-ontwikkeling
Ontwerpschool	Strategievorming als proces van conceptie
Planningschool	Strategievorming als formeel proces
Positioneringsschool	Strategievorming als analytisch proces
'Entrepreneurial' of visieschool	Strategievorming als visionair proces
Cognitieve school	Strategievorming als mentaal proces
Leerschool	Strategievorming als 'emergent' proces
Machts- of politieke school	Strategievorming als proces van onderhandeling
Culturele school	Strategievorming als collectief proces
Omgevingsschool	Strategievorming als reactief proces
Configuratieschool	Strategievorming als proces van transformatie

Bron: Mintzberg c.s. (1998: 5). Zie ook Mintzberg (1994) en Donker van Heel (1999)

ontwikkeling zijn verkend. Wij zullen de verschillende opvattingen en factoren nu nader verkennen.

2.3 Benaderingen van strategie-ontwikkeling

2.3.1 Tien scholen

In hun uiterst toegankelijke boek 'Strategy Safari' geven Mintzberg, Ahlstrand en Lampel (1998) een overzicht van de veelheid aan opvattingen die er over strategie-ontwikkeling bestaat. Dit boek bouwt in hoge mate voort op het eerdere werk van Mintzberg (met name Mintzberg, 1994). Mintzberg verfijnt het wat ruwe onderscheid tussen de prescriptief getinte ontwerpbenadering enerzijds en de meer descriptieve emergente benadering anderzijds. Op basis van uitgebreid literatuuronderzoek komt hij tot een indeling in tien benaderingen of 'scholen' van strategie-ontwikkeling, die hij bovendien in historisch perspectief plaatst. Vaak was de ene benadering een reactie op een andere.

De eerste drie scholen domineren in tal van handboeken over strategisch management. Zij dragen een sterk prescriptief karakter: 'zo behoort strategievorming plaats te vinden'. Kenmerkend is dat de strategie volledig uitgedacht wordt, vaak te beginnen met een SWOT-analyse, waarna ze vervolgens strikt volgens plan wordt uitgevoerd. Denken en handelen zijn geheel gescheiden. Strategievorming is een zaak van de centrale leider van een organisatie, eventueel ondersteund door een staf. Bij de planningschool wordt de strategie vastgelegd in een totaalplan met verschillende subplannen en duidelijke procedures. De positioneringsschool, die vooral in de jaren tachtig opkwam maar al oude wortels heeft in de krijgskunde, neemt een verkenning en keuze van de eigen (markt)positie als uitgangspunt. Analyseer de positie van je mede-

en tegenstanders, schat kansen en risico's in, en dan vloeit daaruit als vanzelf de te volgen strategie voort. Een organisatie kan daarbij kiezen uit een beperkt aantal basisstrategieën.

De kritiek op deze scholen luidt onder meer dat zij wel erg gemakkelijk veronderstellen dat de op papier geformuleerde strategie probleemloos wordt uitgevoerd, dat medewerkers en derden volledig bereid zijn mee te werken aan de uitvoering van de strategie. Veel kritiek is er ook geuit op de aanname van het idee dat de toekomst grotendeels voorspelbaar is. En het vastleggen van een strategie beperkt de flexibiliteit, het maakt leren en aanpassing tijdens implementatie vrijwel onmogelijk. In een overzichtelijke, stabiele omgeving kan een dergelijke strategiebenadering wellicht werken, maar vaak is de werkelijkheid anders.³ Niettemin lijken veruit de meeste managers bij de rijksoverheid te denken en te handelen vanuit deze ontwerpgerichte benaderingen.⁴

De volgende zes scholen uit de tabel zijn een reactie op deze prescriptieve benaderingen. Zij leggen meer het accent op hoe strategievorming feitelijk plaatsvindt en zijn daarmee vooral descriptief. Waar de prescriptief getinte, rationele scholen geen aandacht hebben voor intuïtie, wijst de visieschool juist op het belang van inspirerend leiderschap. Strategie is in deze school het bieden van visie, het schetsen van wenkende perspectieven, het nemen van niet-bekende risico's om een zaak in beweging te krijgen. Geen rationele plannen en goede organisatie, maar een bevlogen leider die werkt met inspirerende beelden die op de emotie van medewerkers en derden inspelen waardoor zij in beweging komen. De cognitieve school wijst op de beperkingen van denkprocessen, waarmee ook 'strategen' kampen. Ieder heeft een beperkt en subjectief beeld van de werkelijkheid. Zorg daarom, zegt deze school, voor de betrokkenheid van verschillende persoonlijkheden en invalshoeken. De leerschool stelt dat strategieën-op-papier zelden worden uitgevoerd en dat strategieontwikkeling een kwestie is van kleine stappen zetten, daarvan leren en vervolgens opnieuw een stap zetten. Geen strikte scheiding tussen denken en handelen dus, maar al doende leren. Het patroon dat zo ontstaat is dan de strategie. De machts- of politieke school benadrukt dat strategieën het product zijn van strijd binnen en tussen organisaties. Zij weerspiegelen de bestaande machtsverhoudingen. Tijdens de 'uitvoering' gaat de strijd voort. Strategievorming bestaat dan onder meer uit het analyseren van belanghebbenden, het aangaan van coalities en strijd. In de culturele school is strategieontwikkeling een proces van sociale interactie en acculturatie. De cultuur (van een organisatie of sector) bindt de leden van een organisatie of sector samen en doet hen op een bepaalde manier handelen. Volgens de omgevingschool is de omgeving sterk bepalend, zoniet dwingend voor de strategie van een organisatie; voor leiderschap en keuzen is weinig plaats.

Ook elk van deze meer beschrijvende scholen kent haar zwakke kanten. Sommige, zoals de cognitieve en culturele school, geven vooral een tegenwicht tegen de beperkingen van de rationele benaderingen, maar bieden geen

echt alternatief. Andere, zoals de machts- en omgevingschool, zijn eenzijdig in die zin dat ze machtsverhoudingen, respectievelijk de omgeving een vrijwel allesbepalende rol toedichten.

Mede daarom onderscheiden Mintzberg c.s. tot slot de configuratieschool, die de inzichten uit de voorgaande benaderingen combineert. Deze school stelt dat er voor elk ontwikkelingsstadium van een organisatie een bepaald type strategie of mix van strategieën geëigend is. De samenhang tussen organisatie en omgeving – ‘configuratie’ – is daarbij van belang.⁵ Zo is in de startfase van een organisatie of beleidsterrein een visionaire leider (visieschool) vaak op zijn plaats. Strategisch management bestaat erin te zorgen voor behoud van stabiliteit, maar ook op het juiste moment te zorgen voor een overgang (‘transformatie’) van het ene naar het andere stadium (nieuwe configuratie). In Nederland is deze benadering onder anderen door Winsemius uitgewerkt in zijn model van een ‘beleidslevenscyclus’ (Winsemius, 1986).

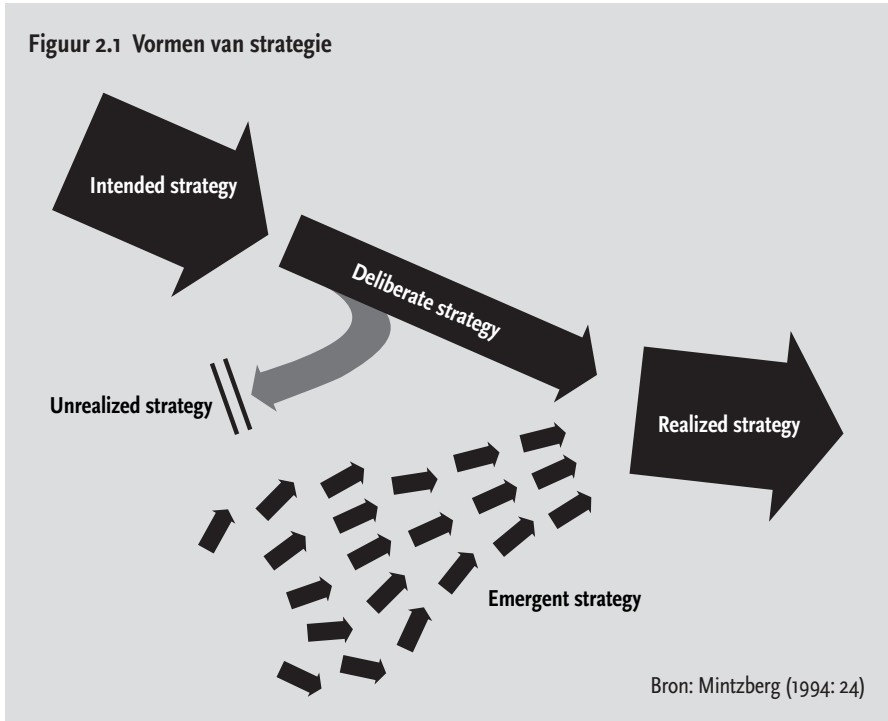
Al met al geven de tien scholen een gedifferentieerd beeld, maar de grote tegenstelling blijft die tussen ‘deliberate’ en ‘emergent’, met als onderscheidend criterium vooral de ont-, respectievelijk erkenning van het element van leren en aanpassen. De verschillende scholen zijn daarbij ‘variëaties op een thema’.

2.3.2 Strategievorming als emergent proces

Omdat deze studie inzicht wil bieden in het feitelijk verloop van processen waarin een strategische beleidsverandering tot stand komt, gaan we nader in op de literatuur die strategievorming ziet als emergent proces. Juist in deze literatuur is steeds de centrale vraag niet hoe strategieën geformuleerd worden (‘formulation’), maar hoe ze daadwerkelijk – in de praktijk – vorm krijgen (‘formation’) (Mintzberg, 1994:26).

Mintzberg onderscheidt emergente strategieën van bedoelde (‘intended’), gerealiseerde, niet-gerealiseerde en vooral van ‘deliberate’ strategieën. Ter verduidelijking: organisaties kunnen een bedoelde (‘intended’) strategie hebben (vaak als plan). Bedoelde strategieën die geheel gerealiseerd worden zijn ‘deliberate’ strategieën; worden ze niet verwezenlijkt, dan gelden ze als niet-gerealiseerde strategieën. Als echter in het geheel van genomen beslissingen en acties een patroon te zien is dat niet van te voren bedacht of bedoeld was, is er sprake van een emergente strategie. Afzonderlijk genomen kleine beslissingen kunnen dus uiteindelijk wél een strategie opleveren (Mintzberg c.s., 1998:11).

‘Deliberate’ strategieën veronderstellen (volledige) beheersing van omstandigheden. Omdat in de praktijk van het openbaar bestuur volledige beheersing echter zelden voorkomt, zal het strategieproces vrijwel altijd een emergent karakter hebben. De mate van ‘emergentie’ kan uiteraard verschillen. Anders dan de ontwerp-benaderingen beweren, hoeft een strategie niet de uitkomst van de acties van een centrale leider of managementteam te zijn,



maar kan ze ook ontstaan in de interactie tussen een groot aantal actoren, waarin zich een patroon ontwikkelt. Er zijn tal van manieren waarop een emergente strategie of consistent patroon van handelen zich kan vormen. Het begin van de strategie(vorming) kan liggen binnen de organisatie, maar ook bij actoren in haar omgeving (Mintzberg c.s., 1998:189-195).

2.3.3 Leren

Wie 'emergent' tot in het extreme doortrekt, zegt eigenlijk dat het er niet toe doet wat organisaties willen en bedenken. 'Alles is emergent' wil zeggen: alles is ongepland en onbedoeld, maar achteraf kun je misschien een patroon in de chaos zien. Het element van intentie of wil verdwijnt dan geheel uit het zicht. Een iets gematigder en naar mijn mening realistischer opvatting erkent dat veel emergent is en dat niet alles beheersbaar is, maar dat er nog wel een intentie is om iets te bereiken (zie ook Scharpf, 1997:19-22). In deze opvatting van emergente strategie-ontwikkeling is leren belangrijk. Leren gebeurt op het snijvlak van denken en handelen, als actoren nadenken over wat ze hebben gedaan. Leren veronderstelt reflexiviteit, het vermogen om over zaken na te denken (Weick, 1979; In 't Veld, 1997:53-56). Weick heeft benadrukt dat management onlosmakelijk verbonden is met het verlenen van betekenis aan ervaringen uit het verleden. We doen iets, zien de gevolgen, verklaren ze of geven er betekenis aan, en gaan verder (al dan niet met aangepast handelen). Niet eerst denken en dan doen, maar omgekeerd. Zeker in een volledig nieuwe situatie staat er maar één optie open: doen. Pas daarna is er iets om op te reflecteren en valt er iets te leren (Weick, 1979:102; Mintzberg, 1994:292). Er ontstaat zo een proces van doen-denken-doen-denken et cetera. De zoge-

naamde configuratiebenadering bouwt hierop voort door te introduceren van het begrip 'derde'. Leren, en daarmee veranderen, wordt mogelijk door confrontatie met een derde. Die derde kan een derde actor (bijvoorbeeld een nieuw persoon) zijn, een derde interactieregel (normen over de omgang in de interactie) of een derde werkelijkheidsdefinitie (Termeer, 1993:29-30).

De notie van leren keert zich dus tegen de scheiding van denken en doen, van beleidsformulering en beleidsuitvoering.⁶ Die scheiding is volgens Mintzberg een fundamentele denkfout van de ontwerpbenaderingen van strategievorming. De dichotomie beleid-uitvoering moet volgens Mintzberg uiteenspatten in twee mogelijke richtingen:

- de strateeg voert uit: dat betekent centraliseren, de leider bemoeit zich uitdrukkelijk met de uitvoering en volgt wat daar gebeurt; dit komt overeen met de eerdergenoemde 'entrepreneurial' of visieschool;
- de uitvoerders worden strategen: de 'werkvloer', de medewerkers 'onder' in de organisatie (grassroots) bepalen de koers; een decentraal model (Mintzberg, 1994:286-287).

In beide gevallen worden denken en doen, praktijk en reflectie sterker op elkaar betrokken. Dat staat haaks op het idee dat strategie-ontwikkeling iets is wat van los van de 'waan van de dag' moet geschieden. Mintzberg wijst in dit kader bovendien op het belang van 'zachte informatie': juist door het contact met de (uitvoerings)praktijk en met de externe omgeving krijgen managers toegang tot informatie die veel rijker en eerder beschikbaar is dan de geaggregeerde managementinformatie die zij uit het geformaliseerde informatiesysteem van hun organisatie of uit onderzoek krijgen. En juist deze zachte, vaak mondelinge en soms zelfs niet uitgesproken ('tacit') informatie blijkt in de praktijk bepalend voor de beslissingen die managers nemen. 'In touch' blijven met de omgeving en de uitvoering is daarom heel belangrijk. Tot die 'zachte' analyse behoort ook de intuïtie van managers/strategen. Zeker in de meer rationele ontwerpbenaderingen geldt intuïtie als verdacht; in de praktijk van strategievorming blijkt intuïtie echter van groot belang. Creativiteit is ondenkbaar zonder intuïtie. Intuïtie gaat vaak aan taal vooraf: voor we iets onder woorden kunnen brengen, weten we intuïtief al wat er gaat of moet gebeuren. Intuïtie is niet irrationeel, er is zelfs een 'logica van het gevoel', om de titel van Cornelis' bekende boek aan te halen (Mintzberg, 1994:191; Cornelis, 2000). Bij besluitvorming gaat het niet zozeer om analyse als wel om synthese, waarbij ook intuïtie, 'judgment' en 'zachte informatie' een rol spelen (Mintzberg, 268-269; 303-321).

2.3.4 Strategievorming en (bureau)politiek

Waar strategieontwikkeling in de ontwerpbenadering geacht wordt zich als planningsproces binnen de kaders van het formele, hiërarchische gezagssys-

Tabel 2.2 Succes en falen van strategieën

		Intended strategy realized?	
		Yes	No
Realized strategy successful?	Yes	Deliberate success (hurrah for rationality)	Emergent success (hurrah for learning)
	No	Failure of deliberateness (efficient but not effective)	Failure of everything (try again)

Bron: Mintzberg (1994: 360)

teem te voltrekken, blijkt strategie in de praktijk vaak tot stand te komen onder allerlei invloedsposingen die zich van de formele bevoegdheidsverdeling niets of nauwelijks iets aantrekken. In die zin hanteert Mintzberg de term politiek: "(...) it is surprising how much important strategic change in large organizations is initiated by political activity. Our conclusion is that politics, like intuition, can be a viable and, in some circumstances, preferable alternative to formal planning in promoting change." (Mintzberg, 1994:201) Echte strategische verandering vereist vaak het ter discussie stellen van diepgewortelde denkbeelden, en dat gaat veelal via 'politiek' (in de zin van macht en invloed, bureaupolitiek) buiten de formele kaders om. Mintzberg noemt het voorbeeld van een groep jonge honden ('young Turks') die hun ideeën buiten hun directe managers om direct bij het bestuur of bij de buitenwereld bekend maken (Mintzberg, 1994:201).

2.3.5 Conclusie

Vooralsnog luidt de conclusie dat strategieën zelden volledig tot stand komen volgens de modellen van de ontwerpbenadering. Daar waar sprake is van afwezigheid van volledige beheersing (vanwege onzekerheid, complexiteit, afhankelijkheid, dynamiek), zijn strategieën vrijwel altijd emergent, althans voor een aanzienlijk deel. Strategievorming geschiedt in interactieprocessen waarin actoren leren en waarin talrijke beïnvloedingsposingen plaatsvinden. Voor deze studie is de vraag of er in processen van grotendeels emergente strategieontwikkeling patronen zijn te ontdekken.

Verder biedt het begrippenapparaat van Mintzberg de mogelijkheid om in elk geval een deel van het strategievormingsproces in de case studies te typeren. De onderstaande tabel vat dat nog eens – maar op iets andere wijze – samen.

Bovendien maakt Mintzberg duidelijk dat strategische verandering niet alleen of zelfs niet zozeer een verandering op papier is ('intended strategy'), maar (ook en vooral) een verandering in de praktijk, in instrumenten, organisatie en effecten. Zo komt ook de 'implementatie' van de (intended) strategie of verandering in beeld. Voor ons onderzoek betekent dit dat we niet alleen naar intenties, naar verandering van doelstellingen zoals verwoord in nota's

en kamerbrieven moeten kijken, maar ook naar daadwerkelijke veranderingen van beleidsinstrumenten, organisatie en uitvoeringspraktijk.

2.4 Benaderingen van beleidsontwikkeling

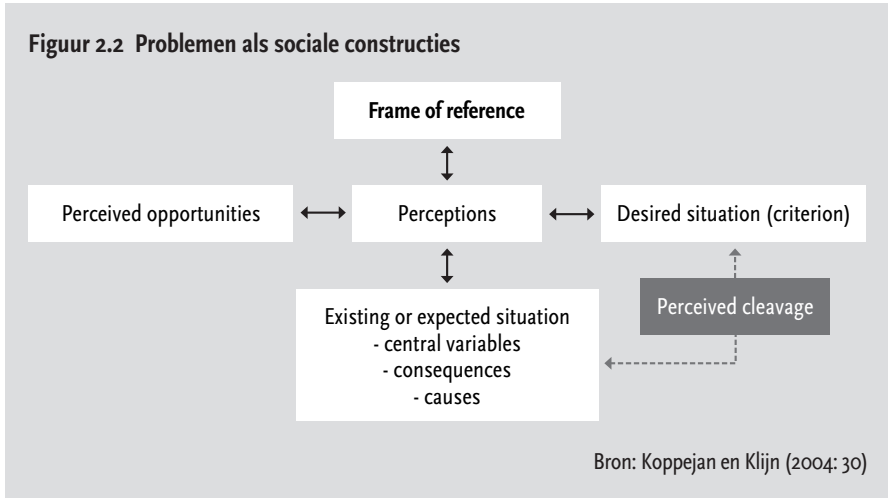
Naast de wetenschappelijke literatuur over strategievorming, die vooral in de bedrijfskunde is ontwikkeld, bestaat er een omvangrijke hoeveelheid literatuur over beleidsontwikkeling, die in deze paragraaf aan de orde komt.

2.4.1 Beleid als entiteit en beleid als werkelijkheidsconstructie

Voordat we verschillende benaderingen van beleidsontwikkeling bespreken, is het nodig nader stil te staan bij de vraag wat beleid is. Naast het hiervoor al genoemde onderscheid rationeel-synoptisch/incrementeel is een ander onderscheid van belang bij de definiëring van 'beleid': beleid als entiteit versus beleid als (proces van gezamenlijke) werkelijkheidsdefinitie. In het eerste geval kent beleid een soort harde kern, die gedurende het beleidsproces onveranderlijk is en die eenheid en continuïteit van het proces belichaamt. Op het gebied van de volkshuisvesting zou dat de samenhang tussen kosten, kwaliteit en kwantiteit van woningen kunnen zijn of de 'ijzeren driehoek' tussen huurprijsregulering, object- (dat wil zeggen woninggebonden) en subject- (dat wil zeggen: persoonsgebonden) subsidies (Van der Schaar, 1991:99). Daartegenover staat de opvatting dat beleid een werkelijkheidsdefinitie is die tot stand komt in een sociaal proces van gezamenlijke betekenisgeving van interacterende beleidsactoren (Kalders, 1998:28). Deze opvatting wortelt in de wetenschapsfilosofische overtuiging dat 'de werkelijkheid' een sociale constructie is (Termeer, 1993:24; Van Dongen, 1996:22-23; Kalders, 1998:28-30).

Dominant in het wetenschappelijke en praktische denken over beleid is de eerste opvatting: beleid als entiteit. Dat geldt ook voor de studies over het volkshuisvestingsbeleid. Maar zeker waar we de ontwikkelingen op een beleidsveld over een lange periode beschouwen, is de tweede opvatting relevant (én prikkelend). Het roept de vraag op naar de aard van een (strategische) beleidsverandering. Kalders illustreert het verschil tussen beide opvattingen met behulp van metaforen. We zijn geneigd – de eerste opvatting – beleidsprocessen te duiden in termen van een zoekproces: er is een probleem, en we gaan op zoek naar een geschikte oplossing. De veronderstelling dat er een eenduidig probleem is, blijkt echter vaak niet juist. Problemen zijn vaak meerduidelijk: verschillende partijen hebben elk hun eigen opvatting van een vraagstuk; voor de een is het een probleem, voor de ander niet. Beleidsontwikkeling is daarom niet zozeer een zoekproces, maar een 'spel om betekenis'. In navolging van Van de Donk (1993) en Hoppe (1989) omschrijft Kal-

Figuur 2.2 Problemen als sociale constructies



ders dat spel als ‘(...) het weloverwogen streven om gedeelde betekenissen en verdelingen van onzekerheden te scheppen, in stand te houden, te veranderen of op te geven’. Dat spel betreft in belangrijke mate de probleemdefinitie:

Problemen zijn slechts relevant voor beleid als zij door beleidsactoren worden geconstrueerd en als erover wordt gecommuniceerd. Problemen hebben geen beleidsmatig ‘bestaan’ als zij niet worden waargenomen en zijn pas beleidsmatig van belang als zij in beleidsgerichte discussies worden geconstrueerd. De constructie van een probleemdefinitie – als normatief onderdeel van de constructie van een werkelijkheidsdefinitie – geschiedt niet in een vacuüm, maar vindt plaats in een bepaalde historische, culturele en sociale context. Dit is de reden waarom niet alle problemen onderwerp van beleid zijn. (Kalders, 1998:42)

Ik deel de opvatting dat beleid een sociale constructie is, een werkelijkheidsdefinitie. Actoren hebben elk een beeld of perceptie van de werkelijkheid, die hun handelen stuurt. ‘Situations defined as real, are real in their consequences’.⁷ In onderlinge interactie wisselen zij die beelden uit en kan het tot een afspraak over de werkelijkheidsdefinitie komen (probleem en oplossing), en die afspraak is dan het beleid. Niettemin ben ik ook van mening dat zich ontwikkelingen aan de betrokken actoren opdringen die een eigen logica kennen en in die zin ‘autonoom’ zijn, bijvoorbeeld maatschappelijke trends als individualisering of – op het gebied van het wonen – verhuisbewegingen op de woningmarkt. Óf en hoe dergelijke ontwikkelingen gezien of gepercipieerd en gedefinieerd worden (wel of geen probleem), is echter afhankelijk van de referentiekaders van de betrokken actoren.⁸ Figuur 2.2 verduidelijkt dat. We raken hier ook aan het belangrijke thema van agendavorming: wanneer komt een vraagstuk op de beleidsagenda? Ik kom hier later op terug.

2.4.2 Benaderingen van beleidsontwikkeling

De literatuur over beleidsvorming is omvangrijk, ook de Nederlandstalige. In zijn studie naar langdurige beleidsprocessen geeft Kalders daarvan een goed

overzicht (Kalders, 1998). Dat overzicht is bruikbaar juist omdat de beleidsprocessen die in dit onderzoek worden bestudeerd, eveneens een lange duur kennen, waarbij 'lang' door Kalders op tien jaar of langer wordt gesteld.

Hoogerwerf definieert een beleidsproces als '(...) het verloop van gebeurtenissen rond een beleid (...)' of '(...) het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid' (Hoogerwerf, 1993:24). Er zijn veel pogingen gedaan om het verloop van beleidsprocessen te beschrijven en te verklaren. Kalders deelt de daaruit voortgekomen modellen in vier categorieën in:

1. Fasen: fasen-, ronden- en stromenmodel (beleidsproces als volgtijdelijke stadia);
2. Paden: nadruk op geleidelijkheid, beleidsaccumulatie, beleidserfenissen, padafhankelijkheid, onomkeerbaarheid van beleid en politieke inertie;
3. Paradigma: beleid bestaat uit lagen met verschillende stollingsgraden; beleidsparadigma meest fundamenteel; verandering via (eerste en tweede-orde) leerprocessen; reflexiviteit;
4. Paradoxen: beleid ontwikkelt zich in een polair samenspel van tegengestelde krachten, dialectiek; eerste-orde paradoxen betreffen sturing en management, tweede-orde tegengestelde waarden; strijd om alternatieve 'policy belief systems' (waarden, normen en basisideeën van beleid) tussen 'advocacy coalitions'.

Ik zou hieraan de configuratiebenadering als vijfde categorie willen toevoegen, hoewel Kalders die als van een andere orde beschouwt. De configuratiebenadering ziet beleidsprocessen als processen van interactie waarin actoren werkelijkheidsdefinities uitwisselen. Confrontatie met een 'derde' (actor, werkelijkheidsdefinitie, interactieregel) is de bron van verandering, het uitblijven daarvan zorgt voor fixatie en inertie (Termeer, 1993).⁹

De hierboven aangehaalde rationeel-synoptische benadering van beleidsontwikkeling komt vooral tot uiting in het fasenmodel. Dat model, evenals de rationeel-synoptische benadering, past bij een context waarin er een sturend centrum is dat in een hiërarchische relatie tot zijn omgeving staat. In dit model is de omgeving kenbaar en beheersbaar. Er worden doelen geformuleerd, de huidige situatie wordt in kaart gebracht, alle mogelijke alternatieven worden verkend, er valt een beslissing en de gekozen oplossing of het plan wordt uitgevoerd. Evaluatie achteraf kan leiden tot bijstelling van het plan. Van Gunsteren benadrukt de belangrijkste elementen van dit denken als hij spreekt van de 'rational-central-rule approach' (Van Gunsteren, 1976). De hiërarchische conceptie uit zich bovendien in de veronderstelde cognitieve structuur van (uitgekristalliseerd) beleid, waarbij sprake is van een hiërarchie van doeleinden en middelen: de doelboom en de beleidstheorie (Frissen, 1996:42). Doelbomen waren vooral populair aan het eind van de jaren zeventig, de hoogtijdagen van de Commissie voor de ontwikkeling van beleidsana-

Tabel 2.3 Bronnen van (strategische) beleidverandering volgens verschillende theoretische modellen

Model	Auteurs o.a.	(Strategische) verandering komt tot stand als
Fasen	Hoogerwerf	rationele keuze is gemaakt uit verschillende alternatieven o.g.v. gedegen analyse
Ronden	Teisman	partijen in rondes in onderlinge interactie tot beslissingen komen, waarbij een belangrijke beslissing als referentie geldt voor volgende ronde
Stromen	Kingdon, Koppenjan	probleemdefinitie, oplossing en voldoende politieke steun op juiste moment samenkomen (beleidsraam)
Paden	Hogwood & Gunn	evolutie, geleidelijk, als resultaat of erfenis van voorafgaand beleid dat de mogelijkheden voor verandering sterk beperkt
Paradigma	Hall; In 't Veld; Sabatier	er geleerd wordt (2e orde- of fundamenteel leren) in diepere lagen van beleid
Paradox	Morgan; Sabatier; Baumgartner & Jones	coalitie met alternatief waardensysteem sterker uit de strijd komt
Configuratie	Termeer; Van Dongen	er in doorgaande interactie confrontatie met een 'derde' plaatsvindt

Bronnen: Kalders (1998); Termeer (1993) (bewerking JK)

lyse (COBA). Het (nooit formeel vastgestelde) *Structuurschema Volkshuisvesting* bevatte zo'n doeleindenhierarchie voor het volkshuisvestingsbeleid (MVRO, 1977b; COBA, 1979). Het taalgebruik in ambtelijke nota's, (re)organisatierapporten, de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en recent de VBTB-stukken geeft aan dat het fasenmodel binnen de rijksoverheid nog steeds bijzonder dominant is.

Vrijwel alle andere modellen zetten zich af tegen dit rationeel-synoptische fasenmodel en bieden een ander beeld van beleidsprocessen. Het zijn evenzovele conceptualisering van het beleidsproces, waarbij het moeilijk is om aan te geven welk model nu meer 'waar' – in de zin van een adequate beschrijving van de werkelijkheid – is dan de andere. Afhankelijk van het analytische mes waarmee de onderzoeker de werkelijkheid bewerkt en indeelt, worden bepaalde aspecten meer en andere minder belicht. Voor ons onderzoek is van belang onder invloed van welke factoren strategische beleidveranderingen tot stand komen. Tabel 2.3 geeft aan in welke hoek die factoren in de verschillende modellen moeten worden gezocht.

Afgezien van het fasenmodel sluiten de overige modellen elkaar niet geheel uit. Weliswaar verzetten auteurs van de configuratiebenadering zich tegen het bestaan van '(harde) feiten' buiten werkelijkheidsdefinities en betichten zij de andere benaderingen van reïficatie (Termeer, 1993:31, 35), maar veel inzichten uit de configuratiebenadering laten zich uitstekend combineren met bijvoorbeeld het rondes- en het stromenmodel.

Naar mijn smaak lenen het paden-, paradigma- en paradoxmodel zich vooral goed om beleidveranderingen van enige afstand, als het ware op macroniveau te duiden. De overige modellen richten zich primair op het beleidsproces in enge zin, op de details van het proces waarin actoren met elkaar interacteren en waarin concreet beslissingen genomen worden. In die zin zijn het meer modellen van 'vlees en bloed'. Beide benaderingen zijn relevant voor dit onderzoek: de te onderzoeken beleidveranderingen (op het gebied van de volkshuisvesting) kunnen worden geduid in termen van een

paradigmawisseling of vervanging van het ene door het andere waardensysteem. Tegelijk zijn de andere modellen nodig om te begrijpen hoe die veranderingen concreet, in het beleidsproces, tot stand zijn gekomen.¹⁰

2.4.3 Lagen van beleid en beleidsverandering

Diverse auteurs onderscheiden verschillende ‘lagen’ in beleid en beleidsprocessen, op grond van de veronderstelling dat sommige elementen van beleid stabiel zijn dan andere. Vaak worden waarden, normen, assumpties en ideeën, en handelingstheorieën en instrumenten als afzonderlijke lagen aangemerkt. De diepere lagen zijn vaak normatief of ideologisch. De lagen verschillen bovendien naar bereik: ze raken alle beleidsterreinen, een specifiek terrein, een probleem of een beleidsinstrument. (Kalders, 1998:62-63). Het aardige van dit onderscheid naar lagen, is dat dit het mogelijk maakt om continuïteit en verandering met elkaar te verbinden. Het helpt ook om beleidsveranderingen te typeren. Hall (1993) spreekt van eerste-, tweede- en derde-orde beleidsveranderingen. Eerste-orde beleidsveranderingen hebben betrekking op een verandering van een beleidsinstrument, tweede-orde beleidsveranderingen betreffen een wijziging van de doeleinden en de instrumenten, en bij derde-orde veranderingen staat het hele beleid van de beleidssector ter discussie en is er sprake van een zogenaamde paradigmawisseling (Hall, 1993; De Vries, 1998:112-113). Vergelijkbaar is het onderscheid dat Sabatier maakt tussen een laag van instrumentele beslissingen en informatieverzameling, een laag die bestaat uit basisstrategieën en beleidsposities, en een diepe laag bestaande uit fundamenteel normatieve en ontologische axioma’s. Sabatier spreekt in dat laatste geval van een ‘policy belief system’: waarden, normen en basisideeën van beleid (Sabatier, 1988, aangehaald in: Kalders, 1998:62, 75 en 81). Dat komt overeen met het begrip beleidsparadigma dat Hall bezigt. Een beleidsparadigma verwijst naar een relatief consistent geheel van ideeën over beleid en beleidsproblemen dat in een beleidssector kan bestaan en dat vooral de waarden, normen en basisideeën betreft.

De zojuist genoemde auteurs veronderstellen dat als beleid niet meer goed past bij de maatschappelijke werkelijkheid en zich ‘anomalieën’ voordoen, eerst veranderingen in de minst diepe lagen zullen worden gezocht. Pas als dat onvoldoende effect heeft, is er kans op een verandering in de diepere lagen. Waarden, basisideeën en opvattingen over doeleinden van beleid zijn immers diep geworteld. Hall stelt dat lange perioden van incrementele beleidsveranderingen worden afgewisseld door korte perioden waarin een strategische verandering of paradigmawisseling optreedt. Voordat een nieuw beleidsparadigma ontstaat, moeten een accumulatie van anomalieën, experimenten met alternatieven en strijd hebben plaatsgevonden. Ook In ’t Veld (1989, 1997) heeft hierop gewezen met zijn onderscheid naar eerste- en tweede-orde leerprocessen. Door (eerste-orde)leergedrag van bestuurden neemt de

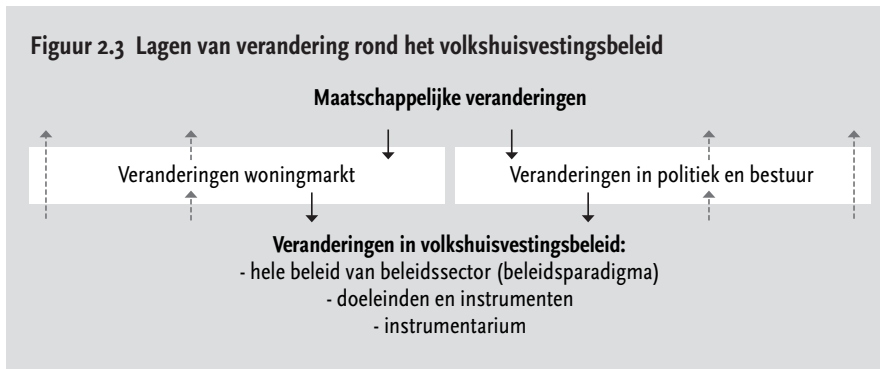
effectiviteit van beleid af. Beleidsmakers reageren (eveneens eerste-orde leren) met beleidsaccumulatie: aanvullende beleidsmaatregelen die de negatieve effecten moeten tegengaan (bijvoorbeeld verfijning van regels). De spiraal wordt doorbroken als bij bestuurders en/of bestuursinstellingen een verandering in de diepere laag van waarden, doeleinden en werkelijkheidsdefinities optreedt (tweede-orde leren). Waar Hall en In 't Veld zich richten op leerprocessen, heeft Sabatier erop gewezen dat een verandering van een 'policy belief system' niet zozeer door leren, maar door strijd tot stand komt, juist als de onderliggende waardenstelsels onverenigbaar zijn. Die strijd vindt plaats tussen 'advocacy coalitions', coalities van publieke en private actoren die een aantal basisideeën over beleid (beleidsdoelen en beleidstheorie) delen en dus elk een eigen policy belief system aanhangen. Fundamentele verandering vindt plaats als de coalitie die het alternatieve policy belief system steunt, als sterkste uit de strijd komt (Sabatier, 1988, aangehaald in: Kalders, 1998:81).

2.4.4 Agendavorming

Hiervoor gaf ik al aan dat beleid naar mijn mening een sociale constructie of werkelijkheidsdefinitie is, maar dat zich ook autonome maatschappelijke ontwikkelingen voordoen die zich als het ware aan beleidsactoren opdringen. Ook in die zin kunnen verschillende 'lagen' worden onderscheiden. Toegepast op het object van dit onderzoek: aan veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid liggen veranderingen in de samenleving ten grondslag, als een diepere laag. Waarschijnlijk zijn dit veranderingen die alle drie de onderzochte cases raken. Het gaat bijvoorbeeld om individualisering, de roep om zeggenschap, toepassingen van ICT, economische processen, en het toenemend netwerkarakter van de samenleving. Vaak, maar niet altijd, betreft dit veranderingen in de waardenoriëntaties, die hiervoor al als diepste beleidslaag zijn aange-merkt. Ongetwijfeld manifesteerden deze maatschappelijke veranderingen zich ook op het gebied van het wonen; wellicht is dat een tweede laag, die misschien ook eigenstandige veranderingen kende, los van de bredere maatschappelijke context (zoals woningmarktontwikkelingen). Ook binnen het bredere politieke of beleidssysteem doen zich veranderingen voor die ontwikkelingen in het volkshuisvestingsbeleid in gang zetten. En ten slotte doen zich veranderingen voor in de laag van het volkshuisvestingsbeleid. Binnen deze laatste laag kunnen, aan de hand van Hall's typering, ook weer verschillende 'lagen' worden onderscheiden (eerste-, tweede- en derde-orde)¹¹, schematisch weergegeven in figuur 2.3.

De wisselwerking tussen deze lagen heeft alles te maken met agendavorming. Er kan in de samenleving wel iets veranderen, maar hoe vertaalt zich dat in beleidsprocessen? De maatschappelijke verandering moet daarvoor wél op de beleidsagenda komen en door een of meer actoren worden ingebracht. Een bekend en bruikbaar analytisch onderscheid is dat tussen de

Figuur 2.3 Lagen van verandering rond het volkshuisvestingsbeleid



maatschappelijke, de politieke en de bureaucratische of beleidsagenda (De Vries, 1998:98). Tussen de verschillende agenda's bestaan allerlei relaties; interessant is wanneer en op welke wijze strijdpunten van de ene naar de andere agenda overgaan, en of en hoe die overgang beïnvloed kan worden (agendamangement). De Vries identificeert vier theoretische benaderingen van agendavorming, die grotendeels overlappen met enkele van de modellen van beleidsontwikkeling die hiervoor besproken zijn.

De barrièrebenadering, vooral uitgewerkt door Bachrach en Baratz (1970), heeft met het fasenmodel gemeen dat het een lineaire opvatting van het beleidsproces huldigt: agendavorming is de eerste fase, waarna beleidsvaststelling en implementatie volgen. Binnen het proces van agendavorming komt een strijdpunt eerst op de maatschappelijke agenda, daarna op de politieke en ten slotte op de beleidsagenda. De barrièrebenadering noemt verschillende barrières die een vraagstuk moet 'nemen' om achtereenvolgens op deze drie agenda's te komen en tot effectieve beleidsverandering te leiden: vooroordelen binnen organisaties ('mobilisation of bias'); commissies of procedures waarin een (gevoelig) strijdpunt wordt geparkeerd; de besluitvorming in politieke organen waar allerlei (coalitie)belangen spelen; en barrières in de uitvoering, als ambtenaren hun beleidsvrijheid gebruiken om een eenmaal genomen besluit niet uit te voeren. Wat betreft de vooroordelen of bias zij vermeldt dat de cultuur van een organisatie vaak bepalend is voor de manier waarop vraagstukken worden waargenomen ('framing'); als zij niet passen binnen de heersende opvattingen worden zij geweerd en zo van de agenda afgehouden.

Het stromenmodel, hierboven al beschreven, stelt dat alleen als een probleem wordt herkend, een oplossing voorhanden is en de politiek er rijp voor is – kortom, als de drie stromen elkaar raken – het mogelijk is om een onderwerp op de agenda te plaatsen en er radicale veranderingen mogelijk zijn. Zo'n situatie is een 'policy window' of 'beleidsraam' (Kingdon, 1984). Wie een onderwerp op de maatschappelijke, politieke of beleidsagenda wil krijgen, moet wachten op een beleidsraam of proberen een beleidsraam te creëren. Aanleidingen voor het ontstaan van een beleidsraam zijn onder meer toeneemende media-aandacht, de dwingende kracht van cijfers, 'spill-over' effecten uit andere beleidssectoren, crises en het gebruik van politieke symbolen, en soms gewoon toeval (Bekke, De Vries en Neelen, 1995; De Vries, 1998:108-109). Beleidsramen kunnen ook actief gecreëerd worden door publieke ondernemers die actief pogingen de drie stromen te koppelen.

De institutionele benadering sluit aan bij de hiervoor genoemde paradigmamodellen van beleidsontwikkeling. Een maatschappelijk vraagstuk dat aandacht krijgt leidt tot institutionaliseringsverschijnselen, tot het ontstaan van organisaties en beleid. Zo ontstaan beleidsgemeenschappen rond maatschappelijke kwesties (Heclo en Wildavsky, 1974; Sabatier, 1987). Zij ontwikkelen een bepaalde manier van doen, denken en voelen (conform Durkheims definitie van instituties; Zijderveld, 2000:33): een eenduidig beleidsparadigma. Er bestaat binnen de beleidsgemeenschap overeenstemming over het beleid, de beleidstheorieën en de instrumenten, en de manier waarop problemen worden benaderd. Anders gezegd: binnen een beleidsgemeenschap worden de politieke, de problemen- en de oplossingenstroom langdurig aan elkaar gekoppeld. Dit biedt stabiliteit, maar maakt beleidsgemeenschappen op den duur ook inert. Kleine aanpassingen zijn goed mogelijk. Pas onder grote externe druk komen echter onwelgevallige strijdpunten op de agenda en is een strategische beleidsverandering of beleidsomslag mogelijk (een derdeorde beleidsverandering in termen van Hall). Het beeld van een beleidsgemeenschap komt min of meer overeen met dat van een ‘ijzeren driehoek’ bestaande uit departementale beleidsambtenaren, fractiespecialisten uit het parlement en vertegenwoordigers van maatschappelijke belangenorganisaties rond een bepaald beleidsterrein. Veel beleid komt tot stand binnen het relatief gesloten circuit dat deze actoren met elkaar vormen, aldus diverse politicologische studies (zie De Vries, 1989).

De retorische benadering benadrukt het belang van taal en argumentatie. Wat er op de agenda komt, wordt mede bepaald door de manier waarop een vraagstuk wordt verwoord, hoe het wordt ge‘framed’, en welke symboliek daarbij wordt gebruikt. Daarmee kunnen actoren de agenda beïnvloeden. Wederom geldt dat de culturele achtergrond vaak bepalend is voor de probleemperceptie, en of iets wel of niet op de agenda komt.

In de voorgaande paragrafen is een groot aantal modellen van beleidsontwikkeling en agendavorming de revue gepasseerd. Het wordt tijd beleidsprocessen nader en meer in detail te bekijken. Nogmaals: inzichten uit de verschillende benaderingen van beleidsverandering laten zich goed combineren. Zo’n combinatie komt in zicht, als we het vraagstuk benaderen vanuit een analyse van de institutionele context waarbinnen beleidsprocessen plaatsvinden.

2.5 Institutionele context: beleidsvorming in netwerken

2.5.1 Beleidsvorming in netwerken: hoofdlijnen

In de bestuurskunde is het inmiddels genoegzaam bekend: beleid komt tot stand in een netwerk. De netwerkbenadering is meer dan een modegril geble-

ken; zij kan rekenen op grote steun. Ook is er sinds de jaren negentig in de bestuurskunde (weer) aandacht voor het belang van de institutionele context waarin beleid tot stand komt. Wat leert deze literatuur ons over beleidsprocessen?

De afgelopen vijftien jaar hebben diverse bestuurskundige onderzoekers in binnen- en buitenland geprobeerd een expliciet verband te leggen tussen de netwerkachtige of multi-actor context waarin beleidsprocessen spelen enerzijds en de kenmerken van die processen en het uiteindelijke beleidsresultaat anderzijds. In Nederland heeft de netwerkbenadering vooral, zij het niet uitsluitend, aandacht en uitwerking gekregen binnen de vakgroepen bestuurskunde in Rotterdam en Delft. De 'procesmanagementbenadering' kan worden gezien als een prescriptieve toepassing van inzichten uit het netwerkdenken (zie De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998).¹² In het buitenland heeft onder anderen de onderzoeksgroep rond Scharpf en Mayntz een belangrijke theoretische bijdrage aan het denken over beleidsvorming in netwerken geleverd. Dat heeft geresulteerd in een theoretisch kader dat zij het 'actor-gerichte institutionalisme' heeft genoemd (Scharpf, 1997).

De netwerkbenadering die in de bestuurskunde wordt gehanteerd, staat niet op zichzelf. Zij betreft uitdrukkelijk ook inzichten uit de sociologie, politicologie en – vooral Scharpf – de economische wetenschap (welvaartstheorie, transactiekostenbenadering, principal-agenttheorie).

Beleidsnetwerken kunnen worden gedefinieerd als '...patronen van interactie tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's' (De Bruijn e.a., 1993:19). Vergelijkbaar is de definitie van Koppenjan en Klijn die netwerken opvatten als 'min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen, en die gevormd, onderhouden en veranderd worden door een serie spelen' (Koppenjan en Klijn, 2004:69-70). Elders definiëren De Bruijn en Ten Heuvelhof een netwerk als '... een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:32). Het beeld van een netwerk wordt doorgaans afgezet tegen het beeld van een hiërarchie, om vervolgens duidelijk te maken dat sturing en besluitvorming in netwerken wezenlijk verschillen van sturing en besluitvorming in een hiërarchische situatie. Anders dan in een hiërarchie is in een netwerk sprake van pluriformiteit en variëteit (aan actoren, belangen, probleempercepties, machtsmiddelen), wederzijdse (in plaats van eenzijdige) afhankelijkheid tussen de actoren, (de mogelijkheid van) geslotenheid van actoren voor de stuursignalen van de sturende actor, en dynamiek in plaats van (vooral) stabiliteit (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:30-31).¹³ Vaak worden deze kenmerken negatief beoordeeld, omdat zij de mogelijkheden van doelbereiking voor de sturende actor zouden belemmeren. Vanuit een ander perspectief kunnen ze

Tabel 2.4 Vergelijking besluitvorming in hiërarchie en netwerk

Besluitvorming in een hiërarchie	Besluitvorming in een netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van deel-activiteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel, gedragen zich loyaal en zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing	Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch; bij probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers
Duidelijk begin- en eindpunt	Geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Probleem → oplossing	Oplossing ↔ probleem

Bronnen: De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 45), De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld (1998: 24)

echter net zo goed als kansen gezien worden. Als gevolg van de structuurkenmerken van een netwerk verlopen besluitvorming en beleidsprocessen anders dan in een hiërarchische context:

Besluitvorming in netwerken vertoont daarom een grote mate van grilligheid of ongestructureerdheid, zowel naar inhoud als naar tijd. Inhoudelijke grilligheid wil zeggen dat de inhoud van een probleem en een oplossing voortdurend verschuiven en dat de oplossing vaak de probleemdefinitie bepaalt. Tijdens het beleidsproces zijn problemen en oplossingen niet stabiel, er kunnen nieuwe problemen en oplossingen worden toegevoegd, terwijl andere kunnen verdwijnen. Ook de betrokkenheid van actoren bij de besluitvorming is dynamisch; actoren komen en gaan. Temporele grilligheid betekent dat de besluitvorming vaak geen duidelijk begin- en eindpunt kent, niet netjes in fasen, maar in ronden verloopt. Besluitvorming lijkt afgerond, maar er kan zó weer een nieuwe 'ronde' worden geopend als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, nieuwe informatie of omdat een van de partijen de problematiek herdefinieert (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:48; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998:25).¹⁴

Wie vanuit een rationeel, volgtijdelijk perspectief redeneert, zal grilligheid als negatief beschouwen. Maar ook hier geldt dat grilligheid ook mogelijkheden biedt: er kunnen zich voor partijen plotseling kansen op doelrealisatie voordoen ('serendipiteit') en verliezers kunnen zich troosten met de gedachte dat een volgende, nieuwe ronde vaak nieuwe kansen biedt.

Als grilligheid zo kenmerkend is voor beleidsprocessen in netwerken, waaruit bestaat besluitvorming dan? In navolging van onder anderen Kingdon (1984) en Koppenjan (1993) (stromenmodel) geven De Bruijn en Ten Heuvelhof aan dat besluitvorming in netwerken bestaat in het tot stand brengen van een koppeling van problemen, oplossingen en actoren. Een dergelijke koppeling houdt een bepaalde tijd stand, waarna de elementen weer ontkoppeld worden. In beleidsprocessen worden voortdurend pogingen tot koppeling en ontkoppeling van deze drie stromen gedaan. Dat betekent dat een 'beleidsomslag' of strategische beleidsverandering eigenlijk een overgang is van de ene – min of meer stabiele – combinatie van problemen/probleemdefinities, oplossingen en actoren naar een andere.

Grilligheid duidt op de ongestructureerdheid en geringe voorspelbaarheid van het verloop van beleidsprocessen. Maar als dat de belangrijkste regelmaat is in besluitvormingsprocessen in netwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:48), is dan het zoeken naar patronen in dergelijke besluitvormingsprocessen – wat in deze studie beoogd wordt – niet bij voorbaat ijdel? Zo hopeloos is het niet; er zijn elementen of factoren te vinden die iets zeggen over de kansen op succesvolle koppeling dan wel ontkoppeling van problemen, oplossingen en actoren. We hebben het dan over strategieën of intelligente acties die actoren kunnen ondernemen om de kans op een dergelijke koppeling en waar nodig ontkoppeling te vergroten en zo de mogelijkheid van succesvolle beleidsverandering te bevorderen.

De belangrijkste kenmerken van besluit- of beleidsvorming in een netwerkcontext zijn hierboven beknopt en op hoofdlijnen aangeduid. Maar dat ging met zevenmijlslaarzen. Daarom nu een pas op de plaats: een aantal zaken verdient nadere bespreking. We doen dat vooral aan de hand van het werk van Scharpf (1993;1997) en een recent werk van Koppenjan en Klijn (2004). De netwerk-literatuur is omvangrijk. De studies van Scharpf en vooral die van Koppenjan en Klijn omvatten al deze literatuur en integreren haar in een omvattend theoretisch kader.

2.5.2 De structurele kant van netwerken: het netwerk als institutionele context

Doorgaans wordt het beeld van een netwerk geplaatst tegenover dat van een hiërarchie. Toch is dat enigszins beperkt; de hiërarchische organisatie is niet de enige referentie waartegen het netwerk kan worden afgezet. Als we een netwerk opvatten als een sociaal systeem of institutioneel verband, dan komen ook andere referenties in beeld. Sociale systemen verschillen in de mate van integratie (Van Dongen, 1996:91-92). Scharpf onderscheidt in dit verband vier basale institutionele contexten: ‘anarchische velden’ of minimale instituties, netwerken, democratische organen en hiërarchische structuren. Het zijn evenzovele contexten waarin collectief handelen – wat beleidsprocessen in de kern zijn – plaatsvindt.

- In ‘anarchische velden’ is er geen structuur, het is een context zonder instituties, waarin interacties tussen actoren plaatsvinden zonder dat er voorafgaande relaties of verplichtingen tussen hen bestaan. Binnen natiestaten komen anarchische velden zelden voor, maar is er sprake van ten minste minimale instituties als een wettelijk stelsel of rechtssysteem. Burgerlijk recht, strafrecht, het contractrecht en eigendomsrechten zijn voorbeelden daarvan. Zij vormen onder meer de minimale institutionele voorwaarden voor het functioneren van markten (Scharpf, 1997:98).
- Bij ‘verenigingen’, ‘constituencies’ of ‘vertegenwoordigende vergaderingen’, kortweg democratische organen, hebben de individuele leden afgesproken

dat er collectief bindende beslissingen genomen kunnen worden, zelfs als die tegen de belangen van individuele leden ingaan. Bepaalde hulpbronnen of middelen zijn gecollectiviseerd, keuzen worden gemaakt op het niveau van het collectief, maar het is een bottom-up institutie waarin gekozen bestuurders uiteindelijk de belangen en voorkeuren van de leden dienen (Scharpf, 1997:56; 151).

- 'Hiërarchische organisaties en de staat' vormen de meest geïntegreerde institutionele setting. Ook hierin kunnen collectief bindende beslissingen genomen worden, maar dat kan zelfs zonder dat de 'leden' daar iets over te zeggen hebben, ze kunnen top-down worden opgelegd. De hiërarchische leider of superieur beslist.
- De institutionele context van het netwerk kan worden gepositioneerd tussen die van anarchische velden en democratische organen in. Een netwerk is, zoals hiervoor al vermeld, '... een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen.' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:32). Het bestaan van min of meer permanente relaties tussen de actoren die het netwerk vormen, betekent dat de actoren elkaar (leren) kennen, waardoor (strategisch) gedrag voorspelbaarder wordt en er vertrouwen kan ontstaan. Netwerkrelaties zijn daarom te zien als 'sociaal kapitaal' (Scharpf, 1997:137 in navolging van Putnam 1993). De wederzijds afhankelijke actoren hebben langere tijd met elkaar te maken (Scharpf spreekt van een langere 'shadow of the future') en omdat zij nauwe relaties onderhouden is de zichtbaarheid of transparantie van hun gedrag groter dan in anarchische velden of de markt. Beide mechanismen matigen het gedrag van actoren; zij zullen rekening houden met de belangen van anderen. De (mate van) aanwezigheid van netwerkrelaties schept voor de actoren een kansen- en machtsstructuur waarbinnen interacties en transacties plaatsvinden.

Scharpf verfijnt de institutionele categorie 'netwerk' verder door een onderscheid te maken tussen zichzelf organiserende of onderhandelingsnetwerken, (normatieve of onderhandelings)regimes en 'joint decision systems'. Onderhandelingsnetwerken zijn informele, zichzelf organiserende structuren die ontstaan uit vrijwillige dyadische interacties, dat wil zeggen interacties tussen twee actoren. Regimes zijn doelbewust gecreëerde normatieve kaders voor onderhandelingen tussen een formeel vastgestelde verzameling actoren die expliciet hebben afgesproken om bepaalde belangenposities van andere partijen te respecteren, bepaalde inhoudelijke doelen na te streven en daarbij bepaalde procedures te zullen volgen. Te denken valt hierbij aan CAO-onderhandelingen tussen overheid, werkgevers en werknemers of een regeerakkoord. 'Joint decision systems' zijn constellaties waarin partijen fysiek dan wel wettelijk niet in staat zijn hun doelen via eenzijdige actie te bereiken en waarin gezamenlijke actie afhankelijk is van de instemming tussen alle

betrokken partijen (unanimiteit). Een public private partnership en bepaalde EU-beleidsterreinen zijn hiervan voorbeelden (Scharpf, 1997:136-141).

Kortom, een netwerk kan als institutionele context zowel worden gepositieerd tegenover een (klassieke) hiërarchie als tegenover een losse, anarchische verzameling actoren. Bij de eerste vergelijking valt de relatieve autonomie van individuele actoren op, bij de tweede vergelijking juist de verbondenheid tussen de actoren. De verfijning die Scharpf aanbrengt laat zien dat netwerken voorts kunnen variëren in de mate waarin zij geïntegreerd zijn. Dat wordt bevestigd door het werk van andere auteurs, die daarvoor echter andere labels hanteren. Aan het ene uiterste vinden we bijvoorbeeld de hechte ‘beleidsgemeenschappen’ zoals omschreven door Hecló en Wildavsky (1974) en Sabatier (1987), aan het andere de nogal losse ‘issue networks’ (Hecló, 1978).

2.5.3 De procedurele kant van netwerken: het netwerk als coördinatiemechanisme

Hierboven is de structurele of institutionele kant van het netwerkconcept aangegeven. Opvallend en enigszins verwarrend is echter dat het netwerk in de literatuur ook als sturings- of coördinatiemechanisme wordt geduid. Zo luidt de ondertitel van het recente werk van Koppenjan en Klijn (2004): ‘a network approach to problem solving and decision making’. Probleemoplossing en besluitvorming kunnen volgens deze en andere auteurs met een specifieke benadering – de ‘netwerkbenadering’ – worden aangepakt. Deze benadering wordt als alternatief gepresenteerd voor de ‘traditionele’, rationeel-synoptische, ontwerpgerichte ‘command and control’-benadering. Ook de VROM-raad voegt zich in dit gebruik door te spreken over hiërarchische sturing en netwerksturing (VROM-raad, 1998). Het gaat hier niet zozeer om de structurele, maar om de procedurele kant van het netwerkconcept. Scharpf (1997) stelt echter voor om voor beide aspecten eigen termen te hanteren. Het structurele aspect noemt hij de institutionele context (zie hiervoor), de procedurele kant noemt hij de ‘mode of interaction’, de interactiemodus. We zouden in plaats van interactiemodus ook kunnen spreken van coördinatiemechanisme. Het onderscheid van Scharpf is relevant, omdat hij laat zien dat sommige coördinatiemechanismen wel mogelijk zijn in de ene, maar niet in de andere institutionele context. De term ‘netwerk’ reserveert Scharpf voor een specifieke institutionele setting. Het bijbehorende (maar niet exclusieve) coördinatiemechanisme is de onderhandeling of de onderhandelde overeenstemming (‘negotiated agreement’). Daarnaast onderscheidt Scharpf de coördinatiemechanismen eenzijdig handelen, meerderheidsbesluitvorming en hiërarchische sturing.

- Eenzijdig handelen (‘unilateral action’) is de minimale interactiemodus. Hierop kunnen actoren altijd terugvallen. In anarchische velden is het de enige optie. Actoren ondernemen eenzijdig actie zonder daarover overleg te

voeren met andere actoren. Varianten hiervan zijn zogenaamde non-coöperatieve spelen, wederzijdse aanpassing en negatieve coördinatie. Non-coöperatieve spelen gaan uit van eenzijdig handelen waarbij actoren volledige kennis hebben van de voorkeuren en strategische opties van alle andere actoren. Realistischer is het principe van wederzijdse aanpassing, waarbij actoren worden verondersteld eveneens hun eigen belang na te streven maar uitsluitend hun eigen voorkeuren en opties te kennen. Zij reageren op elkaar en zullen actie ondernemen als zij denken daardoor hun baten te vergroten. Door deze stappen zal doorgaans een evenwichtssituatie ontstaan. Als er minimale instituties aanwezig zijn die de bestaande belangen van partijen beschermen, zal eenzijdig handelen het karakter krijgen van negatieve coördinatie. Degene wiens belang wordt geschaad door het eenzijdig handelen van een andere actor, heeft een veto-positie. Actoren anticiperen daar al op: Scharpf noemt dat negatieve coördinatie. Dit is vaak het karakter van interdepartementale beleidsafstemming.

- Onderhandelingen die kunnen leiden tot vrijwillige overeenkomsten zijn een volgende, verdergaande vorm van coördinatie ('negotiated agreement'). Het probleem hierbij is echter dat de transactiekosten om tot onderhandelde overeenkomsten te komen, vaak hoog zijn en exponentieel stijgen met het aantal actoren. Bovendien staan onderhandelaars voor het dilemma dat creativiteit, openheid en vertrouwen tussen actoren nodig zijn om hun gezamenlijke nut of welvaart te verhogen (productie), maar dat verdelingsvraagstukken die vaak ook een rol spelen, de actoren prikkelen tot geslotenheid en strategisch gedrag. In dit licht onderscheidt Scharpf vier typen onderhandelingen: 'spot contracts', verdelend onderhandelen, 'probleemoplossing' en positieve coördinatie. Een voor dit onderzoek relevante manier van onderhandelen over verdelingsvraagstukken is het onderhandelen door het koppelen van onderwerpen of het creëren van 'package deals'. Actoren kunnen het vraagstuk koppelen aan een ander beleidsvraagstuk, waardoor de 'range' aan problemen en oplossingen groter wordt en 'package deals' in zicht komen (Scharpf, 1997:129-130; zie ook De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Daar waar zowel productie als verdelingsvragen in het overleg en de onderhandelingen betrokken worden, spreekt Scharpf van 'positieve coördinatie'. Dit is buitengewoon veeleisend; vaak is een procedurele scheiding tussen de behandeling van productie- en verdelingskwes-ties nodig. Het feit dat partijen in de toekomst, bij volgende gelegenheden of rondes, weer met elkaar te maken hebben, kan echter soms betekenen dat partijen bereid zijn tijdelijk een verlies te nemen.
- Stemmen via de meerderheidsregel is een coördinatiemechanisme dat in democratisch gekozen organen een belangrijke rol speelt. Dit coördinatiemechanisme maakt het mogelijk dat collectief bindende beslissingen worden genomen. Scharpf, maar ook diverse andere auteurs, hebben erop gewezen dat een strikte toepassing van dit mechanisme gevaren kent,

Tabel 2.5 Coördinatiemechanismen en institutionele contexten

Coördinatiemechanisme	Institutionele context			
	Anarchisch veld (en minimale instituties)	Netwerk	Democratisch orgaan	Hiërarchische organisatie
Eenzijdig handelen	X	X	X	X
Onderhandelde overeenstemming	(X)	X	X	X
Stemmen bij meerderheid	-	-	X	X
Hiërarchische sturing	-	-	-	X

(X) Onderhandelde overeenstemming soms (toch) mogelijk.

Bron: Scharpf (1997: 47) (bewerking JK)

onder meer dat het de belangen van (ook grote) minderheden teveel kan schaden. Bovendien zijn er problemen bij de aggregatie van individuele preferenties van kiezers (intransitiviteit). Een belangrijke remedie daartegen is het principe van machtscheiding of geïnstitutionaliseerde checks and balances. Niettemin zijn de democratische beslisregels zoals het stemmen bij meerderheid, een belangrijk coördinatiemechanisme.

- In navolging van Simon (1957) en March en Simon (1958) definieert Scharpf hiërarchische sturing als een coördinatiemechanisme waarin de ene actor in staat is om de keuzen van de andere actor voor te schrijven, of – preciezer – om enkele van de beslissingspremissen van de andere actor te bepalen. Deze mogelijkheid kan enerzijds gebaseerd zijn op het superieure vermogen van de eerste actor om beloningen te bieden of met ernstige ontberingen te dreigen en anderzijds op legitiem hiërarchisch gezag. Die legitimiteit kan, zoals Weber heeft aangegeven, berusten op traditie of religie, charisma of legaliteit (wet). Hiërarchische sturing is dus uitoefening van eenzijdige macht die de keuzevrijheid van andere actoren (nagenoeg) elimineert. De mate waarin sancties opgelegd kunnen worden, bepaalt de kracht van dit coördinatiemechanisme.

2.5.4 Verhouding tussen institutionele context en coördinatiemechanisme

Het belang van het onderscheid tussen institutionele context en coördinatiemechanisme (of interactiemodus) wordt duidelijk, als we kijken naar tabel 2.5, die het verband tussen beide toont. De tabel, ontleend aan Scharpf, laat zien welke coördinatiemechanismen passen bij de diverse institutionele contexten.

Coördinatiemechanismen verschillen in de eisen die zij stellen aan de institutionele context waarin zij gebruikt kunnen worden. Niet in ieder type institutionele context zijn de vier coördinatiemechanismen mogelijk. Maar evenmin bestaat er een één-op-éénrelatie tussen beide, in die zin dat elk coördinatiemechanisme uitsluitend is gekoppeld aan een specifieke institutionele structuur en vice versa. Eenzijdig handelen is in alle institutionele settings

mogelijk (zelfs in hiërarchische organisaties, hoewel dat daar formeel verboden kan zijn). In een anarchische context zijn hogere vormen van interactie of coördinatie uitgesloten, hoewel er bij aanwezigheid van minimale instituties via onderhandeling wel vrijwillige overeenstemming bereikbaar is. Dat laatste is ook goed mogelijk in netwerken, maar een vorm van coördinatie waarmee collectief bindende beslissingen zonder de instemming van alle afzonderlijke leden van het netwerk kunnen worden genomen, is daarin niet mogelijk. Aan het andere eind van het spectrum vinden we de context van het hiërarchische gezag. Dat is de enige structuur waarbinnen het mogelijk is om via hiërarchische sturing of bevel beslissingen af te dwingen. Maar een hiërarchische context, zoals een bureaucratische organisatie, laat ook de drie andere typen van interactie of coördinatie toe. Zo komen veel beslissingen in organisaties tot stand door overleg en onderhandeling. We komen hier later op terug.

2.6 Beleidsvorming in netwerken

2.6.1 Onzekerheid in drievoud

We hebben beleidsnetwerken zowel structureel (netwerk als institutionele context) als procedureel (coördinatiemechanismen) gepositioneerd. Wat betekent dit nu voor concrete beleidsvraagstukken en beleidsprocessen? Hoe komen die tegen de achtergrond van institutionele context en beschikbare coördinatiemechanismen tot stand? We bespreken dat aan de hand van een indeling van Koppenjan en Klijn (2004). Het vertrekpunt voor hun analyse is de beleidsvorming ten aanzien van complexe maatschappelijke problemen die noodzakelijkerwijs in een multi-actor of netwerkachtige context geschiedt. Actoren hebben daarbij te maken met een grote mate van onzekerheid, die verder gaat dan uitsluitend onzekerheid over inhoudelijke ontwikkelingen (die in een klassiek-hiërarchische context de enige bron van onzekerheid zijn). Koppenjan en Klijn onderscheiden drie vormen van onzekerheid: inhoudelijk, strategisch en institutioneel.

Inhoudelijke of cognitieve onzekerheid

Beleidsproblemen, zeker complexe, gaan altijd gepaard met onzekerheid over de inhoud. De kennis over oorzaken van problemen, toekomstige ontwikkelingen en gevolgen van beleidsopties is beperkt. Maar bij complexe problemen in netwerken heeft deze inhoudelijke of cognitieve onzekerheid een extra dimensie. Actoren in een netwerk hebben elk een eigen referentiekader waarmee zij situaties waarnemen en beoordelen. Probleempercepties lopen daardoor uiteen. Deze percepties laten zich vaak slechts moeilijk veranderen omdat er diepgewortelde normatieve overtuigingen achter schuilgaan. Dat verklaart de soms hoge mate van geslotenheid van actoren voor nieuwe

informatie en andere opvattingen. Echte uitwisseling of leren vindt dan niet plaats en zo kunnen cognitieve fixatie, cognitieve stagnatie of een 'dialogo van doven' ontstaan: men praat langs elkaar heen. Meer informatie is vaak geen oplossing, integendeel: nieuwe, afwijkende informatie wordt betwist, er is sprake van 'contested knowledge'. Naast een gebrek aan kennis is vooral de overmaat aan ambiguïteit een probleem (Koppenjan en Klijn, 2004:37, in navolging van March en Olson, 1976 en 1989; Van Eeten, 1999).

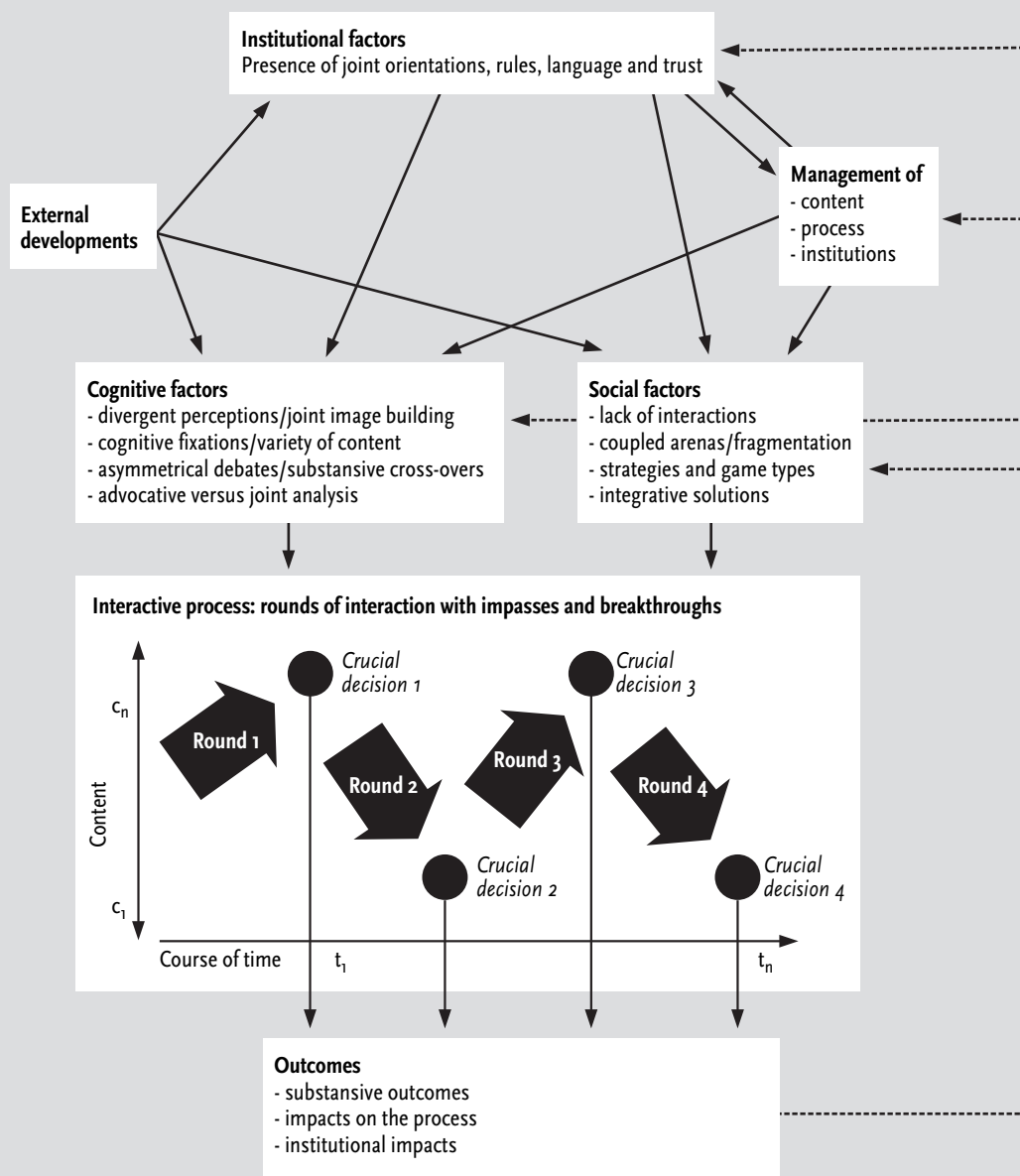
Strategische onzekerheid

Voor de realisering van hun doelen zijn actoren in een netwerk afhankelijk van elkaar. Maar zij kunnen elkaars (strategisch) gedrag nooit geheel voorspellen. Het handelen van actoren wordt bepaald door hun percepties. Omdat actoren elkaars percepties vaak niet goed kennen, is het voor elk van hen onduidelijk welk gedrag de andere actoren zullen vertonen, aldus Koppenjan en Klijn (2004:7). Bovendien is niet duidelijk wat het resultaat van de interacties van de verschillende strategische handelingen zal zijn. Uiteraard is de mate van deze strategische onzekerheid mede afhankelijk van de hechtheid of homogeniteit van het netwerk en de mate van vertrouwen die er tussen de actoren bestaat: hoe hechter het netwerk (dat wil zeggen: hoe beter de actoren elkaar kennen) en hoe groter het vertrouwen, des te voorspelbaarder zal het gedrag van actoren voor elkaar zijn en des te geringer de strategische onzekerheid (Scharpf, 1997:137-138; Koppenjan en Klijn, 2004: 70-71). Scharpf is overigens van mening dat de voorspelbaarheid van strategisch gedrag vaak vrij aanzienlijk is, omdat het in beleidsprocessen doorgaans om samengestelde, dat wil zeggen collectieve en 'corporate' actoren gaat en niet om individuen. Verondersteld mag worden, aldus Scharpf, dat de rationaliteit van het gedrag van dergelijke actoren groter is. Bovendien wordt de voorspelbaarheid van hun gedrag vergroot door de institutionele verbanden waarvan zij deel uitmaken en waarin bepaalde stabiele waarden en opvattingen domineren (Scharpf, 1997:58). Niettemin erkent ook hij dat het gedrag van actoren niet geheel voorspelbaar is. De strategische onzekerheid neemt voorts toe door het gefragmenteerde karakter van beleidsprocessen: de interacties tussen beleidsactoren vinden plaats in verschillende arena's, die verschillen in samenstelling, tijd en onderwerp. Die arena's kunnen zich binnen hetzelfde netwerk bevinden, maar ook daarbuiten of op de grens van twee netwerken. Omdat beslissingen in de ene arena gevolgen kunnen hebben voor de interacties in andere arena's, vergroot dat de strategische onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004:50-55).

Institutionele onzekerheid

De actoren die bij een (complex) beleidsprobleem betrokken zijn, hebben elk hun eigen institutionele achtergrond: publiek of privaat, Rijk of gemeente, beleidsvoorbereidend of beleidsuitvoerend, enzovoort. De institutionele ach-

Figuur 2.4 Conceptueel schema: probleemoplossing als een beleidsspel in een netwerkcontext



Bron: Koppelman en Klijn (2004: 121)

tergrond omvat vaak een diepeworteld waardenstelsel vanwaaruit actoren de werkelijkheid waarnemen en beoordelen en dat hun handelen stuurt. Daar waar actoren elkaar niet goed kennen, kunnen die achtergronden botsen, zeker als zij niet weten hoe hiermee in het beleidsproces zal worden omgegaan. Dat uit zich onder meer in onzekerheid over omgangsvormen en het gebruik van een verschillend vocabulaire. In hechte, homogene beleidsnet-

werken zal de institutionele onzekerheid beperkt zijn, maar waar netwerken losser zijn of actoren uit verschillende netwerken in een beleidsproces elkaar ontmoeten (wat bij complexe problemen vaak het geval is), is deze vorm van onzekerheid veelal aanzienlijk (Koppenjan en Klijn, 2004:66-89).

Instituties kunnen een belemmering voor effectieve probleemoplossing zijn als zij hun langste tijd hebben gehad en niet meer aansluiten bij de nieuwe situatie. Oude vertrouwde denkbeelden, routines, omgangsvormen en beleidsinstrumenten voldoen niet meer, maar er zijn nog geen nieuwe beschikbaar. Ook dat vergroot de institutionele onzekerheid, zij het dat dit aspect niet beperkt is tot netwerken.

Het moge duidelijk zijn dat de aard en mate van onzekerheid bij beleidsprocessen in netwerken fors afwijken van die in een klassiek-hiërarchische organisatie. De inhoudelijke onzekerheid is daar beperkt tot een kennisprobleem over de meest adequate beleidstheorie; de eenheid van denken (cultuur) en het systeem van hiërarchische bevoegdheden (structuur) elimineren de institutionele, respectievelijk de strategische onzekerheid.

Figuur 2.4 laat zien hoe factoren met betrekking tot inhoudelijke of cognitieve, strategische en institutionele onzekerheid zich tot elkaar verhouden en samenkomen in het beleidsproces.

2.6.2 Management van beleidsprocessen: klassiek-hiërarchisch en netwerk

Wij zijn vooral geïnteresseerd in het vakje ‘management’ rechtsboven in het schema: wat kan een ‘focal actor’ in een netwerkcontext doen om het beleidsproces zodanig te beïnvloeden dat strategische beleidsveranderingen tot stand komen? In de analyse van Koppenjan en Klijn komt dat neer op het management van de drie vormen van onzekerheid: inhoud, proces (strategische onzekerheid) en instituties. Vaak geschiedt dat management óók in een netwerkcontext op een klassiek-hiërarchische, ontwerpgerichte manier. In lijn met veel andere netwerkauteurs bepleiten Koppenjan en Klijn echter een alternatieve manier (die zij ‘netwerkbenadering’ noemen) omdat de klassiek-hiërarchische manier meestal ineffectief of zelfs averechts werkt.

Management van inhoudelijke onzekerheid

Tabel 2.6 laat zien waarin de klassieke benadering afwijkt van een netwerkachtige benadering. In een klassieke benadering definieert het beleidsvoorbereidende departement ex ante het probleem en doel op grond van een ‘gezaghebbende’ inhoudelijke beleidsanalyse. Er is geen erkenning voor de alternatieve probleempercepties van andere actoren. Dat zet andere actoren echter al gauw in de weerstand. Vaak zien we contra-expertise, een welles-nietespel over de juistheid van informatie en cognitieve fixatie en stagnatie als gevolg. Management volgens de netwerkbenadering erkent daarentegen de

Tabel 2.6 Management van inhoudelijke of cognitieve onzekerheid in een netwerkcontext

	Klassiek-hiërarchisch	Netwerk
Aard inhoudelijke onzekerheid		
Onvoldoende informatie beschikbaar	Informatieverzameling en onderzoek, inzet gezaghebbende deskundigen	Informatieverzameling en onderzoek, deskundigen in faciliterende rol; introductie van derden
Ambigüiteit: verschillende interpretaties en beoordelingskaders	Ex ante eenzijdige probleem- en doelformulering; contra-expertise	Gezamenlijk onderzoek, gezamenlijke beeldvorming, cross-frame discussie, verhoging inhoudelijke variëteit, parallel-schakeling onderzoek en onderhandeling
Effect van managementactie	Weerstand, strijd over juistheid analyses, contested knowledge, cognitieve fixatie, dialoog van doven	Negotiated knowledge, gedeeld beeld van probleem, basis voor doelvervlechting

verschillende percepties van partijen en stimuleert leerprocessen. Onderzoek biedt niet 'de' gezaghebbende analyse of oplossing, maar is faciliterend voor het leerproces en de beleidsontwikkeling. Gezamenlijke opdrachtverlening voor onderzoek, dat bovendien parallel geschakeld wordt aan het beleidsontwikkelings- en onderhandelingsproces waardoor interactie tussen beide processen mogelijk is, vergroot de kans dat partijen het eens worden over de probleemanalyse ('negotiated knowledge') en de pros en contras van alternatieve beleidsopties. Cognitieve fixatie wordt voorkomen door derden (mogelijk onderzoekers) aan het proces te laten deelnemen die nieuwe ideeën kunnen inbrengen. Betrokken partijen nemen zo eerder een mee- dan een tegenwerkende houding aan, en het vergroot de kans op doelvervlechting en oplossingen waar allen zich in kunnen vinden. Dat laatste kan onder meer door doelen waar nodig te herformuleren (inclusief doelzoeken) of op te rekken ('goal stretching') en door package deals te creëren waarin potentiële verliezers gecompenseerd worden op andere onderwerpen die voor hen belangrijk zijn.

Management van strategische onzekerheid

Tabel 2.7 laat zien waarin de klassieke benadering van strategische onzekerheid afwijkt van een netwerkachtige benadering. In een klassiek-hiërarchische benadering ziet de 'focal actor' – hier de politiek-ambtelijke leiding van een departement – de wederzijdse afhankelijkheid en daarmee gepaard gaande strategische onzekerheid vooral als lastig. Het liefst zou zij de beleids optie van haar voorkeur eenzijdig opleggen; dat is onmogelijk, maar ze beperkt het overleg tot de belangrijkste actoren. De complexiteit wordt verder beperkt door het beleidsproces duidelijk te structureren in afgebakende stappen volgens spelregels zie zij bepaalt; een projectmatige aanpak. Het belangrijkste gevolg van deze aanpak in een netwerkcontext is dat er weliswaar tot een bepaalde beleids optie besloten kan worden, maar dat zich tijdens de implementatie problemen zullen voordoen omdat bepaalde, niet betrokken actoren in hun belang worden geschaad. Uiteindelijk heeft het beleidsproces dan het karakter van een non-coöperatief spel, waarbij partijen via eenzijdig handelen (in de implementatiefase) naar een evenwichtssituatie zullen zoeken.

Tabel 2.7 Management van strategische onzekerheid in een netwerkcontext

	Klassiek-hiërarchisch	Netwerk
Aard inhoudelijke onzekerheid		
Actoren zijn wederzijds afhankelijk; maar strategisch gedrag van actoren is niet (geheel) voorspelbaar, noch de dynamiek als gevolg van strategische interacties tussen actoren; fragmentatie van beleidsprocessen (arena's)	Beperk aantal actoren (alleen actoren op het gebied van expertise en bevoegdheid); faseer en breng duidelijke stappen aan (projectaanpak); focus op het 'aanvaard' krijgen van voorstellen; geloof in kwaliteit van inhoudelijke oplossingen en politieke steun (eenzijdig opleggen, stemmen in parlement)	Behoud complexiteit; betrek actoren op het gebied van hun belang; stimuleer interacties tussen partijen; koppel/ontkoppel actoren, arena's en spelen; bescherm kernwaarden en belangen van actoren; laat ruimte; zorg voor overeenstemming over spelregels; houd voeling met achterban
Effect van managementactie	Inhoudelijke armoede; gebrek aan vertrouwen, oplossingen niet gedragen, problemen bij implementatie	Inhoudelijke rijkdom, win-win; partijen zien meerwaarde in proces; commitment aan oplossing

Een netwerkaanpak erkent de wederzijdse afhankelijkheid volledig en daarmee de noodzaak tot collectief handelen via overleg en onderhandeling. Interactie of communicatie is een eerste vereiste. In hechte beleidsnetwerken kennen actoren elkaar al goed, in lossere netwerken moet nog veel in de interactie en kennismaking geïnvesteerd worden (hoge transactiekosten). De focal actor zal interactie proberen te stimuleren door partijen, arena's en onderwerpen aan elkaar te koppelen of – waar ze dysfunctioneel zijn – te ont-koppelen. Zo kunnen nieuwe hulpbronnen en ideeën beschikbaar komen. Daarom is het onderhouden van een veelheid of redundantie aan relaties hun kernwaarden en belangen beschermd worden en moeten er gezamenlijk spelregels voor het overleg, conflicthantering en besluitvorming worden gemaakt. Door partijen ruimte te bieden, zowel tijdens het proces als bij de implementatie (bijvoorbeeld door een optie niet geheel dicht te timmeren; 'loose couplings'), neemt hun commitment vaak toe. Voor behoud van commitment ook tijdens de implementatie, is het zaak voeling te houden met de achterban namens wie de actoren (vaak 'voluntary organisations' zonder bindingsmacht) aan het beleidsproces deelnemen.

Management van institutionele onzekerheid

Tabel 2.8 toont de verschillen tussen de klassieke en een netwerkachtige benadering. De institutionele onzekerheid die het gevolg is van onbekendheid met of soms onverenigbaarheid van de waarden, opvattingen, beloningssystemen en taal die actoren vanuit hun institutionele achtergrond met zich brengen, kan goeddeels worden gemanaged met behulp van de strategieën die hiervoor al bij strategische onzekerheid zijn besproken: reductie van complexiteit in de klassieke, bevordering van interactie in de netwerkbenadering.

Voorzover instituties obsoleet zijn en niet langer passen bij de actuele situatie, kan het management bestaan in institutioneel (her)ontwerp. Dat vereist eerst de destructie van oude instituties. Koppenjan en Klijn manen tot voorzichtigheid hierbij, omdat instituties doorgaans een delicaat evenwicht tus-

Tabel 2.8 Management van institutionele onzekerheid in een netwerkcontext

	Klassiek-hiërarchisch	Netwerk
Aard inhoudelijke onzekerheid		
Verschillen tussen en onbekendheid met institutionele achtergronden van actoren (dominante waarden, opvattingen, beloningssystemen, omgangsregels, taal)	Zie onder management van strategische onzekerheid (tabel 2.7); verder: Verminder afhankelijkheden door ontvlechting, scheiden van taken en bevoegdheden en vereenvoudiging van regels; stimuleer krachtig (politiek) leiderschap (inhoudelijke visie)	Zie onder management van strategische onzekerheid (tabel 2.7); verder: Vervlecht of hervlecht institutionele arrangementen opdat ze interactie en leren faciliteren; verander de netwerkregels; reframing; stimuleer initiërende, lerende en selecterende rol van politici
Instituten belemmeren interactie en probleemoplossing		
Effect van managementactie	Zie onder management van strategische onzekerheid (tabel 2.7); Minder kansen op leren; weerstand tegen visie politicus	Zie onder management van strategische onzekerheid (tabel 2.7); Leren, meer omvattende probleemoplossing; nieuwe koppelingen mogelijk

sen verschillende maatschappelijke waarden belichamen. Het onderscheid tussen een klassiek-hiërarchische en een netwerkaanpak is hier moeilijker te maken. Tot het netwerkmanagement rekenen Koppenjan en Klijn onder meer het veranderen van de regels die gelden in het netwerk: regels ten aanzien van de samenstelling van het netwerk (positie van actoren), hun gedrag, interacties, conflictregulering en prikkels voor samenwerking. 'Reframing' is een strategie die de dominante percepties of denkbeelden en denkwijzen in een netwerk kan helpen veranderen, bijvoorbeeld via een beleidsnota, prikkelende nieuwe concepten of door het momentum van een crisis te benutten.

Koppenjan en Klijn benadrukken dat de klassiek-hiërarchische benadering veelal een voorkeur heeft voor ontvlechting: een duidelijke scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (tussen beleid en uitvoering, publiek en privaat, politiek en ambtenarij). Een netwerkbenadering is toleranter voor vervlechting en spreekt daarom eerder van her- dan van ontvlechting; ze heeft vooral aandacht voor interactie en institutionele verbindingen. Naar mijn mening gaat het bij dit type institutioneel ontwerpen eigenlijk om metamanagement, waarbij het institutioneel (her)ontwerp zelf de beoogde duurzame uitkomst van een beleidsproces is. Anders gezegd: het gaat eerder om 'netwerkconstituering' dan netwerk- of spelmanagement in enge zin (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993; zie ook Frissen, 1996:16). Tot slot: de klassiek-hiërarchische aanpak bepleit, in navolging van de leer van het politiek primaat, een sterk (politiek) leiderschap waarbij de politicus zich sterk maakt voor een inhoudelijke visie. De netwerkbenadering ziet meer in een richtinggevende rol van politici aan het begin van een beleidsproces die ruimte laat voor alle betrokken actoren om te leren en een variëteit aan voorstellen te ontwikkelen, waarna de politicus aan het eind een selectie (of combinatie) uit beleidsvoorstellen kan doen die voldoende steun heeft.

Kortom, de netwerkaanpak van beleidsvorming verschilt aanzienlijk van de klassiek-hiërarchische benadering. De benaderingen bevatten als het ware alternatieve strategieën voor de focal actor om beleidsprocessen te beïnvloeden of – pretentiever – te 'managen'. We hebben dat besproken aan de hand

van de drie typen onzekerheid die Koppenjan en Klijn onderscheiden. Dat onderscheid is hier overigens vooral gebruikt als kapstok; er zijn alternatieve indelingen mogelijk (zie bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Frissen, 1996:15-19, in navolging van Bekkers, 1993:31-58).

2.6.3 Beleidsvorming in netwerken: de rol van leiderschap

Traditioneel past bij strategische beleidsverandering het beeld van een sterke leider, die ofwel via hiërarchisch bevel ofwel via een grootse visie anderen tot bewegen aanzet en zo de koers weet te verleggen. In netwerken is de leider slechts een van de vele actoren, met beperkte middelen en sterk afhankelijk van wat de andere actoren in het netwerk zullen doen en van gebeurtenissen en beslissingen die van buiten het beleidsnetwerk binnendringen. Is er in een netwerkcontext nog ruimte voor leiderschap?

Intelligent leiderschap

In de klassieke, militaire opvatting is een leider zowel strateeg, tacticus, communicator als controleur. Hij bepaalt het doel en de route daar naar toe (strategie), hij bepaalt ook de concrete manier om het doel te bereiken (tactiek), hij motiveert zijn mensen en toont commitment (communicatie) en controleert tot slot in de praktijk of er gebeurt wat hij wil.¹⁵ Kortom: een alleskunner. Hij heeft een inhoudelijke visie, treedt krachtdadig op, beveelt en wordt gehoorzaamd. Vooral de roep om de eerste twee kwaliteiten – leiders met een inhoudelijke of ‘strategische’ visie die doortastend optreden – wordt tegenwoordig veel gehoord (De Bruijn, 2000:16).

De literatuur over netwerkmanagement wijst echter op de weerstand die gemakkelijk ontstaat als de overheid – de focal actor – eenzijdig een (inhoudelijke) definitie van het probleem en een bijbehorende oplossing voorstelt (zie onder ‘management van inhoudelijke onzekerheid’). Andere partijen zullen zich daartegen verzetten (‘not invented here’). Wie eenzijdig en desnoods met geweld of dwang zijn ideeën en voorstellen opdringt, zal problemen krijgen bij de implementatie. Wat aanvankelijk oogt als krachtig leiderschap of krachtdadig bestuur, blijkt in de praktijk onmachtig om veranderingen echt voor elkaar te krijgen.

Voorzover leiderschap in een netwerkcontext kan bestaan, komt het op andere vaardigheden aan. Beter is het te spreken van ver-leiderschap; de ‘leider’ of ‘focal actor’ is voor de realisatie van zijn doelen immers afhankelijk van de andere actoren in het netwerk omdat zij over belangrijke hulpbronnen beschikken; zij zijn in zekere mate autonoom. Dat sluit aan op de visieschool van strategievorming (Mintzberg), die wijst op het belang van inspiratie, van het bieden van inspirerende, wenkende perspectieven die inspelen op de emotie van anderen, waardoor zij in beweging komen.

In zijn Leidse oratie over ‘hervormend leiderschap’ in het openbaar bestuur wijst ’t Hart (2000) op een aantal strategieën die een leider kan volgen als hij een strategische of ingrijpende verandering (in de institutionele ordening of het beleidsparadigma) wil realiseren:

- ontmasker de status quo: ‘frame’ de bestaande situatie als bedreigend voor centrale maatschappelijke waarden en belangen (‘creatieve destructie’); dat gaat gemakkelijker als de hervormers van buiten komen en niet met het bestaande beleid worden vereenzelvd;
- communicatie van wilskracht: leiders moeten zich publiekelijk committeren aan hun veranderingsdoelstelling;
- bied een superieure uitweg: frame en presenteer je eigen voorstellen als wenselijker, onvermijdelijker en haalbaarder dan andere voorstellen;
- coöptatie van uitvoerders: zet in een vroegtijdig stadium lijnen uit naar de uitvoeringspraktijk, verzeker je van steun van de uitvoerders (uitvoeringsorganen, lagere overheden, maatschappelijke organisaties); hun actieve steun vergroot de kans op daadwerkelijke verandering in complexe beleidsnetwerken aanzienlijk; ze helpt ook om twijfelaars te overtuigen van de praktische haalbaarheid van de veranderingen: “als de werkvloer het ook wil, moet het wel goed zijn”;
- controle over het spel: sturing van het proces, zorg ervoor dat de juiste partijen elkaar op de juiste momenten in de juiste fora ontmoeten, beïnvloed de samenstelling van commissies, ambtelijke en bestuursposities, agendering en informatievoorziening (procedureel leiderschap).

De eerste, vierde en vijfde strategie passen onmiskenbaar goed in een netwerkcontext: reframing, bouwen van coalities en sturing van het proces. De tweede en derde zijn meer klassiek en lopen in het gevaar van averechtse effecten. ’t Hart onderkent dat ook, maar bij leiderschap past zijns inziens wel het durven lopen van risico’s, het lef van de sprong in het onbekende. Leiderschap is volgens ’t Hart bovenal het vermogen om nieuwe ontwikkelingen en fricties in de bestaande (beleids)situatie te onderkennen en die publiekelijk te benoemen, ideeën in de beleidsarena te brengen die voorheen ondenkbaar of onzegbaar waren en dat alles aan te grijpen voor verandering.

In een recent werk verfijnt ’t Hart zijn analyse en onderscheidt zowel bouwend, hervormend (breken en bouwen) als conserverend leiderschap (’t Hart en Ten Hooven, 2004). Hij onderscheidt zes functies van leiderschap: gemeenschapsvorming (antwoord op identiteitsvraag), vereenvoudiging (vraagstukken begrijpelijk presenteren), normstelling, patroondoorbreking, besluitvorming (knopen doorhakken) en zondebokschap (verantwoording nemen, ook als het misgaat). Deze functies hoeven niet alle door één persoon vervuld te worden; het zou teamwork van politieke en ambtelijke leiders moeten zijn. Het meest kenmerkend voor echte (‘grote’) leiders blijft volgens ’t Hart dat zij in staat zijn om de spelregels wat op te rekken en zo enige ruimte voor zichzelf te creëren.

Relaties als hulpbron

Waar informatie en (hiërarchische) bevoegdheid de belangrijkste hulpbronnen zijn in de rationele, klassiek-hiërarchische benadering, vormen relaties de belangrijkste hulpbron in het netwerkperspectief. Leiderschap impliceert dan ook het onderhouden en in elk geval het benutten van een veelheid aan relaties. Het gaat dan niet alleen om het onderhouden van relaties met de direct betrokken partijen ('strong ties'), maar vooral ook om relaties met minder betrokken actoren zowel binnen als buiten het beleidsnetwerk. In een studie naar de manier waarop mensen een baan zoeken ontdekte Granovetter (1973) dat het juist deze 'weak ties' zijn die ertoe doen. Ook voor beleidsverandering is het onderhouden van 'weak ties' van groot belang. Ze bieden de mogelijkheid om nieuwe ideeën, probleemdefinities, oplossingsrichtingen en hulpbronnen in het netwerk of een ander deel daarvan te importeren. De gefragmenteerde aard van beleidsprocessen (verschillende arena's) maakt het eveneens van belang voeling met de verschillende arena's te houden en ontwikkelingen daar voortdurend te sonderen. We zagen al bij Mintzberg (zie subparagraaf 2.3.3) dat het 'in touch' blijven met de omgeving en de uitvoering managers vaak 'tacit informatie' oplevert die cruciaal is voor strategische verandering, vaak nog meer dan formele, analytische informatie. De configuratiebenadering spreekt in dit verband van 'multipale inclusie in sociaal-configuraties': zorg dat je van verschillende netwerken of verbanden, waar verschillende ideeën of wereldbeelden bestaan, deel uitmaakt, en weet die te benutten. Door ideeën of leden uit een andere configuratie in het beleidsproces te introduceren (een zogenaamde 'derde'), kunnen gevestigde denkbeelden een vastgelopen beleidsproces vlot getrokken worden (Termeer, 1993, 1999; Van Dongen c.s., 1996).

In zijn boek over 'sociale epidemieën' en omslagpunten wijst ook Gladwell op het belang van deze 'verbinders', die als het ware een voet hebben in verschillende werelden (dergelijke verbinders worden ook wel 'boundary spanners' genoemd). Daarnaast onderscheidt hij overigens de rol van 'sociaal gemotiveerde informatiespecialist', die alles van een vraagstuk, markt of ontwikkeling weet en dat actief en behulpzaam uitvent; en de rol van 'verkoper' die een meester is in het overtuigen van anderen (Gladwell, 2000). In de opvatting van leiderschap van 't Hart zou een leider ten minste de rollen van verbinder en verkoper moeten beheersen of mensen om zich heen verzamelen die die rollen vervullen. Bovendien moet hij volgens Gladwell in staat zijn, en ook dat sluit aan bij 't Hart, zijn boodschap zo te 'framen' dat ze blijft hangen, dat wil zeggen dat ze aanslaat en inspireert.

Scharpf plaatst een belangrijke kanttekening bij het relatiemanagement in netwerken. Actoren doen er inderdaad verstandig aan om een veelheid aan 'weak ties' te onderhouden. Maar het aantal 'strong ties' moet noodgedwongen beperkt zijn. Een hechte, vertrouwelijke of betrouwbare relatie impliceert immers dat de actor het belang van de ander niet zal schaden, ook als hij

daar (in individuele gevallen) zelf niet beter van wordt. Een actor moet daarom selectief zijn in het aangaan van 'strong ties'. De noodzaak van selectiviteit neemt toe door de omstandigheid dat verschillende actoren onverenigbare verwachtingen ten aanzien van dezelfde actor hebben (Scharpf, 1997:137-138). Dat geldt zéker voor de overheid c.q. een ministerie in een beleidssector: zij kan niet alle partijen tevreden stellen, moet bij uitstek een evenwicht vinden tussen conflicterende waarden en belangen en soms onwelgevallige maatregelen treffen. Leiderschap omvat dus ook de kunst om hiermee effectief om te gaan.

2.7 Conclusies

2.7.1 Lessen uit de literatuur

In dit hoofdstuk hebben we de literatuur over strategie, beleid en netwerken verkend. We hebben dat gedaan met het oog op de vraag onder invloed van welke factoren strategische beleidsveranderingen tot stand komen, waarbij we ervan uitgaan dat die veranderingen grotendeels in een netwerkachtige context plaatsvinden. Waartoe leidt deze verkenning? En welke verbanden kunnen we leggen tussen de inzichten uit de verschillende theoretische stromingen? Puntsgewijs de belangrijkste lessen.

1. Strategische beleidsveranderingen zijn wijzigingen in de centrale doelen van het beleid, onderliggende waarden en basisideeën, alsmede de wijzigingen in de beleidsinstrumenten en uitvoeringsstructuur die daarbij horen. Daadwerkelijke strategische verandering is uitsluitend verandering die zich in de praktijk voordoet: een concrete verandering van instrumenten en organisatie ('realised' in plaats van 'intended').
2. Strategie verwijst naar (perioden van) stabiliteit, strategievorming naar (perioden van) verandering, van instabiliteit. Evenzo geldt dat diepere lagen van beleid (beleidsparadigma, 'policy belief system') of koppelingen van problemen, oplossingen en actoren doorgaans stabiel zijn. Fundamentele, strategische beleidsveranderingen doen zich maar af en toe voor. Zij komen meestal pas tot stand na een accumulatie van anomalieën, als veranderingen in hogere lagen (normen, instrumenten; meer van hetzelfde beleid) niet meer werken.
3. Beleid en strategie (en dus ook strategisch beleid) zijn ten principale sociale, analytische constructies. Niettemin hebben zij reële effecten en worden zij beïnvloed door autonome, in- en externe ontwikkelingen, die echter door betrokken actoren verschillend gepercipieerd en gewaardeerd kunnen worden. Niet alle ontwikkelingen komen op de beleidsagenda.
4. Het ingrijpende en fundamentele karakter van strategische beleidsveranderingen betekent dat het daarbij doorgaans gaat om complexe, onge-

structureerde problemen. Dergelijke problemen kunnen alleen in een netwerk- of multi-actorcontext effectief worden aangepakt.

5. Beleidsnetwerken zijn patronen van interactie tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Zij kenmerken zich door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid en een zekere autonomie of geslotenheid van actoren en vaak door een hoge dynamiek. De mate van integratie of homogeniteit van netwerken verschilt.
6. Binnen een beleidssector doen zich institutionaliseringsverschijnselen voor. Waar die de interactie en relaties tussen partijen in het beleidsnetwerk betreffen, ontstaan daardoor beleidsgemeenschappen waarbinnen lange tijd overeenstemming bestaat over de fundamenten van het beleid (beleidsparadigma of 'policy belief system'). Deze beleidsgemeenschappen bieden stabiliteit maar vormen vaak ook een belemmering voor strategische beleidsverandering. Strategische beleidsveranderingen zullen daarom vaak gepaard gaan met verandering in de beleidsgemeenschap (de- en herinstitutionalisering).
7. Bij strategische beleidsverandering in netwerken is doorgaans sprake van een hoge mate van inhoudelijke onzekerheid (onvoldoende kennis en ambiguïteit), strategische onzekerheid (het strategisch gedrag van betrokken actoren) en institutionele onzekerheid (confrontatie verschillende waardensystemen en obsoleetheid bestaande instituties).
8. Strategieën (en strategische beleidsveranderingen) komen daarom tot stand in processen die een meer of minder emergent karakter hebben. Vrijwel altijd wordt er geleerd, en worden denken en doen op elkaar betrokken. Zelden komen strategische veranderingen tot stand door uitsluitend een volledige beheerste ('deliberate' of rationeel-synoptische) en gefaseerde ontwerpbenadering. Veeleer zijn beleidsprocessen grillig, zowel naar inhoud (problemen en oplossingen verschuiven), betrokken actoren (komen en gaan) als tijd (ronden).
9. Een klassiek-hiërarchische aanpak van strategische beleidsverandering in een netwerk is doorgaans niet succesvol, ze leidt tot weerstand en problemen bij de implementatie. Een netwerkbenadering waarin interactie, overleg en onderhandeling centraal staan, neemt de kenmerken van beleidsnetwerken als uitgangspunt en heeft, aldus de literatuur, een grotere kans van slagen.
10. Besluitvorming in netwerken komt neer op het effectief koppelen en ont-koppelen van problemen, oplossingen en actoren, waarbij de timing van cruciaal belang is (policy window). Voorwaarde voor strategische beleidsverandering is dat een onderwerp op de beleidsagenda terechtkomt. Cruciaal is ook hier koppeling (en vaak tegelijk ont-koppeling) van problemen, oplossingen en actoren op het juiste moment. Koppeling en ont-koppeling worden vaak mogelijk gemaakt door een 'reframing' of herformulering

van het probleem.

11. Strategische verandering vergt niet zozeer of niet alleen analyse, maar ook intuïtie, 'zachte informatie', inzicht in het te verwachten strategisch gedrag van andere actoren, ervaringskennis en judgment. Die informatie is alleen beschikbaar voor wie gemakkelijk toegang heeft tot andere actoren en verschillende arena's. Een uitgebreid relatienetwerk is daarom een belangrijke hulpbron. Omdat stafafdelingen dergelijke informatie zelden bezitten en leidinggevend wel, zal strategische beleidsverandering zonder betrokkenheid van leidinggevend niet mogelijk zijn.
12. Confrontatie met derden, die nieuwe werkelijkheidsdefinities kunnen aandragen, is een belangrijke motor voor verandering. Dat kunnen andere partijen of wetenschappers zijn, maar ook nieuwe actoren op politiek-ambtelijke sleutelposities. Dit onderstreept nogmaals het belang van het onderhouden van een variëteit aan relaties: (strategische) beleidsverandering is gebaat bij multipеле inclusie in sociaal-cognitieve configuraties, waardoor nieuwe werkelijkheidsdefinities in het (strategische) beleidsproces kunnen worden ingebracht.
13. Strategische beleidsverandering wordt veelal in gang gezet door (bureau)politieke activiteit. Verandering gaat veelal gepaard met heftige strijd, niet alleen over oplossingen maar ook over de probleemdefinitie. Naast uitwisseling van argumenten en leren is coalitievorming (binnen het eng-politieke en/of het bureaupolitieke systeem) daarom vaak onontbeerlijk om een strategische beleidsverandering te realiseren. Zo'n verandering komt slechts tot stand als er voldoende steun is voor de nieuwe combinatie van probleemdefinities en oplossingen.

2.7.2 Strategieën van beleidsverandering: klassiek-hiërarchisch versus netwerk

We kunnen bovenstaande inzichten vertalen naar mogelijke 'strategieën' of strategische acties die de politiek-ambtelijke leiding van een departement ter beschikking staan als zij een strategische beleidsverandering tot stand wil brengen. Tabel 2.9 geeft daarvan een overzicht en vat als het ware de inzichten uit de literatuur over sturing, betwerken, beleidsontwikkeling en strategievorming samen. In lijn met deze literatuur maken we een onderscheid tussen klassiek-hiërarchische, ontwerpgerichte strategieën enerzijds en netwerkstrategieën anderzijds.

Strategische actie of strategisch handelen wordt door Ten Heuvelhof c.s. omschreven als 'gedrag waarvan de resultaten afhankelijk zijn van hoe andere actoren handelen' (Ten Heuvelhof c.s., 2003:39). Het is gedrag waarbij de actor zich bewust is van andere strategische actoren in zijn omgeving en daarnaar handelt. Hij reageert en anticipeert op besluiten van andere actoren, op grond van zijn eigen belang (Kuit, 2002:20). Volgens de socioloog Bader

is het specifieke van strategisch gedrag er daarbij in gelegen dat de eigen doelen van de actor als private, particuliere doelen in tegenstelling tot de doelen van anderen staan en dus als tegenstrijdige belangen worden gezien en gedefinieerd. Strategisch handelen veronderstelt dat deze private doelen in tegenstelling tot de doelen van anderen gerealiseerd moeten worden (Bader, 1991:70-71). Dat de actor daarbij bondgenoten met parallelle belangen zoekt, doet daaraan uiteraard niets af.

Over de voorkeuren, intenties en besluiten van die andere actoren kan de strategisch handelende actor geen vaststaande aannames maken, zij zijn niet geheel voorspelbaar; hij handelt in onzekerheid en is zich daarvan bewust (zie ook subparagraaf 2.6.1 over strategische onzekerheid; Ten Heuvelhof c.s., 2003:39). De strategisch handelende actor denkt na over de mogelijke acties en reacties van andere actoren, en baseert mede daarop zijn gedragskeuze. In de woorden van Bader: strategische actie en interactie worden gekenmerkt door 'een zeer duidelijk bewustzijn van de reflexiviteit van de verwachtingen en van de interdependentie van handelingen' (Bader, 1991:43). De keuze van een strategisch actie, die principieel open en contingent is, wordt onder meer bepaald door objectieve belangen, beschikbare bronnen, de relatieve machtsbalans, externe factoren en vooral door informatie over al deze factoren, door opgedane ervaringen, overgeleverde strategische filosofieën en door complexe verwachtingen. Geheel voorspelbaar is strategisch gedrag daarom nooit (anders dan sommige theoretische modellen suggereren; Bader, 1991:290). Het betekent ook dat de resultaten van strategische interactie – en daar gaat het bij processen van ingrijpende beleidsverandering in een netwerkcontext om – vaak nauwelijks voorspelbaar zijn.

In de casushoofdstukken zullen we nagaan van welke strategische acties de politiek-ambtelijke leiding gebruik heeft gemaakt om – anticiperend en reagerend op de actoren in haar omgeving – beleidsveranderingen te realiseren en haar doelen te bereiken.

2.7.3 Hiërarchie en netwerken: of-of?

Beleidsvorming geschiedt (in toenemende mate) in beleidsnetwerken van wederzijds afhankelijke actoren. Dat proces van beleidsvorming kan gemanaged of gestuurd worden met strategieën en technieken uit een klassiek-hiërarchische en een netwerkachtige benadering. Beide benaderingen zijn hierboven tegenover elkaar gezet. Een belangrijke vraag die tot slot zich opdringt: sluiten deze benaderingen elkaar uit of laten zij zich ook combineren? Daarvoor keren wij terug naar Scharpf.

In de terminologie van Scharpf komen de klassiek-hiërarchische en de netwerkbenadering overeen met de coördinatiemechanismen 'hiërarchische sturing', respectievelijk 'onderhandelde overeenstemming' ('negotiated agreement'). Scharpf betoogt dat het netwerk als institutionele context uitsluitend

Tabel 2.9 Hiërarchische en netwerkstrategieën van beleidsverandering

	Hiërarchisch ('klassiek')	Netwerk
Alternatieve benamingen	Rational-central-rule Ontwerp Rationeel-synoptisch Verticale sturing	Interactive and communicative Emergent Incrementeel, garbage can Horizontale sturing
Kenmerken/veronderstellingen bestuurd systeem	Besturend orgaan bóven bestuurd systeem Uniformiteit Eenzijdige afhankelijkheid Openheid voor stuursignalen Stabiliteit, voorspelbaarheid	Besturend orgaan deel van bestuurd systeem Pluriformiteit Wederzijdse afhankelijkheid Geslotenheid Dynamiek, onvoorspelbaarheid
Sturing: basisprincipes	<p>1. Command and control Eenzijdig Dwang</p> <p>Kaders, oriëntatie op regels Primaat politiek</p> <p>2. Inhoudelijke sturing en visie Stel inhoud centraal</p> <p>Richt aandacht op factoren (aard problematiek) Investeer in informatie (belangrijkste hulpbron); informatie is robuust en objectief Goed-fout als maatstaf (beste inhoudelijke alternatief) Leiderschap: bied een visie</p>	<p>1. Communicatie en coalitievorming Wederzijds Steun verwerven: overleg, onderhandelen, overtuigen, verleiden, 'drang' Ruimte, 'kristallisatiepunten', inspiratie Alle partijen bepalen mee</p> <p>2. Sturing op interactie en win-win Stel interactieproces centraal (gemeenschappelijke beeldvorming) Richt aandacht op actoren (belanghebbend of met hulpbronnen) Investeer in relaties (belangrijkste hulpbron); informatie is subjectief, benut tacit knowledge Winst-verlies voor partijen als maatstaf Ver-leiderschap: maak proces aantrekkelijk voor partijen, bied zicht op winst</p>

de coördinatiemechanismen 'eenzijdige actie' en 'onderhandelde overeenstemming' faciliteert. In een hiërarchische structuur zijn echter alle vier de coördinatiemechanismen mogelijk. De vraag is daarom allereerst in welke institutionele context of contexten overheidsbeleid tot stand komt: is dat uitsluitend de context van een netwerk, of ook die van een hiërarchie (en anarchisch veld en democratie)?

De bijzondere positie van de overheid

Het netwerkdenken is opgekomen als tegenwicht tegen het bestuurscentristische denken waarin de overheid gedacht werd de samenleving als een gewillige organisatie te kunnen dirigeren. De netwerkbenadering stelde daar tegenover dat de overheid afhankelijk is van talrijke, grotendeels autonome actoren met eigen doelen, percepties en belangen die zich niet geheel en al de wet laten voorschrijven door de overheid. Geheel consistent met Scharps analyse vormen overleg en onderhandeling in dat perspectief de aangewezen weg om zaken voor elkaar te krijgen of te coördineren. De overheid moet in dat perspectief vooral een 'onderhandelende overheid' zijn (Scharpf, 1997;

Hiërarchisch ('klassiek')	Netwerk
<p>3. Gefaseerde aanpak (lineair) Projectmatige aanpak (doorloop fasen, markeer begin- en eindpunt) Van probleem naar oplossing Eerst beleid, daarna uitvoering Tijdpad vooraf vastleggen, stuur met deadlines</p>	<p>3. Grilligheid benutten Koppelen en ontkoppelen Framing/reframing Benut emergente ontwikkelingen Time management: op juiste moment koppelen (uitstellen, anticiperen en inkoppen)</p>
<p>4. Reductie van complexiteit: single issue Stel centraal doel duidelijk vast Afbakening probleem en decompositie Harde randvoorwaarden Elk probleem zijn eigen oplossing</p> <p>Werk sequentieel: eerst dit, dan dat</p>	<p>4. Vergroting complexiteit: multi-issue Ruimte voor doelzoeke Formuleer probleem breed en ambigu Flexibele randvoorwaarden Package deal: combinatie van oplossingen voor combinatie van problemen Werk simultaan: meerdere sporen (redundantie)</p>
<p>5. Scheiden: afstand bewaren Scheid denken en doen, beleid en uitvoering, strategie en 'waan van de dag' Creëer ontwerpomgeving: strategieontwikkeling in rust en afzondering Analyseren</p>	<p>5. Verbinden: afstand verkleinen Verbind denken en doen, betrek uitvoering bij beleid Creëer leeromgeving: strategieontwikkeling in de (uitvoerings)praktijk Experimenteren</p>

Bronnen: Van Gunsteren (1976), Mintzberg (1994), Frissen (1996), De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (1998), De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999), De Bruijn (2000), 't Hart (2000), Koppenjan en Klijn (2004) (bewerking JK)

Stout en Hoekema, 1994). Maar dat mag niet het zicht benemen op het gegeven dat overheidsbeleid in Nederland nog steeds tot stand komt binnen de context van een parlementaire democratie, waarin beslissingen via stemmen bij meerderheid of andere democratische beslisregels bindend kunnen worden opgelegd, op zijn minst formeel. En de overheid beschikt wel degelijk over de bevoegdheid en mogelijkheid, beslissingen via hiërarchische sturing of aanwijzing aan de samenleving op te leggen en ze waar nodig te handhaven. Men kan de bindende sturingskracht van de overheid verschillend waarderen, maar geheel non-existent is die beslist niet. Ook binnen de netwerkbenadering zijn er auteurs die uitdrukkelijk op deze bijzondere positie van de overheid hebben gewezen (De Bruijn en Ringeling, 1993), en ook Scharpf (1997) erkent de bijzondere verhouding tussen staat en samenleving die in sommige opzichten een hiërarchische is. Anders gezegd: actoren in een beleidsnetwerk zijn weliswaar wederzijds afhankelijk, maar de afhankelijkheidsrelaties zijn niet geheel symmetrisch; de overheid beschikt met haar wettelijke bevoegdheden, soms forse financiële hulpbronnen en uiteindelijk het geweldsmonopolie over belangrijke machtsmiddelen (zie o.a. Bekke, 1990:21).

Dat betekent dat de overheid (en onderdelen daarvan) haar toevlucht kan nemen tot het hele scala aan interactiemodi of coördinatiemechanismen: hiërarchische sturing, stemmen bij meerderheid, overleg en onderhandeling en eenzijdig handelen. We kunnen in de praktijk dus combinaties verwachten.

Terzijde: het bovenstaande heeft vooral betrekking op de nationale overheid. Inmiddels is er ook een aanzienlijke hoeveelheid Europese regelgeving waaraan Nederland moet voldoen. Dit Europese beleid wordt vaak op hiërarchische wijze aan de lidstaten opgelegd. Althans, zo wordt dat in Nederland vaak ervaren, en wel in negatieve zin. (Tegelijk luidt een veelgehoord verwijt dat Nederland onvoldoende invloed uitoefent op de beleidsontwikkeling en onderhandelingen in Brussel). Waar de nationale overheid nu net geleerd heeft dat het netwerkarakter van samenleving en bestuur een andere wijze van sturing vereist, zou de Europese Commissie zich opstellen als top-down sturende actor die lidstaten (en daarmee ook burgers, bedrijven en decentrale overheden) eenzijdig vaak ondoorgroondelijke regels oplegt (Priemus, 2005). Of dat effectief is, valt overigens te bezien; voor de uitvoering blijft 'Brussel' afhankelijk van de medewerking van de lidstaten.

Netwerkstrategieën in de schaduw van hiërarchie

In structuren waarin een hiërarchische gezagsrelatie bestaat, komen veel beslissingen tot stand via overleg en onderhandeling. Het coördinatiemechanisme van hiërarchische sturing – een aanwijzing, bevel, dwang – wordt in de praktijk veel vaker niet dan wel gebruikt. Dat geldt zowel binnen (hiërarchische) organisaties als in de relatie tussen staat en samenleving c.q. in beleidssectoren. Maar, stelt Scharpf, dit zijn dan wel onderhandelingen 'in de schaduw van hiërarchie': overleg en onderhandeling vinden plaats in de wetenschap (bij actoren) dat als overleg en onderhandeling niet tot overeenstemming en een goed resultaat leiden, er langs de weg van hiërarchische sturing alsnog een besluit zal vallen. Bovendien moeten veel beslissingen (formeel) hiërarchisch bekrachtigd worden. De actoren anticiperen daarom op een mogelijke of waarschijnlijke beslissing van de hiërarchische superieur, bijvoorbeeld de minister of het kabinet. De hiërarchie werpt dus haar schaduw vooruit, óver het overleg en de onderhandelingen heen. Onderhandelingen die zijn ingebed in een hiërarchische structuur zullen daarom een grotere kans hebben om tot overeenstemming te leiden dan onderhandelingen in een (pure) netwerkcontext. Zelfs als het gaat om conflictrijke verdelingsvraagstukken (Scharpf, 1993:145-147; 1997:197-205).

Binnen en tussen departementen uit zich dit in het gegeven dat voor de meeste kabinetsbeslissingen vooraf al overeenstemming is bereikt tussen de betrokken ministeries, waardoor de Ministerraad ze slechts hoeft af te hameren. Maar de hiërarchie werpt haar schaduw ook over beleidsprocessen in beleidsnetwerken, omdat ook daar vaak de 'dreiging' van een beslissing door de bewindspersoon of het kabinet aanwezig is en beslissingen formeel door

de minister moeten worden bekrachtigd. De invloed van hiërarchische sturing verloopt in netwerken ook nog langs een meer indirecte weg: de overheid is vaak in staat om beleidsnetwerken te creëren (als onderhandelingsregime of joint-decision system) of het machtsevenwicht daarin te wijzigen, bijvoorbeeld door regelgeving of door subsidiëring van actoren. Veel (belangen)organisaties danken hun bestaan, onderhandelingsmacht en succes aan overheidsinterventie. Vervolgens lijkt het dat beleid en beleidsbeslissingen door overleg en onderhandeling tussen de netwerkpartijen tot stand zijn gekomen, maar op de achtergrond is daar wel degelijk de invloed van het hiërarchische gezag van de overheid (Scharpf, 1993:145-147; 1997:205).¹⁶ Anderen spreken in dit geval van netwerkconstituering; in de volkshuisvesting staat dit bekend onder de term 'ordering'.

Analoog hieraan kan ook worden gesproken over onderhandelingen of zelfcoördinatie 'in de schaduw van stemmen bij meerderheid', wat erop duidt dat partijen anticiperen op de eventuele en soms wettelijk verplichte goedkeuring door het betrokken democratische orgaan. Als partijen onderling niet tot overeenstemming komen, zal bijvoorbeeld het parlement beslissen. De meerderheidsregel die dan doorgaans geldt, werpt zo ook zijn schaduw vooruit.

De wetenschap van deze 'schaduwen' biedt actoren – en zeker de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie, de focal actor in dit onderzoek – mogelijkheden om hier strategisch mee om te gaan. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1998:86-91) noemen verschillende mogelijkheden voor hiërarchische vormen van sturing in netwerken:¹⁷

- hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is: als een meerderheid van de actoren voorstander van de voorgestelde oplossing is, kunnen de overige actoren via hiërarchische sturing gedwongen worden steun te verlenen;
- hiërarchische sturing omdat coöperatie is mislukt: als partijen via vrijwillige samenwerking niet tot resultaten komen, kan de overheid besluiten tot hiërarchische sturing, het eenzijdig nemen van een besluit;
- hiërarchische sturing door ruimte te bieden: eenzijdig, hiërarchisch besluiten, maar in de maatregel of het beleid voldoende ruimte laten voor eigen invulling door de betrokken actoren;
- hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie: dreigen met een eenzijdig besluit dat voor bepaalde partijen verlies oplevert, kan partijen aanzetten tot coöperatief gedrag;¹⁸
- hiërarchische sturing inzake processen: de overheid c.q. hiërarchische leiding bepaalt eenzijdig het proces, maar laat de inhoud (probleem, doel en oplossing) over aan betrokken actoren.

Hiërarchie en netwerk: frontstage en backstage

Het grote voordeel van hiërarchische sturing is dat zij de transactiekosten van besluitvorming en gezamenlijke actie enorm beperkt ('geen gepolder en

langdurig stroperig overleg') en de mogelijkheid van maximale welvaartsverhoging belooft. Dat maakt hiërarchische sturing volgens Scharpf zo aantrekkelijk voor (primair inhoudelijke gerichte) beleidsadviseurs, die hun aanbevelingen veelal richten aan een geïdealiseerde 'beleidsmaker', 'de overheid', 'het Rijk' of 'de politiek' en hun adviseren de ene of andere inhoudelijke maatregel te omarmen en simpelweg in te voeren. Zij veronderstellen dat deze beleidsmaker de voorkeuren van anderen eenvoudigweg kan overrulen (Scharpf, 1997:174). Hetzelfde kan mijns inziens overigens gezegd worden van veel bestuurders, ambtenaren en burgers die dezelfde houding aannemen. Bovendien doen daadkrachtig bestuur en hiërarchisch leiderschap het goed in de publieke opinie.

De beperking die aan hiërarchische sturing kleeft, is dat het een goedwillende en alwetende bestuurder veronderstelt; een conditie die in de praktijk echter vaak niet aanwezig is. Allereerst is er een motivatieprobleem: niet van alle bestuurders kan een goede wil worden verondersteld, bestuurders kunnen hun hiërarchische positie misbruiken door private in plaats van publieke belangen te dienen. Oplossingen zijn gelegen in waarborgen die de juiste normoriëntatie bevorderen (zoals een ambtseed) en het institutionaliseren van 'checks and balances', onder meer door functie- en machtscheiding. Hierin ligt ook een mogelijk positieve bijdrage van bureaupolitiek. Daarnaast vindt hiërarchische sturing haar grenzen in een informatieprobleem: bestuurders moeten hun beslissing baseren op informatie die in eerste instantie slechts decentraal beschikbaar is. Zij riskeren ofwel een verlies aan informatie ofwel een informatie-'overload'. Organisatieprincipes als decentralisatie/subsidiariteit, span of control en selectieve interventie kunnen hier soelaas bieden. Maar als de frequentie, dichtheid en veranderlijkheid van interacties tussen actoren c.q. organisatie-eenheden te groot worden, werkt hiërarchische sturing niet langer. Er is dan ofwel sprake van overcentralisatie of men stapt over op netwerkachtige, meer horizontale vormen van coördinatie tussen actoren op lagere niveaus, waarbij de potentiële voordelen van hiërarchische sturing echter verloren gaan. (Scharpf, 1993:131-137; 1997:172-183). Naar mijn mening gaat het debat over de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving door de overheid vooral over dit probleem, waarbij de genoemde frequentie, dichtheid en veranderlijkheid van interacties door 'believers' en sceptici verschillend worden ingeschat.

Politieke en ambtelijke leiders vertonen naar buiten toe vaak daadkrachtig, hiërarchisch leiderschap. Dat wordt door de publieke opinie, in de politiek en door hun achterban ook verwacht en is in die zin functioneel. De gefragmenteerde netwerkcontext van wederzijds afhankelijke actoren stelt hen echter voor een informatie- en coördinatieprobleem, waardoor zij achter de schermen via intelligente netwerkachtige strategieën te werk moeten gaan. Frontstage lijkt hiërarchische sturing vaak dominant, backstage zien we een werkelijkheid van overleg en onderhandeling, van schikken en plooiën (De Bruijn

en Ten Heuvelhof, 1993:91).¹⁹ Scharpf legt de klemtoon anders: beleidsvorming lijkt een kwestie van overleg, onderhandeling en horizontale coördinatie, maar dat geschiedt wèl 'in de schaduw van hiërarchie'. In het licht van beide opvattingen stelt Scharpf daarom terecht dat empirisch onderzoek nodig is om de interactie tussen hiërarchie(ën) en netwerk(en) en tussen de verschillende vormen van coördinatie beter te begrijpen: welke combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën komen we tegen en wanneer is welk coördinatiemechanisme effectief (Scharpf, 1993:159)? De case studies in dit onderzoek kunnen daar mogelijk zicht op bieden.

Aan de lessen in subparagraaf 2.6.1 kunnen we nu tot slot de volgende toevoegen:

14. Overheidsbeleid komt weliswaar in een netwerkomgeving tot stand, maar ook de institutionele contexten van democratische organen en hiërarchie spelen een rol. Binnen beleidsnetwerken nemen overheidsorganisaties een belangrijke, vaak centrale plaats in. Overleg en onderhandeling in netwerken vinden daarom plaats in de schaduw van meerderheidsbesluitvorming in gekozen organen en eenzijdige hiërarchische sturing door de overheid. Actoren in het netwerk anticiperen daarop.

2.7.4 Analyse kader voor de case studies

Op grond van de theoretische verkenning kan nu het analysekader voor de drie case studies worden aangegeven. In elk van de cases staat een ingrijpende, strategische beleidsverandering op het gebied van de volkshuisvesting centraal. De hoofdvraag bij elke casus is hoe deze verandering tot stand is gekomen, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de strategische acties die de focal actor – de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM – daartoe heeft ondernomen.

Deelvragen voor de analyse van de case studies zijn:

1. Waaruit bestaat de beleidsomslag of strategische beleidsverandering en hoe kan de verandering worden getypeerd in termen van Hall's typologie (eerste-, tweede- of derde-orde beleidsverandering)?
2. Wat was de aard van het vraagstuk en welke incentives gingen daarvan uit (met consequenties voor het beleidsproces c.q. het gedrag van actoren)?
3. Welke actoren en belangen waren bij dit vraagstuk in het geding? (schets netwerk)
4. Wat was de inhoudelijke uitgangssituatie voorafgaand aan de verandering? Wat was de beleidsstrategie of het beleidsparadigma en hoe was dat gegroeid? (historische ontwikkeling)
5. Hoe was het beleid ingebed in de rijksoverheid c.q. het Ministerie van VROM? (organisatorische uitgangssituatie)
6. Hoe verliep de agendering van het vraagstuk (c.q. van de verandering)? Welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen speelden een rol?

- Hoe is het vraagstuk (c.q. de wens tot verandering) op de beleidsagenda geplaatst?
7. Hoe verliep het beleidsproces dat tot de strategische verandering heeft geleid? Welke actoren en gebeurtenissen speelden daarin een rol en welke acties hebben de actoren ondernomen?
 8. Welke ontwikkeling heeft het beleid na de omslag ondergaan (nageschiedenis)?
 9. Welke strategische acties heeft de focal actor in het beleidsproces ondernomen en wat was het effect daarvan op het beleidsproces? Hoe zijn deze acties te duiden in termen van 'hiërarchisch' of 'netwerk' en welke combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën treffen we aan in de casus?
 10. Welk patroon van strategische beleidsverandering komt uit de casus naar voren (in termen van ontwerp/rationeel-synoptisch versus emergent/incrementeel)?

Noten hoofdstuk 2

- 1 Althans, dat was het beeld dat Korsten e.a. aan het begin van de jaren negentig gaven. Inmiddels kent vrijwel departement of directoraat-generaal een strategische directie.
- 2 Naast strategie als plan (ontwerp) of als patroon blijkt strategie vaak ook gezien te worden als positie (die een organisatie kiest) en, in mindere mate, als perspectief ('an organization's way of doing things'; zit tegen organisatiecultuur aan) of als 'ploy' (truc, manoeuvre, strijdplan) (Mintzberg, 1994; 1998).
- 3 In een eerder boek heeft Mintzberg gewezen op drie fundamentele denkfouten van deze ontwerpgerichte benaderingen ('fallacies of strategic planning'): de denkfout van formalisering: het idee dat strategievorming geformaliseerd kan worden; de denkfout van volledige bepaling vooraf ('predetermination'): het idee dat de toekomst geheel voorspelbaar en de omgeving beheersbaar is, en dat strategievorming een 'roadmap' oplevert met een duidelijk doel en stappen daarnaar toe; de denkfout van scheiding of afstandelijkheid ('detachment'): het idee dat denken en doen, beleid en uitvoering gescheiden kunnen worden, waarbij strategievorming los van de uitvoering en 'waan van de dag' plaatsvindt (Mintzberg, 1994, hoofdstuk 5).
- 4 Zo bleek uit een recent, overigens beperkt onderzoek onder rijksambtenaren (zie Publiek Management, mei 2004).
- 5 Het begrip configuratie heeft hier een andere betekenis dan in de configuratiebenadering van organiseren en beleidsvorming zoals beschreven door onder anderen Termeer en Van Dongen e.a..
- 6 In de literatuur over implementatie van beleid is inmiddels door velen afstand genomen van deze scheiding. Majone en Wildavsky (1979) spreken bijvoorbeeld over 'implementation as evolution'.
- 7 Dit staat bekend als het Thomas' theorema (zie Van Dongen, 1996:31).
- 8 Weick onderscheidt in het proces van werkelijkheidsconstructie de drie deelprocessen 'enactment', selectie en retentie (Weick, 1979, besproken in Termeer, 1993:31-32).
- 9 Eventueel zou de configuratiebenadering ook onder de categorie 'paradigma' geschaard kunnen worden gezien het belang dat deze benadering eveneens toekent aan leren.
- 10 In enigszins andere termen signaleert ook Scharpf dit onderscheid tussen macro-en microgeoriënteerde theorieën. Hij probeert een middenweg te zoeken met wat hij noemt het actor-centered institutionalism (Scharpf, 1997:11-12).

11 Kalders (1998) geeft aan dat de eerder genoemde lagen van beleid ook verschillen naar bereik; daar ligt mijns inziens een verband met het onderscheid naar maatschappelijke, woongerelateerde en volkshuisvestingsbeleidsontwikkelingen. De dieperliggende lagen van beleid (waarden, werkelijkheidsdefinities) zijn toepasbaar op alle beleidsterreinen en in die zin fundamenteel; mijns inziens verwijzen zij naar maatschappelijke opvattingen. De tweede laag heeft betrekking op een bepaalde beleidsarena of – netwerk, bijvoorbeeld de volkshuisvesting. De derde laag betreft concreet beleid.

12 Een vergelijkbare benadering, luisterend naar de naam Implementation Challenge, is in de tweede helft van de jaren negentig actief bevorderd binnen het Ministerie van VROM. Deze toepassing is ontwikkeld door Susskind c.s. van het MIT/Harvard.

13 Marin en Mayntz noemen voorts de volgende kenmerken van beleidsnetwerken: ze zijn verankerd in beleidssectoren; vereisen collectieve actie; zijn gestructureerd als interorganisatorische betrekkingen; zijn voornamelijk informeel en horizontaal, maar niet zonder asymmetrische wederzijdse afhankelijkheden, wat betekent dat er machtsrelaties bestaan; ze zijn functioneel bepaald door de vorming en uitvoering van beleid; kennen geen stabiele centrale of overheersende actoren; omvatten niet te veel participanten; en worden gekenmerkt door strategische interactie en overheersende aanwezigheid van antagonistische samenwerking of 'mixed-motive' spelen (Marin en Mayntz, 1991:18).

14 Kalders (1998) noemt grilligheid kenmerkend voor langdurige beleidsprocessen. Wat betreft de oorzakelijkheid zou ik willen stellen dat de grilligheid vooral voortkomt uit het netwerkarakter van de context waarin beleidsprocessen spelen, en dan met name de spreiding van macht en de afwezigheid van één machtige actor die alles beheerst. Grilligheid komt niet voort uit de lange duur van beleidsprocessen op zich; de lange duur wordt veroorzaakt door het netwerkarakter.

15 Aldus de oud-chef defensiestaf luitenant-generaal b.d. A. van der Vlis in een lezing voor het Ministerie van VROM, 4 maart 2004.

16 Voorbeelden hiervan in de volkshuisvesting zijn de figuur van 'toegelaten instelling', waardoor woningcorporaties bepaalde rechten en plichten krijgen en functioneel voor de publieke taak van sociale huisvesting worden ingezet; en de procesvoorwaarden verbonden aan subsidies uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

17 De uitdrukking 'vormen van hiërarchische sturing in netwerken' is op grond van de analyse van Scharpf alleen juist als op de achtergrond van het netwerk een hiërarchische gezagsrelatie aanwezig is.

18 Een variant hierop is hiërarchische sturing door een hybride of januskoprelatie: met één actor wordt zowel een coöperatieve als een dreigend-hiërarchische relatie onderhouden; hiërarchische sturing kan partijen er zo toe aanzetten om sneller via samenwerking en overleg tot een resultaat te komen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993:86-87).

19 De Bruijn en Ten Heuvelhof (1993:91) noemen dit eveneens als mogelijke rol van hiërarchische sturing in netwerken. Het gaat dan om hiërarchische sturing als 'public performance': naar de buitenwereld ('frontstage') wordt een hiërarchische stijl gepresenteerd (beeld van een 'krachtige leider'), terwijl op de achtergrond ('backstage') met de actoren in het netwerk wordt overlegd en onderhandeld. Het onderscheid tussen 'frontstage' en 'backstage' om het gedrag van individuele personen en groepen te beschrijven, is overigens afkomstig van de socioloog Goffman (1959).

3 Het volkshuisvestingsnetwerk in beeld

3.1 Inleiding

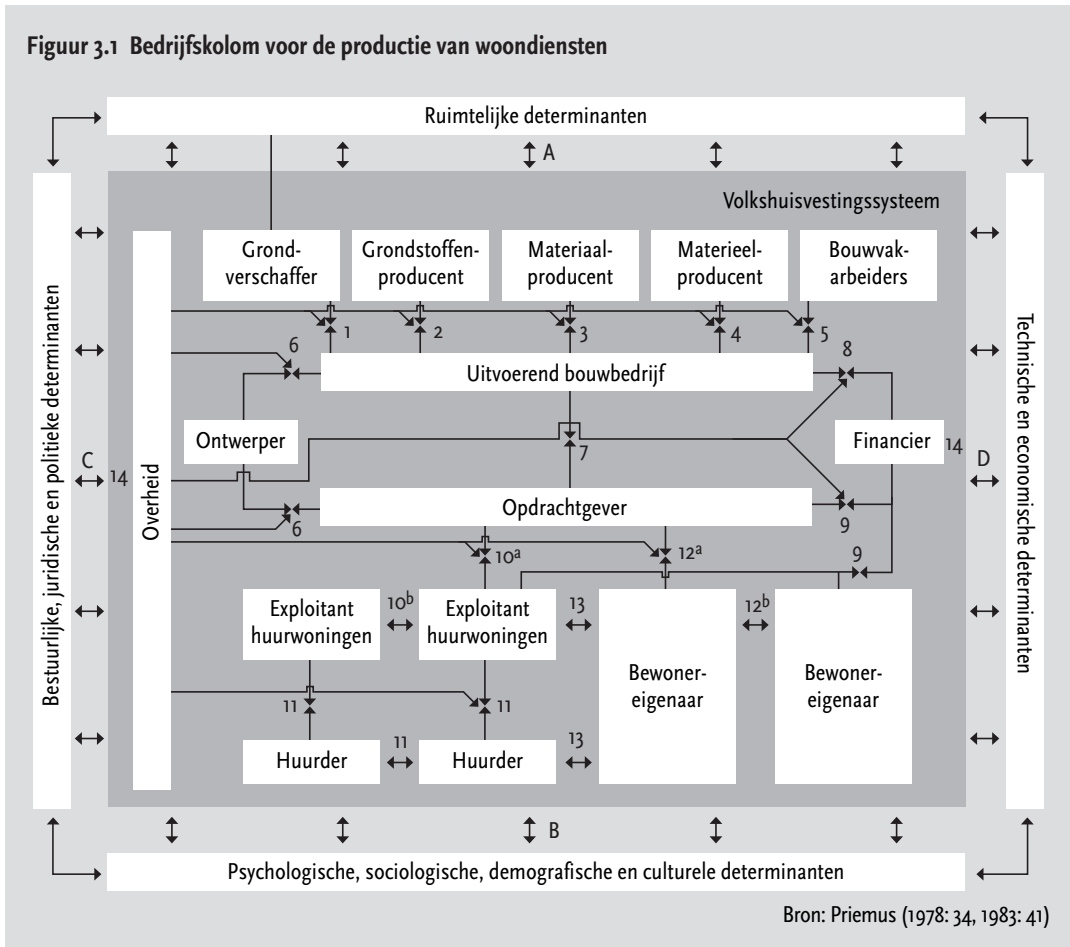
‘Het’ volkshuisvestingsnetwerk bestaat niet en heeft nooit bestaan. Daarvoor is het volkshuisvestingsveld te gedifferentieerd. Beter is het te spreken over netwerken (meervoud) op en rond het gebied van de volkshuisvesting. Priemus vat volkshuisvesting dan ook op als een ‘komplex van het op wonen en bouwen gerichte besluitvormingsprocessen waarbij vele participanten zijn betrokken’ (Priemus, 1978b:18). Met het beschrijven daarvan is gemakkelijk een boek te vullen. Dat doen wij hier niet; andere auteurs hebben daaraan al een forse steen bijgedragen (zie o.a. Adriaansens en Priemus, 1986; Gerrichauzen, 1990 (vooral over woningcorporaties); Klijn, 1996 (vooral lokaal niveau); Priemus, 1978a, 1978b, 1983; Van der Schaar, 1987, 1991). Dit hoofdstuk biedt een korte introductie op het sectorale beleidsnetwerk en zijn deelnetwerken (paragraaf 3.2), de aanpalende netwerken die voor het volkshuisvestingsbeleid van belang zijn: het interdepartementale (paragraaf 3.3) en het politieke (3.4). Ook introduceren we de ‘focal actor’ van deze studie, de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM en de bijbehorende ambtelijke organisatie voor volkshuisvesting, het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) (paragraaf 3.5). Om enkele eigenaardigheden van de volkshuisvestingssector te belichten, starten we bij de woning en de markten die haar omringen.

3.2 Volkshuisvesting: het sectorale netwerk

3.2.1 Een veelheid aan markten en deelmarkten

De kenmerken van het volkshuisvestingsnetwerk en het volkshuisvestingsbeleid zijn in belangrijke mate terug te voeren op de bijzondere eigenschappen van de ‘producten’ en ‘diensten’ waar het hier om gaat: woningen en woon-diensten. Priemus onderscheidt vier specifieke kenmerken van de woning (Priemus, 1983:43-65). De lange bestaansduur (1) van woningen impliceert dat we in belangrijke mate te maken hebben met een voorraadmarkt die bovendien bestaat uit heterogene producten. Verdelingsvraagstukken zijn aan de orde van de dag. De lange bestaansduur betekent ook dat woningbouw omvangrijke investeringen vergt en een beroep doet op de kapitaalmarkt. Woningen zijn voorts onmisbaar (primaire levensbehoefte) en kennen een hoge prijs (2), met als gevolg dat de uitgaven voor wonen een groot beslag leggen op het huishoudensbudget (woonlasten). Een woning vervult bijzondere functies (3): ze voorziet in allerlei behoeften, van elementaire bescherming tegen weersinvloeden tot hogere behoeften als zelfexpressie en het reguleren van sociale contacten. Er zijn dus veel waarden in het geding, en (goed dan wel slecht) wonen gaat gepaard met veel externe effecten die niet of onvol-

Figuur 3.1 Bedrijfskolom voor de productie van woondiensten



doende in de prijs van het wonen zijn verdisconteerd; dat is de reden voor de betrokkenheid van tal van maatschappelijke actoren bij het woonbeleid. Tot slot kenmerken woningen zich door een fixatie aan plaats (4): de woning biedt toegang tot voorzieningen in de buurt en vergt een ingewikkelde collectieve, publieke infrastructuur (wegen, gas, water). Het plaatsgebonden karakter betekent bovendien dat de woningmarkt vergaand gesegmenteerd is (lokaal, regionaal); het aanbod is weinig flexibel en er kunnen lokaal gemakkelijk monopolies ontstaan.

Deze bijzondere kenmerken waren in de loop der geschiedenis volop aanleiding om voor overheidsinterventie te pleiten. Dat geldt niet alleen voor partijen ter linkerkant van het politieke spectrum (wonen als bemoeigoed vanwege de bijzondere functies van de woning, woonlasten en verdelingsvraagstukken), maar óók voor partijen ter rechterzijde (fixatie aan plaats vergt collectieve actie, compensatie van marktfalen/externe effecten).

Een tweede implicatie is dat we op het gebied van de volkshuisvesting niet te maken hebben met één, maar met vele markten en niet met enkele, maar met vele actoren, waarbij bovendien het schaalniveau een grote rol speelt. Instructief is hier figuur 3.1, waarin de bedrijfskolom met betrekking tot de productie van woondiensten staat afgebeeld.

Het volkshuisvestingssysteem omvat de woningmarkt (die weer bestaat uit de huizenmarkt (10, 12) en de woondienstenmarkt (11)), de woningbouwmarkt (7) en de markten voor bouwmaterialen en arbeid (2-5). Van groot belang zijn voorts de grondmarkt (1) en de kapitaalmarkt (8+9). Op elk van de deelmarkten worden afzonderlijke producten of diensten verhandeld, en elke markt kent zijn eigen vragers en aanbieders. Sommige partijen zijn op verschillende markten actief. De woning- en woondienstenmarkt verschillen voorts naar kwaliteitssegment (deelmarkten voor bepaalde woningtypen en/of bijbehorende prijsklassen) en naar regio. Al met al is sprake van een ingewikkeld geheel. De complexiteit wordt verder vergroot doordat de overheid op alle markten interventies pleegt. Ook die interventies zijn van belang voor de verhoudingen in de verschillende netwerken. Waar het schema met het label 'overheid' nog eenvoudig en zelfs eenheid suggereert, is in de praktijk sprake van een waaier aan instellingen en personen. Sommige daarvan richten zich grotendeels op processen op de woningmarkt, andere meer op de grondmarkt en weer andere op geheel andere factoren, die niettemin van belang zijn voor volkshuisvestingsprocessen, bijvoorbeeld het Ministerie van Sociale Zaken met het inkomensbeleid. Kenmerkend is tot dat zowel de woningmarkt als het volkshuisvestingsbeleid vergaand gesegmenteerd is: de eigenwoningsector, de commerciële huursector en de non-profithuursector kennen elk zo hun eigen instituties en eigen beleid (Adriaansens en Priemus, 1986:28).

In het vervolg van deze paragraaf geven we een beschrijving van de belangrijkste actoren in het sectorale volkshuisvestingsnetwerk (het sectordepartement komt overigens pas in 3.5 aan de orde).

3.2.2 Decentrale overheden: gemeenten en provincies

Gemeenten

Uit de fixatie van woningen aan plaats en het heterogene karakter van de woningvoorraad volgt al dat woningmarkten naar segment, regio en zelfs gemeente onderscheiden kunnen worden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Woningwet, die het institutionele kader voor het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid vormt, 'is gebaseerd op het beginsel van een ver doorgevoerde decentralisatie' (Van Beusekom, 1955:49). Al meer dan een eeuw geldt het adagium 'volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak'. Volkshuisvesting behoort tot de medebewindstaken van de gemeente. De Woningwet, die dateert van 1901, verplicht gemeenten tot bouw- en woningtoezicht: gemeenten moeten de 'staat van de volkshuisvesting' onderzoeken en zorgdragen voor de naleving van de Woningwet. Gemeenten geven onder meer bouwvergunningen af. In een gemeentelijke bouwverordening dienen gemeenten voor te schrijven waaraan woningen moeten voldoen.¹ Bovendien kunnen gemeenten woningeigenaren aanschrijven tot het treffen van voorzieningen en woningen onbewoonbaar verklaren.

Binnen de gemeente zijn vooral de volgende actoren van belang: de gemeenteraad, het college van B&W, daarin met name de wethouder volkshuisvesting, en een dienst of afdeling volkshuisvesting (naast een dienst stadsontwikkeling en/of publieke werken). Uiteraard zijn ook wethouders met portefeuilles als stedelijke ontwikkeling, financiën en grondzaken van betekenis voor de volkshuisvesting. In enkele grote steden spelen voorts deelgemeenten of stadsdelen een rol. Vaak zijn er wijkgerichte dienstonderdelen of projectgroepen, al dan niet met betrokkenheid van bewoners. Belangrijke gemeentelijke bedrijven zijn het grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf en (tot in de jaren negentig) het gemeentelijk woningbedrijf. Deze laatste categorie is inmiddels nagenoeg verdwenen; gemeentelijke woningbedrijven zijn in de jaren negentig 'geprivatiseerd' tot woningcorporaties.

De belangen van deze actoren binnen de gemeente lopen niet altijd parallel; Van der Schaar spreekt zelfs van de gemeente als 'een veelkoppig monster' (Van der Schaar, 2001:48). Met name tussen 'volkshuisvesting' enerzijds en de dienst stedelijke ontwikkeling en het grondbedrijf anderzijds bestaan vaak spanningen, zowel op bestuurlijk (wethouders) als ambtelijk niveau. Waar 'volkshuisvesting' vaak sociale doelen nastreeft (zoals betaalbare woningen, ook op dure locaties), let het grondbedrijf vooral op het rendement van de grondexploitatie. Toch is de afhankelijkheid niet of niet altijd eenzijdig: in situaties waarin de gemeente grond bezit maar er geen belangstelling voor is bij marktpartijen, is grondzaken aangewezen op 'volkshuisvesting' om er sociale woningbouw te realiseren en de financiële schade te beperken. Deze situatie deed zich zowel begin als eind jaren zeventig voor. De positie van 'volkshuisvesting' wordt uiteraard ook sterker naarmate de financiële middelen die het Rijk hiervoor verstrekt, groter zijn, en de bestedingsvrijheid daarbij noch te klein (subsidie per bouwplan) noch te groot (opname in Gemeentefonds) is; in het laatste geval kunnen ook andere wethouders erover meebeslissen.

Op landelijk niveau worden de gemeenten vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Volkshuisvesting is binnen de VNG altijd een belangrijk aandachtsterrein geweest. De portefeuillehouder (directeur) volkshuisvesting voerde en voert regelmatig overleg met zowel bewindspersoon als ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM. Via modelverordeningen en informatiemateriaal biedt en bood de VNG steun aan individuele gemeenten. Naast de VNG zijn op landelijk niveau de vier grote steden (G4) en – vooral sinds de jaren negentig – de 23 middelgrote steden (G23, later G26, respectievelijk G27) actief. Met name de G4 zijn een erkende gesprekspartner voor het Ministerie van VROM. Het bestaan van G4 en G23 geeft al aan dat het voor de VNG als 'voluntary organisation' niet altijd eenvoudig is om de belangen van alle gemeenten evenwichtig te vertegenwoordigen. Die belangen lopen immers niet altijd parallel, zoals de gevechten tussen centrale en randgemeenten op regionaal niveau – juist op het gebied van de volkshuisvesting – steeds opnieuw laten zien.

Provincies

Traditioneel hebben provincies weinig bevoegdheden op het gebied van de volkshuisvesting. Hun verantwoordelijkheid ligt vooral op het aanpalende terrein van de ruimtelijk ordening; zij stellen een streekplan op en toetsen bestemmingsplannen daaraan. Zowel bij nieuwe uitleggebieden als bij stadsvernieuwing is dat uiteraard van belang. Verder hadden (en hebben) zij een belangrijke taak bij het verdelen van woningbouwcontingenten respectievelijk subsidies over gemeenten. Advies en coördinatie geschieden vooral in de Provinciale Planologische Commissie, en vroeger ook in de Provinciale Stadsvernieuwingscommissie en de Provinciale Commissie Volkshuisvesting, waarin vertegenwoordigers van provincie, gemeenten en rijk (inspecteurs/HID) zitting hadden. Binnen provincies bestaan vaak een Provinciale Planologische Dienst en een afdeling volkshuisvesting. Sinds midden jaren tachtig zijn de provincies budgethouder voor de woninggebonden en stadsvernieuwingssubsidies voorzover het de 'niet-rechtstreekse' gemeenten betreft. Het Interprovinciaal overleg (IPO) vertegenwoordigt de provincies op nationaal niveau.

Het belang van provincies bij de volkshuisvesting is vooral gelegen in de afweging van (de ruimte voor) wonen tegenover andere functies en de ruimtelijke spreiding en concentratie van woningen en daarmee van bewoners (gegeven de dynamiek van processen op de woningmarkt). Provincies zijn daarbij sterk afhankelijk van beslissingen van gemeenten en investeerders. Met name de grote gemeenten zijn het vaak niet eens met de standpunten van provincies, en gaan hun eigen weg. Niettemin zijn gemeenten afhankelijk van de provincie voor de goedkeuring van hun bestemmingsplannen. Nadat het Rijk begin jaren negentig fors inzette op regionale samenwerking tussen gemeenten in kaderwetgebieden, juist ook op het gebied van de volkshuisvesting (BWS 1993), is het enkele jaren geleden op deze schreden teruggekeerd en krijgt de provincie weer meer coördinerende verantwoordelijkheden toegedacht.

3.2.3 Woningcorporaties

De woningcorporaties hebben in de loop van hun bestaan - de oudste daten al van medio 19^e eeuw - enorme ontwikkelingen doorgemaakt, waarvan niet de minst belangrijkste in de laatste vijftien jaar.² Woningcorporaties zijn particuliere instellingen met een publieke functie: de huisvesting van mensen met een zwakke sociaal-economische positie. Op grond van de Woningwet worden zij door de Minister 'toegelaten' om (uitsluitend) op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn. De verzuilde basis - corporaties op algemene (vaak socialistische), katholieke en protestants-christelijke grondslag - is inmiddels zelden meer kenmerkend voor de identiteit. Lange tijd was de juridische vorm van corporaties die van een vereniging, tegenwoordig zijn de meeste getransformeerd tot stichting. Het aantal corporaties is drastisch

geslonken, vooral na 1990: van 824 in 1990 (naast 213 gemeentelijke woningbedrijven) tot 552 in 2004 (inclusief voormalig gemeentelijke woningbedrijven, die inmiddels vrijwel alle zijn omgevormd tot woningcorporaties) (VROM, 1999; 2004). Er heeft zich een enorme schaalvergroting voorgedaan.

Vooraf na de Tweede Wereldoorlog liepen woningcorporaties – vroeger vaak woningbouwcorporaties of woningbouwvereniging geheten – strak aan de leiband van de overheid. Op lokaal niveau bepaalde de gemeente wat betreft de sociale woningbouw ('woningwetbouw') welke woningen (kwaliteit), hoeveel (kwantiteit) en waar (locatie) gebouwd zouden worden, en had een belangrijke stem bij de woningtoewijzing. De woningcorporaties dienden de bouw en exploitatie vervolgens uit te voeren, als de bouw al niet 'ge Gund' werd aan het eigen gemeentelijke woningbedrijf.

Woningcorporaties waren bovendien – evenals gemeenten – sterk afhankelijk van het Rijk waar het de huurprijs en financiering betrof. Het Rijk stelde daarbij eisen aan de woningkwaliteit, wat de beslissingsvrijheid van woningcorporatie verder beperkte. Via rijksleningen, garanties op kapitaalmarktleningen en het systeem van jaarlijkse bijdragen (objectsubsidies) bemoeide het Rijk zich intensief met de financiële beslissingen van individuele corporaties. In het centralistische beleidsstelsel dat na de oorlog ontstond, werden woningcorporaties gebruikt om de doelen van het nationale volkshuisvestingsbeleid te realiseren. Daardoor raakten zij vaak meer op de overheid (circulaires) dan op de (lokale) markt georiënteerd (Gerrichhauzen, 1990).

Vergroting van de bestuurlijke en financiële zelfstandigheid van woningcorporaties is lang voorwerp van discussie geweest (Faber, 1997a). Die zelfstandigheid is decennialang slechts mondjesmaat vergroot, onder meer – maar wèl heel belangrijk – door instelling van de regel dat bouw door corporaties voorrang boven gemeentebouw zou krijgen (1969) en het toelaten van vermogensvorming. Maar pas vanaf eind jaren tachtig, en vooral na de 'brutering' in 1995 is de zelfstandigheid van corporaties écht fors toegenomen. Bij die brutering werden de financiële banden tussen overheid en individuele corporaties vrijwel volledig doorgeknipt (zie hoofdstuk 6). Op sectorniveau ontstonden in de jaren tachtig een (privaat) Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) en een (publiek) Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) die een aantal van de functies overnamen die Rijk en gemeenten daarvoor hadden vervuld (Kempen, 1996; Van der Schaar, 1991:402-405). Het WSW borgt kapitaalmarktleningen en stelt corporaties zo in staat tegen een gunstig tarief aan vreemd vermogen te komen. Het CFV, een zelfstandig bestuursorgaan, is een solidariteitsfonds dat subsidies geeft aan financieel zwakke corporaties (voor sanering en specifieke projecten) en informatie verzamelt voor het financiële toezicht op corporaties. Deze sectorinstituten waren een belangrijk hulpmiddel om de verzelfstandiging feitelijk mogelijk te maken.

Op landelijk niveau deed de verzuiling zich nog het duidelijkst gelden: er was een koepel van algemene woningcorporaties (Nationale Woningraad,

NWR), van katholieke corporaties (Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting, KIV) en van protestants-christelijke corporaties (Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en –stichtingen). De laatste twee fuseerden in 1971 tot het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze koepels, ook wel ‘Landelijke Centrales’ (LC’s) genoemd, hadden nauwe banden met respectievelijk PvdA, KVP en AR/CHU en de ‘bijbehorende’ vakbewegingen (Van der Schaar, 1987:330-33). NWR en NCIV gingen eind jaren negentig op in Aedes Vereniging van woningcorporaties.

De landelijke centrales vertegenwoordigden 90% van de woningcorporaties. Lange tijd was hun bindingsmacht bijzonder groot. De wil van de leiding van de koepels was wet: zij monopoliseerde bijna alle externe contacten en beheerste ook de interne besluitvorming (Gerrichhauzen, 1990:182). De centrales bouwden enorme werkapparaten op, terwijl de professionaliseringsgraad van individuele corporaties lange tijd bescheiden bleef. De consensus over de volkshuisvestingsdoelstellingen en de manier om de opgave aan te pakken was groot. Dat veranderde in de loop van de jaren tachtig en vooral negentig. In rap tempo voltrok zich een schaalvergroting in de corporatiesector, waardoor individuele corporaties machtige spelers werden en er een toenemende concurrentie tussen corporaties ontstond. Daardoor is het voor de landelijke organisatie Aedes steeds moeilijker standpunten in te nemen waar alle leden achter staan. De oprichting, enkele jaren geleden, van een platform voor kleine woningcorporaties, is in dat opzicht illustratief.

De landelijke centrales onderhielden intensieve contacten met het ministerie, in casu het DGVH. Partijen waren van elkaar afhankelijk: het DGVH was het meest belangrijke invloedskanaal voor de centrales, de centrales boden het DGVH veldkennis en informatie en vormden een kanaal om het overheidsbeleid aan individuele corporaties uit te leggen. Voorts hadden de koepels grote invloed op de fractiespecialisten in de Tweede Kamer (Gerrichhauzen, 1990:184).

3.2.4 Bewoners of woonconsumenten

Wie de geschiedenis van de volkshuisvesting beziet, wordt daarin een langzame, langdurige ontwikkeling van een toenemende zeggenschap voor bewoners gewaar. Wonen is naar zijn aard iets wat bij mensen zelf begint: de allereerste woningen zijn door de bewoners zelf gebouwd. Maar door de functiedifferentiatie in moderne samenlevingen, het verder georganiseerd raken van het maatschappelijk leven en – vooral na de Tweede Wereldoorlog – het verstatelijken van de volkshuisvesting is de zeggenschap van bewoners over ontwerp, bouw en gebruik van hun woning sterk beperkt. Nadat de wederopbouw grotendeels achter de rug was en de welvaart toenam, klonk steeds luider de roep om een sterkere positie voor bewoners. Begin jaren zestig gebeurde dat door de architect Habraken (1961), eind jaren zestig door de onderzoeker Priemus

(1969), in de jaren zeventig sterk door bewoners van oude stadswijken, maar nog in 2000 achtte de liberale staatssecretaris voor volkshuisvesting Remkes het dringend nodig zijn beleidsnota over het wonen in de 21^e eeuw als motto 'de burger centraal' mee te geven (VROM, 2000). Kortom, de positie en zeggenschap van bewoners was en is bepaald niet sterk. Institutionele barrières en de marktverhoudingen zijn daarvan de belangrijkste oorzaken.

Wèl zijn er in de loop van deze periode organisaties van bewoners of 'woonconsumenten' ontstaan. Dat gebeurde vooral in de jaren zeventig, als gevolg van protesten tegen huurverhogingen en de stadsvernieuwingsaanpak en de opkomst van bijzondere huisvestingsvormen- en groepen, en zowel op buurt-, gemeentelijk als landelijk niveau. Drie landelijke bewonersorganisaties in de huursector fuseerden in 1988 tot de Nederlandse Woonbond, die een soort tegenhanger van de koepels van woningcorporaties wilde zijn en subsidie van het Rijk ontving. De positie van huurdersorganisaties op gemeentelijk en nationaal niveau is vrij zwak; de bindingsmacht tegenover de achterban is beperkt. Op buurt- en wijkniveau zijn ze vaak wat sterker; bewoners hebben direct belang en voelen zich meer betrokken (Van der Schaar, 1991:70-72).

In de sfeer van het eigenwoningbezit ontstond in 1974 de Vereniging Eigen Huis (VEH), met inmiddels een groot aantal leden. De VEH behartigt de belangen van eigenaar-bewoners en is geaccepteerd overlegpartner van het Rijk, maar de meeste aandacht gaat uit naar algemene belangenbehartiging en serviceverlening aan de leden. Op lokaal niveau zijn eigenaar-bewoners vaak verenigd in verenigingen van eigenaren (VVE), waar het gaat om het beheer van gemeenschappelijke voorzieningen.

3.2.5 Marktpartijen

Met gemeenten, corporaties en bewoners hebben we de 'harde kern' van het sectorale beleidsnetwerk wel beschreven, met uitzondering overigens van een bijzonder belangrijke speler die in paragraaf 3.5 aan de orde komt: het Ministerie van VROM. Harde kern, omdat deze actoren zich vooral richtten op de sociale huursector, die in de naoorlogse geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid de belangrijkste plaats heeft ingenomen. Dat laat onverlet dat het volkshuisvestingsbeleid zich al die tijd ook heeft gericht, en sinds de jaren negentig weer in toenemende mate, op de marktsector en de daarin werkzame partijen. Veel van deze partijen hebben overigens ook bij de bouw en financiering (maar niet zozeer bij de exploitatie) van sociale huurwoningen een rol gespeeld. Zij overleggen met elkaar in de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ). Deze ROZ, die een brede en heterogene samenstelling kent, streeft naar een beter beleggingsklimaat en (doorgaans) beperking van overheidsregulering. Naast de hieronder te bespreken marktpartijen maakt ook Aedes deel uit van de ROZ.

Allereerst is daar de branche van uitvoerende bouwbedrijven. Deze is zeer divers: groot en klein, al dan niet gericht op woningbouw (naast utiliteitsbouw en grond-, weg- en waterbouw), en meer en minder gespecialiseerd. De collectieve organisatie van deze branche is navenant gedifferentieerd. Niettemin kende de branche lange tijd een (federatieve) koepelorganisatie, het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB). Eind 2004 is het AVBB met enkele andere verenigingen op het gebied van bouw en infrastructuur gefuseerd tot Bouwend Nederland.

Projectontwikkelaars ontwikkelen projecten, waaronder woningbouwprojecten, waarna ze een complex verkopen aan de definitieve eigenaar. Ze verwerven zich veelal strategische grondposities om op die manier de kans op projectontwikkeling te vergroten. Het zijn doorgaans machtige spelers, die op het gebied van woningbouw vooral na de herordening van de volkshuisvesting in de jaren negentig een steeds grotere rol zijn gaan spelen. Projectontwikkelaars hebben zich georganiseerd in de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).

Particuliere of commerciële verhuurders, vooral de kleine, vormen waarschijnlijk de minst georganiseerde partij in de sector volkshuisvesting. Lange tijd kenden vooral de oude stadswijken een groot aantal kleine particuliere verhuurders, vaak mensen die een (deel van hun) woning verhuurden als bron van neveninkomsten of pensioenvoorziening. Ook waren en zijn er de beruchte huisjesmelkers, naast uiteraard vele bonafide verhuurders. Mede onder druk van het Rijk zijn de particuliere verhuurders zich ook landelijk gaan organiseren in de vereniging Vastgoedbelang, met regionale afdelingen.

Institutionele beleggers (pensioenfondsen, levensverzekeraars) zijn grote investeerders in de woningbouw. Hun primaire belang is het behalen van rendement op vermogen, en zij doen dat onder meer door de exploitatie van (particuliere) huurwoningen. Vaak stoten zij hun bezit na circa twintig jaar af, omdat de kosten van onderhoud dan verhoudingsgewijs te hoog worden. Zij zijn verenigd in de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in Nederland (IVBN)

De bouw en exploitatie van woningen vergen omvangrijke investeringen, die noodzaken tot financiering. Banken zijn de belangrijkste hypotheekversprekkers in de koopsector. Gemeenten en woningcorporaties doen voor financiering vaak een beroep op de Bank Nederlandse Gemeenten. Lange tijd konden corporaties gebruik maken van leningen die door het Rijk (en soms de gemeente) werden verstrekt en waarvan de rente lager was. Ook gaven Rijk en gemeenten contra)garanties op kapitaalmarktleningen. In de jaren tachtig en negentig vervielen deze mogelijkheden. Om toch een lagere rente op de kapitaalmarkt te realiseren, is het hiervoor genoemde Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) ingesteld. In de eigenwoningsector zorgt het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) voor reductie van financiële risico's door middel van de 'nationale hypotheekgarantie'; deze verving de figuur van de

gemeentegarantie die tot 1995 gangbaar was.

Tot slot vormen makelaars en notarissen belangrijke marktpartijen, vooral op de markt voor koopwoningen. Beide groepen hebben een bemiddelende functie tussen vrager en aanbieder van koopwoningen. Makelaars kennen verschillende belangenorganisaties op landelijk niveau, waarvan de Nederlandse Vereniging van Makelaars de belangrijkste en meest bekend is. Notarissen zijn verenigd in de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB).

3.2.6 Onderzoeksinstituten, adviesbureaus en beroepsorganisaties

De beleidssector volkshuisvesting is druk bezet met onderzoeksinstituten en adviesbureaus. In de eerste naoorlogse decennia was hun aantal betrekkelijk gering en richtte het onderzoek zich vooral op de technische en functionele aspecten van de woning. Gegeven de woningnood en de schaarse middelen stond het onderzoek ten dienste van standaardisatie en rationalisatie. Het Bouwcentrum nam in die tijd een dominante positie in (zie hoofdstuk 4 over het kwaliteitsbeleid). De jaren zeventig en tachtig lieten de opkomst zien van (woning)marktonderzoek en onderzoek naar woonwensen en verhuisprocessen, met een economische, sociaal-geografische en bestuurskundige invalshoek. Het aantal onderzoeks- en adviesbureaus nam eveneens toe. De decentralisatie en de verzelfstandiging van woningcorporaties gaven begin jaren negentig aanleiding tot een groter aantal onderzoeken in opdracht van lokale partners. Belangrijke en invloedrijke onderzoeksinstituten gedurende de naoorlogse periode waren het Bouwcentrum, het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), het Research-Instituut voor de Woningbouw (RIW) en het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, de faculteiten Bouwkunde van de TU Delft en TU Eindhoven, vakgroepen sociale geografie van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht en het Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving (Rigo, later RIGO Research & Advies). Min of meer vergelijkbaar met onderzoekers zijn de vele architecten en architectenbureaus, verenigd in hun de beroepsorganisatie, de Bond van Nederlandse Architecten (BNA); enkele van deze architecten zijn spraakmakend en menen zich actief in beleidsdiscussies.

Om innovatie op het gebied van het wonen te stimuleren, werd in de tweede helft van de jaren tachtig de Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in het leven geroepen. De SEV ontvangt een financiële bijdrage van het Ministerie van VROM gefinancierd, maar is onafhankelijk. In de loop van haar bestaan heeft de SEV tal van vernieuwende projecten georganiseerd, gefaciliteerd en geëvalueerd. De resultaten ervan worden verspreid onder professionals en vinden vaak een vertaling naar het beleid.

Tot slot mag het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Nirov), voorheen het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting

Tabel 3.1 Samenstelling Raad voor de Volkshuisvesting 1975-1984

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1 Provincies	2	3	3	3	2	2	2	2	2	1
2 Gemeenten	7	6	6	6	6	6	6	5	7	7
3 Bouwbedrijven	4	3	3	3	4	4	4	3	5	5
4 Beleggers	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
5 Architecten/stedenbouwers	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
6 Vakbonden	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
7 Particuliere verhuurders	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
8 Woningcorporaties	4	5	5	5	5	5	5	5	6	6
9 Eigenaar-bewoners	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10 Woonconsumenten	0	1	1	1	1	1	1	6	6	6
11 Wetenschap	3	3	3	3	4	4	4	4	5	5
12 Gezondheidszorg	3	3	3	2	1	1	1	1	1	1
13 Makelaars	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1
14 Diversen	2	3	3	2	4	5	4	5	3	3
Totaal	36	38	37	39	41	41	41	43	46	45

Bron: NCIV (1986: 20), gebaseerd op jaarverslagen RAVO

niet onvermeld blijven. Als sinds 1918 biedt deze organisatie een discussieforum voor alle betrokkenen bij de volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid (Van Beusekom, 1955:73).

3.2.7 Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO): de sector verenigd

Een minder vrijblijvende ontmoetingsplaats voor de sectorale partijen was de Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO).³ Deze breed samengestelde raad was jarenlang het centrale adviesorgaan binnen de sector. De raad had tot doel om de bewindspersoon te adviseren over verandering in regelgeving en over de hoofdlijnen van beleid. De hele sector was erin vertegenwoordigd: gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen, consumentenorganisaties (pas vanaf 1983!), vakbeweging en onafhankelijke deskundigen. In 1985 telde de raad maar liefst 47 leden (zie tabel 3.1). Daardoor was de RAVO een forum om gemeenschappelijke opvattingen over het te voeren beleid te formuleren en compromissen te bewerkstelligen. Dat dit niet altijd mogelijk was blijkt uit het feit dat niet alle adviezen eenstemmig waren. Een sectorraad zal gekant zijn tegen maatregelen die de belangen van de sector raken. Daarom was (een meerderheid van) de RAVO in de jaren tachtig tegenstander van voorstellen tot bezuiniging en beperking van de overheidsbemoediging met de volkshuisvesting. Als gevolg van het kabinetsbeleid om het aantal adviesraden te beperken is de RAVO in 1997 opgegaan in de VROM-raad, die adviseert over het hele beleidsterrein van het Ministerie van VROM. De VROM-raad kent slechts vijftien leden, die op grond van deskundigheid en onafhankelijkheid

zijn benoemd. Daardoor is de VROM-raad veel minder een arena van belanghebbende partijen, en bovendien niet uitsluitend op volkshuisvesting gericht.

3.3 Het interdepartementale netwerk

Wonen is naar zijn aard een activiteit of functie die relaties heeft met tal van andere functies en belangen: technisch, sociaal, financieel-economisch, ruimtelijk. Dat betekent dat het volkshuisvestingsbeleid op de verschillende bestuursniveaus min of meer vervlochten is met het beleid op aanpalende beleidsterreinen. Priemus heeft er in navolging van Bourne (1981:212) op gewezen dat het volkshuisvestingsbeleid systematisch in de greep verkeert van dergelijke 'non-housing policies' (Priemus, 1983:19-20). Op landelijk niveau bevindt het volkshuisvestingsbeleid zich daardoor in een krachtenveld van verschillende departementen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (sinds 1998 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), ooit het moederdepartement waar volkshuisvesting toe behoorde, heeft vooral belang bij goede verhoudingen tussen de bestuurslagen. Voorstellen tot wijziging van die verhoudingen, zoals de decentralisatie van de volkshuisvesting, hadden en hebben daarom de bijzondere aandacht van dit departement. Datzelfde geldt voor het toezicht op de volkshuisvesting en, in het bijzonder, de woningcorporaties. Voor het beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing is de coördinatie door BZK van het Grotestedenbeleid van belang.

Het Ministerie van Financiën waakt over de schatkist en de openbare financiën. Het beleidssector volkshuisvesting heeft zich altijd in de warme belangstelling van dit departement mogen verheugen vanwege de omvangrijke bedragen die er met volkshuisvesting gepaard zijn gegaan. In de ogen van Financiën was het Ministerie van Volkshuisvesting een 'spending department', lange tijd zelfs een van de 'big spenders'. Minister Bogaers die in de periode 1963-1966 met forse subsidies de woningbouwproductie naar grote hoogte wist op te voeren werd door de voormalige Minister van Financiën (en latere minister-president) dr. J. Zijlstra getypeerd als 'roofridder' van de schatkist, 'altijd uit op een financiële ruimtevaart' (Zijlstra, 1992:179; 196).

Er is in principe sprake van een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie van het Ministerie van Volkshuisvesting ten opzichte van Financiën, maar zolang volkshuisvesting hoge politieke prioriteit genoot en/of het totale volume aan rijksmiddelen toenam, kon ook het budget voor volkshuisvestingsbeleid toenemen. Bovendien kon volkshuisvesting uitgroeien tot 'emergency exit' voor tal van sectoroverstijgende sociaal-economische vraagstukken vanwege de band met het loon- en prijsbeleid en het werkgelegenheidsbeleid; deze non-housing policies waren gebaat – vond men in de eerste naoorlogse decennia – bij lage huren en subsidiëring van de woningbouw. Zolang die band bleef

bestaan, kon er niet aan de positie van de volkshuisvesting getornd worden, aldus Helderma en Brandsen (2004:83). In de loop der jaren heeft Financiën geprobeerd de rijksleningen voor woningwetbouw en de rijkscontragaranties van de begroting af te halen, uiteindelijk met succes; zij telden immers mee bij de bepaling van het begrotings- en financieringstekort, en Financiën had de missie die tekorten te beperken. Om flexibiliteit op de begroting te houden heeft Financiën altijd bezwaar gemaakt tegen het aangaan van meerjarige subsidieverplichtingen door het Rijk. Voor gemeenten was meerjarige zekerheid over te ontvangen woningbouwsubsidies van groot belang om investeerders voldoende vertrouwen te geven. Bij een krimpend overheidsbudget neemt de macht van Financiën toe: zijn invloed op het volkshuisvestingsbeleid in de jaren tachtig en negentig is zeer groot geweest. Het plaatste de beleidssector volkshuisvesting in het defensief, en noopte tot beheers- en bezuinigingsmaatregelen.

Naast het beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën is Financiën van belang voor volkshuisvesting vanwege de fiscale politiek, met name de hypotheekrenteaftrek, de overdrachtsbelasting en de belasting op onroerende zaken. Hier zien we een illustratie van de eerdergenoemde segmentatie van het volkshuisvestingsbeleid (subparagraaf 3.2.1; Adriaansens en Priemus, 1986:28): het Ministerie van VROM bepaalt (in hoge mate) de woonlasten van de huurder, de woonlasten van de eigenaar-bewoner worden vooral bepaald door het beleid van Financiën.

Overige departementen

Minder direct en intensief, maar niettemin van belang voor de volkshuisvesting is het beleid van de Ministeries van Economische Zaken (marktordening, algemeen economisch beleid, bouwnijverheid), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inkomenspolitiek, huurbeleid en huursubsidie), Welzijn (ouderenhuisvesting, opbouwwerk), Cultuur (monumentenzorg), Justitie (wetgeving, huisvesting asielzoekers) en Verkeer en Waterstaat (aanleg infrastructuur voor woonwijken). Tot slot zij vermeld dat ook de Europese Unie van toenemend belang is voor de volkshuisvesting. Het gaat dan vooral om mededingingswetgeving, regels over (on)geoorloofde staatssteun en regelgeving op het gebied van bouw en milieu. Hoewel volkshuisvesting een nationale verantwoordelijkheid is, krijgt de Europese Commissie de nationale volkshuisvesting steeds meer in de greep (Vermeulen, 2005).

3.4 Het politieke netwerk: politieke partijen en de Tweede Kamer

Jarenlang stond de volkshuisvesting zeer hoog op de lijst van politieke prioriteiten op nationaal niveau. De wederopbouw vergde omvangrijke investerin-

gen in de woningbouw. Deze noodzaak bleef aan als gevolg van de naoorlogse geboortegolf. Midden jaren zestig was de woningnood 'volksvijand nummer één'. Aan het eind van de jaren tachtig, zeker na de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986/1988), waren de politieke prioriteit en aandacht tanende. Andere vraagstukken, zoals milieu en werkloosheid, verdrongen woningnood en volkshuisvesting uit de bovenste rangen van de politieke prioriteitenlijst, althans op nationaal niveau.

Al die tijd was volkshuisvesting ook een sterk gepolitiseerd beleidsterrein; er vonden heftige kamerdebatten plaats. De onmisbaarheid (primaire levensbehoefte), de bijzondere functie en de hoge kosten (woonlasten) van de woning voor bewoners droegen daar onmiskenbaar aan bij. Het wonen raakt mensen zeer direct in hun persoonlijke levenssfeer. Lange tijd lag de nadruk op de (nieuw)bouwproductie: het halen van de geplande aantallen was welhaast heilig. Het kon zelfs gebeuren dat een kabinet bijna viel omdat het bouwprogramma op 2500 woningen na niet gehaald was (1960).

Bij de grote politieke stromingen en hun partijen bestonden uiteenlopende opvattingen over het volkshuisvestingsbeleid en de rol die de overheid daarbij diende te spelen. Van der Schaar heeft dat voor ontwikkeling op de verschillende deelgebieden van het volkshuisvestingsbeleid uitgebreid beschreven (Van der Schaar, 1987). Hier volstaan we met een korte schets (gebaseerd op Van der Schaar, 1987 en 1991). In de liberale opvatting (VVD) moet de woningvoorziening zoveel mogelijk aan de markt worden overgelaten. Bewoners moeten de lasten van het wonen zoveel mogelijk zelf dragen. De overheid dient zich te beperken tot het verbeteren van marktwerking, het treffen van voorzieningen voor de huisvesting van de laagste inkomensgroepen en maatregelen ter verbetering van slechte woningen. Bezitsvorming staat hoog in aanzien, daarom is deze stroming voorstander van eigenwoningbezit en het handhaven van de hypotheekrenteaftrek. Verhuur van woningen door gemeenten en corporaties moet beperkt blijven.

Ook de confessionele stroming (het CDA en zijn voorgangers KVP, CHU en ARP) hecht waarde aan het eigenwoningbezit. Tegelijk is zij warm voorstander van de inschakeling van het particuliere initiatief op non-profit basis, ook op het gebied van de volkshuisvesting: het maatschappelijke middenveld, in casu de woningcorporaties, verdient de voorkeur boven gemeentelijk woningbezit. De overheid dient de corporaties enerzijds financieel te steunen, maar hun anderzijds voldoende handelingsvrijheid te geven. Doordat zij van 1952 tot 1994, met uitzondering van het kabinet-Den Uyl, onafgebroken de bewindspersonen voor volkshuisvesting leverde, hebben de confessionelen een belangrijke stempel op het beleid weten te drukken.

In sociaal-democratische kring (PvdA) wordt vooral benadrukt dat goed wonen een basisvoorziening is waarop ieder recht heeft, ongeacht inkomen of opleiding. Lange tijd legde de PvdA de nadruk op socialisatie van het woningbeheer (door gemeenten en corporaties) en op verhuur tegen zo laag

mogelijke prijzen. De herverdelingsfunctie van het volkshuisvestingsbeleid kreeg veel aandacht; in de jaren zeventig omarmde het linkse kabinet-Den Uyl de 'volkshuisvestingsprijs', de norm dat nieuwe woningwetwoningen een zodanige huur moesten hebben dat deze voor huishoudens met een modaal inkomen betaald konden worden tegen redelijke huurquotes. Niet zozeer de kostprijs, maar vooral het inkomen dient in deze visie bepalend te zijn voor de huurprijs. Dat alles vroeg in de ogen van de sociaal-democraten om een integrale sturing van het woningaanbod, niet alleen van de 'onderkant' van de markt, een centraal huur- en subsidiebeleid en een omvangrijke sociale huursector.

Het volkshuisvestingsbeleid- en systeem dat in de loop van de vorige eeuw ontstond, droeg de kenmerken van een compromis tussen deze stromingen: er ontstond een gemengde orde, met een grote sociale huursector, zwaar gesubsidieerd maar tegelijk zelfstandig, en naast sociale verhuur ook een beleid gericht op de bevordering van het eigenwoningbezit.

In de Tweede Kamer is volop over het volkshuisvestingsbeleid gedebatteerd. Dat gebeurde plenair, maar vanaf de jaren zeventig steeds meer in de Vaste Kamercommissie voor de Volkshuisvesting en de Ruimtelijke Ordening. Daarin hadden en hebben de fractiespecialisten volkshuisvesting van de verschillende politieke partijen zitting. De (fractiespecialisten van de) partijen hadden nauwe banden met hun verzuilde verwanten bij de koepels van woningcorporaties en vakbonden: de PvdA onderhield nauwe contacten met de NWR en het Nationaal Vakverbond; de KVP was verbonden met KIV en de Katholieke Arbeidersbeweging (KAB); de ARP overlegde vooral met het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en met het CNV (Van der Schaar, 1987:30-33). Ook andere belangenorganisaties wisten en weten hun weg naar de politieke partijen te vinden. Zo hadden leden van de ROZ (marktpartijen) regelmatig contacten met VVD en CDA, die voorstander zijn van het eigenwoningbezit (Adriaansens en Priemus, 1986:30-32).

Het parlement had en heeft vooral een grote invloed op het huurbeleid, de omvang en samenstelling van het nieuwbouwprogramma en de stedelijke vernieuwing. Ieder jaar vindt er besluitvorming plaats over de jaarlijkse huurverhoging (nog steeds centraal bepaald voor verreweg het grootste deel van de huurwoningen), waarvoor het parlement op grond van het Burgerlijk Wetboek, de Huurprijzenwet Woonruimte en voorafgaande huurwetgeving de bevoegdheid heeft. Dat maakt het huurbeleid gevoelig voor de uitslag van verkiezingen, zoals in 1963 en 1972, toen de huurstijgingen flink neerwaarts werden bijgesteld. Na de brutering in 1995 is deze gevoeligheid overigens verminderd (zie hoofdstuk 6). De laatste jaren is er in de Tweede Kamer vooral veel debat geweest over de kwaliteit, kwantiteit en voortgang van de nieuwbouw, duurzaam bouwen, de verhouding kopen-huren, de stedelijke vernieuwing en de positie van de woningcorporaties.

3.5 Het Ministerie van VROM en zijn leiding

3.5.1 Inleiding

Op de driesprong van bovenstaande netwerken – politiek, interdepartementaal en sectoraal – stond en staat de ‘focal actor’ van deze studie: de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), of preciezer: de bewindslieden en topambtenaren met verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestingsbeleid. Met ‘focal actor’ bedoelen we de speler of actor die, als een knooppunt in het netwerk, centraal in de aandacht van de analyse staat (Hakvoort en De Heer, 1989:121). De geschiedenis van het Ministerie van VROM is elders uitvoerig beschreven (Siraa, 1989; Siraa, Van der Valk en Wissink, 1995; Van der Schaar e.a., 1996). De beschrijving wordt hier beperkt tot de hoofdlijnen van ontstaan en ontwikkeling, waarbij de periode 1970-1995 meer aandacht krijgt omdat de cases zich (vooral) in deze periode afspelen.

3.5.2 Volkshuisvesting als onderdeel van een ministerie

In deze studie gaat de aandacht in het bijzonder uit dat deel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) dat zich richt op de volkshuisvesting. Het gaat dan om het Directoraat-Generaal van Volkshuisvesting (DGVH), dat sinds enkele jaren het Directoraat-Generaal Wonen (DGW) heet. Het DGVH komt straks uitvoeriger aan de orde.

Volkshuisvesting is op nationaal niveau ingebed in een ministerie dat ook de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en de rijkshuisvesting onder zijn hoede heeft (en tot voor kort eveneens het Kadaster). Het Ministerie van VROM kent zo vier respectieve directoraten-generaal: het Directoraat-Generaal van Volkshuisvesting (DGVH), dat sinds enkele jaren het Directoraat-Generaal Wonen (DGW) heet; de Rijksplanologische dienst (RPD, voorheen Rijksdienst voor het Nationale Plan en sinds enige jaren het Directoraat-Generaal Ruimte (DGR); het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM); en de Rijksgebouwendienst (RGD). Daarnaast zijn de afzonderlijke inspecties voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne per 2002 gebundeld in de VROM-Inspectie, die onder leiding staat van een inspecteur-generaal. Voordat milieubeheer eind 1982 overkwam na splitsing van het Ministerie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne, was de naam van het ministerie beperkt tot Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Dat ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in hetzelfde ministerie huizen, is niet toevallig. De wettelijke grondslag voor beide beleidsterreinen was lange tijd dezelfde: de Woningwet van 1901. Pas in 1965 kreeg de ruimtelijke ordening met de Wet Ruimtelijke Ordening een zelfstandige wettelijke basis. In datzelfde jaar is de naam van het ministerie daaraan aangepast. Voordien luisterde het naar de

naam van Ministerie voor Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (sinds 1956), die weer voorafgegaan werd door 'Wederopbouw en Volkshuisvesting' (sinds 1947), die op zijn beurt de naam van 'Openbare Werken en Wederopbouw' (1945) verving (Siraa, 1989:5, noot 1). De naamsveranderingen geven een indicatie van veranderende beleidsaccenten. Het ministerie heeft zijn wortels in de wederopbouwtijd; na de wederopbouw volgde de grote woningbouwopgave vanwege de (voortdurende) woningnood en midden jaren zestig nam het belang van een goede ruimtelijke planning van investeringen toe.

Het DGVH had en heeft binnen het ministerie vooral te maken met de RPD. Tussen RPD en DGVH bestaat een verhouding van wederzijdse afhankelijkheid: volkshuisvesting heeft ruimte nodig om woningbouw te kunnen realiseren; ruimtelijke ordening heeft op haar beurt volkshuisvesting nodig om de eigen ruimtelijke doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Dat gold zowel voor het groeikernenbeleid in de jaren zeventig in het licht van het streven naar 'gebundelde deconcentratie' als voor het Vinex-beleid in de jaren negentig. Toch is er altijd een spanning: de kwantitatieve en kwalitatieve doelen van het volkshuisvestingsbeleid vragen om ruimte, terwijl de ruimtelijke ordening die moet afwegen tegen andere ruimtelijke functies. Waar gemeenten de natuurlijke bondgenoot van het DGVH zijn geweest, waren en zijn vooral de provincies dat voor de RPD.

Naast de verschillende directoraten-generaal heeft het ministerie steeds een groot aantal centrale stafafdelingen gekend. Tot 2004 stonden zij tezamen bekend als de 'centrale sector'. Het ging dan onder meer om de (centrale) directies financieel-economische zaken, personele zaken, juridische zaken, materiële zaken en voorlichting. In een subsidierijke sector als de volkshuisvesting lang was, was met name van belang dat de centrale directie financieel-economische zaken verantwoordelijk en bevoegd was voor de begrotingsopstelling en het begrotingsbeheer, waaronder de betalingen en de betalingsadministratie. Pas eind jaren tachtig kwam de betalingsfunctie over naar de beleidsdiensten zelf, mede als uitvloeisel van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986-1988) (Van der Schaar, 1996:98-99). De afhankelijkheid van het DGVH ten opzichte van de centrale directie – voor een zo belangrijke hulpbron als de financiën – nam daardoor af; dat zou onder meer van belang blijken voor de bruterij (zie hoofdstuk 6).

Opvallend is dat het lange tijd niet gebruikelijk was dat de hoogste ambtenaar van het ministerie, de secretaris-generaal, zich intensief bemoeide met de inhoud van het volkshuisvestingsbeleid. Tot 2004 was de secretaris-generaal niet aanwezig bij het wekelijks rechtstreekse overleg tussen de bewindspersoon voor volkshuisvesting en de gehele directieraad van het DGVH, de zogeheten DGVH-staf.

Gedurende een groot deel van de geschiedenis van het departement deed zich de bijzondere situatie voor dat de bewindslieden, secretaris-generaal en centrale diensten gehuisvest waren op het 'hoofdkantoor' in Den Haag (een

barakkencomplex waar de kippen vrolijk rondscharrelden), terwijl de ambtenaren van het DGVH, inclusief de ambtelijke leiding elders kantoor hielden, vanaf 1979 in Zoetermeer. ‘Even bij de minister binnenlopen’ was er daarom niet bij. Pas met de nieuwbouw in 1993 is het gehele ministerie verenigd in één hoofdzetel (met uitzondering van de regionale vestigingen). In het jargon van het ministerie werd het hoofdkantoor aangeduid met ‘de voorkant’, terwijl het ambtelijk apparaat in Zoetermeer ‘de achterkant’ werd genoemd.

3.5.3 Het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting

Oorsprong: een krachtige rijksdienst gewenst

Het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting heeft zijn wortels in de wederopbouwtijd. Al in 1940 werd dr. ir. J.A. Ringers benoemd tot Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw en de Bouwnijverheid, zelfs nog voor de Duitsers het bewind in Nederland hadden overgenomen. Hij richtte een dienst op die al gauw omvangrijk werd vanwege de enorme opgave waarvoor de dienst zich gesteld zag. De wederopbouw werd zeer centralistisch, zelfs ‘enigermate dictatoriaal’, aangestuurd (Siraa, 1989:30-31). Een College van Algemene Commissarissen voor de Wederopbouw verving de Algemeen Gemachtigde in 1945. In datzelfde jaar zag het Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw het licht, waarin de wederopbouwdienst opgenomen werd. De dienst zou één van de twee pijlers van het latere DGVH worden.

De andere pijler werd gevormd door de Afdeling en Inspectie Volkshuisvesting die tot 1945 onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken ressorteerden. De inspectietaak op het gebied van de volkshuisvesting, ooit onderdeel van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en inmiddels overgenomen door de VROM-Inspectie, behelsde (en behelst) het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen die zijn vastgelegd in de Woningwet en was vooral gericht op de activiteiten van gemeenten. De Woningwet bood ook de mogelijkheid van financiële steun van rijkswege. Al deze zaken behartigde de Afdeling Volkshuisvesting. In 1945 ging deze afdeling over naar het Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw, overigens tegen de zin van de toenmalige hoofdinspecteur volkshuisvesting, die vreesde dat de sociale kant van de volkshuisvesting in het gedrang zou komen als zij bij zo’n technisch departement zou worden ondergebracht (Siraa, 1989:62). In het licht van de navolgende ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid blijkt deze vrees achteraf niet ongegrond te zijn geweest (zie hoofdstuk 5 over de stadsvernieuwing)! Bij de overdracht werd op instigatie van de minister van Binnenlandse Zaken afgesproken, dat bij het volkshuisvestingsbeleid zoveel mogelijk naar decentralisatie zou worden gestreefd (Siraa, 1989:62). Ook daarvan kwam echter weinig terecht, wat met het oog op latere ontwikkelingen eveneens interessant is (zie hoofdstuk 6 over decentralisatie).

Onder leiding van Ringers, die inmiddels minister was geworden, werden

de Wederopbouwdienst en de afdeling Volkshuisvesting samengebracht in de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting (CDWV). Ringers en zijn ambtenaren waren van mening dat het Rijk doelbewust leiding moest geven aan de woningvoorziening, in het bijzonder met het oog op de enorme woningnood. Zij achtten een krachtige dienst op rijksniveau nodig om wederopbouw en woningvoorziening aan te pakken. In 1946 werd het ambt van directeur-generaal van de volkshuisvesting, tevens hoofdinspecteur van de volkshuisvesting, ingesteld. Een hoofdingenieur-directeur (HID), tevens inspecteur van de volkshuisvesting, zou het Rijk in de provincies vertegenwoordigen. Op centraal niveau ontstond de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV, vanaf 1947 CDWV) met op provinciaal niveau de Directies van de Volkshuisvesting (DVH's, verder in deze studie aan te duiden als HID-kantoren).

Van (wederop)bouw via volkshuisvesting naar wonen

In het midden van de jaren vijftig naderde de wederopbouw zijn voltooiing. De aandacht werd nu vrijwel volledig gericht op de volkshuisvesting, in casu de woningbouw. Dat was aanleiding voor een naamsverandering van de dienst, die vanaf 1956 Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid ging heten. De woningproductie, vooral de nieuwbouw, stond in het centrum van de aandacht. Door standaardisatie en rationalisatie van de bouw en het woningontwerp dienden zoveel mogelijk woningen tegen minimale kosten te worden gebouwd; dáárop waren alle inspanningen gericht (zie ook hoofdstuk 3 over het kwaliteitsbeleid). Eind 1960 ontstond een kabinet-crisis, omdat het kabinet niet bereid was tegemoet te komen aan de wens van een meerderheid in de Tweede Kamer om de bouw van 2500 woningen extra te subsidiëren. Op de achtergrond speelde weliswaar een intern conflict bij de ARP, maar de kwestie geeft wel aan hoe belangrijk de woningproductie in die tijd werd gevonden. Onder minister Bogaers (KVP, 1963-1966) werkte de dienst met nieuw élan aan het opvoeren van de bouwproductie, die in die periode de 100.000 nieuwe woningen per jaar overschreed.

Bij de reorganisatie van 1975 keerde de dienst terug naar zijn oorspronkelijke benaming: Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV). Bij die gelegenheid werd de zorg voor de bouwnijverheid toevertrouwd aan een afzonderlijke directie náást de verschillende directoraten-generaal. In 1979 verhuisde de CDV naar Zoetermeer, waarna ze in 1981 opnieuw een nieuwe naam kreeg: voortaan zou ze Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) heten. De aanleiding was een zeer praktische: de centrale stafafdelingen van het ministerie werden omgedoopt tot centrale directies, wat tot verarring zou kunnen leiden. In de periode waarin de dienst deze naam droeg (1981-2001), zou het beleid fundamentele veranderingen ondergaan. De sterk centrale sturing via de zilveren koorden zou goeddeels verdwijnen en plaatsmaken voor een meer decentraal sturingsconcept, waarbij de aandacht

bovendien van 'bouwen' naar 'wonen' zou verschuiven. In het verlengde van de *Nota Mensen, Wensen, Wonen* (2000), waarin staatssecretaris Remkes (VVD, 1998-2002) een grotere rol voor de burger en bewoner bepleitte, werd de naam van de dienst met ingang van 2002 veranderd in Directoraat-Generaal Wonen (DGW).

Om ook hier verwarring te voorkomen, duiden we de dienst in het vervolg van deze studie consequent aan als Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH), ook als het gaat over perioden waarin de naam anders luidde. Evenzo spreken we consequent over het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), ook als het de periode voor 1982 betreft, toen de naam van het ministerie anders luidde.

De interne structuur van het DGVH

In de loop van zijn bestaan heeft het DGVH talrijke reorganisaties meegeemaakt (zie bijlage 2 voor de diverse organogrammen). Niettemin zijn er constanten aan te wijzen. Allereerst was daar steeds een centrale dienst met daarnaast elf HID-kantoren in de provincie. Pas in 1993 zijn de HID-kantoren omgevormd tot een Inspectie van de Volkshuisvesting (IVH) met acht regionale vestigingen. In 2002 gingen deze IVH-kantoren op in de VROM-Inspectie (VI), terwijl bij het DGVH-centraal een directie Stad en Regio ontstond met regionale contactpersonen ('accounts'). De HID's onderhielden de contacten met lagere overheden, corporaties, marktpartijen en de 'rijksheren' van andere ministeries, en hadden een belangrijke rol bij de beoordeling van te subsidiëren woningbouwplannen.

De organisatie van de centrale directie werd grotendeels gestructureerd door wat lange tijd als het primaire proces beschouwd kon worden: de beoordeling en toekenning van subsidies voor woningbouw. De object- of woninggebonden subsidie, die omgeven was met voorwaarden ten aanzien van de woningkwaliteit, stichtingskosten en huurprijs, was het sturingsmiddel bij uitstek (zie ook hoofdstukken 4 en 6). Lange tijd kende het DGVH als het ware vier clusters (steeds anders verkaveld over afdelingen en directies). Het grootst was het financieel-administratieve cluster, belast met de subsidiebeschikking, het verstrekken van leningen, herziening van de jaarlijkse bijdragen, financiële controle en sociaal-economisch onderzoek. Het bouwtechnische cluster richtte zich op de technische beoordeling van bouwplannen, technisch onderzoek en het opstellen van technische voorschriften. Een klein stedenbouwkundig cluster was belast met onderzoek naar en beoordeling van stedenbouwkundige plannen, normstelling voor grondgebruik en grondkosten en, eind jaren zestig, met sanering en woningverbetering. Tot slot was er een algemeen cluster voor ondersteunende en overige taken (Van der Schaar, 1996:71-79). De steeds wisselende 'vertaling' van deze clusters in concrete directies en afdelingen kan worden gevonden in bijlage 2.

De opkomst van de rationele planning en beleidsanalyse in de jaren zeven-

tig leidde in 1975 tot een reorganisatie, waarbij een afzonderlijke strategische directie werd gecreëerd ("beleidsontwikkeling") en de onderzoeksactiviteiten werden gebundeld in een aparte directie onderzoek. De reorganisatie was gebaseerd op de gedachte dat de toenemende complexiteit van de problemen om een 'comprehensive approach' vroegen, die met wetenschappelijk verantwoorde beleidsvoorbereiding en evaluatie mogelijk moest worden gemaakt. Beide nieuwe directies hebben samen onder meer het *Structuurschema Volkshuisvesting* (1977b) geschreven, een alomvattend doelstellingenschema in de lijn van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA). Hoewel dit structuurschema nauwelijks effect heeft gehad, heeft het DGVH, vooral door toedoen van deze directies, in deze tijd wel veel geïnvesteerd in de opbouw van gegevensbestanden. In de jaren tachtig en negentig zouden die essentieel blijken voor grote beleidsveranderingen zoals de decentralisatie van het subsidiebeleid (zie hoofdstuk 6).

Tussen de twee overige directies van het DGVH bestond in de jaren tachtig een grote kloof: de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing was vooral op de bevordering van woningbouw gericht en onderhield veel externe contacten, terwijl de directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken zich op de financieel-administratieve aspecten van het beleid richtte. In de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986-1988) werd zelfs gesproken over 'de ene hand die niet weet wat de andere doet'. Dat had uiteraard consequenties voor de beleidsontwikkeling (zie hoofdstuk 6 over decentralisatie). Mede daarom werd de organisatiestructuur aangepast en gebaseerd op een indeling naar 'producten'. Als gevolg van de parlementaire enquête en de bezuinigingsdruk nam bovendien het belang van (verbetering van) het financieel management sterk toe, waardoor de financiële afdeling van het DGVH eveneens aan belang won. Overigens was de parlementaire enquête voor zowel het ministerie als de beleidssector een ontluisterende ervaring: ze maakte korte metten met wat in de sector was beschouwd als een 'heroïsche missie' - de opheffing van de woningnood -, waaraan men jarenlang en onder moeilijke omstandigheden toch met veel succes had gewerkt (Klijn, 1993; Van der Schaar e.a., 1996:56).

In 1993 en 1994 keerde het DGVH terug naar een expliciete procesorganisatie, gebaseerd op een geheel nieuwe visie op de eigen rol, als voortvloeisel van de herordening van het volkshuisvestingsbeleid onder staatssecretaris Heerma. De objectsubsidies, die jarenlang het primaire proces van het DGVH hadden bepaald, waren drastisch afgenomen en verwenen in 1995 nagenoeg volledig. Onder het motto 'van zorgen voor naar zorgen dat' zag het DGVH zijn taak niet als alomvattend, maar als kaderstellend en met slechts specifieke interventies waar nodig. Bovendien herwon de inspectietaak, lange tijd een 'stiefkind', aan belang. Beleid (in een strategische en een instrumenterende directie) en uitvoering (huursubsidie, inspecties, contacten met regionale partijen) werden sterker gescheiden. Terugkeer naar de kerntaken was het

devies. Als gevolg van de analyse in de *Nota Mensen, Wensen, Wonen* van staatssecretaris Remkes (VROM, 2000), grotendeels voorbereid door de strategische directie, ontstond echter de opvatting dat het Rijk zich (weer) actiever en ook inhoudelijk ten opzichte van regionale volkshuisvestingspartijen zou moeten opstellen, zij het nu zonder de omvangrijke subsidies van weleer. Binnen de dienst werd daartoe in 2002 een nieuwe directie Stad en Regio ingesteld.

Terug naar de oorsprong?

Lange tijd heeft het DGVH onder de doem en verwachting geleefd dat het spoedig zou worden opgeheven (Van der Schaar, 1996:81). Wederopbouw en later woningnood werden immers als tijdelijk gezien; zodra deze opgaven waren afgerond, zou de bestaansreden voor de dienst grotendeels ontvallen. Bovendien paste het centralistische sturingsconcept van na de oorlog niet goed bij het decentrale karakter van de Woningwet (en de woningmarkt). Vanaf de jaren zeventig ontstond echter de opvatting dat volkshuisvesting een blijvende taak was; zij werd ook als integrale opgave gedefinieerd. Met de notie van wonen als 'merit good' voorzag het kabinet-Den Uyl deze opvatting van een ideologische onderbouwing. Het ingewikkelde systeem van 'dynamische kostprijshuren' (DKP), door datzelfde kabinet in 1975 ingevoerd, betekende bijvoorbeeld een langdurige en intensieve rijksbetrokkenheid bij de bouw en exploitatie van huurwoningen. Dat alles veranderde drastisch in de jaren negentig, vooral toen door de bruteringsverplichtingen en rijksleningen in één klap verdwenen en de volkshuisvestingsbegroting drastisch slonk. Het DGVH moest zich daarna een nieuwe rol eigen maken. Het huurbeleid, de regelgeving voor en het toezicht op de woningcorporaties, het investeringsbudget stedelijke vernieuwing en de individuele huursubsidie zijn de belangrijkste regulerende en financiële instrumenten die de dienst nu nog ter beschikking staan. De inspectietaak is in 2002 overgegaan naar de VROM-Inspectie en de uitvoering van de huursubsidie is recent overgedragen aan de Belastingdienst, onderdeel van het Ministerie van Financiën. Ook een ander belangrijk instrument is 'in handen van' Financiën: de hypotheekrenteaf trek. Naast de resterende instrumenten moet het DGVH, thans Directoraat-Generaal Wonen, het daarom nu vooral hebben van communicatieve sturing, van overreding en van bemiddeling, zowel in het sectorale als in het interdepartementale netwerk; een procesrol dus. Zo is de organisatie in zekere zin terug bij de situatie van voor de oorlog.

3.5.4 De politieke en ambtelijke leiding

Politieke leiding

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de bewindslieden die het Ministerie van VROM (toen nog VRO) vanaf 1967 hebben geleid. Tot 1971 kende het Ministerie

Tabel 3.2 De politieke leiding van het Ministerie van VRO(M), 1967-heden

Periode	Kabinet	Minister	Staatssecretaris
1967-1971	De Jong	ir. W.F. Schut (ARP)	-
1971-1972	Biesheuvel I	drs. B.J. Udink (CHU)	drs. K.W. Buck (KVP)
1972-1973	Biesheuvel II	drs. B.J. Udink (CHU)	drs. K.W. Buck (KVP)
1973-1977	Den Uyl	drs. J.P.A. Gruijters (D'66)	drs. M.P.A. van Dam (PvdA) J.L.N. Schaefer (PvdA)
1977-1981	Van Agt I	hr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland (CDA)	mr. G. Ph. Brokx (CDA)
1981-1982	Van Agt II	drs. M.P.A. van Dam (PvdA)	mw. S. Langedijk-de Jong (PvdA)
1982-1982	Van Agt III	drs. E. Nypels (D66)	-
1982-1986	Lubbers I	dr. P. Winsemius (VVD)	mr. G.Ph. Brokx (CDA)
1986-1989	Lubbers II	drs. E.H.T.M. Nijpels (VVD)	mr. G.Ph. Brokx (CDA, tot 23/10/1986) drs. E. Heerma (CDA, vanaf 27/10/1986)
1989-1994	Lubbers III	J.G.M. Alders (PvdA)	drs. E. Heerma (CDA)
1994-1998	Kok I	mw. M. de Boer (PvdA)	dr. D.K.J. Tommel (D66)
1998-2002	Kok II	drs. J.P. Pronk (PvdA)	J.W. Remkes (VVD)
2002-2003	Balkenende I	H.G.J. Kamp (VVD)	drs. P. van Geel (CDA)
2003-heden	Balkenende II	mw. S.M. Dekker (VVD)	drs. P.L.B.A. van Geel (CDA)

van VROM een eenhoofdige politieke leiding: de minister. In 1971 werd daar aan een staatssecretaris toegevoegd, speciaal belast met de zorg voor de stadsvernieuwing. Ten tijde van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) telde het ministerie twee staatssecretarissen. Sindsdien heeft de politieke leiding steeds uit een minister en één staatssecretaris bestaan. De portefeuilleverdeling tussen minister en staatssecretaris wisselde in de loop der tijd. Volkshuisvesting was vanaf 1977 tot 2002 in handen van de staatssecretaris, met uitzondering van de periode 1981-1982. Sinds 2002 behoort volkshuisvesting weer tot de portefeuille van de minister. Het stadsvernieuwingbeleid, dat zowel op het terrein van de volkshuisvesting als van de ruimtelijke ordening ligt, was van 1971 tot 1977 in handen van een daarmee speciaal belaste staatssecretaris, maar was van 1977 tot 1981 onderdeel van de portefeuille van de minister. Daarna hoorde stadsvernieuwing steeds tot de zorg van de bewindspersoon die ook volkshuisvesting beheerde. De minister maakt deel uit van de Ministerraad, de staatssecretaris niet.

Zoals gezegd waren het vooral de confessionele partijen die de ministers en staatssecretarissen voor volkshuisvesting 'leverden'. ARP en KVP wisselden elkaar af, en in 1971 kreeg het ministerie een minister van CHU-huize (Udink). In de sterk gepolariseerde politieke klimaat van 1973 eiste 'links' de portefeuilles volkshuisvesting en stadsvernieuwing op; vooral de PvdA had zich in de verkiezingstijd sterk afgezet tegen het beleid van huurliberalisatie en stadsvernieuwing van de bewindslieden Udink (CHU) en Buck (KVP). Deze partij leverde twee staatssecretarissen (Van Dam, onder meer huurbeleid) en Schaefer (stadsvernieuwing), terwijl de minister van D'66-huize was (Gruijters, vooral ruimtelijke ordening en bouwbeleid). Daarna keerden de confessionelen (nu CDA) op volkshuisvesting terug, en maakten daar lange tijd de dienst uit: Brokx (1977-1981 en 1982-1986) en Heerma (1986-1994). Tijdens de

Tabel 3.3 De ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM: secretarissen-generaal en directeuren-generaal van de Volkshuisvesting, 1946-heden

Periode	Secretaris-generaal	Periode	Directeur-generaal van de volkshuisvesting
1959-1976	mr. drs. G. van der Flier	1946-1954	dr. ir. Z.Y. van der Meer
		1954-1968	ir. J.M. Buskens
1976-1978	ir. Th. Quené	1968-1972	mr. W.A. Schouten
		1972-1977	dr. J.W.G. Floor
1978-1985	mr. M.D. van Wolferen	1977-1980	drs. H.J. Viersen
1985-1991	prof. drs. W. Lemstra	1980-1992	ir. J.M. Koopman
		1991-2000	prof. drs. R. den Dunnen
2000-heden	mw. drs. M. Sint	1992-2001	mr. L.H. Kokhuis
		2002-heden	mw. mr. drs. A.W.H. Bertram

kortdurende centrum-linkse kabinetten Van Agt I, II en III (1981-1982) waren Van Dam (PvdA; I, II) en Nypels (D66; III) als minister met volkshuisvesting belast. Tommel (D66) volgde Heerma in 1994 als staatssecretaris voor volkshuisvesting op. In 1998 kwam de volkshuisvesting voor het eerst in de naoorlogse periode onder leiding van een liberaal te staan: staatssecretaris Remkes (VVD). De VVD behield de portefeuille volkshuisvesting in de daarop volgende kabinetten Balkenende I (Kamp) en II (Dekker).

Ambtelijke leiding

Tot de ambtelijke leiding rekenen we in deze studie de secretaris-generaal, de directeur-generaal van de volkshuisvesting, de plaatsvervangend directeur-generaal en de directeuren van het DGVH. De secretaris-generaal had lange tijd betrekkelijk weinig inhoudelijke bemoeienis met het volkshuisvestingsbeleid. De functie van directeur-generaal van de volkshuisvesting (zie tabel 3.3) werd tot 1975 vervuld door lieden die hun sporen op het gebied van de volkshuisvesting verdiend hadden, ofwel op het technische vlak, ofwel op het financieel-economische vlak, zoals directeur-generaal Floor die in 1971 op een proefschrift over de dynamische kostprijshuur (DKP) was gepromoveerd. Sommige directeuren-generaal waren vooral 'eigen kweek' en kwamen uit het DGVH zelf voort (Van der Meer, Floor en Bertram), de andere kwamen van buiten. Zo was Schouten wethouder in Den Haag geweest, Viersen havenwethouder in Rotterdam en daarna voorzitter van de ICOG, Koopman directeur Landinrichtingsdienst bij het Ministerie van Landbouw en Visserij en Kokhuis korte tijd directeur bij het DGVH maar daarvoor gemeentesecretaris van Den Bosch. Het is duidelijk dat een gemeentelijke achtergrond van belang werd geacht bij benoemingen. De ambtelijke leiding van het DGVH overlegt wekelijks in het Directieteam (voorheen Directieraad, voorheen Coördinatievergadering).

Overleg tussen politieke en ambtelijke leiding

Naast het frequente bilaterale overleg tussen de bewindspersoon voor volkshuisvesting en de directeur-generaal, bestond en bestaat er een structureel wekelijks overleg tussen de bewindspersoon en het directieteam van het DGVH: de DGVH-staf. De andere bewindspersoon noch (tot voor enkele jaren) de secretaris-generaal waren daarbij aanwezig, wel vertegenwoordigers van enkele centrale directies (in elk geval de financiële directie). Over concrete beleidsonderwerpen overlegt de bewindspersoon met de directeur-generaal, de desbetreffende directeuren en vaak ook betrokken ambtenaren.

Geïstitutionaliseerd overleg met belangenorganisaties

Regelmatig vindt er zowel op politiek (bewindslieden) als ambtelijk (DG-) niveau overleg plaats tussen Rijk, gemeenten (VNG en G4), provincies (IPO), woningcorporaties (LC's), marktpartijen (NEPROM, ROZ) en – sinds de jaren tachtig – woonconsumenten (Woonbond) plaats. Ook is er overleg op ad hoc basis, bijvoorbeeld ter voorbereiding van grote beleidsnota's; in dat geval worden naast de koepelorganisaties individuele leden van de koepels geconsulteerd.

3.6 Concluderend: de focal actor op een knooppunt van netwerken

Deze studie gaat over grote beleidsveranderingen in een netwerkcontext. Na bovenstaande beschrijving is duidelijk dat de sector volkshuisvesting bepaald een netwerkarakter had en heeft: er is sprake van een veelheid en verscheidenheid aan actoren, met eigen belangen, denkbeelden en institutionele achtergronden. De heterogeniteit van het centrale product (de woning) en de plaatsgebondenheid daarvan impliceren dat de woningmarkt en ook de volkshuisvesting een sterk lokaal karakter heeft, wat de diversiteit nog vergroot. Actoren zijn bovendien wederzijds afhankelijk: niet één heeft alle middelen of hulpbronnen om de volkshuisvesting naar zijn hand te zetten, ook de rijksoverheid niet. Het ministerie had weliswaar een sterk instrument in de vorm van een centraal huur- en subsidiebeleid, tóch was het voor de realisatie van beleidsvoornemens afhankelijk van de medewerking van gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en – zeker in het geval van de stadsvernieuwing – bewoners.

Lange tijd bestond er grote consensus over de doelen het volkshuisvestingsbeleid. Het netwerk, zeker waar het ging om de sociale woningbouw, was hecht. De harde kern van het netwerk werd gevormd door het Ministerie van VROM (DGVH), gemeenten en woningcorporaties. Vooral het hervormende beleid van Heerma, mede mogelijk gemaakt door de druk en kritiek van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, bracht grote veranderingen in het net-

werk teweeg. De kern is minder hard, corporaties zijn zelfstandiger geworden, het Rijk heeft veel minder direct sturende instrumenten en inmiddels zijn de marktpartijen meer in beeld.

Naast het sectorale netwerk zijn het politieke en het interdepartementale netwerk van belang voor het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk. De politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM zat en zit op een schakelpositie tussen deze verschillende netwerken. Elk netwerk of systeem stelt zijn eigen eisen. De politiek-ambtelijke leiding van het sectordepartement staat daarom permanent bloot aan de druk om tegengestelde wensen te vervullen; zij moet voortdurend balanceren tussen concurrerende waarden. Nu eens moet zij het gevecht aan in de Tweede Kamer, dan weer met bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën, en soms komt het departement pal tegenover de sector te staan. Voor volkshuisvesting ging het altijd, in de woorden van een voormalig ambtenaar van het ministerie, om het vinden van een evenwicht tussen de drie k's: kwaliteit (van woningen), kwantiteit (voldoende woningen) en kosten (enerzijds voor bewoners (woonlasten), anderzijds voor de overheid).

Tot slot zij vermeld dat ook het ministerie c.q. het DGVH bepaald geen eenheid is, maar eveneens een netwerkarakter heeft, zoals in de case studies duidelijk zal worden. In die zin is een netwerk meerlagig: veel actoren vormen in zichzelf ook een netwerk (Kickert, 1993). De politiek-ambtelijke leiding zal zich er rekenschap moeten geven dat er ook binnen de ambtelijke organisatie uiteenlopende belangen, denkbeelden en gewoonten zijn, die vaak langs de lijnen van directies of afdelingen lopen. Zij kan dat als hinderlijk ervaren, maar ze kan er ook haar voordeel mee doen, zoals in de casus-hoofdstukken zal blijken.

Noten hoofdstuk 3

1 Na de invoering van het landelijke Bouwbesluit in 1992 is deze mogelijkheid overigens bijzonder beperkt geworden.

2 Wat hier over woningcorporaties is vermeld, is in belangrijke mate gebaseerd op de dissertatie van Gerrichhausen (1990). Zie verder ook Faber (1997a).

3 Vanaf 1946 tot 1965 ging het om de Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting. Pas in 1965 kwam de wettelijke basis voor de raad gereed (de nieuwe Woningwet) waardoor het woord 'voorlopig' kon vervallen (NCIV, 1996:7-11).

4 Casus kwaliteitsbeleid: de beleidsgemeenschap opengebrouwen

“Zo vertrouwt het publiek thans in veel mindere mate dan vroeger op het goede inzicht van de overheid. Veeleer willen de bewoners zelf de koers uitzetten. (...). Een kwaliteitsbeleid ‘nieuwe stijl’ zoekt het daarom niet allereerst in verhoging van het materiële niveau (...), hoewel verbeteringen in dat vlak natuurlijk niet uitgesloten zijn. Veeleer dient het zich in de komende jaren te richten op het voldoen aan de uiteenlopende behoeften van de verschillende bewonerscategorieën en dus op een in hoge mate geschakeerd aanbod van woonmogelijkheden. Verscheidenheid zou het trefwoord kunnen zijn (...).” (DGVH, jaarverslag 1976, voorwoord)

4.1 Inleiding: omslag in het kwaliteitsbeleid

Wie door een willekeurige naoorlogse Nederlandse straat loopt, herkent aan de woningen meteen in welke tijd de wijk gebouwd is: kleine, eenvoudige rijtjeswoningen wijzen op de jaren vijftig, ruimere, nauwelijks van elkaar verschillende eengezinswoningen op de jaren zestig en zeventig, woningen van alternatieve snit gegroepeerd rond een woonerf zijn vrij zeker te dateren op de tweede helft van de jaren zeventig, en vrij smalle rijtjeswoningen met keuken aan de voorkant verraden hun herkomst uit de ‘magere’ jaren tachtig. Voor de ‘meergezinswoningen’ geldt hetzelfde: portieketageflats zonder lift uit de jaren vijftig, de veel hogere en massievere galerijflats uit de jaren zestig en zeventig en wederom portieketageflats (maar nu met andere materialen) uit de jaren tachtig en negentig. Een meer geoefend oog zal ook de vroeg-naoorlogse systeemwoningen gemakkelijk kunnen identificeren. Al deze woningtypen ademen de geest van de tijd waarin ze gebouwd zijn; ze weerspiegelen het toenmalige welvaartsniveau, de dominante samenlevingsvorm en opvattingen over ‘goed’ wonen. Maar ze vormen ook het tastbare, stenen resultaat van intensieve overheidsbemoediging met de woningbouw. De kwaliteit van woningen, in dit geval van nieuwbouwwoningen, is expliciet object van (rijks)overheidsbeleid geweest. De zorg voor een goede woningkwaliteit behoorde van oudsher tot de kerntaken van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting en zijn voorgangers.

In deze casus staat een majeure verandering in het rijksbeleid ten aanzien van de woningkwaliteit centraal. Klassiek is het onderscheid tussen technische, functionele en esthetische kwaliteit, dat teruggaat op de Romeinse bouwmeester Vitruvius (circa 60 v. Chr.). Bij de technische of bouwtechnische kwaliteit om de duurzaamheid, degelijkheid en betrouwbaarheid van gebruikte bouwmaterialen en constructies. De functionele of woontechnische kwaliteit betreft de mate van bruikbaarheid; de afmetingen, de relaties tussen vertrekken in een woning, de veranderbaarheid en de aanwezige voorzieningen zijn hier bepalend. De esthetische kwaliteit verwijst naar de uiterlijke verschijningsvorm en de stedenbouwkundige context; het gaat daarbij om schoonheid

Tabel 4.1 Vergelijking vereiste woonoppervlakten bij een driekamerwoning volgens V&W 1951, V&W 1965 en Proeve 1973¹⁾

	V&W 1951	V&W 1965	Proeve 1973
Hoofdwoonkamer	14	16	18,5
Hoofdslaapkamer	9,5	11	11,6
Slaapkamer	7	8	8,5
Keuken	4	6	7,0
Overmaat	2,5	7	0,0
Woonoppervlakte	37	48	45,6

Ter vergelijking: in het Bouwbesluit (1992) bedraagt het minimum totaal woonoppervlak voor een driekamerwoning ongeveer 37 m².

Bronnen: MVRO/CDV (1973); Ter Horst, Theunissen en Vos (198) (bewerking JK)

en allure (De Vreeze, 1993:26-28). De nadruk ligt in deze casus op de woontechnische kwaliteit, en dan met name die van nieuwe woningen.

Het naoorlogse kwaliteitsbeleid vertoont een ontwikkeling van een intensieve rijksbemoeyenis via onderzoek, regelgeving en subsidieverlening, naar een meer afstandelijke benadering, waarbij de

overheid slechts een minimum kwaliteitsniveau voorschrijft en veel aan de partijen in het veld overlaat. De eisen die het Rijk ten aanzien van de woningkwaliteit stelde, werden tot in de jaren zeventig steeds hoger en gedetailleerder; in de jaren tachtig trad het Rijk terug. Deze omslag is tevens te duiden als een ontwikkeling van aanbodsturing (met paternalistische trekjes, zie het citaat vooraan in dit hoofdstuk) naar vraagsturing. Hierbij wordt de vraag overigens uitgeoefend door een scala van opdrachtgevers (zoals woningcorporaties en bouwondernemers) en niet direct door de finale woonconsumenten.

De omslag in het kwaliteitsbeleid manifesteerde zich in de besluitvorming rond een herziene versie van de 'Voorschriften en Wenken voor het ontwerpen van woningen', de Proeve 1973. Tot aan de afschaffing ervan in 1984 golden deze 'Voorschriften en Wenken' (V&W) als voorwaarde voor het verkrijgen van financiële steun van het Rijk voor de bouw van een nieuwe woning. Zij speelden daarom een belangrijke rol bij het opstellen en toetsen van bouwplannen. Bij bestudering van de achtereenvolgende uitgaven van de V&W valt op dat de normstelling gedetailleerder en dwingender werd (wenken werden voorschriften), dat de V&W meer onderwerpen bestrijken en dat de normen hoger werden, met een (onbedoelde) toenemende beperking van de ontwerpvrijheid. De Proeve 1973 deed daar nog een flinke schep bovenop, zoals tabel 4.1 laat zien.

De normen uit de Proeve zijn echter nooit van kracht geworden. In de jaren tachtig zijn de V&W afgeschaft, en begin jaren negentig is het Bouwbesluit ingevoerd, dat veel geringere woontechnische eisen bevat. De 'Proeve van nieuwe voorschriften en wenken 1973' markeert daarom een breukvlak in het kwaliteitsbeleid.³

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe deze verandering in sturingsfilosofie heeft plaatsgehad. De besluitvorming rond de Proeve kan worden beschouwd als een zoektocht naar een passend antwoord op de nieuwe kwaliteitsopgave die zich eind van de jaren zestig opdrong: hoe moet de rijksoverheid reageren op de toenemende differentiatie aan woonwensen en de behoefte aan variatie in woonvormen? Waar de opgave tot dan toe steeds was gedefinieerd in termen van 'méér en groter' (accommoderen van de welvaartsgroei), gebeurde

dat nadien in termen van ‘meer mogelijkheden tot variatie en differentiatie’. Het ‘definitieve’ antwoord liet overigens nog jaren op zich wachten (Bouwbesluit 1992), maar in het beleidsproces rond de Proeve werd wel de basis voor de beleidsverandering gelegd.

In termen van de typologie van Hall (zie hoofdstuk 2) ligt de verandering in het kwaliteitsbeleid die in deze casus centraal staat, op de grens van een tweede- en derde-orde beleidsverandering. Het ging zéker om een verandering van de beleidsinstrumenten (eerste en tweede orde). Genuanceerder moeten we zijn over de typering in termen van veranderde beleidsdoelen: bevordering van een goede woningkwaliteit was en bleef een centraal doel van het volkshuisvestingsbeleid. Maar de manier waarop dat doel het beste bereikt kon worden en het antwoord op de vraag wie daarvoor (vooral) verantwoordelijk was, veranderden. Niet langer zou de overheid de woningkwaliteit moeten bepalen, maar vooral de marktpartijen: opdrachtgevers (bewoners, verhuurders, projectontwikkelaars) in overleg met architecten en bouwers. Bovendien raakte de discussie over deze beleidsverandering een aantal overtuigingen en normatieve opvattingen, die in de naoorlogse decennia bij het departement én in delen van het beleidsveld stevig wortel hadden geschoten. Daarom ging het wel degelijk om een vrij fundamentele verandering van normatieve opvattingen (derde orde-verandering).

De uitgangssituatie komt aan de orde in paragraaf 4.2, waarin de hoofdlijnen van het naoorlogse kwaliteitsbeleid en de belangrijkste ‘spelers’ worden beschreven; rond het beleid ten aanzien van de kwaliteit van woningen blijkt een hechte beleidsgemeenschap te hebben bestaan. Paragraaf 4.3 schetst de maatschappelijke en politieke aanleidingen voor verandering van het kwaliteitsbeleid (agendering). Het beleidsproces rond de Proeve komt aan bod in paragraaf 4.4. Dat proces eindigde wat onbeslist. Beschrijving van de ‘nageschiedenis’ in paragraaf 4.5 is daarom nodig om de definitieve omslag in het beleid goed te begrijpen. Paragraaf 4.6 legt de verbinding met het theoretisch kader en bevat een inventarisatie van de strategische acties. De meest in het oog springende strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie zijn door het hoofdstuk heen in kaders gemarkeerd.

4.2 Uitgangssituatie: ontwikkeling en organisatie van het kwaliteitsbeleid

4.2.1 Kwaliteitsbeleid: balanceren tussen minima en optima

De Voorschriften en Wenken: plaatsbepaling

Na de Tweede Wereldoorlog vroeg de omvangrijke woningnood om de bouw van een groot aantal woningen. Gegeven haar drie kerntaken inzake volks-

huisvesting – kwantiteit, kwaliteit en betaalbaarheid – en de beperkte hoeveelheid middelen heeft de rijksoverheid, in casu het DGVH, voor een optimaliseringsvraagstuk gestaan: hoe kunnen de beschikbare middelen zodanig ingezet worden, dat een optimaal volkshuisvestingsresultaat ontstaat? Midden in deze spanning stonden de ‘Voorschriften en Wenken voor het ontwerpen van woningen’, beter bekend als de ‘V&W’. Tot aan de afschaffing ervan in 1984 golden zij als voorwaarde voor het verkrijgen van financiële steun van het Rijk voor de bouw van een nieuwe woning. De V&W bevatten minimum bouw- en woontechnische kwaliteitseisen, evenals een maatstaf ter bepaling van de woningcapaciteit, die weer bepalend was voor de subsidiehoogte. Zij kunnen daarom niet los worden gezien van het huur- en subsidiebeleid. Juist van de specifieke samenhang tussen huurbeleid, subsidiebeleid en kwaliteitsvoorschriften gaat een bepaalde invloed op de woningkwaliteit uit, waarmee het Rijk heeft kunnen sturen.

De samenhang tussen woningkwaliteit en objectsubsidies werd op drie manieren tot stand gebracht. Ten eerste was er een minimum kwaliteitsniveau waaraan woningen moesten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit niveau werd vastgelegd in bouw- en woontechnische regelgeving. Enerzijds gebeurde dat in de gemeentelijke bouwverordening, anderzijds in de V&W. Zo was er lange tijd sprake van een dubbele normstelling. Overigens heeft het DGVH samen met de VNG via een Model-Bouwverordening (MVB) vanaf 1965 meer eenheid in de gemeentelijke verordeningen trachten te brengen. Ten tweede was er in de praktijk sprake van een maximum kwaliteitsniveau waaronder woningen dienden te blijven om subsidie te verwerven. De V&W bepaalden wat ‘sober en doelmatig’ werd geacht. Te luxe en dus te dure woningen ontvingen geen overheidssteun. De kwaliteits-elementen zelf konden worden gemaximeerd, maar ook door het stellen van een maximum stichtingskostenniveau of een maximum huurniveau werd een grens gesteld aan de woningkwaliteit. Bovendien was er een toetsing van de verhouding tussen kosten en kwaliteit: gegeven een kwaliteitsniveau, mochten de kosten een bepaald maximum niet overstijgen. Tussen minimum en maximum lag het kwaliteitsniveau dat daadwerkelijk zou worden gerealiseerd. Aan dit kwaliteitsniveau kon de hoogte van de subsidie gekoppeld worden via een bepaalde maatstaf.

In de beleidsuitvoering vormden de V&W een belangrijk instrument voor de planbeoordelaars bij de HID-kantoren en de technische afdelingen van de centrale directie. Ieder plan waarvoor subsidie werd aangevraagd, moest worden getoetst aan de V&W. Belangrijker nog was de prijs- of bouwkostentoetsing, die vooral voor woningwetwoningen altijd bijzonder streng is geweest. Het DGVH toetste aan de hand van de ‘curveprijs’ en later de ‘toetsingsmethodiek’, een methode waarmee de doelmatigheid van bouwplannen op snelle wijze beoordeeld kon worden (Peters, 1971). Daarmee trachtte het Rijk de stichtingskosten te drukken en zo zowel de subsidie-uitgaven als het

leningenvolume te beheersen.

De V&W waren dus verweven met andere beleidsinstrumenten, dienden verschillende, deels botsende doelen en kenden verschillende functies (Priemus, 1974). Wie bepaalde onderdelen ervan wilde veranderen, moest zich er rekenschap van geven dat daardoor ook andere onderdelen van het beleid moesten veranderen en dat verschillende actoren zich zouden gaan roeren.

Rationalisatie en standaardisatie

De schaarste aan middelen en het lage huurniveau vlak na de oorlog noopten enerzijds tot soberheid en zuinigheid en anderzijds tot rationalisatie in de woningbouw. Deze laatste doelstelling van rationalisatie heeft het DGVH in nauwe samenwerking met derden trachten te realiseren. Het laten verrichten van onderzoek op het gebied van het woningontwerp, vooral door de stichtingen van het Bouwcentrum, speelde daarin een belangrijke rol. Bekend is de studie 'Functionele grondslagen van de woning' (1958-1962), waarin door middel van experimenten bepaald werd welke afmetingen in de woning functioneel nodig waren. Rationalisatie impliceerde tevens een beperking van het aantal woningtypen: door het bouwen van series identieke bouwblokken konden schaalvoordelen worden behaald. Dit streven naar typebeperking kreeg onder meer vorm in de 'normaalwoningen' die het DGVH liet ontwikkelen; zij dienden als goede voorbeelden en zouden ter beschikking gesteld kunnen worden aan initiatiefnemers die zich geen architect konden permitteren (De Vreeze, 1993:252-255). Overigens werden deze normaalwoningen geen succes. In de jaren zestig publiceerde het DGVH vijf bundels met goede en goedkope bouwplannen die voor integrale herhaling beschikbaar waren, de zogenaamde keuzeplannen. De toepassing van keuzeplannen werd met een extra bijdrage gestimuleerd. Dit was wèl een succes (De Vreeze, 1993:300-307). Ook de bouw van arbeidsbesparende 'systeemwoningen' werd in de jaren vijftig en zestig bevorderd, door een subsidie en toekenning van extra contingent. Ten slotte heeft het DGVH ook in de subsidievoorschriften expliciet rationalisatie via standaardisatie van bouwelementen nagestreefd. Vanaf 1965 moest voor het verkrijgen van financiële steun voldaan worden aan de regels van de 'modulaire coördinatie', een stelsel van maatafspraken voor de bouw.

Van soberheid naar kwaliteitsverhoging

De soberheid kwam tot uitdrukking in de subsidievoorschriften (V&W) en de strenge plantoetsing. Het lage huurniveau, samenhangend met de geleideloonpolitiek, vroeg om objectsubsidies ter overbrugging van het verschil tussen kostprijshuur en vraaghuur. Beperkte middelen, lage huren en het grote kwantitatieve tekort noodzaakten tot een sobere kwaliteit. Anderzijds heerste de opvatting dat de nieuwbouwwoningen aan bepaalde eisen dienden te voldoen. Al tijdens de oorlog had de Kerngroep Woningarchitectuur van de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) studies gewijd aan de naoorlogse woning-

kwaliteit. Zij vormden de basis voor de in 1946 verschenen *Voorlopige Wenken voor het ontwerpen van eengezinshuizen* en die voor meergezinshuizen. Deze Wenken hadden het karakter van een aanwijzing, een 'illustratie van de geest, waarin de bedoelde woningen ontworpen dienen te worden'.⁴

In de eerste naoorlogse bijdrageregeling voor woningwetwoningen was het huurniveau in 1940 maatgevend voor de bepaling van de aanvangshuren. De subsidie was sluitpost van de exploitatie. Het DGVH had daarom belang bij een stringente toetsing van de bouwplannen. De stijging van de bouwkosten noopte in 1950 en 1951 tot een aantal maatregelen. De Voorlopige Wenken maakten plaats voor de 'Voorschriften en Wenken voor het ontwerpen van woningen 1951', de V&W 1951. Zij waren bindend voor de gesubsidieerde woningbouw en bevatten minimumnormen voor de oppervlakte van vertrekken en voor de oppervlakte van de som der hoofdvertrekken. Ook schreven zij een zekere 'overmaat' voor: het aantal niet aan een vertrek gebonden, vrij toedeelbare vierkante meters dat in een woning moest worden gerealiseerd. Dit bood de ontwerper van een woning enige vrijheid, zonder dat hij de subsidie misliep. Voorts introduceerden de V&W 1951 een maatstaf voor de huisvestingscapaciteit: het aantal bedden dat doelmatig in de slaapkamers kan worden geplaatst. De subsidie was hierdoor niet langer afhankelijk van de stichtingskosten, waardoor het subsidierisico werd beperkt. De opgave voor de ontwerper was het realiseren van huisvestingscapaciteit, uitgedrukt in zoveel mogelijk bedden, tegen zo laag mogelijke stichtingskosten ('beddenjagen').

Hoewel de vereiste minimumoppervlakte lager was dan in de Wenken, kwam de kwaliteit in het gedrang, omdat ook de subsidie werd verlaagd. De minimumeisen van de V&W golden in de praktijk als maximum. Door de strenge plantoetsing werden veel plannen afgewezen. In 1955 veranderde de wijze van huurvaststelling. De huur werd nu gelijk aan het verschil tussen kostprijs huur minus objectsubsidie. De druk op het kwaliteitsniveau nam hierdoor af, ondanks maximering van afwerkingsniveau en vertrekoppervlakten.

Vanaf midden jaren vijftig pleitten corporatiekoepels en architecten voor verhoging van de nieuwbouwkwaliteit. Uit onderzoek bleek een grote vraag naar betere woningen te bestaan. Minister Bogaers (1963-1966) pikte dit signaal op. Hij maakte doorstroming tot hoeksteen van het beleid, om de woningvoorraad efficiënter te benutten. De bouw van wat luxere woningen zou verhuisketens op gang brengen. Dit vergde hogere aanvangssubsidies. Bovendien werden het huur- en subsidiebeleid nauwer aan elkaar gekoppeld; de jaarlijkse huurverhogingen zouden dienen om de subsidies af te breken. Zo werd de nieuwbouw prijsleider voor de voorraad: de huren in de voorraad zouden de nieuwbouwhuren volgen.

Ook vond een aanpassing van de V&W plaats. In de V&W 1965, die de V&W 1951 vervingen, werden de kwaliteitsnormen flink verhoogd in verband met

de toegenomen welvaart en het beleid van 'bouwen voor de toekomst', de bouw van betere woningen om spoedige veroudering te voorkomen. Daarnaast bevatten de V&W 1965 bepalingen voor standaardisatie en normalisatie. De voorschriften bestreken niet alleen nieuwe onderwerpen (geluidwering, thermische isolatie), zij waren ook veel gedetailleerder en hoger qua normstelling dan de V&W 1951. Veel van de onderwerpen die in 1951 nog onder de wenken vielen, werden in 1965 opgenomen onder de voorschriften. Nieuw was ook dat de V&W 1965 een aantal bouwtechnische bepalingen uit de Model-Bouwverordening als voorschriften overnamen. Bovendien bevatten de V&W 1965 een nieuwe maatstaf ter bepaling van de subsidiehoogte: de 'verblijfseenheid' (v.e.), een administratieve eenheid ter bepaling van de woningcapaciteit, gebaseerd op soort en oppervlakte van de aanwezige vertrekken in een woning. Ze verving de 'beddenmaatstaf' uit de V&W 1951 die als achterhaald werd beschouwd, als afkomstig uit een tijd 'toen een woning behalve een woonkamer, slechts slaapkamers bevatte'.

Kortom, begin jaren zestig ontstond er meer ruimte voor een hogere nieuwbouwkwaliteit, die operationeel werd vertaald in onder meer nieuwe V&W.

Concluderend kunnen we stellen dat het beleid ten aanzien van de woningkwaliteit zich bevond (en bevindt) in een spanningsveld waarin een balans tussen conflicterende waarden moest worden gezocht: kwantiteit, kwaliteit en betaalbaarheid (voor bewoner en overheid). De Voorschriften en Wenken stonden midden in die spanning, kenden diverse functies en waren daardoor nauw verbonden met de andere beleidsinstrumenten. De afhankelijkheden binnen het beleidsinstrumentarium waren groot. In de tweede helft van de jaren zestig was de ruimte ontstaan (met name financieel) om de kwaliteitsnormen te verhogen.

4.2.2 De DGVH-organisatie en het kwaliteitsbeleid: ingenieurs in de hoofdrol

Ondanks de samenhang met het huur- en subsidiebeleid was het beleid ten aanzien van de woningkwaliteit binnen het ministerie vooral het domein van de technische afdelingen. In het beleidsproces dat in paragraaf 4.4 zal worden belicht, waren het vooral de technici van het DGVH die zich roerden. Het gaat hier om een bijzonder slag ambtenaren met een lange staat van dienst.

Eerstverantwoordelijke voor het opstellen van de V&W was de Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk in de persoon van ir. A.O. Schuil. Schuils carrière bij het DGVH heeft maar liefst 35 jaar beslaan. Als jong bouwkundig ingenieur trad hij al in 1940 in dienst van de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw. Na de oorlog was hij hoofd van het bureau Woningbouwprogramma, schreef onder meer de eerste Bouwplannen, was vervolgens hoofd van het bureau Inspectie Grote Steden (1948-1950), het bureau Grote Steden (1951) en de afdeling Technisch Onderzoek (1951-1970). Ten slot-

te werd hij Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk (ABO; 1970-1975). De functie van ABO ontstond bij de reorganisatie van de directie Bouwnijverheid (DBN) per 1 juni 1970. De aanleiding hiervoor vormde de pensionering van de toenmalige directeur Bouwnijverheid, ir. J.F. Cusell. Voor zijn opvolging werd gedacht aan ir. A. Peters, een vrij jonge man die sinds 1969 als hoofd van de afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering onder Cusell werkzaam was. Toen Cusell met pensioen ging en Peters directeur Bouwnijverheid werd, kon men Schuil, die al vanaf het eerste uur bij het DGVH werkte en altijd een zeer zelfstandige positie had gehad, moeilijk onder de veel jongere Peters schuiven. Daarom werd voor Schuil een functie van 'zelfstandig' adviseur van de directeur-generaal gecreëerd.⁵

Tot het takenpakket van Schuil behoorden de V&W. Zonder overdrijving menen voormalige DGVH-ambtenaren te kunnen stellen: "De V&W, dat is Schuil".⁶ Jarenlang, vanaf de eerste versie in 1951 tot en met de V&W 1976, was Schuil degene die de V&W opstelde of herzag. Schuil liep rond met een duimstok en onderzocht welke afmetingen mogelijk en nodig waren, die hij vervolgens vastlegde in de V&W. Ieder woord in de V&W en de toelichting daarop was daar via Schuil terechtgekomen.

De voorschriften ten aanzien van de afmetingen van woningvertrekken waren bij uitstek het terrein van de afdeling Bouwontwerp. Deze afdeling was belast met het verrichten van studies met betrekking tot nieuwe ontwerpmethodieken, het ontwerpen van woningen en het meewerken aan de totstandkoming van wettelijke en normalisatievoorschriften. Zij behoorde, net als de afdeling Bouwtechniek, tot 1970 tot Schuils afdeling Technisch Onderzoek, maar ressorteerde daarna onder de directie Bouwnijverheid. De leiding was sinds 1948 onafgebroken in handen geweest van G.W. Jansen. In oktober 1972 werd ir. G. Oranje het nieuwe hoofd van de afdeling toen Jansen met pensioen ging; het was zijn eerste functie binnen het DGVH. Zoals we zullen zien, is de komst van Oranje bij Bouwontwerp van groot belang geweest voor de besluitvorming rond de Proeve, omdat hij zich kritisch opstelde tegenover de voorstellen van Schuil.

Tot de medewerkers die bij de V&W een belangrijke rol hebben gespeeld, behoorden H.M.J. Bonsang en F.H. van Gigch. Beiden waren al sinds de oprichting van het DGVH in de jaren veertig werkzaam bij de tekenkamer. Zij verzorgden – als een welhaast onafscheidelijk duo – onder meer de tekeningen in de toelichtingen op de V&W en waren altijd zeer actief geweest in samenwerkingsverbanden tussen DGVH en onderzoeksinstituten op het gebied van de systematisering van de woningplattegrond.

Naast de afdeling Bouwontwerp waren namens de directie Bouwnijverheid de afdeling Bouwtechniek, belast met het verrichten van onderzoek op bouwtechnisch gebied, en de onderafdeling Prijscontrole van de afdeling Planning en Uitvoering betrokken bij de toepassing en herziening van de V&W. De taak van deze onderafdeling bestond uit het berekenen en controleren van

maximaal toegestane bouwkosten. Zij had daarom een belangrijke rol bij de subsidieverlening.

Andere technici die betrokken waren bij het kwaliteitsbeleid c.q. de voorbereiding van nieuwe V&W, waren te vinden in de directie Stedebouw en Sanering, met name de afdeling Stedebouwkundig Onderzoek. Ook het hoofd van deze directie, ir. C. de Cler, was al sinds de oorlog werkzaam bij het DGVH. De inbreng van deze directie betrof onder meer de toepasbaarheid van de V&W voor woningverbetering en eventueel de woonomgeving.

Tot slot waren de HID's van groot belang voor de V&W. Aangezien de directies in de provincies in het kader van de plantoetsing dagelijks met de V&W werkten en ook toen al 'oog en oor' van het DGVH genoemd werden, lag het voor de hand dat zij bij de ontwikkeling van nieuwe V&W betrokken werden. Dat was echter niet altijd het geval geweest.⁷ De HID's werden door het DGVH-top beschouwd als behorende tot het uitvoerende deel en niet als een 'inspraakcommissie'. Toch was het niet ongebruikelijk hen in bepaalde zaken te consulteren. Sommige HID's hadden bij de ambtelijke leiding van het DGVH een zeer goede naam.⁸ In hun functie hadden zij waarschijnlijk een beter inzicht in de neveneffecten van regels als de V&W dan veel specialisten bij het DGVH-centraal.

Het kwaliteitsbeleid binnen het DGVH was dus vooral een zaak van ingenieurs. Hoogst opvallend daarbij is dat de meeste van hen al vanaf, of zelfs van vóór de oprichting van het DGVH in 1946 tot in de jaren zeventig of zelfs tachtig bij het beleid betrokken waren. Zij hadden nog behoord tot de 'oude garde van Ringers', de regeringscommissaris (vanaf 1940) en latere minister (1945-1946) voor de wederopbouw. Ze verpersoonlijkten als het ware de geest van een tijd en een cultuur die inmiddels verdwenen zijn. Dat gold ook voor de kring van betrokkenen bij de woningkwaliteit buiten het ministerie.

4.2.3 Relaties met het veld: een hechte beleidsgemeenschap

Het kwaliteitsbeleid raakte de belangen van vrijwel alle partijen in de volkshuisvesting: bewoners, verhuurders, bouwbedrijven, gemeenten, enzovoort. Wij zijn echter vooral geïnteresseerd in de actoren die actief betrokken waren bij de totstandkoming van de V&W, in het bijzonder de functionele of woon-technische normen. De maatschappelijke organisaties die bij de herziening van de V&W het meest actief waren, behoorden enerzijds tot het bouwbedrijfsleven en anderzijds tot de groep van architecten en onderzoeksinstellingen op het gebied van woningbouw en volkshuisvesting.⁹ Vooral deze laatste groep was van belang in de discussie over de woontechnische bepalingen. Met name het Bouwcentrum speelde een belangrijke rol, en later ook het Research-Instituut voor de Woningbouw (RIW) van de TH Delft en de Stichting Architecten Research (SAR).

Tussen het Bouwcentrum en het DGVH bestond een bijzondere relatie, die teruggaat tot de periode net na de Tweede Wereldoorlog. De overheid wilde destijds een betere basis scheppen voor een doelmatige organisatie van de bouwnijverheid; publiek-private samenwerking tussen overheid, organisaties uit het bouwbedrijfsleven, architecten en woningcorporaties werd noodzakelijk geacht. Daartoe werden opgericht de Stichting Ratiobouw, het Bureau Documentatie Bouwwezen, het tijdschrift *Bouw* en als voorlichtingsbureau het Bouwcentrum. De in 1945 opgerichte Stichting Ratiobouw beoordeelde op grond van de Wederopbouwwet de bouwsystemen die afweken van de gemeentelijke bouwverordeningen. Bij een positieve beoordeling kregen deze bouwsystemen de goedkeuring van de minister.¹⁰ Pas enkele jaren later kwam Ratiobouw bij het Bouwcentrum. De band tussen Schuil en het Bouwcentrum was bijzonder hecht: vanaf het begin was Schuil al secretaris van de Raad van Toezicht en van het bestuur van de vier oorspronkelijke stichtingen. Vanaf oktober 1950 was hij zelfs gedurende een jaar directeur van de Stichting Ratiobouw, een functie die hij combineerde met zijn werk voor het DGVH als Hoofd Bureau Grote Steden.¹¹ Vanwege zijn toenemende werkzaamheden voor het DGVH – Schuil was in mei 1951 hoofd van de afdeling Technisch Onderzoek geworden – trad hij per 1 oktober 1951 af als directeur Ratiobouw, en werd weer ‘een der door het ministerie benoemde ambtenaren die toezicht hebben op en leiding hebben te geven aan de werkzaamheden van Ratiobouw’.

Na de oorlog had het DGVH een tijdlang geen eigen onderzoeksapparaat, maar financierde zij het onderzoek van het Bouwcentrum en de Stichting Studiegroep Efficiënte Woningbouw (SEW). Ook in deze nauw aan het Bouwcentrum gelieerde studiegroep had Schuil zitting. Zij kwam voort uit een groep van ongeveer acht ‘verontrusten’ (waaronder Schuil en de eerste directeur-generaal van de volkshuisvesting, ir. Z.IJ. van der Meer), die net na de oorlog een ‘SOS voor de woningbouw’ publiceerden in het licht van de grote bouwopgave en het gebrek aan bouwmaterialen. De SEW verrichtte onderzoek op het gebied van standaardisatie. Secretaris van de SEW was ir. J. van Ettinger, de directeur van de vier stichtingen van het Bouwcentrum. Ook het al eerder genoemde onderzoek naar de ‘Functionele Grondslagen voor het woningontwerp’ vond plaats bij het Bouwcentrum. Begin jaren zeventig werkte het Bouwcentrum aan een herziening van deze grondslagen, waarvan Schuil veel verwachtte voor de vernieuwing van de V&W.¹²

Tussen CDV en Bouwcentrum bestond daarom een historisch gegroeide band. Bij de opdrachten die het DGVH aan het Bouwcentrum en de SEW verstrekke, vormde Schuil de ‘bottleneck’ in de zandloper; alles passeerde hem. Bij de opstelling en herziening van de V&W (ook bij de Proeve) was de betrokkenheid van het Bouwcentrum groot. Schuil en zijn medewerkers schreven doorgaans het manuscript voor de nieuwe V&W. Soms verzocht Schuil het Bouwcentrum dat te controleren op fouten of zelf een concept-

paragraaf op te stellen. In dit heen-en-weerspel kwamen de V&W tot stand en was de bemoeienis van het Bouwcentrum intensiever dan die van andere instellingen.¹³ Ook bij de voorlichting over de nieuwe voorschriften kreeg het Bouwcentrum steeds een belangrijke rol toebedacht.

Tussen het Research-Instituut voor de Woningbouw (RIW) en het DGVH bestond een bijzondere relatie van een andere aard. Het RIW was een aan de Technische Hogeschool Delft gelieerde instelling die in 1969 door dr. ir. H. Priemus met steun van de Nationale Woningraad was opgericht. Dit instituut werkte onder meer aan de ontwikkeling van een nieuwe programmeermethode voor het woningontwerp. Men zocht naar een manier om op systematische wijze bewonerswensen te transformeren tot aanzetten voor plattegronden. Gedurende een aantal jaren verdeelden de heren H.M.J. Bonsang, F.H. van Gigch en, wat later, ir. H.C. Bergman van de afdeling Bouwontwerp hun werktijd over CDV en RIW. Bij het RIW analyseerden zij de plattegronden van woningen die gerealiseerd werden en werkten mee aan de ontwikkeling van de nieuwe programmeermethode, de zogenaamde functiegebiedenbenadering. In paragraaf 4.4 zal blijken dat die benadering in het beleidsproces rond de Proeve een belangrijke rol heeft gespeeld.

De Stichting Architecten Research was in 1964 opgericht door een aantal vooraanstaande architecten en de BNA. Haar doel was om de bewoner in het huisvestingsproces te 'introduceren'. Zij propageerde daartoe een scheiding van draagstructuur en inbouwelementen van woningen. Het was het inbouwpakket dat de bewoner de kans moest geven zijn specifieke wensen te vervullen. Om te garanderen dat inbouwelementen pasten in de diverse draagstructuren, waren afspraken over de maatvoering nodig. Aan de ontwikkeling van een stelsel van maatafspraken (modulaire coördinatie) besteedde het onderzoeksbureau van de SAR daarom veel aandacht. Vooral prof. ir. N.J. Habraken, directeur van de SAR, ir. M.F.Th. Bax en later ir. J.C. Carp speelden hierbij een belangrijke rol. Halverwege de jaren tachtig was prof. ir. A. van Randen de drijvende kracht achter de oprichting van de Stichting Open Bouwen, die het werk van de SAR in bredere kring voortzette.

De SAR ontving via Schuil subsidie voor haar onderzoekswerk. Toch had de SAR vermoedelijk nog geen vaste voet binnen de deur van het DGVH. Begin jaren zeventig trachtte het nieuwe hoofd van de afdeling Bouwontwerp, Oranje, dit te veranderen.¹⁴ Hij maakte zich sterk voor de SAR-methode van modulaire coördinatie en bleef wijzen op de (in zijn ogen) onjuistheid van het systeem van maatafspraken dat in de V&W was opgenomen. Overigens was hij daarin niet succesvol. De voorstellen van de SAR hadden een hoog abstractieniveau en waren in de praktijk moeilijk realiseerbaar. Naast het abrupte personeelsverloop bij de SAR was dit er de oorzaak van dat de SAR bij de realisering van haar ideeën tegenslag ondervond (Priemus, 1972:26).

Tussen deze instellingen, aanverwante organisaties en het DGVH bestonden allerlei dwarsverbanden. Zij vormden een 'beleidsgemeenschap' van

mensen die nauw betrokken waren bij de kwaliteit van de Nederlandse volkshuisvesting, en waarin het DGVH – de technische afdelingen – de centrale actor was. De band tussen Bouwcentrum en DGVH was vooral in de wederopbouwtijd hecht. Er bestond een grote overeenstemming over de kwaliteitsopgave in de woningbouw: door gezamenlijke inspanning moesten met de beperkte middelen zoveel mogelijk woningen worden gebouwd die aan functionele eisen voldeden; onderzoek en standaardisatie waren de te volgen paden. Dat was de dominante strategie, het ‘beleidsparadigma’. Er was sprake van een sterke, vooral technische cultuur die door de vele onderlinge contacten en via artikelen in tijdschriften onderhouden werd. Begin jaren zeventig was deze beleidsgemeenschap verbreed, maar haar samenhang begon te verminderen. Aldus was de uitgangssituatie in de tweede helft van de jaren zestig.

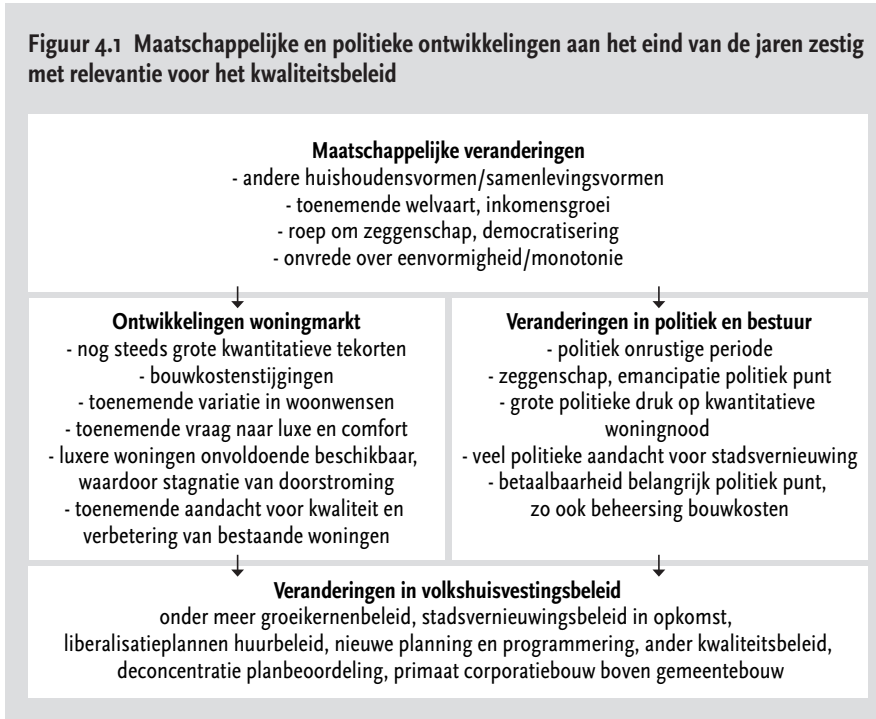
4.3 Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht

4.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen: behoefte aan variatie

De tweede helft van de jaren zestig gaf op tal van maatschappelijke terreinen heftige ontwikkelingen te zien. Gemeenschappelijk daaraan was een roep om meer vrijheid en zeggenschap, die zich ook politiek vertaalde. Deze roep manifesteerde zich eveneens krachtig ten aanzien van de woningkwaliteit. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de belangrijkste relevante ontwikkelingen.

In brede kring heerste aan het einde van de jaren zestig ontevredenheid over de eenvormigheid van de woningen en de monotonie van woonwijken, vooral waar het massale etagewoningen in de socialehuursector betrof. De uniformiteit was vooral het resultaat van het naoorlogse beleid waarin, zeker na 1963, de nadruk lag op kwantiteit. Het gros van de woningen was gebouwd voor het gezin, waarbij uitgegaan werd van een bepaald leefpatroon. Vanaf het midden van de jaren zestig kwamen echter andere huishoudentypen dan het gezin steeds vaker voor. Daarnaast werd in de loop van de jaren zestig de roep om een grotere zeggenschap voor de bewoner steeds luider. Meer en meer viel de gedachte te beluisteren dat het woningontwerp de gebruiksmogelijkheden zo min mogelijk diende te beperken. De gebruikseisen die aan een woning worden gesteld kunnen veranderen met de bewoners en in de tijd. Habraken, met in zijn voetspoor de Stichting Architecten Research (SAR), bepleitte een scheiding tussen de draagstructuur (met een lange levensduur) en de inbouwelementen die vrij gemakkelijk konden worden veranderd (Habraken, 1961). Ook Priemus was een groot pleitbezorger van een woningontwerp dat gemakkelijk aan veranderende wensen aan te passen

Figuur 4.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen aan het eind van de jaren zestig met relevantie voor het kwaliteitsbeleid



was (Priemus, 1969). Al met al was eind jaren zestig een klimaat ontstaan waarin de roep om meer variatie in de woningbouw groot was.

4.3.2 Agendering: kwaliteitsdifferentiatie als nieuwe opgave

Minister Bogaers was aan de wens van variatie al enigszins tegemoet gekomen door de introductie van het onderscheid tussen A- en B-woningen, waarbij de laatste wat luxer waren en aan hogere eisen moesten voldoen. Ook de vervanging van de beddenmaatstaf door de 'verblijfseenheid' (v.e.) en de vergroting van de overmaat in de nieuwe V&W 1965 bood architecten meer ruimte voor variatie. Maar het was vooral minister ir. W.F. Schut (ARP, 1967-1971) die kwaliteitsdifferentiatie tot een belangrijke beleidsdoelstelling verhief. In de subsidieregelingen verdween het onderscheid tussen A- en B-woningen, en de subsidie werd afhankelijk gemaakt van de hoogte van de stichtingskosten (naast de v.e.), waarbij de subsidietabel een glijdende schaal kende. Naarmate de stichtingskosten stegen, nam de gemiddelde subsidie af. Deze maatregel vergrootte de vrijheid van opdrachtgevers om het kwaliteitsniveau te variëren en meer marktconform te bouwen.

Evenals Bogaers was ook Schut van mening dat de nieuwbouw als prijsleider voor de voorraad zou moeten fungeren, maar de veel snellere stijging van de bouwkosten boven de voorraadhuren verijdelde dit streven. Hoewel hij een huurliberalisatie voorstond, werd hij gedwongen tot invoering van een verplichte huurharmonisatie, om te voorkomen dat tussen voorraad- en nieuwbouwhuren een te groot gat ontstond waardoor de woningbouw zou stagneren. Het verband tussen huur-, subsidie- en kwaliteitsbeleid voor de

nieuwbouw en dat voor de voorraad liet zich weer eens gelden.

Ondanks de maatregelen van Schut bleef er bij partijen in de volkshuisvesting ontevredenheid bestaan over de mate van kwaliteitsdifferentiatie die het beleidsinstrumentarium (kwaliteitsvoorschriften en de bepalingen uit het huur- en subsidiebeleid) bood. Die ontevredenheid werd ook binnen het DGVH gehoord. Zo deed zich rond 1970 de vraag voor hoe het Rijk zijn beleid – doelstellingen en instrumentarium – aan de wens van kwalitatieve verscheidenheid moest aanpassen. Vanwege de nauwe relatie tussen het kwaliteitsbeleid en het huur- en subsidiebeleid was de vraag eigenlijk breder: wat wilde het Rijk met de kwaliteitsvoorschriften en het huur- en subsidiebeleid aan kwaliteit bereiken, gegeven de spanning tussen de verschillende beleidsdoelstellingen?

Kortom: het vraagstuk van kwaliteitsdifferentiatie stond eind jaren zestig op de beleidsagenda van het Rijk en had – als wenselijk streven – de steun van de politieke leiding van het ministerie. Over de weg ernaartoe – de operationele vertaling van het streven in concrete instrumenten en uitvoeringspraktijken – en over de afweging tegen de andere, daarmee conflicterende beleidsdoelen (onder meer betaalbaarheid, voldoende woningen), bestond echter nog allerm minst duidelijkheid en moest het beleidsproces nog worden geopend.

4.4 Het beleidsproces in enge zin

4.4.1 Het voorstel van het ministerie: de Proeve 1973

Het begin van het beleidsvormingsproces rond de verandering van de V&W 1965 kan worden bepaald op augustus 1970. In die maand schreef de Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk, ir. A.O. Schuil, de nota *Standaardisatie bij de produktie van woningen*, die door de toenmalige directeur-generaal Schouten aan minister Schut werd voorgelegd en diens instemming verwierf.¹⁵ Schuil kreeg het verzoek te gaan werken aan de voorbereiding van nieuwe Voorschriften en Wenken, toen nog aangeduid als de V&W 1972. Een ambtelijke werkgroep ging zich met de voorbereiding van de nieuwe V&W bezighouden. Diverse organisaties en personen van buiten het DGVH werden informeel en vertrouwelijk' geraadpleegd en gevraagd om hun commentaar op conceptversies van de nieuwe V&W. In mei 1973 presenteerde Schuil de 'Proeve van nieuwe voorschriften en wenken 1973' aan directeur-generaal Floor, die in 1972 directeur-generaal Schouten was opgevolgd.¹⁶

Het doel van de Proeve werd door Schuil bondig aangegeven:

De vernieuwing heeft ten doel de standaardisatie van de afmetingen en kwaliteit van onderdelen voor met rijkssubsidie te bouwen woningen krachtig te stimuleren. Dit niet alleen om door industriële ver-

Tabel 4.2 Minimaal vereiste woonoppervlakte volgens de V&W 1965 en de Proeve 1973, in m²

V&W 1965 / V&W 1973	3 kamers ¹⁾				4 kamers ¹⁾				5 kamers ¹⁾			
	3 v.e.		3,5 v.e.		4 v.e.		4,5 v.e.		5 v.e.		5,5 v.e.	
	1973	1965	1973	1965	1973	1965	1973	1965	1973	1965	1973	1965
Hoofdwoonkamer	18,5	16	18,5	16	18,5	17	18,5	18	18,5	18	18,5	18
Hoofdslaapkamer	11,6	11	11,6	11	11,6	11	11,6	11	11,6	11	11,6	11
Vervangende hoofdslaapkamer			10,8	11	10,8	11	10,8	11	10,8	11	10,8	11
Slaapkamer	8,5	8			6,3	5	8,5	8	8,5	8	8,5	8
Slaapkamer									6,3	5	8,5	8
Keuken	7,0	6	7,0	6	7,0	6	7,0	6	7,0	7	7,0	7
		41		44		50		53		60		63
Overmaat		7		8		7		8		7		9
Woonoppervlakte	45,6	48	47,9	52	54,2	57	56,4	61	62,7	67	64,9	72

1) Bij de telling der kamers blijft de keuken buiten beschouwing.

Bron: Toelichting op de Proeve, p. T-1-11.

vaardiging van onderdelen voor de woningbouw de bouwkosten te drukken, maar om het mogelijk te maken, dat die woningen wat betreft grootte, indeling en uiterlijke vorm beter aan uiteenlopende wensen voldoen.¹⁷

De motieven voor herziening van de V&W 1965 waren daarom tweërlei. Enerzijds vormde deze herziening een poging om de bouwkosten te drukken; de bouwkosten stegen in de periode 1969-1976 jaarlijks met percentages van tussen de 8 en 13,5. Anderzijds verwachtte Schuil dat standaardisatie van vooral de afmetingen van woningonderdelen het mogelijk zou maken om beter aan de toenemende behoefte aan variatie in vorm en indeling van woningen te voldoen.

De Proeve bestond uit vijf hoofdstukken en ging vergezeld van een uitvoerige toelichting. In het algemene hoofdstuk werd het werkingsgebied van de V&W beperkt: de V&W 1973 waren niet bestemd voor woningen voor alleenstaanden. In verband met de grote verschillen in woonbehoeften binnen deze categorie (bejaarden, studenten, werkende jongeren) zouden per groep specifieke richtlijnen voor het woningontwerp kunnen worden gegeven of ad-hoc woonprogramma's worden samengesteld.

Ten opzichte van de V&W 1965 bleken de minimum oppervlakten per vertrek aanzienlijk verhoogd te zijn. De minimaal vereiste totale woonoppervlakte was daarentegen geringer door het verdwijnen van de verplichte overmaat. Tabel 4.2 biedt een overzicht.

Ook bevatte de Proeve extra eisen voor onder meer de inhoud van kasten, voorzieningen in de badkamer en voor de slaapkamers. Zo moesten de legvlakken van keukenkastjes aan bepaalde afmetingen voldoen, dienden was tafels voorzien te zijn van een mengkraan voor warm en koud water en schreef de Proeve voor dat woningen met vier of meer kamers een 'stille kamer' moesten bevatten, omdat veel mensen op andere dan normale uren

hun werkzaamheden verrichten. Per saldo waren de woontechnische voorschriften uit de Proeve strenger dan die uit de V&W 1965. Daar stond tegenover dat de Proeve onder de noemer 'indelingsvarianten' vermeldde dat voorzover een zogenaamd flexibel of variabel woningontwerp niet aan de V&W 1973 voldeed, een beroep op een vrijstellingsmogelijkheid kon worden gedaan.

Voorts stelde de Proeve zwaardere eisen op bouwfysisch gebied. Terwijl de V&W '65 ten aanzien van geluidwering en thermische isolatie slechts verwezen naar de Model-Bouwverordening (MBV) en de eenheidsnormen (NEN) van het Nederlands Normalisatie-instituut, gaf de Proeve ook zelf een flink aantal voorschriften die de normen van MBV en NEN overtroffen.

Hoofdstuk 3 bevatte standaardisatievoorschriften in het kader van de 'modulaire coördinatie', een stelsel van onderling overeengekomen maatafspraken. De bepalingen daarover in de V&W 1965 werden in de praktijk nauwelijks nageleefd. Schuil zag hier een taak voor de overheid. De Proeve schreef voor een groot aantal bouwonderdelen maten voor, meestal een veelvoud van de modulaire maat M (100 mm). Zij verplichtte aannemers deze standaardmaten en bijbehorende toleranties (toegestane afwijkingen) in acht te nemen.

Tot slot introduceerde de Proeve onder de kop 'standaardisatie van kwaliteit' bovendien de eis van kwaliteitsverklaringen (certificaten en attesten) voor verschillende materialen en producten, die zouden worden afgegeven door KOMO, Bouwcentrum/Ratiobouw en de Centrale Commissie voor het Attest.

Naast de voorschriften stond in eerdere edities van de V&W altijd de subsidiemaatstaf vermeld. De Proeve liet echter de keuze tussen de verblijfs-eenheid of een alternatieve maatstaf, bijvoorbeeld de binnenwerkse kernopervlakte, nog open.

Al met al waren de eisen ten opzichte van de V&W 1965 aanzienlijk hoger. Toch stelde Schuil dat met de Proeve niet was gestreefd naar volledige reglementering: "Slechts enige essentiële elementen die een goed ontwerp kenmerken zijn vermeld. Veronachtzaming van deze voorschriften zal leiden tot een onvoldoende woningkwaliteit."¹⁸ Uit de reacties zou blijken dat veel personen en organisaties 'in het veld' het daar niet mee eens waren.

4.4.2 Een open proces: kritiek uit het veld

In zijn nota van augustus 1970 gaf Schuil aan dat bij de voorbereiding van nieuwe V&W raadpleging geboden was van "de vele groepen, die woningonderdelen vervaardigen, leveren, in hun ontwerpen inpassen en bij de bouw werken', en van 'de groepen die opdrachtgevers en bewoners vertegenwoordigen, dan wel raadplegen". Schuil koos voor deze strategie 'om tot een opzet te geraken die in brede kring aanvaard zal worden.' De inspraak die Schuil

hier bepleitte, kreeg op verschillende manieren vorm. Allereerst waren de Proeve en vier voorafgaande versies tot stand gekomen na informeel bilateraal overleg met vertegenwoordigers van opdrachtgevers, toeleverende industrie en onderzoeksinstellingen. Opvallend daarbij was de sterke vertegenwoordiging van de Stichting Bouwcentrum. Overleg vond voorts plaats in de Contactgroep voor Industrialisatie. In deze groep overlegde het DGVH sinds 1972 in de personen van ir. A. Peters (voorzitter en directeur Bouwnijverheid bij het DGVH), Schuil en ing. D. Eisma met afgevaardigden namens de architecten, opdrachtgevers, leveranciers, systeembouwers en onderzoek over nieuwe voorschriften, in het bijzonder wat de standaardisatie-aspecten betreft. Van belang was echter vooral de officiële inspraakronde over de Proeve die het DGVH van oktober 1973 tot juni 1974 organiseerde.

Via een persbericht van 3 oktober 1973 maakte het DGVH het bestaan van de Proeve wereldkundig en nodigde organisaties en personen op het gebied van de volkshuisvesting uit om hun commentaar te geven. Aandacht voor de Proeve in het veld was er volop. Op initiatief van de Stichting Coördinatie Ontwikkeling Woning en Omgeving (COWOM) werd een tweetal hearings georganiseerd over de Proeve. Bovendien ontving het DGVH meer dan zeventig commentaren op de Proeve. De reacties op de hoofdstukken 2 (over geluidswering en thermische isolatie) en 4 (over kwaliteitsverklaringen) bleken over het algemeen positief. De kritiek die op de andere hoofdstukken werd gegeven, was echter fors. Het hoofd van de afdeling Bouwontwerp, ir. G. Oranje, constateerde dat deze kritiek vooral afkomstig was uit de ontwerpende disciplines. Van fundamentele aard achtte hij met name het commentaar van de Contactgroep voor Industrialisatie, de Stichting COWOM, een werkgroep van de RAVO, de BNA, de Commissie Volkshuisvesting van de TH Delft, het Nirov, architect Leo de Jonge, en dr. ir. H. Priemus, directeur van het Research-Instituut voor de Woningbouw (RIW). De lijst is in feite veel korter; tussen BNA, SAR, Habraken en De Jonge bestonden zeer nauwe banden en ook de Commissie Volkshuisvesting van de TH Delft en Priemus hoorden bij elkaar. Deze actoren waren, met uitzondering van de Contactgroep, vooral uit de ontwerpende hoek afkomstig (architecten).

In het licht van het verdere verloop van het beleidsproces was een drietal kritiekpunten in het bijzonder van belang. Ten eerste luidde het verwijt dat de Proeve de flexibiliteit van het woningontwerp belemmerde. Vanwege het verdwijnen van de overmaat zouden ontwerpers minder mogelijkheden hebben om zèlf te bepalen in welke ruimten zij extra oppervlakte wilden realiseren. Door de eisen per vertrek hoog te stellen (hoger dan de V&W 1965) werd de flexibiliteit op het niveau van de woning extra geweld aangedaan. Bovendien werden de voorschriften veel te gedetailleerd gevonden. Als meest fundamenteel bezwaar gold dat de Proeve, net als de V&W 1965, afmetingen voor vertrekken gaf in plaats van maten gerelateerd aan functies (eten, slapen, koken, etc.). Indirect bestond wel een verband met functies: de V&W 1965

waren grotendeels gebaseerd op inzichten uit de studies naar de functionele grondslagen van de woning (1958-1962). Op grond van uitgebreid onderzoek naar het woongedrag had men bij dat gedrag passende afmetingen voor de verschillende vertrekken vastgesteld. Hierbij was uitgegaan van het gezin als dominante huishoudensvorm. Vanwege de toenemende verscheidenheid aan huishoudens en woonwensen, achtten critici van de Proeve het voorschrijven van maten voor vertrekken niet langer juist. De maatvoorschriften dienden directer verband te houden met de functies die in een woning vervuld moesten kunnen worden.

Het tweede punt van kritiek was dat de V&W geïsoleerd werden beschouwd; er werd niet gekeken naar de samenhang met de subsidiemethodiek. Priemus wees erop dat de koppeling van de V&W via de verblijfseenheden met het subsidiebeleid aanleiding had gegeven tot allerlei ongewenste neveneffecten in de vorm van niet-optimale woningontwerpen. Woonkamers, slaapkamers en keukens werden vaak zo gedimensioneerd, dat zij nèt groot genoeg waren om een halve of hele extra v.e. op te leveren. Bovendien werkte de toetsingsprijs zo, dat de voorschriften die golden als minimum – de V&W – in de praktijk ook als maximum fungeerden. De V&W hadden in de praktijk een verstarrende ‘corsetterende’ functie.¹⁹ Vanwege deze neveneffecten benadrukten de critici de noodzaak om de V&W niet afzonderlijk, maar juist in samenhang met de subsidiemethodiek te bezien.

Het derde punt betrof de onderlinge verhouding tussen de maatvoorschriften, en – daarmee verbonden – de basis voor de modulaire coördinatie. Terwijl de Proeve uitging van voorschriften op basis van maatafspraken, werd door het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) gewerkt aan regels op basis van plaatsingsafspraken. Vooral de Stichting Architecten Research (SAR) bepleitte de voorrang van plaatsingsregels boven maatvoeringsregels: eerst zou de plaatsing van het materiaal vastgelegd moeten worden, dan pas de maten van het materiaal. Uit het ontwerpproces zou de behoefte voortkomen, vooral met het oog op de functionele normstelling van ruimten, aan een eenduidige nominale maatbepaling van ruimten. De destijds geldende regels van modulaire coördinatie, en ook de Proeve, gaven juist prioriteit aan de maatbepaling van materiaal boven de plaatsbepaling ervan.

Naast deze punten werd de Proeve voorts gebrek aan aandacht voor de woonomgeving en vernieuwbouw verweten en vreesden sommigen dat de voorschriften tot een verdere stijging van de bouwkosten zouden leiden. Bijzonder is ook de kritiek van medewerkers van enkele HID-kantoren, die in hun uitvoerend werk dagelijks met de V&W te maken hadden; zij veegden de vloer aan met de in hun ogen veel te gedetailleerde nieuwe woontechnische normen, die volgens hen zouden leiden tot hogere stichtingskosten en huren.²⁰ Al met al was de kritiek aanzienlijk; zij zou van groot belang blijken in het beleidsproces ná de Proeve.

Opvallend is overigens dat actoren die zich bij andere onderwerpen van

volkshuisvestingsbeleid prominent lieten horen, zoals de landelijke koepels van woningcorporaties, beleggers, ROZ en VNG, zich hier grotendeels afzijdig hielden, vooral na de inspraakronde, toen er besloten moest worden. Bouwbedrijven en leveranciers speelden wel een rol in de besluitvorming over de Proeve, maar mengden zich niet in de discussie over woontechnische normen. Buiten het departement waren het slechts de genoemde architecten en onderzoeksbureaus – de ontwerpende discipline – die zich actief opstelden.

- Doordat de politiek-ambtelijke leiding een inhoudelijk gedetailleerd plan (de Proeve 1973) als oplossing aan de buitenwereld presenteert, ontstaat (op onderdelen) veel verzet maar wordt tegelijk het netwerk sterk geactiveerd, waardoor verrijking van de besluitvorming plaatsvindt.
- Door derden toe te laten tot het beleidsproces ontstaat inhoudelijke verrijking.

4.4.3 Interne strijd over de woontechnische bepalingen

Zowel Schuil als Oranje gaven ieder een schriftelijke bespreking van de commentaren op de Proeve, en trokken daaruit elk hun eigen conclusies. Schuil was het met het grootste deel der kritiek oneens. Niettemin verwerkte hij een aantal punten in een nieuwe versie van de Proeve, het concept-V&W 1974; dit concept week niet fundamenteel af van de Proeve. Oranje en zijn medewerkers van de afdeling Bouwontwerp vonden daarentegen dat een nieuw model V&W nodig was, als antwoord op de ontwikkeling van nieuwe woonvormen en de behoefte aan variatie, keuzemogelijkheid en afstemming op de bewoner. Samen met zijn directeur Peters adviseerde hij directeur-generaal Floor om de instellingen en personen die fundamentele kritiek hadden geleverd, uit te nodigen om hun standpunten nader toe te lichten: de hiervoor al genoemde Contactgroep voor Industrialisatie, COWOM, de Kerngroep Woningarchitectuur van de BNA, de Kommissie Volkshuisvesting van de TH Delft, de Stichting Architecten Research, architect L. de Jonge, dr. ir. H. Priemus (directeur RIW) en prof. ir. N.J. Habraken. Hoewel deze bijeenkomst niet heeft plaatsgehad, illustreert het hier voorgestelde lijstje met welk deel van de omgeving Oranje en zijn afdeling sympathiseerden. Schuil onderhield daarentegen vooral contact met de bouwtechnische disciplines en met het Bouwcentrum. Zijn correspondentie betrof met name organisaties uit de bouwnijverheid (Houtvoorlichtingsinstituut, keuken- en kastenfabrikanten) en onderzoeksinstituten op dit gebied (NNI, Bouwcentrum, KOMO).

Tegenstellingen die bestonden in het veld lijken daarom het ministerie te zijn binnengehaald c.q. te zijn binnengedrongen. Verschillende afdelingen en ambtenaren van het DGVH identificeerden zich met verschillende delen van de omgeving. De uitnodiging van een aantal personen en organisaties uit vooral de ontwerpende disciplines is te beschouwen als een poging tot het binnenhalen van een deel van de omgeving als wapen in een intern gevoerde strijd. Terwijl Schuil wat de woontechnische normen betreft op dezelfde voet als de V&W 1965 wilde voortgaan, liet een deel van de actoren in het netwerk weten dat het met de V&W fundamenteel anders moest. Doordat deze acto-

ren een gewillig oor voor hun visie vonden in de afdeling Bouwontwerp, kon een coalitie worden gevormd die de besluitvorming over de nieuwe V&W wezenlijk beïnvloedde.

■ Selectieve informatieverwerking en coalitievorming voorkomen dat het beleidsproces voortijdig wordt gesloten ('closure') ten gunste van het bestaande beleid.

De kern van het nieuwe model dat Oranje c.s. in het verlengde van de externe critici voorstelde, was dat niet langer afmetingen voor vertrekken werden voorgeschreven, maar voor 'functiegebieden'. De ideeën met betrekking tot functiegebieden waren vooral ontwikkeld door de ambtenaren Van Gigch,

Bonsang en Bergman van de afdeling Bouwontwerp bij en samen met het RIW in Delft. Een functiegebied is – grof gezegd – de ruimte die nodig is om een bepaalde woonactiviteit (eten, koken, slapen) te kunnen verrichten. De gedachte was nu om de normstelling aan deze functiegebieden te koppelen. Voorstanders wezen op de grotere vrijheid die dit laat ten aanzien van de inrichting van de woning. Een woning moet bijvoorbeeld een minimale ruimte bieden voor het kunnen plaatsen en gebruiken van een eettafel, maar waar het eten precies wordt gesitueerd laat deze benadering in principe vrij. Bij een normering per vertrek daarentegen wordt ervan uitgegaan dat het eten in het woonvertrek plaats dient te vinden.

Oranje stelde voor om de V&W te splitsen in een algemeen en een specifiek deel. Het algemene deel zou de technische en fysische eisen en de normalisatie van kwaliteit en van maat omvatten, zoals vervat in de Proeve. Het specifieke deel zou normen ten aanzien van functies, functiegebieden en hun relaties bevatten. Daaruit zouden programma's van eisen ontwikkeld kunnen worden, en wel voor verschillende huisvestingsvormen, bewonerswensen, nieuwbouw en vernieuwbouw. Het waren deze specifieke programma's van eisen (zogenaamde woonprogramma's) die volgens Oranje gesubsidieerd moesten worden. Door deze programma's van tijd tot tijd aan te passen, zouden de V&W een dynamisch karakter kunnen krijgen.

De meningen over Oranjes voorstel bleken verdeeld. Voorstanders stelden dat de diversiteit er groter door zou worden. Zij vonden dat het DGVH principieel een andere aanpak moest aandurven, wat in hun ogen tegemoet zou komen aan critici die spraken van een 'kantelmoment' in de volkshuisvesting. Tegenstanders wilden het hoofdstuk met de woontechnische bepalingen uit het concept-V&W 1974 handhaven. Dit hoofdstuk was gereed, terwijl het alternatief 'slechts een visie' was. Men vroeg zich af of het alternatief wel realiseerbaar en operationeel te maken was, en of ontwerpers en 'middelmatig geschoolde planbeoordelaars' het zouden kunnen hanteren. Bovendien vergde het opstellen van een alternatief tijd, terwijl het bedrijfsleven om een beslissing schreeuwde.

Aan de orde was hier de vraag of de overheid eisen diende te stellen aan het product – de woning – of het proces – via functiegebieden – centraal

moest plaatsnemen, in het licht van de toenemende differentiatie aan woonwensen en woonvormen. De opvatting van Schuil stond daarbij haaks op de mening van Oranje: "De V&W zijn geen leerboek om de ontwerpkunde te doceren, maar ze bevatten de desiderata waaraan het af te leveren produkt – de woning – tenminste moet voldoen."²¹

In een vergadering op 10 oktober 1974 waarbij de gehele ambtelijke CDV-top, enkele HID's en deskundigen uit de meest betrokken afdelingen aanwezig waren, werd zowel Schuils concept-V&W 1974 als het voorstel van Oranje besproken. Het DGVH moest een standpunt gaan bepalen. Het meningsverschil tussen Schuil en Oranje bleek ook in de vergadering te bestaan: wel of geen principieel andere aanpak? Een tweede vergadering van deze groep vond plaats op 29 november 1974. De vertegenwoordiging van de afdeling Bouwontwerp was met twee man versterkt, om toelichting te geven op de mogelijkheden om woontechnische eisen te stellen op basis van functiemodellen. Directeur-generaal Floor stelde voor om een werkgroep te vormen die het hoofdstuk 1 van het concept-V&W 1974 over de woontechnische eisen binnen twee maanden zou herzien. Schuil, die deze werkgroep zou moeten leiden, bedankte echter: hij gaf te kennen 'V&W-moe' te zijn. Ook Oranje wilde er geen zitting in nemen, omdat hij een totale herschrijving noodzakelijk achtte. Floor zou zich nog beraden. De besluitvorming leek in een impasse terecht te zijn gekomen.

4.4.4 De teerling geworpen

In januari 1975 besloot Floor tot voorlopige handhaving van de verblijfseenheid als subsidiemaatstaf. Hier was enige haast geboden omdat de bewindslieden Gruijters, Van Dam en Schaefer per 1 juli 1975 een nieuwe subsidieregeling voor huurwoningen (BGS 1975) wilden invoeren, een politiek uiterst belangrijke kwestie. Voor het voorgestelde alternatief, een oppervlaktemaatstaf, was nadere studie nodig; vooralsnog voorzagen men problemen. Wel kregen de V&W bepalingen omtrent de v.e.-telling bij open plattegronden.²²

Op verzoek van Floor gingen de twee andere personen die hij voor de werkgroep had voorgesteld, ir. C. de Cler (directeur Stedebouw en Sanering) en ir. K.J. Mackenzie (coördinator woningvoorziening en voormalig HID), zich beraden over het moeilijke hoofdstuk 1. In een voorstel van 18 maart 1975 gaven zij aan op welke punten het hoofdstuk veranderd moest worden en stelden dat als de V&W 1974 werden uitgegeven, deze een overgangsfase zouden betekenen naar een geheel ander stelsel. Aan de vooravond van een vergadering onder leiding van Floor deed ir. A. Peters, directeur Bouwnijverheid, verslag van een bespreking tussen Mackenzie, Oranje en Peters.²³ Zij gaven de te volgen strategie aan: het woontechnische hoofdstuk 1 moest worden losgekoppeld van de daaropvolgende hoofdstukken. Deze laatste konden al als subsidievoorwaarden gaan gelden. Het DGVH diende aan te kondigen dat na een bepaalde periode een nieuw hoofdstuk 1 zou worden gepubliceerd dat uitging van een functionele

benadering. Dit voorstel kwam overeen met het eerdere voorstel van Oranje in zijn rapport van augustus 1974. De directeur-generaal werd geadviseerd een projectgroep met inschakeling van externe deskundigen te vormen die ervoor moest zorgen dat dit hoofdstuk daadwerkelijk gereed kwam.

Floor stemde op 22 april 1975 met dit voorstel in: de knoop was (voorlopig) doorgehakt en alle argumenten waren in de ‘strijd’ tussen afdelingen en hun externe ‘achterbannen’ wel op tafel gekomen. De afdeling Bouwontwerp moest nu, met assistentie van enkele architectenbureaus, binnen twee jaar een operationeel functioneel model ontwikkelen. Schuil wijzigde zijn concept-V&W 1974 en schreef het concept-V&W 1975, dat op 15 juli 1975 met een adviesaanvraag naar de RAVO werd gestuurd. De RAVO gaf op 3 november zijn advies, waarin hij het weliswaar betreunde dat nieuwe woontechnische voorschriften nog niet gereed zijn, maar de publicatie van bouwtechnische eisen, vooruitlopend op de woontechnische, wel juist vond (RAVO 1975). De raad sprak overigens grote waardering uit voor het proces waarin de nieuwe

- De belangentegenstellingen zijn geïnstitutionaliseerd binnen het ambtelijk apparaat. Dat is bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming.
- Er is een groot aantal issues waarover besluitvorming plaatsvindt. Dat verhoogt de tolerantie voor non-besluitvorming over issues waarover nog géén consensus bestaat.

V&W tot stand waren gekomen. De Proeve 1973 was in brede kring besproken en bekritiseerd en de weerslag van de kritiek was naar het oordeel van de raad na een ‘nauwgezet wegingsproces’ in het concept-V&W 1975 terug te vinden. Met dit stuk was een ‘respect afdwingende arbeid van jaren’ afgerond.

Op basis van de opmerkingen van de RAVO stelde Schuil eind 1975 een concept van de ‘Bouwtechnische Bepalingen Nieuwbouw 1975’ op.²⁴ Analoog daaraan zouden later dan de ‘woontechnische Bepalingen Nieuwbouw’ worden opgesteld. Uiteindelijk verschenen op

29 juli 1976 de nieuwe Voorschriften en Wenken. Wat betreft de woontechnische voorschriften bestonden zij uit de V&W 1965. De benaming van de nieuwe bouwtechnische eisen was een compromis: ‘Voorschriften en wenken voor nieuwe woningen en woongebouwen 1976/Bouwtechnische bepalingen’.

Met het afkondigen van de V&W 1976 kwam een voorlopig einde aan het beleidsvormingsproces rond de Proeve. Dat proces omspande bijna 6 jaar, van Schuils nota uit augustus 1970 tot de publicatie van de nieuwe V&W eind juli 1976. Het was echter een voorlopig einde, omdat de beslissing over nieuwe woontechnische voorschriften geschoeid op functionele leest, naar de toekomst werd geschoven.²⁵

4.4.5 Beperkte sturing vanuit de politiek-ambtelijke top

Bij de voorbereiding van de Proeve was slechts een klein aantal, vooral technische ambtenaren betrokken. Opvallend afwezig was de directie Volkshuis-

vesting, in casu de afdeling Financiering Woningbouw onder leiding van mr. A. Steensma, die was belast met de uitvoering van het huur- en subsidiebeleid. Omdat de V&W deel uitmaakten van het stelsel van objectsubsiëring en met name vanwege de subsidiemaatstaf, zou van deze afdeling een duidelijke betrokkenheid verwacht mogen worden. Noch bij de voorbereiding van de Proeve, noch daarna was dit echter het geval. Toch betekende dit niet dat de directeur-generaal en de hoofden van andere directies en afdelingen niet van de herziening van de V&W en problemen daarbij op de hoogte waren. In de wekelijkse stafvergaderingen kwamen allerhande onderwerpen aan de orde, ook de voortgang van de vernieuwing van de V&W. In deze vergaderingen gold echter een non-interventie regel: directe inhoudelijke bemoeienis met andermans zaken kwam nauwelijks voor, men begaf zich niet op elkaars terrein, zeker niet als zich daar conflicten voordeden. Daarbij kwam dat het DGVH, net als veel andere organisaties, als het ware een bundeling van specialismen vormde. Ieder was specialist op zijn eigen terrein en beperkte zich daartoe. Als gevolg hiervan was de voorbereiding van nieuwe V&W aanvankelijk een aangelegenheid van een betrekkelijk kleine groep DGVH-ambtenaren: Schuil, directeur en ambtenaren uit de directie Bouwnijverheid en enkele HID's.

De inspraakronde had duidelijk gemaakt dat de kritiek op de V&W in het veld groot was en dat het om veel meer dan een beperkte technische wijziging van voorschriften ging. Het lag daarom voor de hand alle relevante sectoren bij de besluitvorming te betrekken. De twee speciale vergaderingen in het najaar van 1974 werden weliswaar door een groot aantal ambtenaren, ook van hoog niveau, bijgewoond, maar een beslissing over de belangrijkste struikelblokken (functiegebieden, de subsidiemaatstaf en de modulaire coördinatie) bleef achterwege.

Directeur-generaal Floor was uitermate deskundig op het terrein van de financiering en subsidiëring, maar van technische onderwerpen had hij veel minder verstand. Toch was zijn streven – en daarover had hij begin jaren zeventig met Schuil gesproken – om nog eenmaal een sprong naar een ruimere woning te maken, net als in 1965 was gebeurd. De minimumafmetingen van de hoofdvertrekken moesten daartoe worden verhoogd. Floor had hoop dat het Ministerie van Financiën hiervoor minder aandacht zou hebben, vanwege de hoog oplopende discussie over het nieuwe huur- en subsidiebeleid (het systeem van de dynamische kostprijsuur, in belangrijke mate het geesteskind van Floor zelf).²⁶ Bij de verhoging van de kwaliteitseisen in 1965 had minister Bogaers hoogstpersoonlijk contact opgenomen met toenmalig minister van Financiën Witteveen om – met succes – diens akkoord te verwerven.²⁷ Zover kwam het dit keer echter niet. De kritiek uit het veld was fors en dat had Floor niet verwacht. Eind 1974 opperde hij het idee om de besluitvorming aan twee werkgroepen over te laten, maar Schuil noch Oranje wensten daarin zitting te nemen. De beleidsvorming werd vervolgens een

zaak van overleg tussen een klein aantal personen. Over de subsidiemaatstaf volgde vrij snel een beslissing: in een bespreking op 23 januari 1975 koos de directeur-generaal voor handhaving van de verblijfseenheid. Het besluit over de andere onderwerpen viel pas in april 1975. Tot die tijd waren het vooral De Cler en Mackenzie die zich over het probleem van de woontechnische normstelling bogen. Floor schakelde hen in vanwege hun deskundigheid. Zij waren vanouds vertrouwd met allerlei ontwikkelingen; zij behoorden immers, in de woorden van De Cler, tot de 'oude garde' van Ringers. Bovendien genoten zij een reputatie van zakelijkheid en vermogen tot het oplossen van conflicten. In een situatie waarin sprake was van een patstelling tussen de visies van Schuil en Oranje, waarbij ook persoonlijke tegenstellingen tussen beiden in het geding waren, werden De Cler en Mackenzie in staat geacht te bemiddelen en een compromis te bereiken. Ook tussen Mackenzie, Peters en Oranje vond vlak voordat Floor een beslissing zou nemen, een gesprek plaats. De strategie die zij voorstelden, werd volledig door de directeur-generaal overgenomen. Floor had geen duidelijk eigen standpunt in deze zaak. Wel had hij oog voor de uitvoering: de nieuwe ideeën moesten zijns inziens hun operationele waarde nog bewijzen bij de grote aantallen woningen die gebouwd moesten worden. Schuil wilde aan de oude benadering vasthouden

■ Door een sociale interventie weet directeur-generaal Floor een cognitieve fixatie te doorbreken.

maar was moegestreden, Oranje bepleitte vol ijver de nieuwe. Toen Peters, Mackenzie en De Cler ook voorstander van de ontwikkeling van een nieuw soort V&W bleken, kwam Schuil min of meer alleen te staan en besloot Floor het nieuwe model een kans te geven.

Geringe politieke aandacht

Opmerkelijker nog dan de beperkte sturing vanuit de ambtelijke top is de geringe aandacht die herziening van de V&W ontving van de politieke leiding. Schut – civiel-ingenieur en afkomstig van een stedenbouwkundig adviesbureau – was vermoedelijk nog het meest betrokken bij de V&W. De bewindslieden Udink en Buck evenals Gruijters, Van Dam en Schaefer waren wel op de hoogte van de vernieuwing van de V&W, maar uit niets blijkt een actieve betrokkenheid bij het onderwerp. Nergens, ook niet toen de besluitvorming in een impasse verkeerde, grepen zij in. Het contrast met de stadsvernieuwing, een onderwerp dat juist heel veel politieke aandacht kreeg, is groot (zie hoofdstuk 5). Factoren die de geringe aandacht voor de herziening van de V&W kunnen verklaren zijn allereerst het technische karakter van de materie; dat maakte het onderwerp moeilijk toegankelijk. De ingewikkelde samenhang met het huur- en subsidiebeleid versterkte dat nog eens. Mede daardoor werd het strategische belang ervan niet ingezien. De kwaliteitsvoorschriften vormden verder een onderwerp dat op lokaal niveau, voor bewoners en gemeenten, geen rol van betekenis speelde; het raakte hen niet direct. Er bestond rond dit the-

ma ook geen actieve lobby van belangengroepen naar politiek of media; zo verweet (oud-)minister Schut architecten wel dat ze op dit vlak onvoldoende actief waren.²⁸ En ten slotte genoten andere kwesties, zoals de stadsvernieuwing, het groeikernenbeleid en het huur- en subsidiebeleid, een hogere politieke prioriteit. De beleidsvorming rond de Proeve was daardoor voornamelijk een ambtelijke aangelegenheid die in de luwte plaatsvond. De situatie was vergelijkbaar met de voorbereiding van de V&W 1965, zo'n tien jaar eerder, die ook vooral in handen lag van het ambtelijk apparaat.²⁹

Concluderend: de strategische verandering of omslag naar een nieuw 'beleidsparadigma' ten aanzien van de woningkwaliteit was in 1975 nog niet gerealiseerd of afgerond. De betekenis van het beleidsproces rond de Proeve en de besluitvorming in 1975 in het bijzonder is echter dat gebroken werd met de oude lijn van het steeds verder van rijkswegen verhogen van de (woontechnische) kwaliteitsnormen. De maatschappelijke wens van ruimte voor variatie, ontwerprijheid en zeggenschap had een stevige voet gekregen binnen de beleidsvorming op het departement. Dat was het gevolg van een open beleidsproces, coalitievorming tussen een deel van het externe netwerk en een deel van de ambtelijke bureaucratie, en van bureaupolitieke strijd. Maar een concrete, uitvoerbare oplossing was nog niet voorhanden en de politieke aandacht voor het vraagstuk was in het midden van de jaren zeventig gering. Anders gezegd: er was nog geen 'policy window' waarin de stromen van probleemdefinitie, oplossing en politieke aandacht gunstig samenkwamen.

Dat directeur-generaal Floor afzag van definitieve besluitvorming was in dat opzicht verstandig; het was wachten op nieuwe omstandigheden, dan wel bevorderen dat die omstandigheden zich zouden voordoen.

■ Door at te zien van besluitvorming over een kwestie waarover geen consensus bestaat, voorkomt directeur-generaal Floor voortijdige sluiting ('closure') van het beleidsproces, ten gunste van het bestaande beleid.

4.5 Nageschiedenis: beleidsontwikkeling na 1975

4.5.1 Nieuwe bezems vegen schoon: rationalisering van het onderzoek

Na 1975 nam het beleid ten aanzien van de woontechnische kwaliteit een andere wending. De instelling van de directie Onderzoek bij de reorganisatie van 1975 was een poging om de onderzoeksactiviteiten die her en der binnen en buiten het DGVH plaatsvonden, te coördineren. De onderzoeksafdelingen die over verschillende oude directies verspreid waren, kwamen in deze nieuwe directie samen.³⁰ In 1976 werd ir. A. Hoelen als hoofd van deze directie

aangesteld met maar één opdracht: ervoor te zorgen dat het onderzoek goed gecoördineerd en doorzichtig georganiseerd zou worden.

Al een aantal jaren klaagde de ambtelijke leiding, met name de directeur Bouwnijverheid Peters, dat het overzicht over het onderzoek zoek was. Het gevoel bestond dat onderzoek en beleidsontwikkeling volledig door elkaar heen liepen. De DGVH-leiding had geen greep op het soort onderzoek dat in de diverse afdelingen en bij het Bouwcentrum plaatsvond. Hoelen zette drie lijnen uit. Allereerst werden jaarlijkse onderzoeksprogramma's opgesteld, waardoor men vooraf duidelijker moest aangeven op welke onderwerpen het onderzoek zich zou richten. Hierdoor kwam veel minder urgent geacht onder-

- Door verandering van de organisatiestructuur doorbreekt de politiek-ambtelijke leiding bestaande interactiepatronen, waardoor vanzelfsprekendheden ter discussie komen te staan en nieuwe ideeën een kans krijgen.
- Door de benoeming van nieuwe personen op sleutelposities dringen nieuwe inzichten en hulpbronnen de organisatie binnen waardoor probleemdefinities en oplossingen veranderen.

zoek op de tocht te staan, hetgeen met heftige discussies gepaard ging. Ten tweede trachtte Hoelen een duidelijker relatie tot stand te brengen tussen onderzoekswerk en beleid. Het onderzoek mocht niet langer het afgeschermd domein van een aantal technici zijn, maar diende onder de aandacht van de beleidsdirecties te komen. Tot slot werden de onderzoeksvoorwaarden geëxpliciteerd: onderzoeksvoorstellen, kostenramingen en onderzoeksresultaten moesten voortaan op tijd geleverd worden. Dit was geheel in strijd met de cultuur die er tot op dat moment was. De monopoliepositie van met name het Bouwcentrum, historisch gegroeid en in

stand gehouden door Schuil, werd doorbroken; er vond een verbreding van het onderzoek plaats naar andere instellingen.

4.5.2 Het verdwijnen van de V&W

De ontwikkeling van de V&W na 1975 kende twee perioden. De eerste verandering behelsde de benadering dat elke verzwaring van de regelgeving moest worden gemotiveerd. Als de motivering onvoldoende was, dienden de V&W niet veranderd te worden. Naast het vraagstuk van de subsidiemaatstaf waren bij de besluitvorming over de V&W twee zaken aan de orde: enerzijds de functiegebiedenbenadering die als een toets door de HID-medewerkers zou moeten worden gelegd op elk woningbouwplan; anderzijds het stelsel van modulaire coördinatie. Het standpunt van Hoelen was dat er niets in de voorschriften diende te komen tenzij het zijn meerwaarde duidelijk kon bewijzen. De meerderheid binnen het DGVH vond dat noch de functiegebiedenbenadering, noch de SAR-methodiek van het open bouwen en modulaire coördinatie daartoe in staat waren. De discussie hierover was een strijd tussen 'bevlogenen' en 'sceptici'.

Waar de oude filosofie uitging van de vraag: ‘Hoe kun je met de V&W de kwaliteit van de woningbouw zo ver mogelijk verhogen?’, stond in de nieuwe benadering van Hoelen terughoudendheid voorop: de overheid dient zich te beperken tot het stellen van een aantal basiseisen die als minimum moeten gelden. Dat de lijnen die Hoelen had uitgezet snel ingang hadden gevonden, blijkt uit het feit dat de nieuwe filosofie het hoofdthema vormde in het voorwoord bij het jaarverslag van het DGVH over 1976. Zij kreeg bovendien de warme steun van een andere nieuwkomer, drs. H.J. Viersen, die Floor in 1977 als directeur-generaal was opgevolgd en die zich uiterst kritisch betoonde tegenover de voorschriften die het ministerie aan de woningbouw stelde (zie ook hoofdstuk 7). De terughoudendheid bij regelgeving manifesteerde zich in de uitwerking die aan de functiebenadering is gegeven. In 1977 verscheen de brochure ‘Uitgangspunten voor minimeisen bij woningverbetering’ (MVRO 1977c), in 1979 gevolgd door de ‘Woonprogramma’s 1+2’ (MVRO 1979d). Nadrukkelijk zijn deze brochures niet als voorschrift gepresenteerd. Toch had de visie van Hoelen vooral het karakter van een ‘unvalue’: een duidelijke opvatting over wat (inhoudelijk) ongewenst is.³¹ Het DGVH wist hierdoor in elk geval wat het niet (meer) wilde, namelijk geen verhoging van de woontechnische normen (de oude benadering) noch het verplicht stellen van de functiegebiedenbenadering (het alternatief dat tot dan toe in beeld was geweest). Een concrete en operationele vertaling van de nieuwe lijn liet echter nog geruime tijd op zich wachten.

De tweede stap werd gezet in de periode 1980-1982. In reactie op de instorting van de koopwoningmarkt besloten de toenmalige bewindslieden (eerst Brokx, toen Van Dam, daarna weer Brokx) de bouw van huurwoningen te stimuleren. De jaren zeventig hadden echter een enorme kostenontwikkeling te zien gegeven. Allerwegen werd beweerd dat de V&W tot extra kosten leidden. Toen minister Van Dam de vraag stelde wat er zou gebeuren bij afschaffing van de V&W en het antwoord ‘weinig’ luidde, is besloten de V&W af te schaffen. Al in juni 1980 had staatssecretaris Brokx in overleg met Koopman, die net een maand directeur-generaal was, daartoe een principebesluit genomen.³² Kostenoverwegingen, in samenhang met de noodzaak om te zorgen dat er toch gebouwd werd, speelden daarom een belangrijke rol.³³ Bovendien had Van Dam zo een prima presentatie: het argument dat de V&W tot hoge stichtingskosten leidde, kon niet meer gebruikt worden. Hij herdefinieerde de problematiek van de V&W in een politiek zeer urgent kostenvraagstuk, wat afschaffing van de V&W vergemakkelijkte.

■ Directeur Hoelen presenteert een overtuigende inhoudelijke visie die weliswaar nog niet direct sturende werking heeft, maar bepaalde ontwikkelingen wel blokkeert en het einde van de oude strategie markeert.

■ Door ‘reframing’ weet de politieke leiding het probleem te koppelen aan een issue met hoge politieke attentiewaarde en zo een beleidsverandering te realiseren.

Er heeft een snelle consultatie plaatsgevonden om na te gaan of er in het veld grote tegenstand bestond, wat niet het geval was.³⁴ Intern bleek echter wel enige weerstand te bestaan; afschaffing werd beschouwd als een 'sluipende invoering van de decentralisatie';³⁵ er bestond twijfel aan het vermogen en de bereidheid van gemeenten om goede technische normen te stellen en de kosten-kwaliteitstoets te verrichten. Bovendien dreigde het verlies van ongeveer twintig arbeidsplaatsen bij de HID-kantoren.

Vanaf 1 april 1982 werd voor een aantal artikelen van de V&W vrijstelling verleend, in afwachting van een definitieve beslissing.³⁶ In 1984 vond de afschaffing van de woontechnische bepalingen plaats.³⁷ De eisen uit de Model-Bouwverordening (MBV) zouden vervolgens als subsidievoorschrift gaan gelden. Inmiddels was de weerstand tegen afschaffing minder groot geworden, onder meer door de ontwikkeling van het Standaard Referentiebestek voor de Woningbouw (SRW), dat een structurerende werking had voor de kwaliteit van de woningbouw. De verblijfseenheid bleef overigens nog wel enkele jaren als subsidiemaatstaf gehandhaafd. De plantechische toetsing werd overgedragen aan de gemeente, de toetsing van de prijs-kwaliteitsverhouding bleef echter in handen van de HID.³⁸

Zo ontstond een overgangssituatie waarin de woontechnische voorschriften opgenomen waren in de MBV (en die als subsidievoorwaarde golden) en de verblijfseenheid nog als subsidiemaatstaf werd gehanteerd. Dat kwam het ministerie op de kritiek te staan dat de V&W in feite helemaal niet afgeschaft waren, maar slechts verplaatst, en dat de verandering slechts een optische was (Priemus, 1981). De nieuwe 'strategie' voor het kwaliteitsbeleid stond weliswaar al sinds 1976 op papier (visie Hoelen), maar liet zich in de praktijk niet zomaar realiseren. Daar waren andere omstandigheden en acties voor nodig. De beleidsontwikkeling na 1982 verliep enerzijds langs de lijn van deregulering en anderzijds langs de lijn van decentralisatie en herziening van het subsidiebeleid.

■ De eerder geformuleerde inhoudelijke visie kan worden geactiveerd (gekoppeld) als daarvoor door externe ontwikkelingen een 'policy window' ontstaat.

4.5.3 Verdergaande deregulering in het Bouwbesluit

Een belangrijke aanleiding voor verdergaande stappen lag in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I. Daarin was bepaald dat op korte termijn maatregelen moesten worden getroffen om te kunnen overgaan tot het afschaffen van overbodige regels en voorschriften in het bouwproces. Uniformering van (tot dan voornamelijk gemeentelijke) bouwvoorschriften werd noodzakelijk geacht. De passage hierover kwam overigens mede voort uit een aantal interne VROM-nota's (Scholten, 2001:28). Deregulering was één van 'grote operaties' van het kabinet en betrof ook andere beleidsterreinen. Er

ontstond zo van buitenaf druk op het ministerie om de bouwvoorschriften kritisch te bezien. Ook ontwikkelingen in Europees verband speelden een rol, met name het streven naar harmonisatie van de bouwregelgeving, wat in 1988 zou leiden tot de vaststelling van de Richtlijn Bouwproducten. Daarmee beoogde de Europese Commissie de technische belemmeringen voor het grensoverschrijdende verkeer van bouwproducten weg te nemen en de innovatie, het concurrentievermogen en de rationalisering in de bouwsector te bevorderen (Scholten, 2001:17-19, 41-44). De richtlijn zou de lidstaten opdragen hun regelgeving hieraan aan te passen, wat erop neerkwam dat de eisen functioneel en prestatiegericht dienden te zijn. Al met al ontstond een klimaat waarin het mogelijk werd om meer fundamentele maatregelen door te voeren (Van Overveld, 2003:11).

Binnen het Ministerie van VROM werden een Stuurgroep Deregulering (woning)bouwregelgeving ingesteld om de afspraak uit het regeerakkoord uit te werken. Ze kreeg de opdracht om een actieprogramma op te stellen. Een gelijknamige werkgroep ondersteunde de stuurgroep daarbij. Tot dan toe had het ministerie op opname van de V&W in de MBV, gekoerst, een lijn die – getuige het instemmende RAVO-advies – op steun van de sector kon rekenen (RAVO, 1981). Het DGVH was al in overleg met de VNG om de verbeteringsvoorstellen in de MBV door te voeren. Drs. P.Ph. Dordregter, als directeur bij de VNG verantwoordelijk voor volkshuisvesting, was van mening dat het Rijk niet kon volstaan met een eenvoudige verwijzing in de subsidievoorwaarden naar de MBV; hij vond dat de (landelijke) politiek zich zou moeten uitspreken over het gewenste minimale kwaliteitsniveau van de woningbouw in Nederland. Hij liet dat Brokx weten en deed hem de suggestie een landelijk bouwbesluit op te stellen. De MBV zou daarvoor de basis kunnen zijn.³⁹

De stuurgroep vroeg de werkgroep om na te gaan hoe de verbeteringsvoorstellen voor de MBV door het Rijk konden worden uitgewerkt in de vorm van een (rijks)bouwbesluit. Dat resulteerde in het Actieprogramma Deregulering (woning)bouwregelgeving, dat de bewindslieden van VROM, Winsemius en Brokx, op 22 september 1983 aan de Tweede Kamer stuurden (VROM, 1983a; Scholten, 2001:15; Van Overveld, 2003:11). Daarin stelden zij voor om de bouw- en woontechnische voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordeningen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven c.q. in een rijksbouwbesluit op te nemen. Dat betekende een verdergaande, dwingender maatregel tot uniformering dan uniformering via de MBV, die gemeenten immers niet verplicht waren (direct) over te nemen. Een belangrijk uitgangspunt van het actieprogramma was bovendien dat zowel het aantal als het niveau van woontechnische bepalingen zoveel mogelijk zou worden beperkt. Hetzelfde gold voor het niveau van de bouwtechnische bepalingen. Voorts zouden de voorschriften zoveel mogelijk in prestatie-eisen worden geformuleerd en dienden de mogelijkheden van vrijstellingen of extra eisen te worden beperkt. Kortom: het regeerakkoord creëerde een basis waar-

op – via het actieprogramma – verdergaande maatregelen mogelijk waren dan de opties tot dan toe in beeld waren.

Blijkens het advies van de RAVO over het actieprogramma bestond er in de sector aanzienlijke steun voor deze beleidslijn. Met name het uitgangspunt om bouw- en woontechnische voorschriften te formuleren in termen van prestatie-eisen, gebaseerd op functionele omschrijvingen, kon op steun van de raad rekenen. Wel waarschuwde de raad voor een mogelijk effect van de samenloop van decentralisatie (van het subsidiebeleid) en deregulering: voorkomen moest worden dat ‘hetgeen op rijksniveau wordt gedereguleerd elders

“gehyperreguleerd” gaat worden’ (RAVO 1984). Uniformering van bouwvoorschriften in een rijksbouwbesluit (=centralisatie) was echter nadrukkelijk bedoeld om dit gevaar van decentralisatie tegen te gaan en om te voorkomen dat gemeenten teveel invloed zouden krijgen op het beleid van woningcorporaties.

■ Door koppeling aan een beleidstraject met veel politieke attentiewaarde en met deels andere spelers neemt het gevoel van urgentie toe en komen verdergaande oplossingsrichtingen in beeld.

Bij de voorbereiding van het Bouwbesluit heeft het ministerie in tal van arena’s met

zowel sectorpartijen als andere departementen overleg gevoerd. In het voorbereidingsproces speelde onderzoek een belangrijke rol. Vaak betrof het ministerie belanghebbende partijen (opdrachtgevers zoals corporatiekoepels, bouwers, architecten) bij de begeleiding van het onderzoek.⁴⁰ Veel kritiek was er in de bouwwereld op een eerste concept-Bouwbesluit (‘Voorontwerp’); dat zou onwerkbaar zijn. De VNG, waarbinnen de al langer bestaande Commissie voor de bouwvoorschriften alle partijen uit de bouwwereld verenigde, trok aan de bel bij staatssecretaris Heerma. Uiteindelijk heeft de VNG een belangrijk aandeel in de tekst van het ontwerp-Bouwbesluit gehad.⁴¹

In 1988 stuurde staatssecretaris Heerma het ontwerp-Bouwbesluit naar de Kamer en vroeg advies aan de RAVO. De RAVO en de VNG drongen aan op een toetsing van de hanteerbaarheid van het Bouwbesluit in de praktijk. Die toets is in drie steden uitgevoerd (Tilburg, Utrecht, Eindhoven). Volgens Van Overveld is met name het onderzoek in Tilburg (toets met voorschriften voor nieuw te bouwen woningen) cruciaal geweest voor de invoering van het Bouwbesluit. De positieve ervaringen en conclusies in Tilburg (waar zijn voorganger Brokx burgemeester was) waren voor Heerma van direct belang voor zijn overleg met de Tweede Kamer in april 1989 (Van Overveld, 2003:16).

■ Door in de uitvoering ruimte te bieden voor experimenten creëert de politiek-ambtelijke leiding een leeromgeving, waardoor zowel de inhoudelijke kwaliteit van beleidsvoorstellen als het draagvlak bij cruciale actoren toeneemt.

Het landelijk geldende Bouwbesluit werd op 1 oktober 1992 van kracht. Het vervangt de technische bepalingen van de gemeentelijke bouwverordeningen en bevat uitsluitend minimum bepalingen die betrekking hebben op

de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. De eisen zijn zoveel mogelijk geformuleerd in meetbare prestaties. De beperkte vrijheid waarover critici van de Proeve zo klaagden, is in het Bouwbesluit – formeel althans – enorm vergroot. Het Bouwbesluit kent het principe van ‘vrije indeelbaarheid’: er worden geen eisen meer gesteld aan de indeling van woningen. Wat wel wordt voorgeschreven zijn, bij een bepaald totaal vloeroppervlak, voorzieningen zoals keukenaanrecht, sanitair, berging en balkon, en minimale slaapvertrekmaten en een minimale maat voor een vrije ruimte, die te gebruiken is als zithoek (zie vooral de dissertatie van Scholten (2001) over het Bouwbesluit).

Het Bouwbesluit betekende bovendien een centralisatie en daardoor uniformering van technische bouwvoorschriften, vooral als gevolg van het Europese harmonisatiestreven. De gemeentelijke autonomie op dit gebied verdween. Het DGVH wenste voorts dat het de gemeenten verboden zou worden om via de subsidieverordening of het grondbeleid aanvullende technische eisen te stellen. Door toedoen van de VNG en de Tweede Kamer hebben gemeenten deze mogelijkheid echter tot op zekere hoogte behouden.

4.5.4 Samenhang met de decentralisatie van het subsidiebeleid

Naast deze ontwikkelingen op het vlak van de regelgeving is de sturing van de woningkwaliteit door het Rijk in de jaren tachtig en negentig ook drastisch veranderd als gevolg van de decentralisatie van het subsidiebeleid. De Werkgroep Volkshuisvestingsplannen (VOP; zie hoofdstuk 7) gaf daartoe in 1977 een eerste aanzet. Een belangrijk motief van deze werkgroep en van Viersen, die Floor in 1977 als directeur-generaal was opgevolgd, was om de bemoeienis van het DGVH met de volkshuisvesting via allerlei regels te beperken. De plantoetsing zou daarbij moeten worden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Tot die regels behoorden uiteraard de V&W, die een centrale rol bij de planbeoordeling speelden. Het is daarom niet verwonderlijk dat de Werkgroep VOP een Subwerkgroep Voorschriften en Wenken kende, die onder leiding van ir. C. de Cler stond. De subwerkgroep concludeerde dat de V&W konden worden verwerkt in de gemeentelijke bouwverordening. Voorzover bovengemeentelijke plannen in het geding waren, zouden uniforme eisen kunnen worden neergelegd in een Rijksvolkshuisvestingsplan. Deze lijn is echter niet gevolgd.

De decentralisatie vond wèl doorgang. In 1988 werd het Normkostensysteem (NKS) landelijk van kracht voor de sociale huursector, in 1992 gevolgd door het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) (zie voor details hoofdstuk 7). De gemeente kreeg de beschikking over een budget en werd verantwoordelijk voor de plantoetsing. Ter bepaling van het budget en subsidie ging het DGVH uit van bepaalde normbouwkosten: een standaardbedrag waarvoor een

woning gebouwd moest kunnen worden, gerelateerd aan een bepaalde gemiddelde woninggrootte (referentiewoning). De hoogte van de subsidie kon worden afgelezen uit een subsidietafel, die de huurtabel uit de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (BGSN) 1975 had vervangen. Daardoor was niet langer de subsidie, maar de huur de sluitpost van de exploitatie. Waar in januari 1975 besloten was de verblijfseenheid als subsidiemaatstaf te handhaven, maakte zij in 1988 plaats voor het aantal vierkante meter binnenwerks kernoppervlak (BKO). In het kader van de normering en decentralisatie van de subsidieverlening is het DGVH nagegaan of subsidies moesten worden onderscheiden naar woningkenmerk.⁴² De conclusie luidde dat de v.e. geen zin had, maar wel de woninggrootte in BKO. De subsidietafel in het NKS onderscheidde drie grootteklassen; de subsidie werd zo afhankelijk gesteld van de grootte van een woning. Toen bleek dat er nauwelijks een verband bestond tussen de woninggrootte en de hoogte van de subsidie per woning, is besloten het BKO als maatstaf in het BWS zelfs helemaal te laten vervallen. In 1995 verdween de Rijkssturing van de woningkwaliteit via het instrument objectsubsidie zo goed als geheel: zowel voor de nieuwbouw (BWS 1995) als voor de voorraad (bruterij) verdwenen de jaarlijkse objectsubsidies volledig. Regio's ontvingen per nieuw te bouwen woning slechts een eenmalige kleine stimuleringsbijdrage.

4.5.5 Afsluitend

Deregulering, decentralisatie en vooral privatisering zijn in de jaren tachtig hand in hand gegaan. De nieuwe filosofie of strategie van het kwaliteitsbeleid werd: de overheid dient een minimumkwaliteit te garanderen (via het Bouwbesluit) en de markt (bewoner en opdrachtgever) moet een afweging kunnen maken tussen kosten en kwaliteit. Deze benadering werd met name door Hoelen bepleit. Met de vervanging van de huurtabel door een subsidietafel in het NKS werd het investeringsrisico geprivatiseerd: niet het Rijk, maar de opdrachtgever is verantwoordelijk voor een sluitende exploitatie, en daarmee voor de prijs-kwaliteitsverhouding. Het minimumkwaliteitsniveau ligt vast in regelgeving; verder kunnen alle betrokkenen met voorlichting, advies en onderzoek bevorderen dat het deskundigheidsniveau beschikbaar is (opdrachtgever, architect, aannemer) om goede woningen te ontwerpen en te realiseren.

In 1975, aan het einde van het beleidsproces rond de Proeve, was deze strategie nog niet zo duidelijk geformuleerd, laat staan operationeel gemaakt. Nieuwe actoren op sleutelposities binnen het ministerie (directeuren-generaal, plaatsvervangend directeur-generaal), andere budgettaire kaders, een ander 'paradigma' in het denken over de rol van de overheid in het algemeen dat bovendien sterke politieke steun genoot, ontvlechting en daardoor vermindering van de interne afhankelijkheid van het beleidsinstrumentarium

voor volkshuisvesting in brede zin, toetsing van de nieuwe voorstellen in de uitvoeringspraktijk en intelligent politiek handelen van de bewindslieden, dat alles maakte het mogelijk om de strategische verandering van het kwaliteitsbeleid daadwerkelijk te realiseren.

4.6 Conclusie

In het licht van de centrale onderzoeksvraag en het theoretisch kader zullen we in nu, na deze casusbeschrijving, drie thema's met bijbehorende vragen aan de orde stellen:

- Procesverloop en exogene factoren: wat valt er te zeggen over duur en ronden van het beleidsproces en welke exogene factoren hebben het beleidsproces significant beïnvloed?
- Strategische acties: welke strategische acties heeft de 'focal actor' in de casus ondernomen en hoe kunnen zij worden geduid in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?
- Patronen: welke patronen zijn er in het beleidsproces te onderkennen? Hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel?

4.6.1 Procesverloop en exogene factoren

Procesverloop: ronden in het beleidsproces

Met de 'benefit of hindsight' kunnen verschillende ronden in het beleidsproces rond de omslag in het kwaliteitsbeleid worden onderscheiden. Tabel 4.3 biedt een overzicht, waarbij ook fasen in de voor- en nageschiedenis zijn aangegeven. De omslag vond plaats in de gearceerde perioden.

Het overzicht laat zien dat de omslag in het kwaliteitsbeleid niet in één klap gerealiseerd werd; de beleidsontwikkeling omspande ruim twintig jaar. In de samenleving klonk eind jaren zestig de roep om meer zeggenschap, erkenning van andere samenlevingsvormen en variatie in de woningbouw. Deze roep drong deels ook tot de politieke en beleidsagenda door en werd met name door minister Schut (1968-1971) omarmd. Maar ze leidde vooralsnog niet tot een fundamentele verandering of verlaging van de voorschriften (V&W) waarmee het Rijk stuurde. De publicatie van de Proeve 1973 was een belangrijk moment: de Proeve was zowel hoogtepunt als keerpunt. Vanaf die tijd drongen nieuwe inzichten het beleidsproces binnen. Er waren echter nog twee volgende ronden nodig om tot een (gevestigde) nieuwe beleidsstrategie te komen. De periode van 1976 tot 1982 kan als een tussenronde worden gezien waarin de oude beleidslijn verder afgebroken werd en de politiek-ambtelijke leiding tegelijk wachtte op nieuwe externe omstandigheden. In de ronde vanaf 1982 kon de omslag echt gemaakt en operationeel vertaald wor-

Tabel 4.3 Ronden in het beleidsproces van de omslag in het kwaliteitsbeleid

Periode	Kenmerken
1946-1963	Kwaliteitsbeleid in teken kwantitatieve woningnood; rationalisatie; op- en uitbouw van subsidiegerelateerde kwaliteitsvoorschriften voor woningbouw (V&W); dubbele normstelling (V&W naast gemeentelijke bouwvoorschriften)
1963-1970	Start: Nota pluriform en expansief bouwbeleid; beleidstheorie van 'bouwen voor de toekomst', doorstroming via verhoging kwaliteit nieuwbouw, fors hogere normen (V&W 1965)
1968	Kwaliteitsdifferentiatie expliciet als beleidsdoel (minister Schut)
1970-1976	Start: opdracht tot ontwikkelen nieuwe Voorschriften en Wenken Einde: 1976, publicatie V&W 1976; beleidsomslag nog niet gerealiseerd Sub-ronden:
1970-1973	Vorbereiding 'Proeve'
1973-1976	Inspraakronde en besluitvorming naar aanleiding van externe reacties; tijdelijk compromis
1976-1984	Start: aantreden nieuwe directeur Onderzoek (Hoelen) Subronden:
1976-1979	Uitwerken alternatieve oplossingen (functiegebieden); tegelijk nieuwe koers
1980-1982/4	Afschaffing V&W in stappen (woontechnische voorschriften; 1984)
1982-1992	Start: regeerakkoord Lubbers-I, Stuurgroep deregulering (woning) bouwregelgeving Opname in breder perspectief (actieprogramma deregulering; harmonisatiestreven EU; nota-Heerma), in samenhang met decentralisatie bezien
1992-heden	Start: Bouwbesluit 1992 Rijksrol op woontechnisch gebied vooral stimulerend; nieuwe thema's als duurzaam bouwen; aandacht verschuift naar kwaliteit woonmilieu

den; gewijzigde externe politieke omstandigheden gaven daartoe de mogelijkheid. Deregulering en privatisering kwamen rijksbreed prominent op de agenda. In 1992 trad het Bouwbesluit in werking.

Exogene factoren

Naast de maatschappelijke ontwikkelingen die van belang waren voor de agendering van het vraagstuk (zoals de afkeer van de monotonie en massaliteit van de woningbouw en vooral de hoogbouw) hadden vooral de stijgende bouwkosten en de omslag in het algehele politiek-bestuurlijk en economisch denken begin jaren tachtig invloed op het beleidsproces.

De sterke bouwkostenstijging was in 1970, naast de wens van variatie in de woningbouw, de belangrijkste aanleiding voor de opening van het beleidsproces, gericht op een herziening van de V&W. Het vraagstuk van deze casus – de omslag naar een ander kwaliteitsbeleid met een lager niveau van woontechnische rijksnormering – raakte zo gekoppeld aan het streven naar bouwkostenbeperking. Er ontstond daardoor een proces waarin de gehele V&W (dus niet alleen de woontechnische voorschriften) werden herzien, waardoor veel onderwerpen (multi-issue) en veel actoren (multi-actor) werden geactiveerd. Naast een grotere complexiteit betekende dat ook kansen op een 'package' of compromis. Sterke bouwkostenstijgingen deden zich rond 1980 wederom gelden en stelden zowel de voortgang, omvang als de betaalbaarheid van de nieuwbouw op de proef. In dat klimaat ontstond er druk op de politiek-amb-

telijke leiding van het ministerie om (vermeend) kostenverhogende regels af te schaffen. Brokx en Van Dam besloten tot afschaffing van de V&W, hoewel dat besluit de facto een verplaatsing van de woontechnische voorschriften betekende en dus deels een optische verandering was.

Met het kabinet-Lubbers I verwierven nieuwe ideeën over organisatie en functioneren van de overheid in het algemeen, hoge politieke prioriteit. Dat gebeurde rijksbreed, en deze ideeën werden aan de diverse beleidssectoren 'opgelegd', de sectordepartementen werden geacht daar invulling aan te geven. Daarvan waren deregulering en privatisering van rechtstreeks belang voor deze casus. Ook het Europese streven naar harmonisatie van bouwreggeving vormde een stuwende kracht.

4.6.2 Strategische acties

Welke strategische acties heeft de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie ondernomen die van essentiële invloed zijn geweest op het verloop van het beleidsproces en daarmee op de kans van beleidsverandering? Hoe heeft zij gehandeld in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, de aard van het vraagstuk, de strategische acties van andere actoren in het netwerk en veranderende exogene omstandigheden? Her en der in dit hoofdstuk zijn de meest in het oog springende strategische acties en de betekenis ervan voor het beleidsproces in kaders aangegeven. Tabel 4.4 geeft een overzicht van alle strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie in deze casus, gegroepeerd naar klassiek-hiërarchische en netwerkachtige strategieën (conform het schema in paragraaf 2.7).

Wij zullen de strategische acties hier niet alle bespreken, maar noemen enkele opvallende zaken. Bespreking van combinaties of mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën gebeurt overigens in hoofdstuk 7. Wat betreft de strategische acties met een klassiek-hiërarchisch karakter springt vooral de inhoudelijke visie in het oog. De politiek-ambtelijke leiding presenteerde met de Proeve van nieuwe Voorschriften en Wenken 1973 een inhoudelijk en ver uitgewerkt beleidsvoorstel. Dat voorstel was voor een belangrijk deel letterlijk achter de tekentafel tot stand gekomen, met hulp van gespecialiseerde onderzoekers van het Bouwcentrum. Weliswaar hadden ambtenaren over eerste concepten informeel overleg gevoerd met enkele partijen, maar het voorstel dat het ministerie aan de bredere kring van belanghebbende actoren voorlegde, was inhoudelijk uiterst gedetailleerd. Dat leidde tot verzet, vooral op de onderdelen die het onderwerp van de beleidsomslag in deze casus (de woontechnische kwaliteit) betroffen. De actoren die dit verzet leidden, waren in de voorgaande periode niet informeel geconsulteerd. De positieve keerzijde van deze medaille is dat het ministerie de actoren in het netwerk door dit inhoudelijke plan wél op scherp zette en hen activeerde; daardoor konden nieuwe inzichten het besluitvormingsproces binnendringen en verrijken.

Tabel 4.4 Strategische acties in het beleidsproces van de omslag in het kwaliteitsbeleid

Hiërarchisch ('klassiek')		Netwerk	
1. Command and control <i>Eenzijdig beslissen</i>		1. Communicatie en coalitievorming <i>Overtuiging en voorlichting</i>	
Leider (politiek, ambtelijk) beslist	+	Laat ruimte voor non-besluitvorming	+
2. Inhoudelijke sturing en visie <i>Leiderschap</i>		2. Sturing op interactie en win-win <i>Investeer in relaties</i>	
Presenteer een (inhoudelijke) visie	+	Onderhoud redundante relaties	+
<i>Inhoudelijke sturing</i>		<i>Inzet van derden</i>	
Sterk inhoudelijke sturing door de top	+	Stel proces open voor belanghebbenden	+
Stel een inhoudelijk (integraal) plan op	+	Investeer in opbouw robuuste informatie	+
		Zet derden in tegen cognitieve fixatie	+
		Nieuwe personen op sleutelposities	+
		Reorganiseer om patronen te doorbreken	+
		<i>Strategisch gebruik van informatie</i>	
		Gebruik informatie selectief, voorkom 'closure'	+
3. Gefaseerde aanpak (lineair)		3. Grilligheid benutten <i>Koppelen en ontkoppelen</i>	
		Koppel aan issues met politieke attentie	+
		Ontkoppel om voortgang te boeken	+
		<i>Framing/reframing</i>	
		Herdefinieer probleem ten behoeve van koppeling	+
		Verwachtingen: opvoeren en temperen	+
		Creëer sense of urgency	+
		<i>Time management</i>	
		Stel beslissing uit, houd opties open	+
		Benut crisis/externe druk als beleidsraam	+
4. Reductie complexiteit <i>Vereenvoudiging beleidsproces</i>		4. Vergroting complexiteit <i>Multi-issue en redundantie</i>	
'Sequential attention to goals'	+	Maak een package deal	+
<i>Eenduidige organisatie: 'lean and mean'</i>		<i>Meerduidige organisatie: redundantie</i>	
Reorganiseer, beperk taakoverlap	+	Tolereer bureaupolitiek	+
5. Scheiden: afstand tot uitvoering <i>Ontwerp en analyse</i>		5. Verbinden: afstand verkleinen <i>Coöptatie van uitvoering</i>	
Zet staf in voor beleidsanalyse (ambacht)	+	Betrek uitvoering bij beleidsontwikkeling	+
Ontwerp gedegen (inhoudelijk) voorstel	+	Verzeker je van steun uitvoering	+
		Verhef oplossing uit uitvoering tot beleid	+
		<i>Creëer leeromgeving</i>	
		Creëer ruimte voor leren (experimenten)	+

De andere 'klassiek-hiërarchische' acties (eigenlijk één actie met twee effecten) betreffen leiderschap en eveneens inhoudelijke sturing: de nieuwe directeur onderzoek zette duidelijke inhoudelijke en organisatorische lijnen uit en wist die binnen het ministerie ook snel te vestigen. Enerzijds had die visie het karakter van een 'unvalue': het ministerie wist wat ze niet (langer) wilde, namelijk de oude benadering en het enige tot dan toe gepresenteerde

alternatief. Anderzijds lag er zo een nieuwe ideologie of filosofie (probleem-definitie en oplossingsrichting) gereed – zij het nog niet geheel uitgewerkt – wachtend op een ‘policy window’. Kortom, we zien hier een combinatie van inhoudelijk leiderschap en een strategie van ‘wait and see’ of, in de woorden van een voormalig volkshuisvestingsambtenaar, ‘rekken en erbij blijven’.

Al met al laat de casus drie functies van een (inhoudelijke) visie in een netwerkcontext zien: middel tot activering van het netwerk, ‘unvalue’ om bepaalde ontwikkelingen te blokkeren en ‘schone slaapster’ die wakker gekust kan worden als de tijd rijp is.

Bij de netwerkstrategieën valt allereerst de bewuste openstelling van het beleidsproces op, een soort interactieve beleidsontwikkeling avant la lettre. Derden – nieuwe actoren, andere opvattingen – konden daarop het beleidsproces binnendringen. Een andere manier waarop dat in deze casus uitdrukkelijk gebeurde, was door de komst van nieuwe personen op sleutelposities binnen het ministerie (Oranje, Hoelen en – op de achtergrond – Viersen). Het effect daarvan was eveneens dat nieuwe opvattingen het beleidsproces binnendrongen. De benoeming van deze personen door de politiek-ambtelijke leiding kan overigens als hiërarchische strategie worden gezien, omdat een benoeming berust op een formele, hiërarchische bevoegdheid. Maar omdat het effect vooral het interactieproces betreft, scharen we haar onder de netwerkstrategieën. Datzelfde geldt voor de strategie van reorganisatie. Het effect van beide strategieën is onder meer wat ‘t Hart ‘creatieve destructie’ van instituties of bestaande praktijken heeft genoemd en die hij als voorwaarde voor verandering beschouwt (‘t Hart, 2000). Nieuwe opvattingen alléén zijn echter niet genoeg. De ambtelijke leiding tolereerde bureaupolitieke strijd en coalitievorming, waardoor argumenten voor en tegen probleem-definities en verscheidene beleidsalternatieven op tafel kwamen. Bij gebrek aan een robuust alternatief koos de (politiek-)ambtelijke leiding voor een strategie van ‘wait and see’ en opties open houden. Toen externe omstandigheden begin jaren tachtig veranderden, wist zij het vraagstuk eerst te herdefiniëren en effectief te koppelen aan issues met grote politieke aandacht (betaalbaarheid en vooral deregulering en privatisering). Door de uitdrukkelijke steun van actoren in de uitvoering te zoeken, wist de politiek-ambtelijke leiding het uiteindelijke beleidsvoorstel effectief door de Tweede Kamer aanvaard te krijgen.

4.6.3 Patronen in het beleidsproces

Welke patronen zijn er in het beleidsproces rond het kwaliteitsbeleid te onderkennen? Hoe heeft de agendering plaatsgehad en hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel? Welke patronen komt uit de casus naar voren?

Nieuwe bezems vegen schoon: de beleidsgemeenschap opengebroken

Allereerst laat de casus zien dat een fundamentele, derde-ordeverandering (Hall) eerst stuit op de hard(nekkig)heid van het bestaande beleidsparadigma in de kringen van degenen die bij het beleid betrokken zijn. De roep om meer zeggenschap, variatie in de woningbouw en meer ontwerprijheid werd weliswaar door minister Schut (1968-1971) omarmd, maar leidde voornamelijk niet tot een fundamentele verandering of verlaging van de voorschriften (V&W) waarmee het Rijk stuurde. “Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren”, aldus de bekende versregel van Willem Elsschot. Dat was hier duidelijk het geval: voorschriften en regels laten zich niet zomaar veranderen. De praktische bezwaren waren eveneens talrijk: de V&W hadden bijvoorbeeld ook de functie van instructie aan de uitvoerders (plantoetsers) bij de HID-kantoren, moesten daarom ondubbelzinnig zijn en konden, bij gebrek aan een robuust alternatief, niet eenvoudigweg afgeschaft worden. Wat velen niet weten, is dat het vers van Elsschot een vervolg kent: “(...)en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren, maar die des avonds komt wanneer men slapen gaat.” Iets van weemoedigheid speelde ook in deze casus een rol: afschaffing of fundamentele verandering stuitte op verzet bij de ‘oude garde’ die al sinds de oorlog met hart en ziel aan het woningbouwbeleid en in het bijzonder het kwaliteitsbeleid had gewerkt, omringd door een hechte beleidsgemeenschap in vooral de onderzoeksweld. Instituties – vertrouwde en beproefde manieren van denken, voelen en handelen – laten zich maar moeizaam hervormen of afbreken. Daarmee werd vanaf 1973 echter wel een begin gemaakt. Nieuwkomers in de ‘kwaliteitssectie’ van het volkshuisvestingsnetwerk – zowel in de onderzoeksweld als binnen het ambtelijk apparaat – doorbraken de gebruikelijke manier van denken en droegen nieuwe perspectieven aan. Na 1975 verdween de oude garde, nieuwe bezems vegen schoon. Het doorbreken van een beleidsgemeenschap en haar beleidsparadigma gebeurde in deze casus daarom vooral door de komst van nieuwe personen op sleutelposities.

Geringe politiek aandacht

Met uitzondering van minister Schut, die het thema variatie en kwaliteitsdifferentiatie een groot belang toekende, heeft de politiek (bewindslieden en Tweede Kamer) zich nauwelijks met het beleidsproces rond de verandering van V&W bemoeid. Het technische karakter, de ingewikkelde vervlechting met het huur- en subsidiebeleid, de beperkte zichtbaarheid van de V&W voor bewoners, de afwezigheid van een actieve lobby van bijvoorbeeld architecten en de politieke dominantie van enkele andere onderwerpen waren hier hoogstwaarschijnlijk debet aan. Pas in de jaren tachtig kreeg het onderwerp meer politieke aandacht, zeker toen het gedefinieerd en de V&W als belangrijke oorzaak van de stijgende kosten van de woningbouw werden aangemerkt en zo aan het betaalbaarheidsvraagstuk gekoppeld raakte.

Een emergent proces

Het proces van strategievorming rond de kwaliteit van de woningbouw, dat resulteerde in de afschaffing van de V&W en de introductie van het Bouwbesluit, had vooral een emergent karakter. De departementale ambtenaren die het beleidsproces startten zochten de (inhoudelijke) oplossing in een geheel andere richting dan de richting die uiteindelijk is gevolgd. In Mintzbergs termen: de 'intended strategy' was bepaald niet de gerealiseerde strategie. Dát er iets moest veranderen, dát er een beleidsmatig antwoord moest komen op de roep om zeggenschap over het woningontwerp en toenemende diversiteit in woonwensen, stond voor hen vast. Zij startten een beleidsproces dat – zeker in zijn tijd – opvallend open was. Dat bood de mogelijkheid tot leren. Het leerproces duurde nog verscheidene jaren en had soms het karakter van strijd tussen coalities van verschillende actoren binnen en buiten het departement. Interessant is dat het open karakter van het beleidsproces er wél voor zorgde dat de besluitvorming meer omvattend ('synoptisch') kon zijn. Eén van de belangrijkste commentaren van externen was namelijk dat de besluitvorming te beperkt-technisch was en geen oog had voor de samenhang met het brede huur- en subsidiebeleid. Juist de ingewikkelde samenhang van het beleidsinstrumentarium kwam hierdoor op de agenda en verrijkte zo de besluitvorming.

De besluitvorming was vervolgens partieel: delen van de nieuwe V&W werden vastgesteld, voor andere onderdelen werd de definitieve beslissing uitgesteld. Dat was een bewuste keuze door de ambtelijke leiding, gesteund door politieke leiding en externe partijen, verenigd in de RAVO. De partiële en incrementele besluitvorming was in belangrijke mate het gevolg van de samenhang met en afhankelijkheid van andere beleidstrajecten.

Na 1976 ontstond er binnen het departement wel een koers op hoofdlijnen, maar het was vooral ook wachten tot zich omstandigheden voordeden ('emerge') waardoor tot afschaffing kon worden overgegaan. Toen die zich begin jaren tachtig voordeden, is eerst met kleine stappen tot afschaffing van de V&W overgegaan, maar vervolgens vrij systematisch aan deregulering gewerkt. Tegelijk vond op een ander front een herziening van het huur- en subsidiebeleid plaats, waarmee de kwaliteitsvoorschriften zo vervlochten waren. Aan het eind van de jaren tachtig werden zij door staatssecretaris Heerma in een integraal kader geplaatst. De strategische koers die vanaf 1976 bestond ('deliberate strategy') is achteraf gezien ook daadwerkelijk gerealiseerd, dankzij gevoel bij de politiek-ambtelijke voor het belang van emergente ontwikkelingen ('policy window'), een deels analytische en systematische uitwerking van beleidsvoorstellen, en overleg en onderhandeling met belanghebbende partijen in het veld.

Noten hoofdstuk 4

¹ Vergelijking levert wel enige problemen op; voor de V&W 1951 is uitgegaan van een woning bestemd voor twee

personen, bij de V&W 1965 van een woning met een capaciteit van 3 v.e.'s, bij de Proeve van een woning met drie kamers.

2 Overigens is dit cijfer gebaseerd op een ontwerpvisie van het Bouwbesluit; zie De Vreeze (1989:68).

3 Overigens blijkt de feitelijk gerealiseerde woonoppervlakte vanaf ongeveer 1970 steeds ver boven de minimale eisen gelegen te hebben. Zo gezien was eerder sprake van aanpassing aan de vraag dan van actieve sturing van de kwaliteit in opwaartse richting (Van der Schaar, 1987:252-255). Tijdens een hearing over de Proeve op 5 december 1973 werd in een lezing van CDV-zijde vermeld dat het minimumniveau van de V&W 1965 in de praktijk reeds met 20% overschreden werd; enige vergroting van de V&W 1965 zou daarom niet tot een kostenverhoging leiden. Daarover bestonden binnen het DGVH ook andere meningen. In een commentaar op een concept-V&W 1972 gaf HID-Friesland Hemmes aan dat als gevolg van hogere eisen en de afwezigheid van maxima in de V&W 1965, samen met de gelijkschakeling van woningwet- en premiebouw in 1968, werden gebouwd 'prachtige huurwoningen met stichtingskosten en huren die de pan uitvloegen'. Verhoging van de eisen achtte Hemmes daarom ongewenst. Volgens hem bezonnen opdrachtgevers zich op dat moment 'over de weg terug' (Notitie HID-Friesland, ir. R.N. Hemmes, t.b.v. de HID-vergadering d.d. 19 oktober 1972).

4 Ook voor de oorlog trachtte het Rijk de kwaliteit van de gesubsidieerde nieuwbouw te sturen. In 1927 publiceerden mr. L. Lietaert Peerbolte (directeur-generaal van de Volksgezondheid) en ir. H. van der Kaa (hoofdinspecteur van de Volkshuisvesting) de 'Algemene voorwaarden voor den bouw van woonhuizen met Rijkssteun' (AVW). Het doel was enerzijds de bevordering van zo deugdelijk en zuinig mogelijke plannen en anderzijds het scheppen van meer eenheid in de voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordeningen. Bron: De Vreeze, 1993, pp. 152-153.

5 Interview ir. C. de Cler, 26 november 1993.

6 Interviews ir. C. de Cler, 26 november 1993, en F.H. van Gigch, 30 november 1993.

7 Zo zei de HID-Zeeland, M.D.A. Glerum, in april 1959 in reactie op een wijziging van de V&W 1951 met het doel de standaardisatie te bevorderen, het zeer te betreuren 'dat over deze ingrijpende maatregel niet van tevoren overleg is gepleegd met de hoofdingenieurs-directeuren'. Bron: Notulen HID-vergadering van 16 juli 1959.

8 Interview ir. C. de Cler, 26 november 1993.

9 Hoewel dat uit de bestudeerde archieven niet duidelijk blijkt, waren ook de koepels van woningcorporaties betrokken bij de herziening van de V&W. Als opdrachtgevers van het merendeel van de gesubsidieerde nieuwbouw hadden zij er een duidelijk belang bij. In de discussie over de woontechnische eisen van de Proeve traden zij echter niet op de voorgrond. Wellicht dat zij hun visie voldoende uitgedragen voelden door de kleine groep van architecten en onderzoekers die dat wel deden. Zo steunde de NWR de onderzoeker Priemus en zijn RIW via onderzoekopdrachten en door het dragen van het bedrijfsrisico van het RIW. Bron: interview drs. B.G.A. Kempen, 4 maart 2005.

10 Verslag gesprek drs. H.T. Siraa met ir. A.O. Schuil d.d. 9 januari 1984.

11 Directeur-Generaal Z.I.J. van der Meer zag destijds geen bezwaren tegen deze combinatie van functies.

12 Verslag Coördinatievergadering 1047 van 11 november 1969. Een herziene uitgave van de 'functionele grondslagen' verscheen in 1974.

13 Interview ir. A. Volbeda, 9 februari 1994.

14 Interview F.H. van Gigch, 30 november 1993.

15 ABO 70-29, augustus 1970.

16 ABO 73-32 d.d. 10 mei 1973.

17 Bijlage bij persbericht MVRO d.d. 3 oktober 1973, p. 1.

18 Toelichting bij de Proeve, p. T-0-3.

- 19** Priemus stelde: 'Wie boven het in de V en W 1965 aangeduide niveau wil gaan, zal in het algemeen zodanig met de toetsingsprijs in de knoop komen, dat hij zich er wel voor zal hoeden in het vervolg nog eens een dergelijke poging te wagen' (zie Priemus, 1974).
- 20** Aldus het commentaar van vooral de Technische Dienst en HID (Hemmes) van de directie in Friesland. Notitie HID-Friesland d.d. oktober 1972 over het Concept VenW 1972, VROM-archief, SSA, doos 665.
- 21** Reactie Schuil op het advies over de Proeve van de Stichting COWOM.
- 22** Het probleem van telling van het aantal v.e.'s in het geval van open plattegronden was al in 1970 gesignaleerd. Al in 1972 was hierover een concept-mededelingsbrief voor de HID's opgesteld, die echter nooit officieel was uitgegaan gezien de op handen zijnde wijziging van de V&W. Oranje achtte de zaak echter urgent: de Afdeling Bouwontwerp werd anno 1975 namelijk 'nagenoeg dagelijks benaderd om een uitspraak te doen over de naar haar oordeel juiste telling.' In de vergadering over de V&W van 10 oktober 1974 werd gesteld dat het BKO of het totale woonoppervlak als subsidiemaatstaf stimulerend werkte voor de open plattegronden. Het weglaten van wanden verlaagde de stichtingskosten en verhoogde de subsidie, zo was de recente ervaring van de planbeoordelaars. Een oppervlakte zou geen goede huisvesting waarborgen. In een interne notitie over de V&W stelde De Cler dat als gekozen werd voor functionele eisen (functiegebieden, JK), men niet los kon komen van een stelsel van m-lengten of m² oppervlakten. Hij voorzag echter een probleem: krijgen twee woningen die aan precies dezelfde functionele eisen voldoen maar sterk verschillen qua oppervlakte, toch dezelfde subsidie? Hij achtte meer voorbereidingstijd nodig en loskoppeling van normstelling en subsidieberekening. Als men zou kiezen voor het oude systeem, kon de koppeling met het subsidiesysteem wel gehandhaafd blijven. In een bespreking van 23-1-1975 onder leiding van directeur-generaal Floor werd in beginsel besloten dat het aantal v.e.'s als subsidiemaatstaf (in de nieuwe bijdrageregeling) zou blijven fungeren. De V&W 1965 werden uiteindelijk aangepast via circulaire MG 75-29 d.d. 30 juni 1975. De bijgestelde V&W bevatten hogere eisen voor thermische isolatie, bepalingen voor de telling van het aantal v.e.'s bij open plattegronden, alsmede enige ondergeschikte wijzigingen inzake de grootte van en voorzieningen in ruimten. Bronnen: verslag Coördinatievergadering 1055 d.d. 19 mei 1970; verslag vergadering 29 november 1974; notitie De Cler d.d. 29-11-74; notitie ABO 75-13 d.d. 29 januari 1975; nota BO/75-19 d.d. 2 april 1975; circulaire MG 75-29.
- 23** DBN 75-36 d.d. 21 april 1975.
- 24** ABO 75-153 (ongedateerd; november/december 1975).
- 25** De twee producten die dit onderzoek zou opleveren waren de 'Woonprogramma's 1+2' voor de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens (MVRO/CDV, 1979) en de 'Woonprogramma's bij renovatie'. Zij kregen niet de status van voorschriften, maar golden als aanbeveling.
- 26** Commentaar dr. J.W.G. Floor op het concept-hoofdstuk 5 over deze casus voor het jubileumboek 'Volkshuisvesting in goud' in het kader van het project 'Vijftig jaar DGVH' d.d. 18 augustus 1995.
- 27** Interview drs. P.C.W.M. Bogaers, 26 februari 1996.
- 28** Interview dr. ir. W.F. Schut, 13 mei 1996.
- 29** Interview drs. P.C.W.M. Bogaers, 26 februari 1996.
- 30** Overigens is de afdeling Bouwontwerp niet in deze directie Onderzoek terecht gekomen. Allereerst vond een 'strijd' plaats over de vraag of de afdeling mee zou gaan met de directie Bouwnijverheid, die in 1975 een zelfstandige dienst naast het DGVH werd. Toen duidelijk was dat BO bij het DGVH zou blijven, werd vervolgens gediscussieerd over het onderbrengen bij de directie Onderzoek of de directie Woningbouw. Het probleem was dat BO zowel een uitvoerende als een ontwikkelingstaak had, en óók nog een adviserende met betrekking tot de planbeoordeling door de HID's. De medewerkers van BO vreesden in geval van ophanging aan de directie Woningbouw, te worden ingepakt tussen administratieve en economische taken, zodat van het ontwikkelingswerk

niet veel terecht zou komen. Bij de reorganisatie in 1975 werd echter toch besloten BO bij de directie Woningbouw, afdeling Technische Zaken Woningbouw te plaatsen. Bij de reorganisatie van 1979/1980 verhuisde de afdeling alsnog naar de directie Onderzoek, waar zij verschillende namen heeft gekend. Bron: verslag Coördinatievergadering 1091 d.d. 5 juni 1974.

31 De notie van 'unvalue' wordt door onder anderen Van Dongen gehanteerd. Het verschil tussen 'values' en 'unvalues' wordt ook wel aangeduid als het verschil tussen positieve en negatieve waarden. 'Unvalues' betreffen dan zaken die niet gewenst zijn. Later heeft de term 'unvalue' bij Van Dongen meer de betekenis gekregen van een proceswaarde; 'unvalue' verwijst dan naar een mogelijke schending van interactieprincipes. Doorgaande interactie is in deconfiguratiebenadering een hoofdcriterium (Van Dongen, De Laat en Maas, 1996: 242-266).

32 Vermeld in Nota van J.M. van Dam, Eindrapport van de werkgroep Capaciteit-kosten-norm, BO/80-136, oktober 1980 (HBC -1.775.147, 400767).

33 In zijn adviesaanvraag aan de RAVO d.d. 14 mei 1981 noemt Brox als argumenten onder meer het versnellen van procedures, vereenvoudigen van voorschriften, voorkomen van nagenoeg identieke toetsingen en minder bevoegding van gemeenten, bovendien zou daardoor kostenbesparing in de hand worden gewerkt.

34 De RAVO wees de minister er wel op dat afschaffing er niet toe zou mogen leiden dat de kwaliteit de sluitpost in de nieuwbouw zou worden (onder druk van geringere budgetten en stijgende stichtingskosten). De raad pleitte ervoor de kwaliteitsvoorschriften in de Modelbouwverordening op te nemen, waarbij voorkomen zou moeten worden dat zij de indelingsmogelijkheden zouden beperken. De raad gaf in overweging de woontechnische eisen niet aan afmetingen van vertrekken maar aan functiegebieden te koppelen; kennelijk bestond daarover ook in de raad nog steeds geen overeenstemming. Ook bekritiseerde de raad nogal heftig de loskoppeling van de besluitvorming over de woontechnische voorschriften en die over de subsidiemaatstaf (v.e. of BKO), een echo van de kritiek die ook naar aanleiding van de Proeve had geklonken (RAVO 1981).

35 Nota pDG Hoelen aan staatssecretaris Brox (PDG 81/02) d.d. 3 maart 1981.

36 Minister Van Dam nam deze maatregel om de stichtingskosten van woningwet- en premiecorporatie-A-woningen te beperken en te beheersen. DGVH/W&S/HU, MG 82-11, Stcrt. 23 maart 1982.

37 De officieel genoemde argumenten waren die van deregulering: het vereenvoudigen van voorschriften, versnellen van procedures en het verminderen, respectievelijk vermijden van plantoetsing door verschillende instanties. Zie MVRO, 1981, Persbericht 53, Stcrt. 15 mei 1981/91, p. 5.

38 Persbericht 141 d.d. 13 oktober 1983 in: N.S. 200 d.d. 14 oktober 1983. Vanaf 1 januari 1984 moest iedere subsidieaanvraag voor een woningbouwplan worden voorzien van een verklaring van B&W dat het plan voldeed aan de Beschikking voorschriften nieuwe woningen en woongebouwen. De HID's zouden de plannen dan niet meer toetsen aan deze technische subsidievoorwaarden. Wel zou de HID de verhouding tussen prijs en kwaliteit blijven toetsen (uitgezonderd de plannen die vielen onder de budgetafspraken tussen Rijk en gemeenten in het kader van de decentralisatie).

39 Interview drs. P.Ph. Dordregter, 11 maart 2005.

40 Dat gebeurde onder meer bij een onderzoek naar de bruikbaarheidsvoorschriften, dat werd uitgevoerd door een onafhankelijke 'Studiecommissie woontechnische bepalingen bouwbesluit' naar aanleiding van commentaar van adviesorganen en belangenorganisaties op een voorontwerp van het Bouwbesluit. Het doel van het onderzoek was om een standpunt te kunnen innemen over 'vrije indeelbaarheid' en de vraag of woontechnische aspecten die de bruikbaarheid betroffen aan de markt konden worden overgelaten. Zie Van Overveld, 2003:15.

41 Interview drs. P.Ph. Dordregter, 11 maart 2005.

42 In 1980 heeft onder anderen de werkgroep Capaciteit-kosten-norm (CaKoNo) zich over de keuze tussen v.e. of BKO gebogen.

5 Casus stadsvernieuwing: een succesvolle politieke interventie

‘In beginsel is iedereen het er over eens dat hier een gigantische taak ligt, die dringend aangepakt dient te worden. De problemen, die daarbij rijzen, zijn echter legio. Moet er afgebroken worden of verbeterd? Hoe denkt men de verdere ontwikkeling van stad en dorp als geheel en in hun verschillende wijken en buurten? Wat is de psychologische betekenis van het leefmilieu? Wat wil de bewoner, de eigenaar, de overheid? Wat willen actiegroepen? Wat vertegenwoordigen zij? Hier spelen tal van tegenstrijdige belangen en opvattingen (met meer en minder visie op de toekomst) een rol. In deze jungle van actie en reactie moet moeizaam een weg gevonden worden. Daarvoor zullen ‘spelregels’ gevonden moeten worden en wel zodanig dat er aan het wegnemen van niet bij deze tijd passende huisvestingsomstandigheden tenslotte ook nog wat gebeurt. Tot nu toe is het tempo bedroevend.’ (DGVH, jaarverslag 1973)

5.1 Inleiding: omslag in de stadsvernieuwing

Het bovenstaande citaat is afkomstig uit het jaarverslag van het DGVH over 1973. Het had betrekking op de aanpak van de slechte delen van de woningvoorraad. Tot ver in de jaren zestig, aldus het jaarverslag, “werd in de volkshuisvestingspolitiek de bestaande voorraad bewust verwaarloosd. Onder de druk van de woningnood richtten alle inspanningen zich op uitbreiding van de voorraad”.

In de jaren zeventig veranderde deze situatie drastisch. De term ‘stadsvernieuwing’ deed zijn intrede.¹ Er bestond allerm minst eensgezindheid over de doelen en methoden van stadsvernieuwing. Het beleid ten aanzien van de oude wijken onderging een verandering: stadsvernieuwing werd niet langer hoofdzakelijk als een stedenbouwkundig en technisch, maar vooral ook als een sociaal vraagstuk beschouwd. Een tweede, daarmee samenhangende verandering was dat de oplossing niet primair meer in sloop, maar in behoud en verbetering van oude woningen en wijken werd gezocht. Deze wijzigingen hadden belangrijke consequenties voor het nadien gevolgde beleid en voor de kwaliteit van de oude stadswijken.

De nieuwe doelstellingen, die rond 1976 min of meer algemeen waren aanvaard, werden samengevat onder het motto ‘bouwen voor de buurt’ en luiden als volgt:

- behoud van de woonfunctie van de oude wijken (in plaats van reconstructie);
- zoveel mogelijk behoud van bestaande woningen, pas in tweede instantie sloop met vervangende nieuwbouw;
- bouwen voor de zittende bewoners (tegengaan van de gedwongen verhuizing van bewoners naar uitlegebieden aan de rand van de stad, groeikernen of andere oude woonwijken; behoud van de bestaande sociale structuur);
- betaalbare huisvesting: lage huren en woningwetbouw in geval van sloop;

- inspraak en actieve participatie door de bewoners;
- aandacht voor de woonomgeving en de leefbaarheid van de buurt;
- kleinschaligheid.

Eenzijdigs betekenden de nieuwe doelstellingen een verbreding: ook de sociale aspecten van het wonen vonden expliciet erkenning. Anderzijds is het 'bouwen voor de buurt' later gekritiseerd om zijn eenzijdige gerichtheid op de woonfunctie en de sociale huursector. Sinds het midden van de jaren tachtig heeft daarom de meer economische benadering van stadsvernieuwing weer aan belang gewonnen, waarbij de term 'stedelijke vernieuwing' wordt gebezigd (Vermeijden, 1994). In vergelijking met 'stadsvernieuwing' gaat het dan om meer functies dan wonen alleen, ligt de nadruk vooral op de naoorlogse wijken en op een andere verhouding tussen kopen en huren in de steden (meer koop, minder sociale huur).

In dit hoofdstuk staat de omslag centraal die zich aan het begin van de jaren zeventig heeft voorgedaan in het stadsvernieuwingbeleid. In termen van de typologie van Hall (zie hoofdstuk 2) is deze omslag zeer beslist als een derde-orde beleidsverandering te duiden, een verandering in de diepste laag van het beleid. Dat wil zeggen dat de verandering de fundamentele waarden achter het beleid betrof (zie hoofdstuk 2, subparagraaf 2.4.3). Het ging om basale zaken als: voor wie is het stadsvernieuwingbeleid bedoeld (zittende bewoners, de buurt zelf), wie heeft zeggenschap over het beleid (zeker ook bewoners), en om de verdeling van de lasten (tussen bewoners, eigenaren en overheid). Het ging uitdrukkelijk ook om het sociale vraagstuk. Daarbinnen moge de omslag van slopen naar verbeteren eerder instrumenteel en van tweede orde lijken, maar zij was ingegeven door fundamenteel andere opvattingen over de centrale doelen van de stadsvernieuwing. Zonder twijfel kunnen we van een verandering van het beleidsparadigma spreken.

De vraag is nu hoe deze ingrijpende en strategische verandering tot stand is gekomen, in het bijzonder welke (strategische) acties de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM daartoe heeft ondernomen. We kijken daarvoor in het bijzonder naar de periode tussen 1968 en 1976. Allereerst wordt de uitgangssituatie beschreven: de aard van het vraagstuk, belanghebbende partijen en het vroege 'stadsvernieuwingbeleid' van het Rijk, in het bijzonder dat van het Ministerie van VROM (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 schetst de maatschappelijke en politieke achtergronden van de omslag en gaat in op de agendering van het vraagstuk. Die agendering geschiedde vrij heftig. Het beleidsproces in enge zin, komt aan de orde in de paragrafen 5.4 en 5.5 (twee 'ronden'). Paragraaf 5.6 beschrijft de nageschiedenis, dat wil zeggen de verdere integratie van het nieuwe beleidsparadigma en de beleidsontwikkeling in latere perioden. In paragraaf 5.7 analyseren we het beleidsproces in het licht van het theoretisch kader en inventariseren de strategische acties van de 'focal actor'.

5.2 Uitgangssituatie: inhoud en organisatie van het vroege stadsvernieuwingsbeleid

5.2.1 Aard van de stadsvernieuwingsopgave

De bemoeienis van de rijksoverheid met de oude woningvoorraad gaat terug tot de Woningwet van 1901. Deze wet gaf gemeenten enkele instrumenten om de krotopruijing ter hand te nemen, en is daarom te beschouwen als een eerste wet op de stadsvernieuwing (Yap, 1981:96). Van een stelselmatige stadsvernieuwing was vóór de Tweede Wereldoorlog echter nog nauwelijks sprake. Ook na de oorlog bleef dat lange tijd het geval. In het licht van de wederopbouw en kwantitatieve woningnood lag de nadruk op nieuwbouw.

Stadsvernieuwing vormde een nieuwe, geheel andere opgave. Anders dan bij de bouw van grote aantallen nieuwe woningen in uitleggebieden kregen gemeenten en Rijk in de oude wijken te maken met een bestaande stedenbouwkundige structuur, versnipperd eigendom, zittende bewoners die ondanks de tekortkomingen vaak aan woning en buurt gebonden waren, mede door de bestaande sociale structuur en het zeer lage huurniveau.

Een bestaande stedenbouwkundige structuur

Waar bij uitleggebieden overwegend sprake is van gronden met een agrarische functie, kennen stadsvernieuwingsgebieden vaak een woon- en/of bedrijfsfunctie. Er bestaat al een uitgebreide wegen- of stratenstructuur en het gebied is intensief bebouwd. Juist deze stedenbouwkundige structuur – bijvoorbeeld een hoge bebouwingsdichtheid met een gebrek aan daglichttoetreding, of de aanwezigheid van lawaaierige bedrijven te midden van een woonwijk – is vaak aanleiding voor stadsvernieuwing. Het niveau van de grondkosten is door de sloop- en verwervingskosten veel hoger, en de toedeling daarvan veel complexer dan bij nieuwbouw in uitleggebieden. Algemene richtlijnen voor grondkosten en grondgebruik zijn in stadsvernieuwingsgebieden nauwelijks hanteerbaar.

Bestaande bebouwing van een bestaande kwaliteit

De aanwezigheid van reeds bestaande bebouwing noodzaakt tot het maken van een afweging tussen sloop met eventueel vervangende nieuwbouw enerzijds en behoud met zonodig verbetering van bestaande bebouwing anderzijds. Daarbij spelen financieel-economische, bouw- en woontechnische en sociaal-culturele factoren een rol. Indien besloten wordt tot gedeeltelijke sloop of tot verbetering van woningen, betekent de nabijheid van bestaande bebouwing dat traditionele methoden voor grootschalige nieuwbouw (bouwstromen, het gebruik van torenkranen) niet zonder meer toepasbaar zijn. Andere bouwmethoden zijn vereist.

Voor woningverbetering komt daarbij dat de bouw- en woontechnische

kwaliteitsnormen meestal niet dezelfde kunnen zijn als voor nieuwbouw. Een gevolg van de lange bestaansduur van de woning is dat de woning na verloop van tijd niet meer voldoet aan de tussentijds gestegen kwaliteitseisen voor nieuwbouw. De Voorschriften en Wenken, sinds 1951 het belangrijkste instrument van het Rijk om de kwaliteit van de nieuwbouw te sturen (zie hoofdstuk 4), waren voor woningverbetering ongeschikt. Toepassing ervan zou sloop sterk hebben bevorderd; het kwaliteitsniveau dat de V&W vereisten, lag immers beduidend hoger dan dat van de meeste oude woningen.

Bestaande eigendomsverhoudingen

Een belangrijk verschil tussen de nieuwbouw- en de stadsvernieuwings-/verbeteringsopgave is dat de overheid in het laatste geval te maken heeft met bestaande eigendomsverhoudingen. Deze eigendomsverhoudingen zijn enerzijds oorzaak voor het verval van woningen en woonwijken, maar belemmeren anderzijds de overheid (gemeente en Rijk) in haar mogelijkheden de verbetering krachtig te stimuleren. De verschillende oorzaken van verval zijn het meest van invloed op woningen in het bezit van commerciële verhuurders (Priemus, 1978a:66). Het waren juist deze verhuurders die in de oude 19^e- en vroeg 20^e-eeuwse stadswijken sterk vertegenwoordigd waren. Een overheid die verbetering wil stimuleren, kan dat doen via sancties (met in het uiterste geval dwang: aanschrijving, onbewoonbaarverklaring), prikkels (met name financiële), en door aankoop van woningen.

Zittende bewoners met eigen wensen

Waar bij nieuwbouwprojecten de toekomstige bewoners – zeker in het geval van woningwetwoningen – vaak onbekend zijn en nauwelijks een rol spelen in de besluitvorming², is bij stadsvernieuwing sprake van wél bekende, zittende bewoners met eigen wensen en belangen. Zowel in het geval van sanering als van (enigszins ingrijpende) woningverbetering moet voor deze bewoners elders huisvesting worden geregeld. Dat bemoeilijkt de sturing door de overheid. Stadsvernieuwing betekende een ‘revival’ van de woonruimteverdeling. Het begrip ‘herhuisvesting’ deed zijn intrede.

Een bestaande sociale structuur

De aanwezigheid van zittende bewoners impliceert tevens dat gemeente en Rijk te maken hebben met gehechtheid van bewoners aan buurt en burens. Deze binding beperkt – in combinatie met andere factoren – de keuze van de methode van stadsvernieuwing.

Bestaande huurprijzen

Voor huurwoningen geldt dat de overheid in het geval van nieuwbouw vrijer is in de vaststelling of sturing van de huurprijs dan in het geval van stadsvernieuwing. Het huurniveau in oude wijken is doorgaans laag. Zittende bewo-

ners zijn daaraan gewend, behoren meestal tot de lage-inkomensgroepen en zullen niet gauw bereid of in staat zijn tot het betalen van een aanzienlijk hogere huur als gevolg van een ingrijpende woningverbetering of van de bouw van een vervangende nieuwe woning na sloop van de oude. De overheid die toch vasthoudt aan stadsvernieuwing met aanzienlijke stijging van de huren stimuleert daarmee het vertrek van oorspronkelijke bewoners (met 'stadsvernieuwingsnomadisme' als gevolg: bewoners verhuizen van de ene verpauperde buurt naar de andere). De overheid riskeert tevens het achterwege blijven van stadsvernieuwing en woningverbetering door weerstand van deze bewoners.

Deze kenmerken maken stadsvernieuwing tot een veel complexer vraagstuk dan nieuwbouw in uitleggebieden: er zijn meer functies in het geding, er is sprake van een veel groter aantal partijen, een groter aantal (letterlijk) gevestigde belangen, verschillende schaalniveaus, een grotere vervlechting en meer afhankelijkheden, en een veel grotere verscheidenheid aan lokale situaties. Stadsvernieuwing vraagt om tal van afwegingen: tussen conflicterende ruimtelijke functies, tussen economische, sociale en ruimtelijke doelen, tussen (ver)bouwen binnen de stad en nieuwbouw elders (aan de stadsrand of in overloopp gemeenten), en tussen de kerndoelen van het volkshuisvestingsbeleid (kwantiteit, kwaliteit, betaalbaarheid) (zie o.a. Kuenzli en De Vreeze, 1993:36). Bovendien raakt stadsvernieuwing de directe leefsituatie van mensen, zowel in fysieke als sociale zin; zij voelen zich daardoor vaak ook bedreigd, zeker als het om sloop gaat. Dat maakt stadsvernieuwing tot een potentieel zeer gevoelig issue. Eind jaren zestig was dat ook zeker het geval.

Al deze factoren betekenen dat de overheid (gemeenten, maar ook het Rijk) in vergelijking met nieuwbouw in uitleggebieden beperkter is in haar sturingsmogelijkheden, of in elk geval anders moet sturen. Voeg daarbij dat het vraagstuk in de jaren zestig en zeventig nieuw was en dat er over de te bereiken doelen onenigheid bestond, waardoor de onzekerheid en ambiguïteit aanzienlijk waren. Objectieve informatie was nauwelijks beschikbaar: de kennis van de feitelijke situatie in oude stadswijken en – vooral – van de oorzaken daarvan, was beperkt. Onderzoek en beleid hadden zich decennialang op de kwantitatieve woningbehoefte gericht. Kortom: stadsvernieuwing was bepaald een complex, ongestructureerd, multi-issue, multi-level en multi-actor vraagstuk met een hoge politieke attentiewaarde.

5.2.2 Actoren en hun belangen: het netwerk in beeld

Net als volkshuisvesting is stadsvernieuwing bij uitstek een lokale aangelegenheid: woningen en buurten zijn immers plaatsgebonden. De lokale binding is bij stadsvernieuwing echter nog groter dan bij volkshuisvesting-oudestijl, dat wil zeggen de nieuwbouw op uitleglocaties, vanwege de enorme diversiteit tussen bestaande wijken en de aanwezigheid van zittende bewo-

ners. Voor het welslagen van stadsvernieuwingsbeleid is de rijksoverheid is daardoor extreem afhankelijk van partijen op lokaal niveau. Vanuit de rijksoverheid gezien zijn de belangrijkste lokale actoren de gemeente, eigenaren van woningen en ander onroerend goed in oude wijken, en bewoners.

Bij de gemeenten (steden) speelden, naast raadsleden en wethouders, zowel de dienst Stedelijke Ontwikkeling, de dienst Volkshuisvesting, het grondbedrijf en – soms – het gemeentelijk woningbedrijf een rol. Lange tijd drukte vooral de dienst Stedelijke ontwikkeling een stempel op het beleid voor het centrum en de oude wijken daaromheen; daarin moest vooral ruimte voor economisch sterke functies gevonden worden, waarvoor de woonfunctie zou moeten verdwijnen. Toen de nieuwe doelstellingen van stadsvernieuwing de overhand kregen – behoud woonfunctie, verbetering in plaats van sloop – groeide de invloed van de dienst en wethouder Volkshuisvesting. In veel gemeenten kwam er voor stadsvernieuwing een aparte wethouder. Er ontstonden nieuwe, projectmatige organisatievormen binnen het gemeentelijk apparaat, speciaal gericht op de stadsvernieuwing, met decentrale eenheden in de wijken en met ruimte voor invloed van bewoners. Het grondbedrijf kocht grond en onroerend goed aan. Daarmee had het een belangrijke hulpbron voor de daadwerkelijke realisatie van stadsvernieuwingsplannen in handen. Toen het bedrijfsleven begin jaren zeventig zijn belangstelling voor binnenstedelijke locaties verloor, hadden de grondbedrijven overigens belang bij benutting voor de woonfunctie (stadsvernieuwing-nieuwe-stijl) om de (rente)verliezen beperkt te houden.

Hoewel de gemeente over diverse financiële en juridische instrumenten beschikte om stadsvernieuwing aan te pakken (onteigeningsbevoegdheid, bouw- en sloopvergunning, aanschrijving tot verbetering etc.), was ook zij sterk afhankelijk van enerzijds eigenaren van woningen en ander onroerend goed en anderzijds bewoners. Het woningbestand in de oude wijken was vooral in handen van doorgaans kleine commerciële verhuurders en eigenaar-bewoners. Het ging zowel om beruchte 'krottenkoningen' of huisjesmelkers als om particulieren die een woning of een deel van hun woning verhuurden, vaak als pensioenvoorziening. Onderhoud en verbetering bleven veelal achterwege, uit onwil, respectievelijk vanwege onvoldoende financiële middelen. Het woningbezit was dus versnipperd, de gemeente had met een zeer groot aantal actoren te doen. De organisatiegraad van kleine particuliere verhuurders was bovendien bijzonder laag, zowel op gemeentelijk als op landelijk niveau. Collectieve actie was daardoor moeilijk.

Onder de bewoners bevonden zich zowel eigenaar-bewoners als huurders. Hun inkomen en sociaal-economische status waren gemiddeld laag. Ook voor hen gold dat de organisatiegraad gering was, hoewel zij zich aan het eind van de jaren zestig steeds meer gingen organiseren in buurtcomité's en actiegroepen. Ook de komst van buurt- en opbouwwerkers droeg daaraan bij. Bewoners kregen bovendien steun van (vaak neo-marxistische) studenten die in de

oude wijken goedkope huisvesting vonden en wier belangen deels parallel liepen.

Naast deze sleutelactoren op lokaal niveau hadden ook aannemingsbedrijven, projectontwikkelaars, architectenbureaus en ondernemingen belang bij de stadsvernieuwing.

Opvallend afwezig in de oude 19^e-eeuwse en vroeg 20^e-eeuwse wijken waren de woningcorporaties. Hun bezit bevond zich overwegend in jongere wijken, vooral de naoorlogse. Zij mengden zich tot het midden van de jaren zeventig daarom slechts beperkt in discussies over de stadsvernieuwing (zie o.a. Kuenzli en De Vreeze, 1993:37). Dat gebeurde pas toen de stadsvernieuwing-nieuwe-stijl goed op gang kwam en corporaties door de gemeente aangekochte particuliere woningen (het 'aangekocht bezit') van de gemeente overnamen dan wel zelf tot aankoop overgingen, waardoor zij een rechtstreeks belang bij de stadsvernieuwing kregen. Er is in de jaren zeventig veel nagedacht over het idee van 'wijkgebonden corporaties' met een beheertaak in de oude wijken, maar aanvankelijk stonden de meeste corporaties hier terughoudend tegenover.

Het gemeentelijke woningbedrijf nam een bijzondere positie in, omdat het een direct 'instrument' in handen van het gemeentebestuur was en vaak als eerste het aangekocht bezit in beheer kreeg. Naast de terughoudende opstelling van de corporaties was daarbij de overweging dat het gemeentelijk woningbedrijf al veel vooroorlogs bezit in eigendom had en daarom over meer know-how over het beheer van dergelijke woningen beschikte.

Zowel op gemeentelijk als rijksniveau is in de jaren zeventig veel nagedacht over de figuur van een 'stadsvernieuwingscorporatie', een soort ontwikkelingsmaatschappij waarin diverse belanghebbende partijen samen de (gebiedsgerichte) stadsvernieuwing in een wijk zouden moeten aanpakken. Het idee van een 'stadsvernieuwingscorporatie' is echter nooit gerealiseerd (Priemus, 1978a:99-129, 320-335 en 376-388).

De verwevenheid met allerhande ruimtelijke functies en maatschappelijke problemen impliceerde op rijksniveau dat stadsvernieuwing de taken en belangen van verschillende ministeries raakte: naast ruimtelijke ordening en wonen (VROM, toen nog VRO) ging het om verkeer en vervoer (VenW), bedrijvigheid (EZ), sociale ongelijkheid (SZW, CRM), milieu (VoMil) en bestuurlijke verhoudingen (BiZa). En aangezien stadsvernieuwing omvangrijke investeringen vraagt, kwam uiteraard ook Financiën in beeld. Elk van deze departementen beschikte over bepaalde (vooral financiële) hulpbronnen die voor het realiseren van stadsvernieuwing van belang waren.

Wie op rijksniveau sturing wilde geven aan stadsvernieuwing (en dat was vooral het Ministerie van VROM), zag zich dus geconfronteerd met een veelheid aan belangen en actoren op verschillende schaalniveaus, tal van wederzijdse afhankelijkheden tussen die actoren en een grote diversiteit aan lokale situaties en institutionele achtergronden. Niet alleen de inhoudelijke, maar

ook de strategische en institutionele onzekerheid was daarom groot. Het is duidelijk dat de focal actor in deze studie – de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM – onmogelijk in staat zou zijn (als ze dat al zou willen) om haar visie op stadsvernieuwing eenzijdig-hiërarchisch aan de andere partijen op te leggen en te realiseren.

5.2.3 Het stadsvernieuwingsbeleid van het Rijk tot 1968: krotopruijing, sanering en reconstructie

Zoals gezegd lag de nadruk in het vroeg-naoorlogse volkshuisvestingsbeleid op het lenigen van de kwantitatieve woningnood via grootschalige nieuwbouw in uitleggebiëden. Het rijksbeleid ten aanzien van de oude stadsdelen was aanvankelijk vooral gericht op krotopruijing en sanering; van verschillende kanten was daarvoor in de jaren vijftig gepleit.³ Woningverbetering nam nog een marginale positie in. Terwijl krotopruijing gericht was op de woning, ging het bij sanering om het verbeteren van een woongebied of wijk, meestal gevolgd door afbraak en nieuwbouw van woningen. Lang heerste de gedachte dat als de kwantitatieve nood was opgelost, men aan de oplossing van de kwalitatieve nood zou kunnen beginnen door na kaalslag opnieuw te bouwen. Het saneringsbeleid betrof met name de 19^e- en vroeg 20^e-eeuwse wijken rondom de oude binnensteden, waar het verval het grootst was. De Commissie Krotopruijing en Sanering (Commissie-Bommer, 1953-1957) zag voor het Rijk c.q. het DGVH de taak weggelegd om gemeenten bij sanering financieel terzijde te staan. Op haar advies ontstond in 1963 de Beschikking Bijdragen Saneringsplannen (BBS): het Rijk vergoedde 80% van de verwerkingskosten bij gemeentelijke saneringsplannen. Om zicht te krijgen op de omvang van de problematiek werden de registratie en waardering van de woningvoorraad ter hand genomen.⁴ Het eerste ‘Kwalitatieve Woningonderzoek’ uit 1961 had tot doel het ‘uitzeven van slechte en niet-verbeterbare woningen’ uit de oude woningvoorraad. Die woningen waren voornamelijk in particuliere handen. Door de naoorlogse huurbeheersing was onderhoud deels achterwege gebleven. Subsidies voor de verbetering van deze woningen waren gering; zij daalden in de periode 1948-1970 van 60 naar 25% van de investeringen (Baayen en Van der Schaar, 1974:33-34)! In 1970 stelde het Rijk een nieuwe subsidieregeling in, maar nog steeds waren de subsidies laag. De hoogte van de subsidiebedragen was bovendien vrij slecht onderbouwd. Er werd min of meer een bedrag geprikt. Men schatte de theoretische afbraakkosten en liet vervolgens de aanvrager de vrijheid om binnen dat bedrag een plan tot (gedeeltelijk) behoud te realiseren.⁵

Bovendien werd aan het devies ‘sober en doelmatig’ strikt de hand gehouden en was de planbeoordeling tot in de jaren zeventig zeer centralistisch. Naast de HID of een van zijn medewerkers ging het hoofd van het bureau Woningverbetering, J.J. Le Fever, ter plekke beoordelen of een voorgestelde

verbetering wel echt nodig was. Hij trok het land door met een jonge ambtenaar die 'bij wijze van spreken nèt van de HTS was gekomen en bij hem in een soort aanvullende opleiding was'.⁶ Vaak oordeelde men vanaf de begane grond dat een dakgoot bijvoorbeeld nog wel vijf jaar mee kon. Het woningverbeteringsbeleid was daarom in de ogen van de buitenwereld nogal 'primitief'; het was knokken tegen de uitvoerende DGVH- en HID-ambtenaren.⁷ De keerzijde van dit beleid was dat het DGVH het subsidiegeld verantwoord moest besteden. Zij was sterk gekant tegen verspilling; alleen verbeteringen die de levensduur aanzienlijk verlengden, mochten worden gesubsidieerd. Ook weigerde zij de kassen van particuliere verhuurders te spekken.

Aandacht voor de situatie van de bewoners was nog schaars. Voorzover die wel aanwezig was, ging het om een organisatieprobleem: hoe kunnen de woningen in een saneringswijk tijdig worden ontruimd?

Halverwege de jaren zestig gingen gemeenten andere eisen aan hun binnenstad stellen. De binnenstad diende plaats te bieden aan zogenaamde city-functies, om de alom verwachte economische groei mogelijk te maken. Ook moest zij beter bereikbaar worden gemaakt; de enorm toegenomen motorisering vroeg om meer en bredere wegen. De woonwijken direct om de historische binnensteden moesten daartoe doortastend worden kaalgeslagen, zoals onder andere een commissie van de Sociaal-Economische Raad (SER) bepleitte.⁸ Zo deed de 'reconstructie' haar intrede: verbetering van de structuur van de bebouwde kom uit stedenbouwkundig oogpunt, waarbij bebouwing wordt afgebroken en functieverandering plaatsvindt. Vanaf 1965 verstrekte het Rijk hiervoor subsidie, op basis van de BBS 1963. Deze regeling werd in 1969 vervangen door het Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen (BBRS, de '80%-regeling'). Stedenbouwkundige doelstellingen waren in deze periode dominant. Sanering gevolgd door nieuwbouw kwam slechts sporadisch voor. Bewoners uit saneringsgebieden verhuisden naar uitbreidingswijken, bestaande wijken met betere woningen of een volgende saneringswijk.

5.2.4 Organisatorische inbedding van het stadsvernieuwingsbeleid op rijksniveau

Interdepartementaal: CBSW

Stadsvernieuwing strekt zich naar haar aard uit over verschillende beleidsvelden. Organisatorisch kreeg dat in de jaren zestig vorm in de interdepartementale Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW), waarin de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Financiën met elkaar overlegden. Deze commissie was belast met de beoordeling van subsidieaanvragen (door gemeenten) voor sanering en reconstructie. Het voorbereidende werk voor saneringsplannen werd vanaf 1963 ondernomen door het

bureau Bijdragen Saneringsplannen van het DGVH, de afdeling Stadsreconstructie van de Rijksplanologische Dienst (RPD) nam de behandeling van reconstructieplannen op zich. Woningverbetering was daarentegen uitsluitend een DGVH-aangelegenheid.

Stadsvernieuwing binnen de Rijksplanologische Dienst

De RPD was bij de beoordeling van sanerings- en vooral reconstructieplannen betrokken op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, die in 1965 van kracht werd. Voor beide plannen was een bestemmingsplan vereist, waarbij de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening op regionaal niveau een adviserende en toetsende rol hadden. Op centraal niveau werd in de jaren zestig de afdeling Stadsreconstructie opgericht. De instelling van een Bureau Bijdragen Stadsreconstructie daarbinnen, belast met de uitvoering van de subsidieregeling voor reconstructie, was bijzonder, omdat de RPD normaliter geen subsidieregelingen beheerde. De RPD wilde echter via het 'zilveren koord' bij de praktische uitvoering van het stadsvernieuwingsbeleid betrokken blijven. Bovendien was er eind jaren zestig al veel geld voor sanering en reconstructie, dat 'weggezet' moest worden; de RPD kon daar goed bij helpen.⁹

Stadsvernieuwing binnen het DGVH: de afdeling Sanering als coördinatiepunt

De toenemende aandacht in de jaren zestig voor het oude woningbestand leidde bij het DGVH tot aanpassingen van de organisatie. Per 1 januari 1969 werd de afdeling Stedebouw uit de directie Volkshuisvesting gesneden en naar directieniveau getild, waarbij de naam veranderde in directie Stedebouw en Sanering.¹⁰ Ir. C. de Cler werd directeur. Tegelijk met de directie werd de afdeling Sanering opgericht, die de taken van het oude bureau Bijdragen Saneringsplannen overnam. Onder verwijzing naar Schuts nota uit 1968 benadrukte De Cler in november 1969 tegenover directeur-generaal Schouten de noodzaak van een centraal coördinatiepunt voor de aanpak van het oude woningbestand.¹¹ Vooral coördinatie tussen woningverbetering, krotopruijing en sanering was gewenst, in verband met het toenemende belang van de afweging slopen-verbeteren. De plantechische beoordeling van subsidieaanvragen geschiedde tot dan toe door het bureau Woningverbetering en Algemene Adviezen van de afdeling Technische Controle (directie Bouwnijverheid). De financiële goedkeuring vond plaats binnen de afdeling Financiering Woningbouw. Ook de afstemming tussen VROM en CRM (sociale zorg in saneringsgebieden en de monumentenzorg) zou ermee gediend zijn. Tot slot vroegen de uiteenlopende belangen in de 'vernieuwingsgebieden' om coördinatie.¹² Voor al deze coördinatie-taken was volgens De Cler de directie Stedebouw en Sanering, en in het bijzonder de afdeling Sanering, het meest geschikte centrale punt. Nadat de HID-Utrecht De With enige tijd als een soort interim-manager had gefungeerd, werd mevrouw drs. C. de Leve-Haag-

man in maart 1970 hoofd van de afdeling.¹³

Inderdaad kwam in 1970, tegelijk met de reorganisatie van de directie Bouwnijverheid, de technische beoordeling van verbeteringsplannen voor woningwetwoningen in handen van de afdeling Sanering, bureau Woningverbetering. De afdeling Sanering werd de coördinerende afdeling binnen het DGVH op het gebied van stadsvernieuwing: subsidieaanvragen voor sanering, krotopruijing en woningverbetering behoorden tot haar terrein. Zij kreeg daartoe de traditionele indeling in een technische en een financieel-administratieve poot. De financiële beoordeling van verbeteringsplannen bleef echter in handen van het Bureau Bijdragevaststelling en Woningverbetering (afdeling Financiering Woningbouw) in Zwolle.

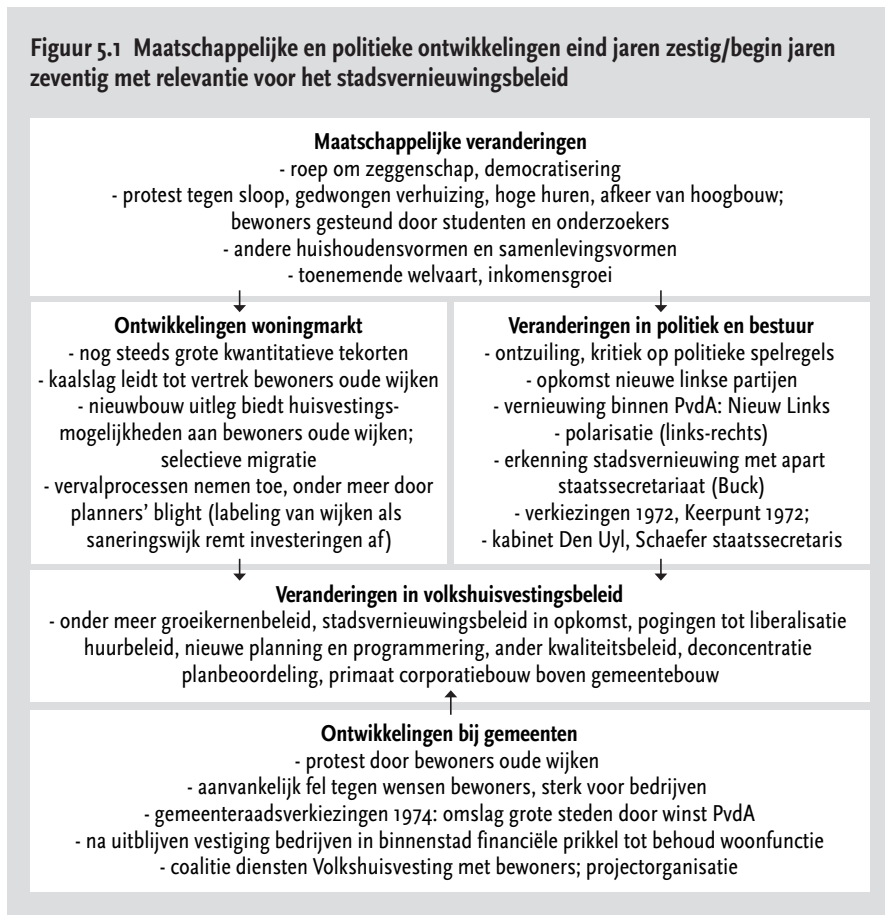
5.3 Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht

5.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen: bewonersprotest en roep om inspraak

Eind jaren zestig zette een periode van grote maatschappelijke en politieke veranderingen in. Figuur 5.1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen die voor de omslag in de stadsvernieuwing relevant waren. Op allerlei terreinen werden openheid en inspraak geëist. 1968 was wereldwijd het jaar van de democratisering, met studentenrevoltes in Parijs, Frankfurt en Berkeley. In Amsterdam bezetten studenten het Maagdenhuis en werden docenten van de Academie voor Bouwkunst naar huis gestuurd. Het was de tijd van de hippies, het protest tegen de oorlog in Vietnam en een ervaring van (neo-) marxistische ideeën. De spelregels van de verzuiling – zoals beslechting van politieke kwesties worden door de elites van de zuilen, passiviteit van de massa en zakelijkheid van de politiek (depolitisering) – stonden in toenemende mate bloot aan kritiek.

In deze woelige periode werd stadsvernieuwing een belangrijk 'issue'. De voortdurende woningnood in de grote steden en de onvrede over verhuizing naar een andere oude wijk als gevolg van sanering en reconstructie vormden belangrijke aanleidingen. Bovendien bestond de vrees dat na sloop de nieuwbouwhuren te hoog zouden zijn. Bewoners gingen zich daarom organiseren in huurdersorganisaties en buurtcomités. Zij bestookten de gemeentebesturen met eisen van verbetering en van inspraak, en vroegen om een beleid van 'bouwen voor de buurt': recht op terugkeer van de zittende bewoners in nieuwbouw of verbeterde woningen, die passend en betaalbaar was. In hun verzet kregen zij steun van studenten (die zelf ook vaak in deze wijken woonden) en vanuit de onderzoekswereld. Tussen deze actoren ontstond als het ware een coalitie.

Figuur 5.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen eind jaren zestig/begin jaren zeventig met relevantie voor het stadsvernieuwingsbeleid



5.3.2 Ontwikkelingen op landelijk niveau: Keerpunt 1972

Het bewonersverzet drong ook tot de landelijke politiek door. Stadsvernieuwing verwierf in augustus 1971 politieke erkenning in het eerste kabinet-Biesheuvel met de benoeming van een staatssecretaris die speciaal met de stadsvernieuwing belast werd. “De functie”, zo schrijft voormalig minister Udink in zijn mémoires, “was uiteraard riskant en misschien zeer tijdelijk, zij was geheel nieuw en zou bloot staan aan veel kritiek.” (Udink, 1986:187). Na enig zoekwerk schoof de KVP de loco-burgemeester van Kerkrade, drs. K.W. Buck, als kandidaat naar voren. Buck kreeg echter nauwelijks de kans een stadsvernieuwingsbeleid te ontwikkelen. Een conflict tussen DS'70 en de overige regeringspartijen vormde de aanleiding tot nieuwe verkiezingen in november 1972.

Bij deze verkiezingen presenteerden de PvdA, D'66 en de PPR gezamenlijk het programma ‘Keerpunt 1972, Regeerakkoord van de progressieve drie’, een programma dat zij onaantastbaar en ononderhandelbaar verklaarden. Stadsvernieuwing was daarin een belangrijk onderwerp: “Woningverbetering krijgt een sterk verhoogde prioriteit. Afbraak van nog goede woningen wordt drastisch beperkt. Alle bestaande en toekomstige saneringsplannen worden in samenspraak met de bewoners kritisch gezien op hun sociale en financiële gevolgen.”

Dit gezamenlijk optrekken van de linkse partijen was tekenend voor het veranderde politieke klimaat. Binnen de PvdA hadden jonge en progressieve leden zich eind jaren zestig gegroepeerd in 'Nieuw Links'. Onder druk van deze beweging koos de PvdA voor een strategie van polarisatie. Bij het afbrokkelen van de positie van de confessionele partijen, die in 1967 veel stemmen hadden verloren, wilde zij confessionele kiezers verleiden om duidelijker keuzen te maken en om ofwel liberaal, ofwel socialistisch te stemmen. In 1969 aanvaardde de PvdA een congresresolutie waarin zij uitsprak in de toekomst niet meer met de KVP te willen samenwerken, tenzij de KVP haar leiders zou vervangen en zich al voor de verkiezingen voor samenwerking met links zou uitspreken. Net als de nieuw opgerichte partij D'66 schreef ook de PvdA rapporten waarin het gebrek aan invloed van de burger op regering en – op lokaal niveau – colleges van B&W werd gehekeld (Daalder, 1985:337). Tegelijkertijd moest de PvdA haar positie ten opzichte van de opkomende linkse partijen bevechten. Bij de parlementsverkiezingen van 1971 wisten CPN, PSP en PPR respectievelijk 6, 2 en 2 zetels te behalen, en in 1972 7, 2 en 7. Om opnieuw kiezers te winnen, aldus hetzelfde congres, moest de PvdA actie gaan voeren, een 'partij van de actie' worden. Overigens ontstond in deze tijd ook de nieuwe partij van DS'70, die was opgericht als protest tegen het polarisatiestreven en de opkomst van Nieuw Links in de PvdA.

Stadsvernieuwing en ook het huurbeleid waren belangrijke discussiepunten binnen de PvdA. In de Tweede Kamer was het met name drs. J. van den Doel, fractiespecialist van de PvdA voor volkshuisvesting, die hamerde op aantallen: het nieuwbouwprogramma móest gehaald worden. Daarin kwam verandering toen de PvdA zogenaamde huurombudsmannen aanstelde: partijmensen die in de oude stadswijken werkten en de problemen die ze daar tegenkwamen in de partij ter sprake brachten. De aanleiding voor het ontstaan van de huurombudsmannen was gelegen in het huurbeleid van minister Schut, vooral de voorstellen voor huurliberalisatie en -harmonisatie, waaronder (hogere en extra) huurverhogingen. Jonge socialisten (van PvdA, maar ook van PSP en CPN) gingen daarop adviezen aan huurders geven. Een aantal van deze huurombudsmannen maakte deel uit van de PvdA-werkgroep 'Huur en sanering'. De invloed van deze werkgroep binnen de partij werd steeds groter; ze kende leden die later belangrijke rol in de landelijke en gemeentelijke politiek, wetenschap en corporatiewereld zouden spelen (zoals Kombrink, Schaefer, Thomsen en Hamersma). Evenals de werkgroepen 'Vrede en veiligheid' en 'Bedrijfsdemocratisering', was ze gericht op democratisering en vernieuwing. Veel zittende PvdA-bestuurders (zoals wethouders) moesten er echter niets van hebben. Het verzet van de werkgroep Huur en sanering tegen de huurliberalisatie en tegen het sloopbeleid werd binnen de partij niet door iedereen gedeeld.¹⁴

Vanaf 1971 raakten de bewoners van de oude wijken als het ware rechtstreeks op het nationale politieke niveau vertegenwoordigd door de toetre-

ding van J.L.N. Schaefer tot de PvdA-fractie van de Tweede Kamer. Schaefer was afkomstig uit de Amsterdamse buurt de Pijp, waar hij met acties van een bewonersorganisatie veel publiciteit had weten te halen. Waar Van den Doel had gehamerd op aantallen, vroeg Schaefer nadrukkelijk aandacht voor de woontoestanden in de oude wijken en pleitte hij voor een veel krachtiger ter hand nemen van de stadsvernieuwing, het stopzetten van grootschalige saneringen en voor behoud en herstel.

Van groot belang was een interpellatie van Schaefer, midden in het debat over de regeringsverklaring van het herstelde kabinet-Biesheuvel, in augustus. Eerder in datzelfde jaar had minister Udink een forse huurverhoging – van 20% – aangekondigd. Schaefer en de werkgroep Huur en sanering, waarvan hij actief lid was, wilden daarover kritische moties indienen. Onder druk van Van den Doel maakte de PvdA-fractie de afspraak om dat niet te doen; Van den Doel stelde dat de PvdA het liberalisatiebeleid in principe ook zou uitvoeren als zij zelf in het kabinet zat. Toen er in de zomer van 1972 een kabinetscrisis was en tevens de eerste gevolgen van de huurliberalisatie en -harmonisatie duidelijk werden, stelde Schaefer voor om te interpelleren. De fractie ging akkoord. Udinks voorstellen, verwoord in diens *Nota Volkshuisvesting*, hadden inmiddels tot een storm van protest geleid (Van der Schaar, 1987:130). Udink bewaarde aan dit interpellatiedebat, dat tot in de nachtelijke uren doorging, geen prettige herinneringen; hij was volledig verrast (Udink, 1986:221). Schaefer bestookte hem met tal van vragen aan de hand van hele concrete gevallen in het land, die hem tijdens de vergadering werden aangegevoeld. Dat gebeurde via open telefoonlijnen met enkele huurombudsmannen, met Thomsen en Schaefer's fractiemedewerker Hofhuis in een coördinerende rol. Het debat werd rechtstreeks op televisie uitgezonden en zette Schaefer flink in de schijnwerpers. Kort daarna ging Schaefer op verkiezingstournee, daarin bijgestaan door wederom Thomsen en Hofhuis.¹⁵

De progressieve drie (PvdA, D'66 en PPR) behaalden de meerderheid in het nieuwe kabinet-Den Uyl, waarin Schaefer staatssecretaris voor stadsvernieuwing werd. 'Keerpunt' vormde daarmee ook het duidelijke keerpunt in de volkshuisvestings- en stadsvernieuwingspolitiek.

De betekenis van Schaefer is treffend verwoord door uitgerekend de exponent van de 'oude stroming' van het volkshuisvestingsdenken binnen de PvdA, Van den Doel:

Saneringsplannen riepen steeds meer verzet op bij de bewoners van de oude wijken. Jan Schaefer mobiliseerde op een bekwame wijze de bevolking tegen het bulldozercomplex en dwong de PvdA het roer om te gooien. Voortaan zou de woonkwaliteit niet meer worden verbeterd door meer nieuwe woningen te bouwen, maar door meer bestaande woningen te verbeteren. Het nieuwe beleid werd in Keerpunt vastgelegd en Jan Schaefer werd staatssecretaris.¹⁶

De tweede uitspraak in het kader verdient enige toelichting. Bewoners waren tot begin jaren zeventig nauwelijks een actor van betekenis in het landelijke volkshuisvestingsnetwerk. Zij vormden een diffuse, niet-georganiseerde categorie. Voorzover hun belangen vertegenwoordigd werden, gebeurde dat door politieke partijen en vakbonden. Schaefer gaf hun in zekere zin een stem in de nationale arena; hij kwam zelf uit hun midden voort en wist de taal van bewoners te verbinden aan die van politiek en bestuur. De steun van bewoners en zijn vermogen hun zorgen en belangen te articuleren gaven Schaefer in het Haagse ook een zekere morele zeggingskracht, een basis voor gezag.

Overigens ontstond uit de acties van de huurombudsmannen in 1972 het Nederlands Verbond van Huurders (NVH). Kort daarna, in 1973 zag het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) het levenslicht. Het LOS was min of meer spontaan ontstaan doordat vaak jonge, goed opgeleide lieden zich als vrijwilliger aanmelden om bewoners te adviseren over stadsvernieuwingplannen. Het ging om mensen van heel verschillende achtergrond, zowel qua professie (bouwkunde, maar ook keuringsartsen) als qua politieke affiniteit. In beide gevallen was de strategie van Thomsen (motor achter beide organisaties) om de werkzaamheden te institutionaliseren, te verankeren in een formele organisatie. Hij voorzag dat het werk anders zou verwateren zodra de PvdA in het kabinet zou komen.¹⁷

5.3.3 De omslag op gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau werd de omslag naar stadsvernieuwing-nieuwe-stijl niet overal op hetzelfde moment gemaakt. De gemeente Amsterdam wees al in haar *Nota Binnenstad 1968* op het belang van rehabilitatie, vanuit de gedachte dat behoud van de woonfunctie in belangrijke delen van de binnenstad wenselijk was.¹⁸ Toch aarzelden gemeenten lang om positief op de bewonerswensen te reageren, onder meer omdat de rijkssubsidieregelingen veel gunstiger waren bij sanering en reconstructie dan bij rehabilitatie. De verantwoordelijke wethouders in Amsterdam (Lammers) en Rotterdam (Jettinghof) wilden niet wijken.¹⁹ Tekenend voor de houding van gemeentebesturen tegenover inspraak is de uitspraak die Lammers (overigens zelf een 'Nieuw Linkser!') de bewoners van de Dapperbuurt in 1971 toevoegde: "Ik zou het m'n ambtenaren niet aan kunnen doen met U te moeten samenwerken."

- Door koppeling van (de oplossing voor) zijn 'eigen' vraagstuk aan een groot partijbelang, creëert Schaefer enorme (partij)politieke steun voor zijn beleid (en weet daardoor ook financiële middelen beschikbaar te krijgen).
- Door het gebruik van herkenbare, directe en confronterende taal, door slim gebruik van parlementaire mogelijkheden (interpellatie) en door benutting van zijn eigen politieke netwerk, weet Schaefer de steun van de bewoners van oude wijken te verwerven, die politiek te vertalen en zich op een invloedrijke positie te plaatsen. Daardoor worden bewoners een nieuwe actor in het volkshuisvestingsnetwerk op landelijk niveau.
- Door het bestaande beleid als pervers te presenteren creëert Schaefer de politieke leiding (al voor zijn aantreden) een klimaat voor verandering en hoge verwachtingen in het netwerk.

(Van Beijeren e.a., 1976:5-9) Nog in 1973 uitten de directeuren van Stadsontwikkeling van de vier grote steden in een gezamenlijke nota hun 'ernstige bezorgdheid' over de roep om verbetering van oude woningen en wijken en het verzet tegen afbraak. Zij stonden een krachtige, grootschalige aanpak voor: "De stadsvernieuwing dreigt door velerlei omstandigheden, waaronder met name die van financiële aard, het karakter te krijgen van het op bescheiden schaal verbeteren van woningen en het opvullen van gaten. Zou dit het geval zijn, dan leidt dat tot uitstel van de eigenlijke stadsvernieuwing en tot een verschuiving van de kernproblematiek naar een later tijdstip." Reconstructie en sanering stonden kennelijk nog hoog in het vaandel!²⁰

Bij een aantal gemeenten was vooral het jaar 1974 van belang voor de omslag; in dat jaar vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats, die in de grote steden op een grote winst voor de PvdA uitliepen. In Rotterdam verwierf deze partij zelfs een absolute meerderheid. Hoewel inmiddels al een Verordening Organisatie Stadsvernieuwing tot stand was gekomen, was het de nieuwe (PvdA-)wethouder drs. J.G. van der Ploeg die voor een radicale verandering in de opstelling van het gemeentebestuur ten opzichte van de bewoners zorgde. Zonder uitzondering willigde hij alle eisen die de bewonersorganisaties hadden opgesteld in. Hieronder was onder meer de eis dat in projectgroepen die per wijk de stadsvernieuwing aanpakken, zowel wijkbewoners als gemeenteambtenaren zitting zullen hebben, maar niet de woningeigenaren,

en dat de wijkbewoners in de meerderheid moeten zijn (Priemus, 1978a:48). In Rotterdam zouden nadien nog verschillende vernieuwende instrumenten van stadsvernieuwing geboren worden. Rotterdam liep behoorlijk voorop; in andere steden liet de omslag langer op zich wachten. Zo sleepte het gevecht tussen 'slopers' en 'verbeteraars' zich in Amsterdam nog enkele jaren voort en spleet zo-

wel de PvdA-fractie als het ambtelijk apparaat ('volkshuisvesting' versus 'stedelijke ontwikkeling') (Priemus, 1977; Priemus, 1978a:395; Hoogstraten en Langendijk (red.), 1994:28-30).²¹ De stad Den Haag liep in dit stadium achter.

■ De ontvankelijkheid voor beleidsverandering bij actoren op cruciale posities in het netwerk (grote steden) neemt toe, doordat daarbinnen gelijkgestemden op sleutelfuncties terecht komen.

5.4 Het beleidsproces in enge zin: eerste ronde (1968-1972)

De vorige paragraaf verraadt al dat de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid in belangrijke mate door toedoen van de politicus Schaefer tot stand is gebracht. Niettemin hadden de maatschappelijke en politieke signalen dat een andere benadering dan krotopruijing, sanering en reconstructie nodig was, al eerder tot beleidsveranderingen, hoe beperkt ook, aanleiding gegeven.

De start van het beleidsproces dat tot de beleidsomslag leidde, kan daarom al eerder gedateerd worden. De periode van 1968 tot het aantreden van Schaefer in 1973 is te beschouwen als een eerste ronde in het beleidsproces.

5.4.1 Aanzetten tot een ander beleid: rehabilitatie

Eind jaren zestig veranderde het denken over oude wijken. Op verzoek van de Tweede Kamer bracht minister Schut in 1968 de nota *De toekomst van het oude woningbestand* uit. Schut installeerde bovendien de 'Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie', naar haar voorzitter (de directeur-generaal van de volkshuisvesting) de Commissie-Schouten genoemd, die in 1971 haar eerste rapport *Stadsvernieuwing* liet verschijnen. Beide nota's gaven een analyse van de omvang van het oude woningbestand, knelpunten, oplossingsrichtingen en een aanduiding van de taken voor de betrokkenen. Men verwachtte veel van inschakeling van het particulier initiatief; met 'niet-hogere overheidsbijdragen' zouden daaruit grotere stadsvernieuwingsprestaties kunnen voortvloeien. Voor de overheid zag men een stimulerende, voorwaardenscheppende en aanvullende taak weggelegd, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente moest liggen. Zij zou het best in staat zijn in concrete gevallen de planologische keuzen te maken en was ook staatsrechtelijk gezien de 'meest gerede partij' om de stadsvernieuwing daadwerkelijk ter hand te nemen. Van de gemeente werd een voortrekkersrol verwacht. Het Rijk diende de voorwaarden te scheppen, waarbinnen de gemeenten hun taak zouden kunnen verrichten (wettelijk kader, verlenen van financiële steun, interdepartementale samenwerking). Voorzover de feitelijke ontwikkeling achterbleef bij de noodzakelijk geachte, zou het Rijk de planontwikkeling moeten stimuleren. Tot slot zag men onderzoek en het kritisch toetsen van plannen als taken van het Rijk.²²

De nota van 1968 wees op het belang van rehabilitatie. Bij rehabilitatie wordt de bestaande stedenbouwkundige structuur wel enigszins gewijzigd, maar dan vanuit het streven om het desbetreffende stadsdeel zoveel mogelijk zijn oorspronkelijke karakter te laten behouden of terug te geven. Als belangrijk bezwaar gold dat de 80%-regeling te uitdrukkelijk uitnodigde tot sloop en te weinig tot behoud van bestaande bebouwing; sanering bleek voor gemeenten financieel aantrekkelijker.²³ Het eind van de jaren zestig vormde een topperiode wat betreft het aantal gesloopte woningen. De Commissie-Schouten stelde rehabilitatie als methode aan sanering en reconstructie gelijk, en achtte een speciale bijdrageregeling voor rehabilitatie urgent.

Het was met name mevrouw drs. C. de Leve-Haagman, hoofd van de afdeling Sanering bij het DGVH, die deze gedachte vorm gaf. Vooral door haar inspanningen ontstond in 1972 de bepleite bijdrageregeling voor rehabilitatie.²⁴ De grote vraag was hoe particuliere eigenaren gestimuleerd konden

worden om hun woningen te verbeteren. Zij zullen niet investeren in hun woning als investeringen in de omgeving (omliggende panden, voorzieningen) achterwege blijven. Met de rehabilitatieregeling beoogde het DGVH gemeenten te stimuleren tot een planmatige, groepswijze verbetering van woningen in samenhang met wijkverbetering.²⁵ Staatssecretaris Buck trachtte rehabilitatie te bevorderen, maar stuitte tijdens zijn vele contacten met de wethouders van de grote steden op weerstand; zij hielden vast aan hun reconstructieplannen.²⁶ Rehabilitatie werd overigens vooral geschikt geacht voor oude woonwijken net buiten het stadscentrum ('in de luwte'), waarvan zeker was dat de woonfunctie behouden zou blijven. De reconstructiedoelstelling was ook op rijksniveau nog niet verdwenen.

Het bij het Rijk langzaam veranderende denken over krotten vloeide onder meer voort uit de aandacht voor woonhuismonumenten. Sommige oude woningen bleken wel degelijk waarde te bezitten, en restauraties van woonhuismonumenten bleken soms een enorme stimulans voor het herstel van een hele buurt. Vanaf ongeveer 1970 ontstond een innige samenwerking tussen het DGVH en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM). Restauraties werden door hen gezamenlijk gesubsidieerd volgens de 'kerstboomregeling', die bepaalde hoeveel elk der rijksdiensten moest bijdragen.²⁷ De afdeling Sanering kreeg een speciale Contactambtenaar Monumentenzorg (drs. R.C. Hekker).

5.4.2 Beginnende aandacht voor sociale aspecten

De cultuur van het DGVH was in overwegende mate woninggericht. Oude woningen en woonwijken werden vooral beoordeeld op hun bouw- en woon-technische kwaliteit. Men had minder oog voor sociale aspecten zoals de gehechtheid van bewoners aan woning en buurt, een mentaliteit die overigens ook elders bestond.²⁸ De overwegend technische achtergrond van de DGVH-ambtenaren zal hier mede oorzaak van zijn geweest. Toch kwam hierin enige verandering toen de afdeling Sanering contacten aanknoopte met het Ministerie van CRM op het gebied van maatschappelijk werk; CRM werd betrokken in de contacten met gemeenten over sanerings- en rehabilitatieplannen.

Ook de Commissie-Schouten erkende de sociale en economische binding van bewoners met hun oude, 19^e-eeuwse woonwijken. Zij constateerde dat deze bewoners bij sanering doorgaans worden verdreven, omdat na sloop van de bebouwing "of de huren dan wel de kosten van nieuwe bebouwing boven de draagkracht van de meeste van hen zullen liggen of geheel andere bestemmingen zullen worden gerealiseerd." Behoud en rehabilitatie zouden dit gedwongen vertrek helpen voorkomen: "De kwaliteitsverbetering van bestaande woningen zal een goede bijdrage zijn voor een evenwichtig huurpatroon." Opvallend is overigens dat de commissie wel oog had voor de betaalbaarheid, maar maatregelen om vervangende nieuwbouw voor de zit-

tende bewoners betaalbaar te maken hier eigenlijk uitsloot. Dit zou juist een belangrijk doel worden van het latere 'bouwen voor de buurt'! Zittende bewoners konden volgens de commissie echter alleen geholpen worden met verbetering, die ook nog 'met sobere eisen en eenvoudige middelen' moest worden bereikt. Overigens kon de commissie moeilijk anders adviseren; het beleid van de bewindslieden Schut en Udink was gericht op liberalisatie en terugkeer naar marktverhoudingen.

Zo vonden de sociale aspecten en bezwaren tegen sloop erkenning bij het DGVH, maar wel onder voorbehoud: het DGVH bleef wijzen op de noodzaak van afbraak van slechte en te kleine woningen.

5.4.3 Overbelasting van de afdeling Sanering: beleidsontwikkeling in het gedrang

De werklust van de afdeling Sanering was groot. Door de aantrekkende economie hadden ministeries, ook dat van VROM, grote moeite om gekwalificeerde medewerkers te werven. Uit een ruwe inventarisatie in mei 1972 door de Centrale Afdeling Organisatie van het ministerie bleek dat de bezetting van de afdeling Sanering zowel kwantitatief als kwalitatief onvoldoende was. Hierdoor was de afdeling niet in staat haar taken naar behoren te vervullen. Vooral aan bezinning en beleidsontwikkeling kwam de afdeling nauwelijks toe, terwijl dit juist zo nodig was vanwege de snelle ontwikkeling en actualiteit van het begrip stadsvernieuwing en de aanwezigheid van een aparte staatssecretaris (Buck). Analyse van het gevoerde beleid en evaluatie van de ervaringen die sinds 1963 met saneringsprojecten waren opgedaan, vonden niet plaats. De opbouw van benodigde informatie over sanering was nog een onontgonnen gebied. Mede daardoor, zo luidde de inventarisatie, kwam de stimulerende en regulerende taak in het kader van de stadsvernieuwing onvoldoende tot ontwikkeling. Ook een gebrek aan interne delegatie droeg hieraan bij; mevrouw De Leve-Haagman trok de beleidsontwikkeling sterk naar zich toe.²⁹

De hoge werklust werd onder meer veroorzaakt door het toenemend aantal contacten met gemeenten in het kader van de saneringsplannen. Van de afdeling Sanering werd een stimulerende rol verwacht; onderuitputting van de begrote middelen voor stadsvernieuwing dreigde. Gemeenten, met name de grote steden waarvoor de saneringsbijdragen bedoeld waren, hadden grote moeite om hun plannen gereed te krijgen.³⁰ De werklust had verlicht kunnen worden door een grotere delegatie aan de HID's. In de ogen van mevrouw De Leve – maar ook volgens de dienstleiding – leefde de problematiek van sanering en reconstructie echter onvoldoende bij de HID's, was de kwalitatieve bemanning van de HID-kantoren onvoldoende, konden de HID's decentraal de prioriteit niet goed overzien en liepen de maatstaven die de HID's hanteerden bij de beoordeling van plannen te zeer uiteen.³¹ Bovendien bestond nog nauwelijks ervaring op dit gebied, zodat de 'techniek' voor delegatie (duidelijke

normering) ontbrak, en was er onzekerheid over de financiële consequenties. Daarom hield men de planbeoordeling liever centraal.³²

5.4.4 Geen duidelijke visie bij de ambtelijke leiding

Niet alleen bij de afdeling Sanering, maar ook op directieniveau kwam de beleidsontwikkellende taak in het gedrang. Onder de voortdurende druk uit de Tweede Kamer om het nieuwbouwprogramma te halen, was de ambtelijke top overbelast met uitvoerende werkzaamheden. Voorts had de leiding in de periode 1968-1972 te kampen met verscheidene personele wisselingen, lagen de persoonlijke verhoudingen niet altijd even goed en was er sprake van verkoking. De gemiddelde leeftijd was hoog, en de meeste topambtenaren, ook de HID's, behoorden tot de mensen van het eerste uur. Mensen die het DGVH van nabij meemaakten, schrijven haar een 'wederopbouwmentaliteit' toe: vooral gericht op uitvoering, technisch-economisch ingesteld, met een grote daadkracht. Onder deze omstandigheden was er weinig tijd voor bezinning op maatschappelijke ontwikkelingen. Het ontbrak het DGVH aan een duidelijke strategieontwikkeling door de top.³³ Voorzover een dergelijke strategieontwikkeling wèl aanwezig was, betrof dat vooral het huur- en subsidiebeleid. Floor, daarin gesteund door Udink, was druk doende met de ontwikkeling van het systeem van dynamische kostprijsuren. Schouten had zich wèl geconcentreerd op de stadsvernieuwing, maar werd in 1972 als directeur-generaal door Floor opgevolgd.

Eind november 1972 beraadde de DGVH-top zich op het standpunt dat het DGVH 'vooral over vervanging en verbetering' moest innemen in het licht van de verkiezingsprogramma's en vooruitlopend op de komst van een nieuwe staatssecretaris. "Er zou duidelijk in visie en organisatie een derde front geopend moeten worden, gericht op vervanging en verbetering."³⁴ Ir. G. Oranje, net aangesteld als hoofd van de afdeling Bouwontwerp, wees op de noodzaak zich 'nu reeds' te bezinnen op de problematiek van de oude steden; de grootste fout zou zijn om niets te doen! De Cler moest tegenwicht bieden aan de kennelijk binnen de top levende gedachte dat verbetering een 'modeverschijnsel' zou blijken.³⁵ Ir. A.O. Schuil, decennialang hoofd van de afdeling Technisch Onderzoek, achtte een rigoureuzer saneringsbeleid nodig met als argument dat nieuwe woningen naar verwachting relatief goedkoper zouden worden.³⁶ Er bestond nauwelijks een coherente DGVH-visie op de stadsvernieuwing. De opvattingen waren verdeeld.

Bij de leiding van de RPD ging de aandacht vooral uit naar de uitwerking van de *Tweede nota Ruimtelijke Ordening*, met name het groeikernenbeleid; zij bemoeide zich niet erg intensief met de stadsvernieuwing. Voorzover er wel discussie over plaatsvond, was dat niet zozeer een strijd tussen 'slopers' en 'verbeteraars', maar een debat in stedenbouwkundige en planologische termen.³⁷ De meerderheid binnen de RPD, huldigde de opvatting dat de moderne

kwaliteit van de stad voorop diende te staan en dat daarvoor radicale ingrepen nodig waren (reconstructie). De directeur en medewerkers van de directie Infrastructuur en Stadsreconstructie waren daarentegen van mening dat de bestaande kwaliteiten van de stad behouden moesten blijven.

5.4.5 Balans

Voorzover begin jaren zeventig een strategische bezinning op stadsvernieuwing en woningverbetering plaatsvond, gebeurde dat niet zozeer in de ambtelijke DGVH-top, maar bij de directie Stedebouw en Sanering, de afdeling Stadsreconstructie van de RPD, in de Commissie-Schouten (die later overging in de Commissie-Floor), het overleg tussen de direct betrokken ambtenaren met de staatssecretaris, en elders. Door de grote werklust, een geringe personeelsbezetting en beperkte interne delegatie kwam de beleidsontwikkeling moeilijk van de grond. Maatschappelijke en politieke signalen werden wel onderkend, maar de subsidies voor woningverbetering bleven, ondanks enige verhoging, ontoereikend. Van het huur- en subsidiebeleid als geheel bleef een sloopbevorderende werking uitgaan.

Toch bestond bij het Ministerie van VROM een beginnende aandacht voor sociale aspecten, voor behoud en verbetering. Via een subsidieregeling voor rehabilitatie trachtte het DGVH gemeenten aan te sporen tot de gebiedsgewijze verbetering van particuliere woningen in oude wijken, maar stuitte daarbij onder meer op weerstand van gemeentebesturen. Ondanks bewonersverzet hielden de wethouders van de grote steden lang vast aan hun oorspronkelijke reconstructieplannen. Er waren gemeenteraadsverkiezingen in 1974 voor nodig – met een forse winst voor de PvdA -, om de gemeenten duidelijk voor verbetering te laten kiezen. Op rijksniveau zou het vooral Schaefer zijn die de stadsvernieuwing-nieuwe-stijl een impuls gaf en voor het doorzetten van de beleidsomslag zorgde.

- 'Burden of the past': de last van het verleden biedt een beleidsraam en een 'sense of urgency' waardoor (radicale) verandering mogelijk wordt.
- Schaefer benut de politieke crisis om bij cruciale actoren in het netwerk een 'sense of urgency' te creëren, waardoor de kans op verandering toeneemt.

5.5 Het beleidsproces in enge zin, tweede ronde (1973-1977)

5.5.1 Jan Schaefer: confrontatie met de bestaande organisatie

Op 11 mei 1973 werd Jan Schaefer de nieuwe staatssecretaris voor stadsvernieuwing. Zijn achtergrond week duidelijk af van die van andere bewinds-

lieden. Hij was banketbakker van professioneel, was snel opgeklommen in de vakbond en kon enorm fel discussiëren. Zijn aanvankelijke lidmaatschap van de CPN had hij verruild voor dat van de PvdA, waar Nieuw Links in opkomst was. Intussen was Schaefer ook actief geworden in Werkgroep de Pijp, waar hij hielp bij het opzetten van een wijkcentrum en tegen het gemeentelijke saneringsbeleid ageerde. De werkgroep stond enorm in de publiciteit en Schaefer's ster rees snel. In 1971 werd hij lid van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer.

Tekenend voor Schaefer was zijn onverschilligheid tegenover titels, opleidingsniveau en hoge posities. Geheel in overeenstemming hiermee was Schaefer's karakteristieke uiterlijk: dik en stevast gekleed in spijkerpak, al dan niet in combinatie met een leren vest. Schaefer hield niet van theoretiseren, maar van daadkracht. Zijn overbekende adagium luidde: 'In gelul kun je niet wonen'. Hij toonde zich een sterk voorstander van behoud en verbetering van woningen en buurten, ook al moest dat veel kosten. Hij benadrukte de sociale aspecten en haalde zijn ideeën bij de gewone man rechtstreeks uit de oude wijken.

De komst van Schaefer veroorzaakte onder de ambtelijke leiding een flinke cultuurschok. Zijn taalgebruik, omgangsvormen, kleding, opleiding en denkbeelden weken nogal af van die van de meeste ambtenaren. In de Tweede Kamer had hij enorm tegen het beleid van Udink en Buck geageerd en daar de indruk gekregen dat de macht op het ministerie in handen was van de ambtenaren. De nieuwe bewindslieden Gruijters, Van Dam en Schaefer hadden,

■ Door het aanstellen van semi-politieke secretarissen weet de politieke leiding ontwikkelingen in het politieke, ambtelijke en beleidsnetwerk voortdurend te sonderen en haar afhankelijkheid van het zittende ambtelijk apparaat te beperken.

evenals het gehele kabinet-Den Uyl, het voornemen het beleid grondig te veranderen. Wederzijds – tussen bewindslieden en ambtelijke top – was het wantrouwen aanvankelijk groot. De drie creëerden daarom het fenomeen van een soort politieke secretarissen, mr. R. Bekker en mr. H.F.M. Hofhuis, formeel werkzaam voor het Bureau van de Secretaris-Generaal. Bekker werkte daar al vanaf 1970, maar Hofhuis – Schaefer's fractiemedewerker

in de Kamer – was met Schaefer meegekomen. Deze secretarissen onderhielden contacten met de buitenwereld, met name met kamerleden, en waren ook aanwezig bij de besprekingen tussen bewindslieden en ambtelijke top.³⁸

Met Schaefer kwamen diens ideeën over de doeleinden van stadsvernieuwing het ministerie binnen. Van 'steun verwerven' was geen sprake; Schaefer overdonderde, sloeg met zijn vuist op tafel en trotseerde zijn tegenstanders, ongeacht hun rang. Hij lette op mensen die het met hem eens waren. Net als Van Dam had Schaefer weinig respect voor de formeel-hiërarchische lijnen; dat botste met de cultuur van het DGVH waar nogal sterke hiërarchische verhoudingen bestonden. Hoewel het negeren van de formele regels nadelen

kent, kan het ook zaken versnellen en dat was precies wat Schaefer wilde; aan traagheid had hij een grote hekel. Schaefer ging inductief te werk: "Ik hou er van om aan de hand van concrete gevallen het beleid te vormen."³⁹ Hij maakte geen beleid, hij deed beleid'.⁴⁰ Schaefer liep over van energie, delegerde weinig en bemoeide zich ook met detailzaken.

Tegelijk was Schaefer politiek uiterst sensitief: hij had goede politieke relaties en wist het politieke spel te spelen. Zo legde hij een voorlichtingsbrochure over de stadsvernieuwing ooit voor commentaar aan Vonhoff, prominent lid van oppositiepartij VVD, wat men in de gepolariseerde tijd van toen niet zou verwachten.⁴¹ Voor zijn ambtenaren was het daarom niet alleen op grond van de formele regel van ambtelijke loyaliteit, maar ook om praktische redenen raadzaam zich coöperatief jegens hem op te stellen. Wie dat in dergelijke omstandigheden niet doet, riskeert het risico op een zijspoor gezet te worden.

Vrijwel onmiddellijk na zijn aantreden wijzigde Schaefer de richtlijnen aan de inspecteurs van Volkshuisvesting (HID's) en van Ruimtelijke Ordening voor de beoordeling van gemeentelijke aanvragen om een bijdrage op basis van de 80%-regeling (sanering en reconstructie). In een aanvullende richtlijn liet hij de volgende vragen opnemen:

- worden er huizen gesloopt?
- zo ja: hoeveel?
- : van welke kwaliteit?
- is er overleg geweest met de bewoners?
- zo nee: waarom niet?
- wat komt in de plaats van de afgebroken woningen?

Herhuisvesting:

- hoe past dit in de stedelijke ontwikkeling?
- indien er nieuwbouw plaatsvindt:
 - voor wie is die bestemd?
 - welke huren komen er uit?

Ten aanzien van verbeteringsplannen zou ik graag informatie ontvangen omtrent de volgende punten:

- is er overleg geweest met de bewoners?
- zo ja: in welke vorm?
- : welke resultaten?
- zo nee: waarom niet?
- wat zijn de verbeteringskosten?
- wat bedraagt de huur na verbetering?⁴²

In een notendop staan hier de veranderde opvattingen over de doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid: prioriteit voor verbetering boven sloop, voorrang voor de zittende bevolking, inspraak voor bewoners en betaalbare huisvesting. Deze instructies waren een poging van Schaefer om deze doel-

■ Door directe bevelen en confrontatie maakt Schaefer binnen het ministerie duidelijk dat hij een radicale beleidsverandering wil. Hij paart dat aan een grote politieke sensitiviteit, wat de kosten van niet-werken aan zijn beleid aanzienlijk verhoogt.

einden in heel concreet, op de uitvoering gericht beleid te vertalen.

5.5.2 Een nieuwe taakopvatting: activering van het veld

Het beleid van Schaefer was erop gericht de stadsvernieuwing enorm te stimuleren. Het DGVH zou onder hem – veel meer dan voorheen – een activerende rol vervullen. Zij moest de actoren in het veld – gemeenten, particuliere eigenaren en verhuurders, bewoners, bouwbedrijven – ertoe aanzetten hun activiteiten in de richting van behoud en verbetering bij te stellen en daadwerkelijk met plannen te komen. Geld was er voldoende; stadsvernieuwing genoot hoge politieke prioriteit. Door de introductie van de dynamische kostprijsuren in 1975 werden nieuwbouwsubsidies naar de toekomst verschoven. Bovendien hoefde het ministerie door de verlaging van het nieuwbouwprogramma van woningwetwoningen na 1974 minder rijksleningen te verstrekken. Door dit alles ontstond extra ruimte op de begroting. Dankzij goede contacten met Den Uyl en Duisenberg (Financiën) wist Schaefer een deel van deze ruimte voor stadsvernieuwing te reserveren. Ook de sterk toenemende aardgasinkomsten van de regering hielpen daarbij; het kabinet-Den Uyl zette die in om extra overheidsuitgaven te financieren, mede vanuit een keynesiaans beleid om de economische groei te stimuleren (De Kam, 1997; Ministerie van Financiën, 2005).⁴³ Gaf het Ministerie van VROM in 1970 nog fl. 200 miljoen aan stadsvernieuwing uit, in 1976 was dat opgelopen

tot f800 miljoen (Bussink, 1980:45). Van belang was ook de MICOSTA, de Ministeriële Commissie Stadsvernieuwing, die in september 1975 werd ingesteld. Deze commissie bestond uit de minister-president, de ministers van Binnenlandse Zaken, VROM en Verkeer en Waterstaat, en de staatssecretarissen van Economische Zaken, CRM, Binnenlandse

■ Schaefer benut zijn politieke netwerk om cruciale hulpbronnen (financiële middelen, afstemming procedures) van andere departementen te mobiliseren.

Zaken en Financiën. Uit de zware bemanning blijkt het grote politieke belang dat men aan de stadsvernieuwing hechtte.⁴⁴

De grote opgave was om gemeenten ertoe te bewegen plannen te ontwikkelen die ze zo snel mogelijk bij het DGVH moesten indienen, zodat de op de begroting gereserveerde gelden voor stadsvernieuwing konden worden 'weggezet'. Schaefer zelf gaf het voorbeeld. Waar Buck via overleg had getracht gemeenten tot rehabilitatieplannen aan te zetten – als voormalig wethouder respecteerde hij gemeentelijke autonomie – ging Schaefer ruwer te werk. Hij trok gemeentebestuurders de oude wijken in en bracht hen met bewoners in contact. Hij wees hun tevens op de subsidiemogelijkheden en op manieren om omslachtige procedures te vermijden. In 1975 maakte Schaefer een 'stadsverbeteringstrektocht' langs 23 gemeenten onder het motto: 'Als

iets nú al kan, begin er dan vast aan.⁴⁵ Soms deed hij de gemeenten ter plekke toezeggingen. Ook hechtte hij zeer aan duidelijke voorlichting over wat gemeenten van het Rijk konden verwachten. Op zijn initiatief verscheen het boekje *Vernieuwdestad* met een overzicht van alle subsidieregelingen.⁴⁶

Door zijn bezoeken aan wijken en buurten praktiseerde Schaefer letterlijk de strategie van 'management by walking around'. Dat ging vergezeld van een krachtig 'management by speech': gemeentebestuurders wist hij van repliek te dienen. De burgemeester van Den Haag merkte daarover op: "Je zou hem eens mee moeten maken als ie met zijn opposenten praat, de gemeentebesturen. Hij glijdt als een paling door de boter. Zo'n man hoeft ook helemaal geen pak aan te hebben – je ziet het zo, het is een geboren regent." (De Rijk, 1976:9)

Maar praten en activeren alléén waren onvoldoende. Daarnaast moesten zowel het beleidsinstrumentarium als de departementale organisatie op de nieuwe stadsvernieuwingstaak worden ingesteld; innovatie was geboden.

- Door zich op concrete (uitvoerings)gevallen te richten en daarvoor praktische oplossingen te zoeken, reikt Schaefer cruciale actoren bruikbare handelingsperspectieven aan, waardoor zij tot medestanders van de beleidsverandering worden.

- Door sleutelactoren in de uitvoering met elkaar te verbinden en elkaars taal te doen verstaan (bemiddeling bij interactie), vergroot Schaefer de kans op een gedeelde probleemperceptie.
- Zowel in de politiek als uitvoering is sprake van verdeeldheid en radeloosheid ten aanzien van doel en aanpak van de stadsvernieuwing. Door een duidelijke inhoudelijke visie uit te dragen, die bovendien politiek en uitvoering verbindt, mobiliseert Schaefer steun bij sleutelactoren in diverse geledingen van het netwerk (politiek, uitvoering, departement).

5.5.3 Organisatorische innovatie: stadsvernieuwingsconsulenten en Ideeëncentrale

Schaefer had weinig vertrouwen in het vermogen van de DGVH-organisatie om het nieuwe beleid uit te dragen. Hij wantrouwde vooral de technisch georiënteerde HID's, die vanuit een sterk kostenbesef geneigd waren om prioriteit aan nieuwbouw te geven. Schaefer stelde daarom meteen de functie van stadsvernieuwingsconsulent in. Deze consulenten zouden de 'ogen en oren van de bewindsman in het veld' (de standaardtypering van de HID's!) moeten zijn, met directe toegang tot Schaefer. De eerste van hen, W. Revet, hoofd van de afdeling Woningverbetering bij de NWR, werd door Schaefer persoonlijk aangesteld. Als kamerlid had Schaefer Revet, die hij kende van een PvdA-congres, regelmatig om adviezen over woningverbetering gevraagd. Samen hadden zij allerlei woningverbeteringsprojecten bezocht. Naast Revet werden nog twee andere consulenten, A.J. Kuiper en C.A. van Someren, aangetrokken – via een 'normale' sollicitatieprocedure overigens.⁴⁷

Schaefer stelde de stadsvernieuwingsconsulenten aan om in de tijd waarin sloop voorop stond, de weerstand tegen woningverbetering en tegen inspraak onder gemeenten, corporaties, maar ook onder DGVH-ambtenaren en HID-

medewerkers weg te nemen. De consultants waren veel in het land, gaven voorlichting over de aanpak van stadsvernieuwing en woningverbetering, adviseerden over de toepassing van de diverse subsidieregelingen en behandelden klachten van bewoners over het functioneren van corporaties, gemeenten en HID's. Minstens zo belangrijk was dat de consultants praktische inzichten en ervaringen het ministerie binnenbrachten, die bij de ontwikkeling van een beleidsinstrumentarium gebruikt konden worden. Evenals

- Door de aanstelling van 'boundary spanners' weet de politieke leiding informatie uit verschillende delen van het netwerk effectief te verbinden en leerprocessen te bevorderen.
- Door organisatorische redundantie ('bypasses') haalt Schaefer uitvoeringsinformatie en andere probleempercepties het departement in, waardoor cognitieve fixaties en bestaande denk- en werkpatronen worden doorbroken.

de hiervoor genoemde 'politieke secretarissen' vervulden de stadsvernieuwingsconsultanten zo de rol van 'boundary spanner': zij verbonden als het ware verschillende 'werelden' met elkaar, die van de uitvoeringspraktijk en die van het departement (zie ook subparagraaf 2.6.3).

Ook voor de instelling van de Ideeëncentrale Stadsvernieuwing lag het initiatief bij Schaefer.⁴⁸ De gedachte werd uitgewerkt door ir. J. Arink, samen met onder anderen Revet. Arink, afkomstig van de Provinciale Planologische Dienst in Zuid-Holland, was sinds eind 1973 werkzaam bij de Directie Stedebouw en Sanering, toegevoegd aan De Cler. Een goede

aanpak van de stadsvernieuwing vroeg volgens Arink allereerst om het doorzichtiger maken van het stadsvernieuwingsproces en in de tweede plaats onder meer om kennisoverdracht. Een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing zou de her en der beschikbare informatie moeten ordenen en ter beschikking stellen aan alle belanghebbenden bij de stadsvernieuwing. Arink stelde een matrixachtige constructie voor 'om het gehele apparaat te betrekken bij deze taken'. Wel moest de Ideeëncentrale een vaste kern of secretariaat krijgen. Als hoofd werd mevrouw ir. P. Haberer aangetrokken.

De beoogde informatieverzameling kwam in 1975 goed op gang; zowel gemeenten als bewonersgroeperingen deden regelmatig verslag van hun ervaringen bij de voorbereiding en uitvoering van stadsvernieuwingsplannen. Via zogenaamde proeftuinen in zes aangewezen gemeenten zocht de Ideeëncentrale naar methoden om de stadsvernieuwing aan te pakken. Zij had vooral oog voor de sociale aspecten van de stadsvernieuwing: in rapporten met titels als 'Samen staan we sterk' en 'Buurtvernieuwing' verkende de Ideeëncentrale – in samenwerking met CRM – de mogelijkheden van bewoners om georganiseerd invloed te krijgen op hun situatie en propageerde de buurtaanpak. De medewerkers van de Ideeëncentrale waren zelf actief bij het uitdragen van de onderzoeksresultaten; de Centrale Afdeling Voorlichting was hiervoor onvoldoende toegerust. Zij stonden op beurzen, deelden folders uit en lieten vanaf 1976 het blad *Berichten over stadsvernieuwing* verschijnen.⁴⁹

De stadsvernieuwingsconsulenten en de Ideeëncentrale waren organisatorische hulpconstructies waarmee Schaefer probeerde zijn beleid binnen, maar ten dele ook langs het DGVH, uit te voeren. Volgens Arink waren de DGVH-top noch de onderzoeksafdelingen voldoende in staat de functie van denktank, waaraan bij een zo nieuwe opgave dringend behoefte bestond, te vervullen. Het stadsvernieuwingsbeleid moest het daarom hebben van de ideeën die de consulenten binnenbrachten en die bij de Ideeëncentrale verzameld werden. Het idee van de beleidsinnovatieve eenheid die de Ideeëncentrale moest zijn, strandde uiteindelijk op het feit dat de andere ambtenaren bij de inmiddels gevormde directie Stadsvernieuwing te druk waren met hun eigen problemen, zodat zij de ontwikkelde ideeën niet konden (of wilden?) oppakken. Met het vertrek van Haberer in 1979 verloor dit organisatieonderdeel snel aan betekenis.⁵⁰

- Door actieve koppeling van politiek-bestuurlijke netwerken op landelijk niveau aan (politieke) uitvoeringsnetwerken op stedelijk niveau ontstaat een wederzijds leerproces, waardoor het vraagstuk opnieuw wordt 'geframed' en er korte lijnen tussen beleid en uitvoering ontstaan.
- Schaefer richt de aandacht en interactie op die plekken waar de innovatie zit en zorgt ervoor dat de uitkomsten daarvan worden benut.
- De politiek-ambtelijke leiding werkt aan de zichtbaarheid van acties en resultaten, waardoor in brede kring steun voor het nieuwe beleid ontstaat en actoren actief worden.

5.5.4 Oprichting van een projectorganisatie: de directie Stadsvernieuwing

Een volgende belangrijke organisatorische vernieuwing was de instelling van een aparte directie Stadsvernieuwing, die samenviel met de grootscheepse reorganisatie per 1 april 1975. Al vanaf begin jaren zeventig was een bezinning op taken en organisatie van het DGVH aan de gang. Onder de voorgestelde maatregelen bevond zich een 'versterkte aanpak van de stadsvernieuwing door instelling van een directie Stadsvernieuwing'.⁵¹ Ondanks het motief van organisatorische doelmatigheid, was de instelling van een nieuwe directie vooral bedoeld om staatssecretaris Schaefer een eigen deel van het apparaat te geven.⁵² Tekenend voor de nieuwe benadering was wel dat het woord 'sanering' geschrapt werd; met de komst van Schaefer was die term taboe geworden. Na overleg met Schaefer gaf directeur-generaal Floor Arink de opdracht de inrichting van de nieuwe directie voor te bereiden. Hoewel Arink in 1973 eigenlijk had gesolliciteerd naar de functie van HID in de provincie, had Floor hem gevraagd zich voor te bereiden als mogelijk leidinggevende op het terrein van stadsvernieuwing en woningverbetering, dat versterking behoeft.⁵³ In april 1975 werd Arink directeur Stadsvernieuwing. De Cler werd plaatsvervangend inspecteur-generaal, omdat het staatstoezicht versterking behoeft. Bovendien speelde hij als stedenbouwkundig adviseur een belangrijke rol bij het uitdragen van Schaefer's beleid.⁵⁴

Volgens Arink was de start van de nieuwe directie 'niet bepaald flitsend'. Ten eerste waren er problemen bij de bemensing: geen van de andere direc-

ties was bereid een of meer van haar meest ervaren mensen af te staan. De directie Stadsvernieuwing bestond daarom nagenoeg uitsluitend uit de medewerkers van de voormalige afdeling Sanering. Juist dáár was de beleidsontwikkeling echter onvoldoende uit de verf gekomen, door werklust en gebrek aan delegatie. Van een coherente eenheid was geen sprake. De diversiteit aan medewerkers was groot (oude en jonge, al lang of nog maar net in DGVH-dienst), evenals de verscheidenheid aan opvattingen over hoe de stadsvernieuwing moest worden aangepakt. Ook persoonlijke spanningen speelden een rol. De onverwachte aanstelling van Arink door Floor als

■ Door het creëren van een 'eigen' directie beperkt Schaefer zijn afhankelijkheid van de ambtelijke leiding en zijn collegabewindslieden en vergroot hij zijn invloed op het ambtelijk apparaat en het beleid.

plaatsvervangend directeur naast De Cler, leek een affront in de richting van mevrouw De Leve-Haagman. Zij was als hoofd van de afdeling Sanering de direct verantwoordelijke voor het stadsvernieuwingsbeleid. Arink werd vervolgens directeur, een positie die ook zij mogelijk had kunnen bekleden. Bovendien konden Schaefer en mevrouw De Leve-Haagman niet goed met elkaar overweg. Hun achtergrond verschilde sterk; mevrouw De Leve-Haagman was lid van de VVD, hoog opgeleid en wenste als afdelingshoofd gerespecteerd te worden. Een goede communicatie tussen beiden bleek niet mogelijk.⁵⁵

tergrond verschilde sterk; mevrouw De Leve-Haagman was lid van de VVD, hoog opgeleid en wenste als afdelingshoofd gerespecteerd te worden. Een goede communicatie tussen beiden bleek niet mogelijk.⁵⁵

5.5.5 Jong en ongeregeld: een nieuwe werkwijze

Ook cultuur en werkwijze veranderden. De externe oriëntatie nam sterk toe door de aanstelling van stadsvernieuwingsconsulenten en van een aantal nieuwe, jonge mensen; Weggemans gebruikt het beeld van een 'duiventil'. Sommige van deze jonge mensen kwamen rechtstreeks van de universiteit, waar de omslag in het denken over wonen zich al eerder had voorgedaan. Deze universitaire verandering begon ook door te werken binnen het DGVH.⁵⁶ Het waren voor een deel dezelfde studenten die aan de kant van de bewoners tegen de sloopplannen hadden geprotesteerd. Een aantal van hen onderscheidde zich door kleding en haardracht van de zittende DGVH-ambtenaren. Zij hadden vooral gemeen dat ze door leeftijd en werkervaring flexibeler waren en inzagen dat aan de basis (gemeente, bewonersorganisatie, corporatie) een andere werkwijze nodig was om de stadsvernieuwing van de grond te krijgen. Zo ontstond ook door recrutering een andere manier van denken over de aanpak van de stadsvernieuwing. Overigens moesten de nieuwe medewerkers elkaar inwerken; voor personele begeleiding bestond, gezien de toenemende hoeveelheid werk, geen capaciteit. De toestand bij de afdeling Sanering en bij de beginnende directie Stadsvernieuwing was al met al nogal chaotisch: jonge mensen zonder enige ervaring werkten samen met oudere mensen die ook niet precies wisten hoe de stadsvernieuwing-nieuwe-stijl moest worden aangepakt.

Door de constante druk van Schaefer tot actie volgden vooral de jonge ambtenaren niet altijd de formeel-hiërarchische lijn. Schaefer had haast; zijn opdracht aan de ambtenaren was min of meer: ‘vandaag bestellen, morgen afleveren’. Notities werden daarom soms via het Bureau Secretaris-Generaal, waar Bekker en Hofhuis als secretarissen werkten, direct aan Schaefer toegezonden. Op basis van deze notities nam Schaefer soms beslissingen zonder de directeur Stadsvernieuwing of de directeur-generaal daarover te raadplegen.⁵⁷

Het mechanisme achter het effect van het hoge werktempo van Schaefer was dat voorstanders sterk geactiveerd werden. Wie dezelfde inhoudelijke overtuiging heeft en ziet dat er iemand op een invloedrijke positie zit die actie en resultaten wenst en daartoe ook het (strategisch) vermogen heeft, denkt als het ware zijn ‘winst’ snel te kunnen incasseren en is bereid er enthousiast en voortvarend aan mee te werken. Zo ontstaat een stroom van medestanders van de beoogde verandering. Op tegenstanders komen een constante druk en een hoog werktempo echter over als een irritant ‘frapper toujours’, waardoor zij in een voortdurend negatieve houding zitten en uiteindelijk afhaken, niet meer meedoen. Dit mechanisme lijkt ook in het geval van Schaefer een rol gespeeld te hebben.

Tot de nieuwe werkwijze behoorden ook simulatiespellen. Zo speelden Schaefer en enkele ambtenaren in het opleidingscentrum van het Nationaal Vakverbond een rollenspel waarin de onderhandelingen over de stadsvernieuwingplannen in de denkbeeldige gemeente ‘Slopersvoort’ (!) werden nagebootst; Schaefer was burgemeester, zijn rechterhand Bekker bekleedde de functie van staatssecretaris.⁵⁸

- Door de aanstelling van nieuwe, jonge personen dringen nieuwe inzichten het ministerie binnen, waardoor probleemdefinities, oplossingsrichtingen en werkwijzen veranderen.
- Door een hoog werktempo en constante druk activeert Schaefer medestanders (binnen en buiten het ministerie), waardoor dynamiek ontstaat die de gewenste verandering op gang brengt.

5.5.6 Vernieuwing van het beleidsinstrumentarium

Naast de organisatie moest tevens het beleidsinstrumentarium worden aangepast. De directie Stadsvernieuwing zag het als haar taak om partijen in het veld, met name gemeenten, terzijde te staan bij het realiseren van hun stadsvernieuwingplannen. Op technisch gebied ontwikkelde de directie een handleiding voor bouwen in ‘open gaten’ en een beoordelingsmethodiek voor woningverbetering.⁵⁹ Voorts was onder Buck al een aanvang gemaakt met de voorbereiding van een Wet op de Stadsvernieuwing, die gemeenten een groter aantal bevoegdheden moest geven, zoals een voorkeursrecht bij de aankoop van onroerend goed en grotere onteigeningsmogelijkheden. Ook onder Gruijters, Van Dam en Schaefer werd er hard aan gewerkt. De totstandkoming

verliep echter uiterst moeizaam; pas in 1985 werd de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing van kracht. Elders is dit proces uitvoerig beschreven (zie o.a. Ten Heuvelhof, 1987).⁶⁰

Subsidies en huurregimes: sterke druk van onderop

Voor de feitelijke stadsvernieuwing is echter vooral het financiële instrumentarium van belang geweest, in combinatie met het huurbeleid. In de *Nota Huur- en subsidiebeleid 1974* gaven de bewindslieden de politieke kaders aan. Nieuwbouw diende door objectsubsidieëring voor modaal betaalbaar te zijn. Woonlasten konden verder verlaagd worden met de individuele huursubsidie. Voor woningverbetering gold dat de huur ná verbetering gelijk moest zijn aan de oude huur vermeerderd met een 2,5% huurverhoging over de verbeteringskosten. Het exploitatietekort moest in geval van woningwetwoningen met rijkssubsidies worden gedekt. Voor woningen in de voorraad zou voorts – onder Van Dam – gewerkt gaan worden aan een puntenstelsel, als basis voor de huurharmonisatie: het latere woningwaarderingssstelsel. Tussen Van Dam en Schaefer bestond een groot conflict over de vaststelling van de huren. Schaefer stelde de huurprijzen na woningverbetering vast. Van Dam was verantwoordelijk voor de Huurprijzenwet Woonruimte.⁶¹

Voor nieuwbouw in stadsvernieuwingengebieden ontstonden onder druk van vooral de grote steden de bijzondere huurregimes van garantiehuren en vergelijkingshuren. Zij zouden de handhaafbaarheid van subsidieregelingen danig op de proef stellen. Zij beoogden de onzekerheid bij zittende bewoners over de hoogte van de huren bij vervangende nieuwbouw – belangrijke oorzaak van de trage gemeentelijke planvorming – weg te nemen. Vaststelling van de nieuwbouwhuren op grond van de Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen (BGSN) 1975 vond pas plaats als de uiteindelijke stichtingskosten bekend waren. De huursubsidie zou de woonlasten voor bewoners draaglijk kunnen houden, maar de onzekerheid over het voortbestaan van de huursubsidie deed bewoners aarzelen om met de plannen voor nieuwbouw in stadsvernieuwingengebieden in te stemmen.

Hier wreekten zich de vele afhankelijkheden in de stadsvernieuwing. Het versnipperde eigendom in oude wijken plaatste de gemeente ten opzichte van bewoners en verhuurders in een afhankelijke, zwakke positie. Zij had onvoldoende instrumenten om hen tot investeren in woningverbetering dan wel sloop/nieuwbouw te bewegen. Een voorkeursrecht zou de gemeente daarbij enorm kunnen helpen, maar het voorstel daartoe van de ministers Gruijters (VRO), Van Agt (Justitie) en Van der Stee (Financiën) strandde in de Tweede Kamer. Het zou de kwestie worden waarover het kabinet-Den Uyl in 1977 viel. Rotterdam was in 1974/75 overgegaan tot een grootschalige aankoop van woningen waardoor de gemeente zich in een veel machtiger positie manoeuvreerde. De belofte aan bewoners daarbij was dat verbetering van de woningen weldra zou volgen. Maar bewoners verlangden zekerheid over de huren

ná verbetering of sloop/nieuwbouw, en het huurniveau mocht bovendien niet te hoog zijn. Gemeenten deden daarop een dringend beroep op het Rijk. Schaefer kon of wilde vooralsnog echter niet tegemoet komen aan deze wens. Dat leidde tot stagnatie van de stadsvernieuwing, zelfs in de meest voortvarende gemeente Rotterdam (Priemus, 1976). Schaefer was in deze kwestie sterk afhankelijk van het bredere rijksbeleid, van Financiën, en van het huurbeleid van zijn collega-staatssecretaris Van Dam.

In 1976 introduceerde Schaefer echter het stelsel van garantiehuren. Hierbij werd de huur vooraf vastgesteld, op basis van het definitieve schetsplan van een nieuwbouwproject; tegenvallende resultaten kwamen voor rekening van het Rijk (Priemus, 1984:22). In het najaar van 1978 kwam directeur-generaal Viersen, zelf ex-wethouder in Rotterdam, met de Rotterdamse wethouder Van der Ploeg overeen dat de nieuwbouwhuren in stadsvernieuwingsgebieden zouden worden bepaald door vergelijking met de eerder in de Rotterdamse stadsvernieuwing vastgestelde huren. De koppeling met de stichtingskosten werd hierdoor geheel verbroken. Het gaf bewoners zekerheid, maar betekende wel een open einde voor het Rijk. Lage huren vormden echter een politiek gegeven, geld was er op rijksniveau inmiddels voldoende, en stadsvernieuwing moest van de grond komen.⁶² De drie andere grote steden volgden snel; voor deze steden ontstond de variant van de budgethuren.

Om toch enige vorm van kostenbeheersing te bereiken, stelde het ministerie een maximum investeringsbedrag vast, waarbinnen de aanneemsommen moesten blijven. Daarbinnen werd de planbeoordeling aan de gemeente overgelaten. De problemen in de stadsvernieuwing gaven zo een impuls aan het budgetstelsel voor de nieuwbouw.

Overigens wilde het ministerie later onder Koopman af van het stelsel van vergelijkingshuren, dat budgettair moeilijk beheersbaar was. Dit stuitte echter op verzet van de grote steden (en de Tweede Kamer); de betaalbaarheid van de stadsvernieuwing was in het geding. Andere steden kregen in 1979 de mogelijkheid het aanvangshuurpercentage te verlagen met 0,75% (de 'tabelaf-trek').⁶³ Uiteindelijk ontstonden midden jaren tachtig genormeerde nieuwbouwsubsidies met de mogelijkheid om via kopkosten het bouwen op moeilijke locaties zoals stadsvernieuwingsgebieden mogelijk te maken. Om nieuwbouw betaalbaar te houden, ontstond de stadsvernieuwingstoelage.

Op het gebied van de stadsvernieuwing ontstond midden jaren zeventig

■ De vele afhankelijkheden tussen actoren in het netwerk en de afhankelijkheid van de sector ten opzichte van het bredere kabinetsbeleid houden een doorbraak tegen; partijen houden elkaar in een houdgreep.

■ De politiek-ambtelijke leiding van het ministerie beperkt de weerstand van actoren door de kosten van maatregelen verder weg in de tijd te leggen en vergroot zo de kansen op succesvolle beleidsverandering.

een lappendeken aan subsidies. Zij kunnen in enkele categorieën worden ingedeeld: subsidies voor de 'grote stadsvernieuwing', gericht op de aanpak van een gebied; subsidies voor woningverbetering; en een groot aantal 'processubsidies' voor bijvoorbeeld de planvoorbereidingskosten, tijdelijke huisvesting en verhuiskosten.⁶⁴ Voor de aanpak van een gebied bestond al sinds 1969 het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen, waarmee het Rijk gemeenten bijdragen verstrekke voor de verwerving van gronden en opstellen, sloop en de aanleg van openbare werken. In 1975 werd deze 80%-regeling aangevuld met de locatiesubsidie, die de grondkosten van nieuwbouwwoningen in stadsvernieuwingsgebieden verlaagde tot een niveau dat vergelijkbaar was met dat in uitlegebieden. In combinatie met DKP-huur en objectsubsidie moest deze subsidie nieuwbouw voor zittende bewoners betaalbaar maken.

In 1977 werd de Interim Saldo Regeling (ISR) van kracht, voorbereid door de Commissie-Floor en de directie Stadsvernieuwing, een experimentele regeling die vooruitliep op de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.⁶⁵ De regeling moest neutraal zijn tegenover de aanpak (sloop of verbetering). Daarom subsidieerde het Rijk via de ISR niet alleen de kosten (zoals bij de 80%-regeling), maar het volledige verschil tussen de kosten die de gemeente voor een plan maakte en de opbrengsten die zij ontving (uit gronduitgifte, maar ook uit de subsidies van andere departementen). De ISR beoogde daarmee een integrale gebiedsaanpak mogelijk te maken, waaraan verschillende departementen zouden bijdragen. Door de aanwijzing van vernieuwingsgebieden probeerde het Rijk gemeenten in een vroeg stadium de zekerheid te geven dat zij konden rekenen op subsidie. Bovendien gold bij de ISR – een doorbraak in die tijd – het onderscheid tussen voorlopige en juridische verplichtingen. Voorlopige verplichtingen werden wel geregistreerd, maar legden geen beslag op de begroting. Dit maakte grootschalige, meerjarige afspraken met gemeenten mogelijk.⁶⁶ Het saldo-karakter leidde tot een centralistisch regime en maakte de regeling uiterst aantrekkelijk voor gemeenten. Het Rijk beperkte echter het bereik van de ISR tot slechts enkele steden, hoewel het aanvankelijk wel degelijk de bedoeling was geweest haar voor het hele land te laten gelden.⁶⁷

Ook de subsidies voor woningverbetering werden opwaarts bijgesteld. Lange tijd zijn de subsidieregimes voor woningwetwoningen en particuliere woningen strikt gescheiden geweest. In de oude wijken bevonden zich overwegend particuliere woningen. De subsidiemogelijkheden voor deze woningen werden in 1973 en 1974 aanzienlijk verruimd, door aanpassing van de twee reeds bestaande regelingen. Bovendien opende Schaefer in 1973 de mogelijkheid voor tijdelijke instandhouding van oude woningen en het opheffen van bijzondere gebreken. In 1977 ontstond een nieuwe subsidieregeling. Waar de verbeterbedragen in het verleden min of meer 'geprikt' werden, berekende de directie Stadsvernieuwing de contante waarde van toekomstige huuropbrengsten en verbeteringskosten (dit gebeurde voor het

eerst), en kon zo – uitgaande van een huurverhoging van 2,5%⁶⁸ van de verbeteringskosten – de subsidiebedragen bepalen die nodig waren voor een sluitende exploitatie.⁶⁹ De bijdragen-ineens bleken van 25 naar 40% te moeten stijgen. De aloude ‘klusjesregeling’ – vaste bedragen voor afzonderlijke voorzieningen als closet en douche – bleef gehandhaafd.⁷⁰

Bij woningwetwoningen was de opgave anders. Door leningen en jaarlijkse bijdragen kenden zij een rijksband. Het toekennen van subsidies voor verbetering had daarom gevolgen voor de jaarlijks uit te keren bijdrage, reden waarom deze taak niet door de directie Stadsvernieuwing, maar door het Bureau bijdragevaststelling en -herziening in Zwolle geschiedde. Binnen de woningwetsector gold voorts een onderscheid in voor- en naoorlogse woningen. Bij de woningen voor 1945 waren geen reserves voor onderhoud opgebouwd, bij woningen na 1945 wél. Vanaf 1974 kregen corporaties en gemeenten de mogelijkheid om de verbetering van vooroorlogse woningwetwoningen volledig met rijksleningen te financieren. Ook verschaftte het Rijk geen 75%, maar een 100% (jaarlijkse) bijdrage ter dekking van het exploitatietekort. Verbetering kreeg zo een zelfstandiger plaats, naast beheer en groot onderhoud. Als regel gold wel dat de huur met minimaal 2,5% van de kosten van de ingreep verhoogd moest worden. Vanaf 1975 vielen ook alle naoorlogse woningwetwoningen onder de regeling.⁷¹

Daarnaast ontstond een afzonderlijke instandhoudingsregeling voor het aangekocht bezit. In Rotterdam had de nieuw aangetreden wethouder Van der Ploeg in korte tijd een groot aantal slechte, particuliere woningen aangekocht. Van der Ploeg wilde dit aangekocht bezit verbeteren met het regime voor woningwetwoningen, dat immers de mogelijkheid bood van financiering met rijksleningen en volledige dekking van het exploitatietekort. Schaefer wenste echter niet voor de kosten van de Rotterdamse aankoopactie op te draaien. Het frequente overleg dat Schaefer en Van der Ploeg hierover voerden, werd van gemeentelijke zijde lange tijd bewust informeel gehouden ‘(...) om een botweg officieel “neen” m.b.t. een overdracht van eigendom te vermijden’ (Priemus, 1978a:104, 157). Eind 1976 sloot Schaefer het ‘aangekocht bezit’ echter uit van de reguliere verbeteringssubsidies inclusief financieringsmodaliteiten voor woningwetwoningen. Wel ontstond het systeem van garantiehuren (zie hiervoor).

Veel van de beleidsinstrumenten voor stadsvernieuwing van het Rijk zijn op gemeentelijk niveau ontstaan, zowel tijdens de periode-Schaefer als daarna. De Rotterdamse wethouder Van der Ploeg zat naar eigen zeggen “wekelijks bij Schaefer op schoot” (De Kleijn, 1985:179; Kuenzli en De Vreeze, 1993:24). Schaefer had gevoel voor waar de innovatie plaatsvond en omarmde vernieuwende ideeën die hij waardevol achtte (Priemus, 1980:65-69; Hoogstraten en Langendijk (red.), 1994:26).⁷² Maar zowel hij, zijn opvolgers Beelaerts en Brokx als het ambtelijk apparaat moesten tegelijk stevig onderhandelen en decentrale druk (afwentelen kosten op Rijk, vragen om subsidies) weer-

staan. Toen hij na zijn staatssecretariaat wethouder in Amsterdam werd, droeg Schaefer overigens van harte aan diezelfde gemeentelijke druk bij (Hoogstraten en Langendijk (red.), 1994:40-42).

Complexiteit leidt tot fragmentatie van beleid

Zo ontstond een waaier aan subsidieregelingen met elk eigen bepalingen, ten dele het gevolg van de complexiteit van het vraagstuk, de bestaande segmenta-

- De politiek-ambtelijke leiding van het ministerie verheft werkbare oplossingen die in de uitvoering zijn bedacht tot beleid, en beperkt zo de mogelijke weerstand bij de politiek.
- Door voor afzonderlijke problemen aparte oplossingen (i.c. subsidieregelingen) te creëren, maakt de politiek-ambtelijke leiding de complexiteit hanteerbaar en weet daardoor partijen in de uitvoering in beweging te krijgen (olievlekwerking, quick wins).
- Door werkgroepen daarvoor vrij te stellen, stimuleert de politieke leiding een meer integrale ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium.
- Door naast formele ook informele relaties met partijen te onderhouden, creëert de politiek-ambtelijke leiding meer ruimte om te sonderen, draagvlak voor voorstellen te toetsen en te onderhandelen.
- Door te onderhandelen en (vooral) financiële middelen aan te bieden, verwerft de politiek-ambtelijke leiding de medewerking van cruciale actoren in de uitvoering.

tie het volkshuisvestingsbeleid (gescheiden sporen van eigenwoningbezit, particuliere huur en sociale huur), maar vooral ook van het allesoverheersende streven van Schaefer en zijn ambtenaren om zaken in beweging te krijgen. Door voor vrijwel elk concreet probleem een afzonderlijke oplossing (c.q. regeling) in het leven te roepen, werd de complexiteit hanteerbaar gemaakt. Toch werkten Schaefer, collega-bewindslieden en het ambtelijk apparaat tegelijk aan een meer systematische, meer omvattende en onderbouwde ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium. Zij stelden daarvoor diverse werkgroepen in, onder meer voor de voorbereiding van de wet op de stadsvernieuwing, voor de vormgeving van een stadsvernieuwingscorporatie en voor een integrale

subsiidieregeling (ISR).⁷³ De resultaten van de eerste twee werkgroepen zijn overigens niet (ongewijzigd) overgenomen, de ISR was wèl succesvol.

5.5.7 Interdepartementale beleidscoördinatie buiten bestaande kaders: de CCSV

Schaefer, de RPD, en ook de directie Stadsvernieuwing van het DGVH waren groot voorstander van een integrale aanpak van de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing vergde daarom de betrokkenheid van andere departementen. Voor de beoordeling van aanvragen om steun voor sanering en reconstructie (80%-regeling) bestond sinds 1969 de Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW), waarin vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse zaken en Financiën zitting hadden.

Namens VROM waren de Rijksplanologische Dienst (RPD, afdeling Stadsreconstructie) en het DGVH (afdeling Sanering) vertegenwoordigd. Het DGVH bereidde de advisering over saneringsplannen voor, de RPD behandelde reconstructieplannen.⁷⁴ In 1974 traden ook CRM, Economische Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, en Onderwijs toe, kort daarna gevolgd door Landbouw, en werd de commissie omgedoopt tot Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV) (Siraa, 1994:23). Naast de behoefte aan een meer integrale aanpak en een betere coördinatie vormde ook de mogelijkheid om andere ministeries fondsen ter beschikking van de stadsvernieuwing te laten stellen, een aanleiding voor deze uitbreidingen. Consequentie was wel dat het DGVH mede-zeggenschap van andere departementen over de besteding van DGVH-subsidies moest accepteren. De grootste subsidieposten waarover de CCSV adviseerde, de 80%-regeling en de ISR, stonden op de begroting van volkshuisvesting. Bovendien betekende goedkeuring van een aanvraag om 80%-subsidie min of meer automatisch dat de desbetreffende gemeente ook kon rekenen op locatiesubsidie, eveneens een DGVH-post. Vanaf 1976 nam het DGVH overigens de subsidies voor reconstructieplannen over van de Rijksplanologische Dienst.

De CCSV kende een onafhankelijk voorzitter; het secretariaat berustte bij de RPD. De CCSV adviseerde de minister van VROM over subsidie-aanvragen op basis van de 80%-regeling en de ISR. Dat geschiedde na advisering door de HID of Inspecteur Ruimtelijke Ordening en behandeling door de directie Stadsvernieuwing. De CCSV-adviezen over de subsidie-aanvragen werden geschreven door de afdeling Financieel-administratieve Uitvoering Stadsvernieuwing. Naarmate het aantal aanvragen toenam, groeide de behoefte aan prioritering. Het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' bleef echter nog lange tijd gelden. Toen onder meer door een grotere rol voor de provincie de werklust afnam, legde de CCSV zich meer toe op algemene advisering over de stadsvernieuwing (Weertman, 1995).

- Door definiëring van stadsvernieuwing als integrale opgave en door coöptatie van andere ministeries in een interdepartementale commissie weet de politiek-ambtelijke leiding het budget voor het beleid te vergroten.

5.6 Nageschiedenis: beleidsontwikkeling ná de omslag

5.6.1 Stadsvernieuwing in een volgende fase

Het stimulerende beleid van Schaefer en de directie Stadsvernieuwing had succes. In de tweede helft van de jaren zeventig kwamen de stadsvernieuwing en vooral ook woningverbetering goed op gang. Het initiatief lag steeds

meer bij de grote steden. Hun invloedspostie tegenover het Rijk was sterk; het Rijk fungeerde als vragende partij: geld was er voldoende, het Rijk zat om plannen verlegen. Rotterdam introduceerde begin jaren tachtig de 'hoog niveau renovatie', waarbij aangekochte woningen voor f80 à 90.000 werden verbeterd, gesubsidieerd door het Rijk. Dergelijke bedragen – die de stichtingskosten van een nieuwbouwwoning benaderden – geven aan dat de omslag in het beleid vaste voet had gekregen. Ook de statistieken laten dat zien, hoewel ze met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Het aantal aan de voorraad onttrokken woningen bereikte in 1971 een piek van 18.600 en daalde daarna tot 14.700 in 1977, met een flinke daling tussen 1974 en 1975. Het aantal gesubsidieerde particuliere woningverbeteringen steeg tussen 1974 en 1976 van 28.600 naar 46.900. Het aantal verbeteringen aan woningwetwoningen groeide tussen 1973 en 1976 van 9.500 naar 21.700.⁷⁵

Tegelijk werd – na de take-off onder Schaefer – een systematischer aanpak van de stadsvernieuwing gewenst. Op verzoek van de Tweede Kamer werd een behoefteraming stadsvernieuwing opgesteld, als basis voor de planning en programmering. In de *Nota Stads- en Dorpsvernieuwing* (1981), overigens grotendeels binnen de RPD voorbereid, definieerden de nieuwe bewindslieden van VRO, Beelaerts van Blokland en Brokx, stadsvernieuwing als een inhaaloperatie, waarvoor het kabinet in het eerste Meerjarenplan stadsvernieuwing tweemaal zoveel middelen reserveerde.⁷⁶ Deze verdubbeling zou een zware druk op het DGVH leggen: zij moest jaarlijks een enorm bedrag 'wegzetten'. Gegeven de bestuurlijke complexiteit van de stadsvernieuwing, betekende dit een grote opgave. Het DGVH trof maatregelen voor een andere aanpak.

■ Door (her)definiëring van stadsvernieuwing als inhaaloperatie en die kwantitatief te onderbouwen weet de politiek-ambtelijke leiding de grote politieke aandacht te benutten en het budget voor stadsvernieuwing aanzienlijk te verhogen.

5.6.2 Integratie in de bestaande organisatie: de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing

De directie Stadsvernieuwing, ingesteld om een nieuwe taak – de stadsvernieuwing – binnen en buiten het DGVH op gang te helpen, werd in 1979 opgeheven. Woning- en wijkverbetering waren in de praktijk inmiddels goed op gang gekomen, routines waren ontwikkeld, en in dat licht werd een aparte organisatie niet langer nodig geacht.⁷⁷ Daarnaast was sprake van een 'dreigende verkokering' tussen de directies Stadsvernieuwing en Woningbouw met 'elk hun eigen regelingen en huurconcepties'.⁷⁸ De centrale organisatieafdeling van het ministerie wees erop dat de directie Stadsvernieuwing slechts een partiële projectorganisatie was die niet geheel zelfstandig kon functioneren en als 'Fremdkörper' werd ervaren; de uitvoeringscoördinatie

met de directie Woningbouw werd steeds problematischer.⁷⁹ Dit vormde aanleiding voor directeur-generaal Viersen om een reorganisatie voor te stellen. Viersen wilde een aparte directie creëren, gericht op het bevorderen van investeringen. Deze nieuwe directie Woningbouw en Stadsvernieuwing (W&S) kreeg de zorg voor de planning en programmering en de daadwerkelijke realisering van de bouwprogramma's. Zij moest de bestuurlijke relaties onderhouden met het veld en gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars stimuleren om met plannen te komen. Alle investeringssubsidies werden in deze directie bijeengebracht.⁸⁰ Ook de programmering van nieuwbouw en vernieuwbouw konden dan worden geïntegreerd. De administratieve afdeling, het huurbeleid en de individuele huursubsidie (IHS) kwamen (in 1980) in handen van de nieuwe directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (RVH).

De instelling van de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing paste in een ontwikkeling die eerder was ingezet. Een kernthema gedurende het bestaan van de directie Stadsvernieuwing was de zorg om het behandeld krijgen van zoveel mogelijk plannen. De door Schaefer binnengehaalde begrotingsgeldten moesten worden weggezet. Aanvankelijk kampte de directie echter met een tekort aan planbehandelingscapaciteit. Daarin kwam enige verandering toen in 1976 de behandeling van subsidieaanvragen voor woningverbetering gedeconcentreerd werd naar de HID's. De directie Stadsvernieuwing ontbeerde in het begin nog de 'cliëntgerichtheid' die de afdeling Grondkosten (Van Kesteren), de Coördinator Woningvoorziening (Mackenzie) en de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG) wél bezaten (Faber, 1997c). Geleidelijk kwam hierin verbetering. Naarmate de gemeentelijke plannen in aantal toenamen, stagneerde de afhandeling echter opnieuw. Daarop werd bij de directie Stadsvernieuwing een regio-indeling gemaakt, waarbij de wat langzamer werkende ambtenaren voor 'rustige' regio's werden ingezet. In hoog tempo zijn vervolgens de achterstanden in de afhandeling van sanerings- en reconstructieplannen weggewerkt. Dit werk werd grotendeels verricht door enkele 'coördinatoren planbehandeling', die een soort bezemfunctie vervulden. Zij probeerden de HID-kantoren, die eveneens overbelast waren, tot steun te zijn, vooral bij de start van de ISR. In een latere fase lieten zij het 'pookwerk' zoveel mogelijk over aan de HID's, en beperkten zij hun rechtstreekse contacten tot de grote gemeenten.

De 'cliëntgerichtheid' was optimaal toen de directie Stadsvernieuwing en de afdeling Grondkosten (inmiddels Grondzaken) samenvloeiden in de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing en Van Kesteren na enige tijd de leiding kreeg. De coördinatoren waren hier ondergebracht in de afdeling Planbehandeling.⁸¹ Met de nieuwe directie was het DGVH beter toegesneden op de stadsvernieuwingstaak, die moest worden geïntensiveerd.

5.6.3 Aanzetten tot decentralisatie: naar een stadsvernieuwingsfonds

Eind jaren zeventig kwamen van verschillende kanten impulsen tot decentralisatie van de stadsvernieuwing. De decentralisatie kende verschillende sporen: voor nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden, de gebiedsgerichte subsidies, en de subsidies voor woningverbetering. De decentralisatie op het gebied van de nieuwbouw vloede deels voort uit het systeem van vergelijkingshuren, dat om een kostenbeheersingsmechanisme in de vorm van een budget vroeg (zie hiervoor).

Ook voor de subsidies voor de 'grote stadsvernieuwing' werd decentralisatie steeds aantrekkelijker geacht. Ten eerste was er aanzienlijke consensus ontstaan tussen Rijk en gemeenten over doel en aanpak van de stadsvernieuwing: bouwen voor de buurt, gebiedsgericht en integraal. Gemeenten gingen bovendien snel de door Schaefer gewenste stuwende rol spelen. Daarnaast bleek het centralistische stelsel zeer arbeidsintensief en ingewikkeld. Het vergde talrijke beoordelings-, declaratie- en controlewerkzaamheden. Voor een rijksdienst als het DGVH of de RPD (die vooral een taak had bij de aanwijzing van ISR-gebieden) was het uitermate moeilijk om een oordeel te geven over de soberheid en doelmatigheid van gebiedsgerichte plannen; de lokale situaties verschilden sterk. Naarmate de planontwikkeling bij vooral de grote steden beter op gang kwam, nam de werklust van deze diensten en van de CCSV toe. Zij waren er daarom sterk op gericht, dat al op provinciaal niveau overeenstemming zou worden bereikt over de plannen. Met name Schaefer en de Rijksplanologische Dienst bepleitten de instelling van een Provinciale Stadsvernieuwingscommissie; het DGVH hield aanvankelijk nog enkele reserves (Fleurke e.a., 1979:34-36).⁸² De commissie was bedoeld om een geïntegreerd oordeel (advies) over gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen tot stand te brengen. In de Interim Saldo Regeling werd opgenomen dat de Provinciale Stadsvernieuwingscommissie of de Provinciale Planologische Commissie door Gedeputeerde Staten moest zijn gehoord. Door de inschakeling van deze commissies kon de CCSV de plannen veel sneller behandelen.

Toch waren de 80%-regeling en de ISR zeer centralistisch, en dat gold ook voor het voorontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing van Schaefer en Gruijters. Hun opvolger Beelaerts van Blokland en de nieuwe directeur-generaal Viersen (beiden lid van het CDA) toonden zich grote voorstanders van decentralisatie, evenals de directeur-generaal van de ruimtelijke ordening Herweijer. Zij besloten eind 1978 het roer radicaal om te gooien; niet langer een project- of gebiedsgewijze subsidiëring met alle normerings-, beoordelings- en afwentelingsproblemen van dien, maar een lump-sum naar de gemeenten en provincies. Daarbij transformeerde 'Stadsvernieuwing' tot 'Stads- en Dorpsvernieuwing'. De focus op de grotere steden kwam te vervallen.

Een interdepartementale Werkgroep Decentralisatie Stadsvernieuwing (de werkgroep-Viersen) bereidde een geheel gewijzigd ontwerp van Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV) met een decentraal karakter voor, dat zijn financiële vertaling vond in een brede doeluitkering of fonds. Vervolgens werd een – eveneens interdepartementale – Werkgroep ‘Sleutel’ ingesteld, die een formule opstelde voor de verdeling van de stadsvernieuwingsgelden (Van der Schaar, 1991:437-438). Met name de secretaris van deze werkgroep, ir. P. Mollema (RPD), heeft hier veel werk verzet. Er bestonden, naast het gemeentefonds, geen andere voorbeelden van een dergelijke verdeelsystematiek.

De interne besluitvorming verliep snel; bij het aantreden van Koopman in mei 1980 als opvolger van Viersen werden de laatste punten en komma's in het ontwerp van de WSDV gezet. Op de valreep werden de verbeteringssubsidies voor huurwoningen buiten het stadsvernieuwingsfonds gehouden; vanwege hun inkomenspolitieke effecten moesten zij in rijkshanden blijven.⁸³ Uiteindelijk ontstond in 1985, onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris Brox (CDA), tegelijk met de WSDV, het stadsvernieuwingsfonds, waarin negentien verschillende subsidieregelingen samenvloeiden.⁸⁴ Veruit de grootste inbreng was afkomstig van het DGVH – met name de ISR, de 80%-regeling en het stadsvernieuwingsdeel van de locatiesubsidie. Overigens leidde de invoering van het stadsvernieuwingsfonds tot de indiening van een enorme stroom declaraties door de gemeenten ten laste van de subsidieregelingen die in het fonds zouden opgaan; het Rijk moest aanvullende financiële middelen (kasgelden) vinden, en slaagde daar ook in (Veld, Hoelen en Kokhuis, 1991; Westerdijk en Hilderink, 1991).

Met het stadsvernieuwingsfonds verloor het DGVH de gerichte sturingsmogelijkheden die specifieke uitkeringen bieden. Anderzijds ontlastte het stadsvernieuwingsfonds het DGVH van de zware taak om bij elk plan tegenwicht te bieden aan de subsidieclaims van de gemeenten. Bovendien verlegde het Rijk het financiële risico naar de lagere overheden. Overigens ging deze decentralisatie met weinig strijd gepaard. Koopman wees de grote steden nog op het gevaar dat de stadsvernieuwing met de decentralisatie van de landelijke politieke agenda zou verdwijnen, maar vond weinig gehoor. Wel vond enige discussie over de sleutel plaats, na verzet van de middelgrote steden. Op verzoek van de Tweede Kamer werd de sleutel in 1990 met een bedrijvenfactor uitgebreid. De discussie laaide weer op toen de sleutel in 1994 werd bijgesteld in het voordeel van de grote steden.

Na 1985 bleek de politieke prioriteit voor stadsvernieuwing op landelijk niveau inderdaad tanende. Staatssecretaris Heerma (CDA) lanceerde daarom in 1989 het project *Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst* (Belstato) waarin de balans werd opgemaakt. Heerma kondigde de ein-

- Nieuwe personen op politiek-ambtelijke sleutelposities veranderen de probleemdefinitie en oplossingsrichting en koppelen die aan een richting waarvoor (meer) politieke steun bestaat.

digheid van de stadsvernieuwing aan; in 2005 moest de ‘thans nog aanwezige achterstand’ zijn ingelopen en zou het Rijk geen stadsvernieuwingsgelden meer verstrekken (Heerma, 1992). Het project had tot gevolg dat de Tweede Kamer veel aandacht besteedde aan de onderbouwing van het stadsvernieuwingsbeleid en daarvoor voor vijftien jaar geld reserveerde.⁸⁵ Het voordeel van het expliciet orkestreren van het beleidseinde was dat de in Belstato berekende behoefte van nog f5 miljard. aan rijksmiddelen voor de klassieke stadsvernieuwing zonder slag of stoot door Financiën werd geaccepteerd. De keerzijde was dat er een breuk optrad in het beleid voor de stad en dat ‘stedelijke vernieuwing’ zich later een nieuwe plek op de politieke agenda moest verwerven (Mollema, 2005:149).

■ Door herdefiniëring (‘reframing’) van het vraagstuk en aanzienlijke financiële middelen te mobiliseren.

5.6.4 Decentralisatie bij woningverbetering: opmaat voor de nota-Heerma

Het DGVH had de subsidies voor de verbetering van huurwoningen buiten het stadsvernieuwingsfonds weten te houden; toch vond ook daar decentralisatie plaats. Door de politiek bepaalde keuze voor lage huren lag het exploitatierisico bij woningverbetering bij het Rijk. Het DGVH was gedwongen de gemeentelijke subsidieclaims weerwerk te bieden. Het zocht naar wegen om de claims te beperken, onder meer door de instelling van een terugkomperiode als subsidievoorwaarde (dit houdt in dat binnen een gegeven termijn voor een bepaald complex geen nieuwe verbeteringssubsidies mogen worden aangevraagd). Normering was echter uiterst moeilijk. In 1983 werden de rijksleningen voor naoorlogse verbeteringen en garanties op kapitaalmarktleningen afgeschaft; een Waarborgfonds Woningverbetering zag het licht.

In 1986 verkende een werkgroep onder leiding van Van der Schaar (destijds werkzaam bij de directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken) de mogelijkheden tot decentralisatie. Al snel besloot zij tot een subsidiebudget. Dit werd mogelijk doordat het geautomatiseerde kostendocumentatiesysteem (KODAL) sinds kort inzicht bood in de samenhang tussen verbeteringsingrepen en de kosten ervan, en door een afscheid van de kostendekkende subsidiëring. Het probleem van de afbakening tussen de onderhouds- en de verbeteringscomponent van de ingreep (en subsidie) loste de werkgroep op door de keuze voor het uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid bij de eigenaar (verhuurder) diende te liggen, en niet langer bij de overheid. Het beginsel van de kostendekkende subsidiëring werd verlaten, waarmee tevens het normeringsprobleem verdween. Zo ontstond de mogelijkheid om subsidies te verlenen als bijdragen-ineens, die als subsidiebudgetten aan de gemeenten konden worden verstrekt. In 1987 werd de nieuwe regeling van kracht. Tegelijk werden rijksleningen en rijks garanties voor de verbetering

van vooroorlogse woningen geschrapt en werd de werkingssfeer van het waarborgfonds uitgebreid (Van der Schaar, 1991:404).⁸⁶

De ordeningsvraag die bij de voorbereiding van deze regeling gesteld werd – wie draagt het financiële risico, overheid of marktpartijen? – vormde een aanzet voor de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, waar de gedachte van zelfstandiging en decentralisatie nadere uitwerking vond (Heerma, 1989). Met de keuze voor de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar was de woningverbetering weer terug bij de situatie van eind jaren zestig, toen de liberalisatiegedachte het politieke kader vormde.

5.6.5 Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing en grotestedenbeleid

Ook in een ander opzicht keerde begin jaren negentig een erfenis van de jaren zestig terug: de oude reconstructiedoelstelling verscheen opnieuw, maar nu onder de noemer 'stedelijke vernieuwing'. Niet alleen de woonfunctie, ook economische functies kregen en krijgen weer veel aandacht. Het bouwen voor de buurt uit de jaren zeventig had succes, maar had eveneens tot een eenzijdige woningvoorraad (100% woningwetbouw) geleid, die voor de hogere-inkomensgroepen geen alternatief in de stad bood. In de jaren tachtig werd de particuliere sector weer positiever gewaardeerd en gingen de steden meer gedifferentieerd bouwen, in de koopsector en in de duurder huurklasse. In de jaren negentig, toen het merendeel van de vooroorlogse wijken wel was aangepakt, verschoof de aandacht bovendien naar de (vroeg-)naoorlogse wijken, die een eenzijdige opbouw kenden: monofunctioneel (wonen) met veel woningwet- of sociale huurwoningen, die bovendien niet meer voldeden aan de gestegen kwaliteitswensen. In de *Nota Stedelijke vernieuwing* (1997), een herijking van het Belstato-project, berekende het ministerie de omvang van de stedelijke vernieuwings-'opgave' tot 2005 en de investeringen die daarvoor nodig zouden zijn. Ook introduceerde staatssecretaris Tommel een nieuwe beleidsfilosofie, die instrumenteel vertaald werd in het Wet Stedelijke Vernieuwing (Wsv) en het gelijknamige investeringsbudget (ISV). Het Rijk schrijft vooral procesvereisten voor. Daarnaast benoemt het Rijk enkele inhoudelijke thema's, maar de concrete invulling ervan is grotendeels aan de gemeenten zelf. De procesvereisten, zoals overleg met omliggende gemeenten en serieuze betrokkenheid van bewoners en andere belanghebbenden, moeten een evenwichtige afweging van belangen garanderen. Op deze manier probeert het Rijk recht te doen aan de diversiteit aan lokale situaties.

Tegelijk is het ISV gekoppeld aan het 'grotestedenbeleid' (GSB) waarvoor in het eerste paarse kabinet een aparte staatssecretaris (Kohnstamm, D66), en in Paars-II zelfs een minister (Van Boxtel, D66) werd benoemd. Problemen van leefbaarheid, criminaliteit, eenzijdige samenstelling van bevolking en woningvoorraad, economische stagnatie en sociaal-economische achterstanden

in voor- en naoorlogse stedelijke wijken vormden hiervoor de aanleiding. Het GSB had de ambitie om integraal, innovatief en interactief te zijn: zowel fysiek, sociaal als economisch (de drie ‘pijlers’) en met betrokkenheid van belanghebbenden, waaronder niet in het minst de bewoners. Voor wie de discussies uit de jaren zeventig kent is dat bevreemdend: met uitzondering van de economische pijler klonk hier vrijwel hetzelfde pleidooi als dat van Schaefer en de zijnen destijds: aandacht voor sociale aspecten, voor de belangen en de zeggenschap van bewoners. Onder druk van de routinisering in de jaren tachtig was het stadsvernieuwingsbeleid kennelijk toch weer versmald tot een primair technische en financiële operatie. ‘L’ histoire se répète, parfois.’ Niettemin is de kwaliteit van oude woningen en wijken de afgelopen decennia dankzij de stadsvernieuwing op een aanzienlijk hoger peil gebracht, een prestatie die internationaal alom erkenning heeft gevonden.

5.7 Conclusie

In het licht van de centrale onderzoeksvraag en het theoretisch kader zullen we in nu, na deze casus-beschrijving, drie thema’s met bijbehorende vragen aan de orde stellen:

- a. Procesverloop en exogene factoren: wat valt er te zeggen over duur en ronden van het beleidsproces en welke exogene factoren hebben het beleidsproces significant beïnvloed?
- b. Strategische acties: welke strategische acties heeft de ‘focal actor’ in de casus ondernomen en hoe kunnen zij worden geïdentificeerd in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?
- c. Patronen: welke patronen zijn er in het beleidsproces te onderkennen? Hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel?

5.7.1 Procesverloop en exogene factoren

Procesverloop: ronden in het beleidsproces

In het beleidsproces rond de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid kunnen verschillende ronden worden onderscheiden. Belangrijke beslissingen vormen daarvan begin- en eindpunten. Tabel 4.3 biedt een overzicht, waarbij ook fasen in de voor- en nageschiedenis zijn aangegeven. De omslag vond plaats in de gearceerde perioden.

Het beleidsproces dat leidde tot de strategische verandering in het stadsvernieuwingsbeleid – van sloop naar verbetering, van een technische naar een (ook) sociale oriëntatie – omvatte zo’n tien jaar. Toch is de echte omslag, anders dan bij de casus kwaliteit, behoorlijk abrupt tot stand gekomen. Waar er tussen 1968 en 1973 een vrij aarzelende aandacht voor behoud, verbetering

Tabel 5.1 Ronden in het beleidsproces van de omslag in de stadsvernieuwing

Periode	Kenmerken
1945-1963	Nauwelijks aandacht voor stadsvernieuwing, aarzelende verbreding van krotopruijing naar sanering
1963-1968	Start: Nota pluriform en expansief bouwbeleid (Bogaers: 'derde front') en Besluit Bijdragen Sanering (1963) Nadruk op sanering en krotopruijing; opkomst stadsreconstructie
1968-1973	Start: nota De toekomst van het oude woningbestand (Schut) Toenemende bewonersprotesten tegen sloop; beginnende beleidsaandacht voor verbetering en rehabilitatie van oude wijken; tegelijk nog sterk pleidooi voor reconstructie (SER); politieke erkenning stadsvernieuwing met staatssecretaris (1971); omslag al in PvdA, nog niet in beleid en op ministerie
1973-1977	Start: aantreden kabinet Den Uyl en staatssecretaris Schaefer Veranderende doelen, instrumenten en uitvoeringspraktijk van stadsvernieuwing; omslag in rijksbeleid, implementatie van omslag in denken en doen
1977-1985	Start: aantreden kabinet Van Agt I Routinisering, opheffing (project)directie stadsvernieuwing, voorbereiding en implementatie Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV), decentralisatie subsidies stadsvernieuwing (stadsvernieuwingsfonds, 1985) en woningverbetering (1987), en afbouw rijksbemoedienis (Belstato)
1985-1997	Start: WSDV, stadsvernieuwingsfonds Decentralisatie subsidies voor woningverbetering (1987), afbouw rijksbemoedienis (Belstato), opkomst stedelijke vernieuwing
1997-heden	Start: Nota stedelijke vernieuwing Stedelijke vernieuwing op politieke agenda, aandacht voor naoorlogse wijken, andere sturingsfilosofie (ISV), koppeling aan Grotestedenbeleid

en de belangen en gevoelens van bewoners ontstond, werd in 1973 op rijksniveau het roer radicaal omgegooid. De periode 1973-1977 was vervolgens een pioniersfase waarin werkwijze, organisatie en instrumentarium ontwikkeld en uitgedragen werden. Rond 1977-1979 was de omslag zowel op rijks- als gemeentelijk niveau definitief gemaakt en zette een periode van enerzijds routinisering en rationalisering, anderzijds groei en uitbouw (verdubbeling van het budget) in. Begin jaren negentig keerden elementen uit het beleid van vóór de omslag onder de noemer 'stedelijke vernieuwing' opnieuw terug.

Exogene factoren

Het beleidsproces rond de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid is in belangrijke mate beïnvloed door een aantal exogene factoren en omstandigheden.

Allereerst bestond er een sense of urgency die gepaard ging met een politieke crisis. Het maatschappelijk protest nam begin jaren zeventig heftige vormen aan, bewoners mobiliseerden zich en wendden zich af van gevestigde politieke partijen. In het politieke bestel deed zich een crisis voor, in het bijzonder bij de PvdA, die haar kiezers uit oude wijken naar radicaal linkse partijen zag vertrekken. De druk op de politiek en vooral de PvdA om de wensen en belangen van deze kiezers tegemoet te komen, was enorm. De instelling van een staatssecretariaat voor stadsvernieuwing in 1971 was daartoe een maatregel, maar onvoldoende. Deze crisis en het gedeelde gevoel van urgentie maakten het Schaefer en zijn collega-bewindslieden gemakkelijker om het

beleid te veranderen en daarvoor veel financiële middelen in te zetten. Tegelijk legden ze ook een grote druk op hen om met resultaten te komen.

Ook was er een 'burden of the past': Schaefer, Van Dam en Gruijters kwamen terecht op een ministerie waarin de meningen over de doelen en aanpak van het stadsvernieuwingsbeleid sterk verdeeld waren en er een sterk financieel-technische cultuur bestond. Hun politieke voorgangers Udink en Buck (met name Udink) hadden zwaar ingezet op liberalisatie van de huren en marktwerking. In de Kamer waren er harde confrontaties tussen Udink en Schaefer geweest. De resultaten van Bucks stadsvernieuwingsbeleid waren onvoldoende zichtbaar. Toen de nieuwe bewindslieden aantraden, was hun wantrouwen jegens het ambtelijk apparaat aanvankelijk groot. Kortom, de verhoudingen – maatschappelijk, politiek en tussen politieke en ambtelijke leiding – waren danig verstoord. Met dit verleden wilden zij afrekenen. Bij een aarzelend en verdeeld apparaat, bood Schaefer een duidelijke visie op waar het met de stadsvernieuwing heen moest. De last van het verleden bood zo een beleidsraam waardoor (radicale) verandering mogelijk werd.

De omslag werd verder vergemakkelijkt door de beschikbaarheid van financiële middelen uit de aardgasbaten. Natuurlijk was er politieke actie voor nodig om die voor de stadsvernieuwing en niet voor andere doelen aan te wenden, maar toch was de beschikbaarheid hiervan van belang. Het maakte het mogelijk om de omslag in de stadsvernieuwing (lage huren, hoge investeringen) met subsidies een flinke impuls te geven.

Voorts speelde de winst van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1974 een rol. De betekenis hiervan is dat 'gelijkgestemden' van Schaefer op cruciale posities in het netwerk terecht kwamen. Bovendien vormde het partijnetwerk een alternatief, extra communicatiekanaal voor Schaefer. Realisering van de omslag werd hierdoor vergemakkelijkt.

Tot slot maakte de economische recessie enkele actoren met blokkademacht van potentiële verliezers tot bondgenoten: begin jaren zeventig bleken veel bedrijven en winkels niet langer geïnteresseerd in binnenstedelijke locaties; zij vertrokken naar de rand van de stad. Het vrij algemeen aanvaarde geloof in continue economische groei dat aan de reconstructiegedachte ten grondslag lag, had een flinke knauw gekregen. Gemeenten bleven zitten met grond die ze in het kader van reconstructie (economische structuurversterking van de binnenstad) hadden aangekocht. Zo kon de woonfunctie sterker naar voren treden. Er was dus ook een financieel-economische prikkel op gemeentebesturen om plannen voor grootschalige kaalslag van woonwijken te laten varen. Het vertrek van bedrijven naar de rand van de stad betekende eveneens dat talrijke oude fabrieks- en haventerreinen beschikbaar kwamen voor woningbouw. Juist op deze locaties is later een aanzienlijk deel van de 'grote stadsvernieuwing' gerealiseerd. Met name het grondbedrijf van gemeenten en de wethouders grondzaken en financiën kregen dus belang bij behoud van de woonfunctie in de oude wijken en werden zo tot bondgenoot.

Naast het bewonersprotest was dit een belangrijke reden dat sommige gemeenten sterke druk op het Rijk uitoefenden om (meer) middelen beschikbaar te stellen voor het 'bouwen voor de buurt'. Binnen gemeenten leidde dit ook tot een vergroting van de macht van de dienst volkshuisvesting ten opzichte van de dienst stedelijke ontwikkeling en het grondbedrijf.⁸⁷

Deze exogene factoren relativeren enigszins de betekenis van Schaefer. Het is de vraag of het stadsvernieuwingsbeleid zich in een heel andere richting ontwikkeld zou hebben als Schaefer geen kamerlid en staatssecretaris was geworden. Vroeg of laat zou de PvdA, al was het slechts om electorale redenen, waarschijnlijk toch 'om' zijn gegaan onder invloed van de maatschappelijke onvrede met de sloopplannen van de gemeenten. Binnen de PvdA bestond een brede stroming die vóór de lijn van Schaefer was. Vermoedelijk zou ook het beleid van het ministerie onder die druk wel meeveranderd zijn; de eerste tekenen waren daarvoor wel aanwezig. Schaefer relativeerde zijn invloed dan ook:

Het omschakelen van saneren naar herstellen en verbeteren is niet toe te schrijven aan het kabinet of aan deze tournee (Schaefer ging in juni en juli op bezoek bij 23 gemeenten, JK). Dat komt van onderaf. Het is de vertaling van wat in Nederland gewenst wordt door de bevolking en door actiegroepen. Niet alleen ik wilde dat, het is een politiek issue geworden.⁸⁸

5.7.2 Strategische acties

Welke strategische acties heeft de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie ondernomen die van essentiële invloed zijn geweest op het verloop van het beleidsproces en daarmee op de kans van beleidsverandering? Hoe heeft zij gehandeld in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, de aard van het vraagstuk, de strategische acties van andere actoren in het netwerk en veranderende exogene omstandigheden? In de loop van dit hoofdstuk zijn de meest in het oog springende strategische acties en de betekenis ervan voor het beleidsproces in kaders aangegeven. Tabel 5.2 geeft een overzicht van alle strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie in deze casus, gegroepeerd naar klassiek-hiërarchische en netwerkachtige strategieën (conform het schema in paragraaf 2.7). We zullen hieronder enkele opvallende zaken bespreken. Combinaties of mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën komen overigens in hoofdstuk 7 aan bod.

Klassiek-hiërarchische strategieën

Wat als eerste opvalt, is dat de acties met een netwerkarakter in aantal de klassiek-hiërarchische acties ruimschoots overtreffen. De afhankelijkheid van het ministerie ten opzichte van de andere actoren in het stadsvernieuwings-

Tabel 5.2 Strategische acties in het beleidsproces van de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid

Hiërarchisch ('klassiek')	Netwerk	
1. Command and control	1. Communicatie en coalitievorming	
<i>Eenzijdig beslissen</i>	<i>Overtuiging en voorlichting</i>	
Leider (politiek, ambtelijk) beslist	+ Actieve overreding: management by speech	+
Rechtstreekse aanwijzing, bevel	+ Vergroot zichtbaarheid resultaten	+
Confrontatie, beslis ondanks weerstand	+ <i>Onderhandeling, ruimte en coalities</i>	
Kondig grootse verandering aan	+ Verwerf (financiële) middelen via partijnetwerk	+
	Mobiliseer politieke steun in kabinet	+
	Mobiliseer steun andere departementen	+
	Verleg kosten naar toekomst	+
2. Inhoudelijke sturing en visie	2. Sturing op interactie en win-win	
<i>Leiderschap</i>	<i>Investeer in relaties</i>	
Presenteer een (inhoudelijke) visie	+ Onderhoud redundante relaties	+
Draag de visie actief uit	+ Sondeer in diverse netwerken	+
Gebruik duidelijke, herkenbare taal	+ Benut boundary spanners, koppel informatie	+
<i>Inhoudelijke sturing</i>	Bemiddeling: verbind partijen in uitvoering	+
Sterk inhoudelijke sturing door de top	+ <i>Invzet van derden</i>	
Investeer in opbouw robuuste informatie	+ Nieuwe personen op sleutelposities	+
	Reorganiseer om patronen te doorbreken	+
3. Gefaseerde aanpak (lineair)	3. Grilligheid benutten	
	<i>Koppelen en ontkoppelen</i>	
	Koppel aan partijbelang	+
	<i>Framing/reframing</i>	
	Herdefinieer probleem ten behoeve van koppeling	+
	Schets status quo als pervers, bedreigend	+
	Verwachtingen: opvoeren en temperen	+
	Creëer sense of urgency	+
<i>Time management</i>	<i>Time management</i>	
Voer tempo en druk op	+ Benut crisis/externe druk als beleidsraam	+
4. Reductie complexiteit	4. Vergroting complexiteit	
<i>Vereenvoudiging beleidsproces</i>	<i>Multi-issue en redundantie</i>	
Deel probleem op en deel het toe (opknippen)	+ Creëer een win-winsituatie	+
'Sequential attention to goals'	+ Beleidsredundantie (meer sporen)	+
<i>Eenduidige organisatie: 'lean and mean'</i>	<i>Meerduidige organisatie: redundantie</i>	
Reorganiseer, beperk taakoverlap	+ Creëer organisatorische redundantie	+
Creëer aparte projectdirectie	+	
5. Scheiden: afstand tot uitvoering	5. Verbinden: afstand verkleinen	
<i>Ontwerp en analyse</i>	<i>Coöptatie van uitvoering</i>	
Zet staf in voor beleidsanalyse (ambacht)	+ Betrek uitvoering bij beleidsontwikkeling	+
Ontwerp gedegen (inhoudelijk) voorstel	+ Verzeker je van steun uitvoering	+
	Verhef oplossing uit uitvoering tot beleid	+
	<i>Creëer leeromgeving</i>	
	Benut innovatieve plekken in netwerk	+
	Creëer ruimte voor leren (experimenten)	+

netwerk was dermate groot, dat hiërarchische sturing door middel van dwang of aanwijzing nauwelijks mogelijk was. Met het huurbeleid – rijksbeleid dat nagenoeg geen ruimte liet voor beïnvloeding door partijen op lokaal niveau – had het ministerie overigens wel een sleutelinstrument in handen. Zekerheid over (lage) huren na verbetering of vervangende nieuwbouw was cruciaal om bewoners méé te krijgen in de stadsvernieuwing. Maar het was vooral een faciliterend en geen afdwingend instrument: zekerheid over lage huren kon bewoners, laat staan verhuurders, niet dwingen om hun medewerking aan een stadsvernieuwingsingreep te verlenen, ze kon hen daartoe hooguit verleiden.

Door zijn directe stijl leek staatssecretaris Schaefer, zeker in het begin, zich vooral van hiërarchische strategieën te bedienen: weinig tegenspraak dulden, ‘doe wat ik zeg’, ‘nu vragen, morgen leveren’, overdonderen en zowel verbaal als non-verbaal duidelijk maken dat niet de ambtelijke, maar de politieke leiding bepaalt wat er moet gebeuren. Hoewel hij ook bij actoren in het netwerk soms overkwam als een regent, was het toch vooral binnen het ministerie dat hij deze hiërarchische stijl kon effectueren. De instructies aan de HID’s voor de beoordeling van subsidieaanvragen voor stadsvernieuwingsplannen vormen daarvan een voorbeeld. Het effect van deze acties was dat hij binnen het ministerie duidelijk maakte dat hij (samen met zijn collega-bewindslieden) de baas was (politiek primaat) en dat ambtenaren zich radicaal moesten instellen op een beleidsverandering.

Schaefer toonde bovendien inhoudelijk en visionair leiderschap: hij had duidelijke ideeën over de doelen en koers van het stadsvernieuwingsbeleid en droeg die met verve uit. Mede daardoor had hij binnen de PvdA een omslag in denken teweeggebracht en zich op de invloedrijke positie van staatssecretaris weten te plaatsen. Binnen een overbelast en inhoudelijk verdeeld ambtelijk apparaat had zijn inhoudelijk leiderschap tot gevolg dat de ‘neuzen gericht’ werden en (een deel van de) ambtenaren tot actie en nieuw élan werden aangezet.

Hoe complex stadsvernieuwing ook is en hoezeer een integrale aanpak ook gepredikt is, in de periode-Schaefer werd de complexiteit vooral hanteerbaar gemaakt of gereduceerd door concrete problemen aan te pakken, vaak sequentieel: eerst dit, dan dat. Zo ontstond een kerstboom aan subsidieregelingen met elk eigen voorwaarden, die erg versnipperd oogde. Het effect was echter dat er wél iets gebeurde, dat zaken in de uitvoering op gang kwamen, en dat was precies wat Schaefer wilde. Schaefer wilde momentum creëren en benutten, de administratieve orde was van later zorg. Niettemin werkte het ministerie in die tijd ook op een klassieke ontwerpgerichte manier aan de vormgeving van onderbouwde, soms integrale beleidsinstrumenten. Zo’n aanpak had ook sterk de voorkeur van het ambtelijk apparaat in de periode vóór Schaefer, maar door overbelasting kwam het daar nauwelijks aan toe.

Tot slot valt op dat de stadsvernieuwing in deze periode sterk centraal is

aangestuurd. Naar haar aard is stadsvernieuwing een decentraal vraagstuk, maar Schaefer en de zijnen kozen voor een centralistische aanpak om de beleidsomslag te bereiken (zie ook subparagraaf 5.7.4).

Netwerkstrategieën

Het is echter vooral door de inzet van netwerkstrategieën dat de politiek-ambtelijke leiding van VROM een omslag in het stadsvernieuwingsbeleid heeft gerealiseerd. Het politieke deel van de leiding – minister en staatssecretarissen – heeft dergelijke strategieën ook ingezet om het denken en handelen van het eigen ambtelijk apparaat te veranderen; een hiërarchische stijl alleen zou onvoldoende of onvoldoende snel effect hebben.

Wat het meest in het oog springt is dat Schaefer vooral investeerde in relaties: hij onderhield zelf contact met de belangrijke spelers in het netwerk, vooral met gemeentebesturen en bewoners. Daarnaast onderhield hij contacten in de politieke en interdepartementale arena: met sleutelfiguren in het kabinet, binnen de PvdA, maar ook met diverse politieke kopstukken uit andere partijen. Dat had ten minste drie functies of effecten. Ten eerste verzekerde hij zich zo van steun en financiële middelen voor zijn beleid. Op de tweede plaats probeerde hij op deze manier andere actoren te overtuigen van zijn beleid en hen in beweging te krijgen. En ten derde kwamen uit het onderhouden van deze relaties nieuwe ideeën – andere percepties en oplossingen of instrumenten – voort; soms waren die rechtstreeks toepasbaar, maar zij hielpen ook cognitieve fixaties ten departemente te doorbreken.

Het scheppen van organisatorische redundantie in de vorm van enkele ‘bypasses’ sloot daarbij aan. Semi-politieke secretarissen en stadsvernieuwingsconsulenten waren manieren om buiten de bestaande ambtelijke organisatie om contacten met cruciale actoren in het netwerk te onderhouden. Het effect was dat Schaefer zijn afhankelijkheid van het ambtelijk apparaat verkleinde, zaken snel kon regelen én het denken binnen het ministerie hielp veranderen.

Eveneens verwant zijn strategieën gericht op coöptatie van de uitvoering. De relaties tussen de focal actor en uitvoerende partijen, met name de gemeenten, waren hecht. Om stadsvernieuwing-nieuwe-stijl van de grond te krijgen moesten zij tot medestanders worden. Dat gebeurde door het onderhouden van nauwe relaties, door onderhandeling, de inzet van financiële middelen en het samen met hen zoeken naar praktische oplossingen. Goede oplossingen werden door de politiek-ambtelijke leiding (ook na Schaefer) tot rijksbeleid verheven.

Een andere categorie strategieën hadden betrekking op leren. Schaefer en ‘zijn’ ambtenaren waren actief bezig om innovatieplekken te creëren (experimenten door Ideeëncentrale) en op te zoeken (Rotterdam), met name op lokaal niveau. Enerzijds benutten zij de resultaten in het (financiële) rijksinstrumentarium, anderzijds zorgden zij voor verspreiding ervan naar andere gemeenten.

Voorts valt het belang van taal en ‘framing’ op. Schaefer wist het bewonersprotest ‘talig’ te maken en letterlijk te vertalen naar een nieuwe beleidsstrategie. Hij herdefinieerde stadsvernieuwing van een technisch tot een sociaal en integraal vraagstuk. Zijn opvolgers Beelaerts en Brokx, en later ook Heerma, wisten stadsvernieuwing eveneens effectief te herdefiniëren (als ‘inhaaloperatie’, respectievelijk als ‘eindig’), en daardoor de steun van het parlement en vervolgens omvangrijke financiële middelen te mobiliseren.

Het mobiliseren en aanwenden van veel geld vormde tot slot een cruciale strategie om de sleutelactoren op lokaal niveau daadwerkelijk in beweging (dat wil zeggen: investeringen) te krijgen. De mobilisatiestrategie voerde de politiek-ambtelijke leiding vooral in de politieke en interdepartementale arena, het aanwenden vooral in de sector- of uitvoeringsarena. Onderhandeling en overtuiging speelden daarbij een belangrijke rol.

5.7.3 Patronen in het beleidsproces

Welke patronen zijn er in het beleidsproces rond de omslag in het stadsvernieuwingbeleid te onderkennen? Hoe heeft de agendering plaatsgehad en hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel?

Een krachtige politieke interventie

Het beleid van zowel de steden als het Rijk ten aanzien van oude wijken was in de jaren zestig gericht op krotopruiming, sanering en reconstructie. Op de stroom van maatschappelijke ontwikkelingen als emancipatie en de wens van meer zeggenschap protesteerden de bewoners van oude wijken steeds heftiger tegen sloop en gingen zich organiseren. Hun protest vond op landelijk niveau erkenning in de vorm van een aparte staatssecretaris voor stadsvernieuwing. Niettemin bleef het beleid van zowel rijksoverheid als gemeenten primair gericht op sloop, met slechts beginnende aandacht voor behoud en verbetering en voor sociale aspecten.

In de politiek volgde de PvdA een strategie van polarisatie, mede in het licht van dreigend electoraal verlies – juist ook in de oude wijken – aan kleine partijen ter linkerkant. Daarop maakte zij stadsvernieuwing tot een belangrijk verkiezingsitem. Bewoners kregen met Schaefer als het ware een rechtstreekse vertegenwoordiger in de PvdA-fractie in de Tweede Kamer. Hij overtuigde de fractie om de koers te verleggen van een primair kwantitatieve benadering gericht op nieuwbouw naar een kwalitatieve benadering gericht op behoud en verbetering van oude wijken, met aandacht voor de zittende bewoners. Toen de PvdA, evenals de partijen (D’66 en PPR) met wie ze in verkiezingstijd een akkoord had gesloten (Keerpunt 1972), in 1972 grote winst boekte bij de verkiezingen, kwam het Ministerie van VROM in linkse handen en werd Schaefer staatssecretaris voor stadsvernieuwing. Direct na hun aan-

treden drukten de nieuwe bewindslieden, en zeker ook Schaefer, hun stempel op zowel beleid als organisatie en werkwijze van het ministerie. Hij was de personificatie van het maatschappelijke protest; in die zin betekende zijn komst naar het ministerie een directe confrontatie van maatschappij en ambtenarij, waarbij laatstgenoemde radicaal op de wensen van de eerste werd afgestemd.

Kortom: de kiem van de verandering lag in het bewonersprotest, dat vervolgens eerst op de politieke agenda en daarna met kracht op de beleidsagenda werd geplaatst.

Emergentie en inspirerend leiderschap

De strategische verandering in het stadsvernieuwingsbeleid is bepaald niet volgens een ontwerpbenadering tot stand gekomen. Wel was dat de gedachte van de politiek-ambtelijk leiding van het Ministerie van VROM aan het eind van de jaren zestig (inzet commissies, genuanceerde, analytische benadering), maar dat leverde geen noemenswaardige resultaten op. Er was nauwelijks een strategie ('intended' noch 'deliberate', in Mintzbergs termen), opvattingen waren verdeeld. Deze situatie werd vrij dramatisch doorbroken toen 'links' won en Schaefer staatssecretaris werd. Schaefer had duidelijke opvattingen ('intended strategy') en wist die in belangrijke mate ook in beleid te vertalen ('deliberate strategy'). Tegelijk had hij te maken met allerhande processen op lokaal niveau en externe (deels economische) ontwikkelingen die niet geheel voorzien konden worden. Schaefer en zijn ambtenaren hebben deze ontwikkelingen deels gestimuleerd en benut (leren), waardoor de generaliseerde strategie een combinatie van bewust nagestreefde ('deliberate') en niet-geplande (emergente) ontwikkelingen was.

De ontwerpbenadering werd overigens niet afgezworen: ook onder Schaefer investeerde het ministerie in beleidsanalyse en werden werkgroepen en adviescommissies aan het werk gezet. In termen van de strategiescholen van Mintzberg waren het echter vooral de benaderingen uit het emergente kamp die de boventoon voerden: leren, onderhandelen en 'culturele' hervorming. In het bijzonder zien we in deze casus het belang van de visieschool: strategie als het bieden van visie, wenkende perspectieven en het nemen van risico's om zaken in beweging te krijgen. Schaefer bediende zich met verve van deze strategie en vertoonde in die zin leiderschap.

Alles heeft zijn tijd: contingente strategieontwikkeling

Als we de beleidsontwikkeling ten aanzien van de stadsvernieuwing over wat langere periode bekijken, valt ook een ander patroon op. Mintzbergs 'configuratieschool', nauw verwant aan de contingentiebenadering, stelt dat het type strategie verschilt per ontwikkelingsfase van een organisatie of van beleid. Kenmerkend voor een situatie waarin zich nieuwe ontwikkelingen in de omgeving voordoen, is dat een organisatie eerst in haar bestaande repertoire

zoekt naar passende antwoorden (March en Simon, 1958:174-180; Winsemius, 1986). Dat was het geval in de jaren vijftig en zestig: bij sanering werd een wijk eerst kaalgeslagen om er vervolgens nieuwbouw te plegen. Daardoor konden veel van de bestaande routines voor nieuwbouw in uitleggebieden onveranderd worden toegepast (subsidieregelingen met hun procedures, huurstelling, plantoetsing, normering etc.). Begin jaren zeventig was de noodzaak van innovatie echter onontkoombaar. In een dergelijke onzekere pioniersfase is een visionaire leider vaak op zijn plaats. Formele taakomschrijvingen zijn veelal nauwelijks aanwezig, er is een gemeenschappelijke doelgerichtheid, (horizontaal) overleg is zeker zo belangrijk als verticale of hiërarchische sturing, en er is een noodzaak van productvernieuwing en product-differentiatie. Beleid en uitvoering, denken en doen worden op elkaar betrokken doordat de leider of strateeg zich daar nadrukkelijk mee bemoeit (centralisatie) (Burns en Stalker, 1961; Lammers, 1983; Lawrence en Lorsch, 1967; March en Simon, 1958; Mintzberg, 1994). Al deze elementen waren aanwezig in het stadsvernieuwingsbeleid tussen 1973 en 1977. Ook het beleidsinstrumentarium dat in die tijd ontstond was centralistisch. Oorzaken daarvan waren de relatieve onbekendheid met het vraagstuk (en daarmee onbekendheid over de financiële consequenties), de ideologische voorkeuren van de linkse bewindslieden en de erfenis van het reeds bestaande centralistische beleidsinstrumentarium. Voor het tot stand brengen van de beleidsomslag blijkt deze centrale sturing een effectieve strategie te zijn geweest. De keerzijde was echter een enorme werklust voor het Rijk. In een latere fase ontstond er druk om meer volgens een ontwerpbenadering te werk te gaan (kwantitatieve onderbouwing van beleidsvoornemens, informatieopbouw). Toen er zowel bij Rijk als gemeenten routines waren ontstaan, kon er bovendien gedecentraliseerd worden. Het visionaire leiderschap trad op de achtergrond en het ministerie ontdeed zich van de noodzaak van talrijke onderhandelingen met individuele gemeenten. Binnen het ministerie werd stadsvernieuwing in de normale lijnorganisatie opgenomen.

Noten hoofdstuk 5

- 1 Stadsvernieuwing kan worden gedefinieerd als 'de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied'. Art. 1, lid 1, Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, 1985.
- 2 Wel werd aan het begin van de jaren zeventig vanuit de onderzoeksweld gepoogd de rol van bewoners in het bouwproces te vergroten.
- 3 Voormalig minister J. in 't Veld hield een pleidooi om de activiteiten te richten op wijksanering en krotopruiming. Ook S.O. van Poelje en F. Bakker Schut vroegen in hun pre-adviezen voor de VNG om aandacht voor krotopruiming en stedenbouwkundige vernieuwing.
- 4 Een drietal commissies van de VNG en het NIVS hield zich hiermee bezig: de Commissie Woningkartotheek (1953); de Commissie Woningonderzoek (1957) en de Commissie Woningwaardering (1962).

- 5** Interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.
- 6** Interviews drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; ing. W. Revet, 4 juli 1994.
- 7** Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994; ing. W. Revet, 4 juli 1994; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.
- 8** Het betrof de 'Commissie Opvoering Productiviteit' van de SER (1968). De commissie schreef haar rapport naar aanleiding van een studiereis naar Amerika. Ook de latere ministers Schut (VRO) en Bakker (V&W) maakten deel uit van de commissie. Tot de opstellers van het rapport behoorde, naast dr. A.W. Luyckx van de NMB, dr. A.C. Dreesmann van V&D en voormalig minister van Volkshuisvesting ir. H.B.J. Witte, ook mevrouw drs. C. de Leve-Haagman. Zij was destijds werkzaam bij het Directoraat-Generaal voor het Midden- en Kleinbedrijf van het ministerie van Economische Zaken, maar zou vanaf 1970 hoofd van de afdeling Sanering van het DGVH worden. Sociaal-Economische Raad, Commissie Opvoering Productiviteit, 1968 (Schuiling D., M. Pflug en J. Straub, 1990, p. 27). Overigens had de RPD al in 1962 de noodzaak van reconstructie onderkend. De RPD hette toen nog Rijksdienst voor het Nationale Plan; Jaarverslag RNP 1962.
- 9** Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.
- 10** Over de instelling van deze derde directie, naast de directies Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, was de nodige onderhandeling nodig met Binnenlandse Zaken. Bij de toen nog vrij recente instelling van twee directies binnen het DGVH boven, of eigenlijk in aanvulling op, de bestaande afdelingen, was bepaald, dat het DGVH voorlopig geen aanvragen tot oprichting van nog meer directies zou indienen. Verheffing van een afdeling tot directie betekende onder meer dat het betreffende diensthoofd in een hogere salarisschaal (schaal 153) terechtkwam. Toch won het DGVH deze kleine 'strijd', en werd ir. C. de Cler directeur Stedebouw en Sanering. Het argument dat hierbij werd gehanteerd waren de toenemende werkzaamheden die de saneringstaak in de nabije toekomst zouden vergen. Bron: archief VROM, CAS inv. nr. 815.
- 11** Notitie ir. C. de Cler aan de directeur-generaal volkshuisvesting, Afdeling Sanering nummer 136, 14-11-1969, archief MVRM, CAS inv.nr. 815.
- 12** De Cler noemt onder meer verwerving op vrijwillige basis en via onteigening, financiering en subsidiëring, afbraak en sociale zorg. Hij verwees hierbij naar het onderzoek dat op dat moment gaande was naar de aard en de mogelijke maatregelen van deze "vernieuwingsgebieden". Hoogstwaarschijnlijk doelde hij op de werkzaamheden van de Commissie-Schouten, die de mogelijkheden van een nieuwe, meer integrale aanpak (in elk geval revalidatie) onderzocht. Overigens achtte De Cler de afstemming op stedenbouwkundige plannen en met reconstructie, verkeer en vervoer redelijk gewaarborgd via de CBSW. Bron: zie vorige noot.
- 13** Mevrouw De Leve-Haagman werd aanvankelijk als stafmedewerkster financieel-economische zaken aangesteld (per 1 januari 1970), maar werd spoedig hoofd van de afdeling Sanering. Eerder was zij werkzaam geweest bij het ministerie van Economische Zaken en in een commerciële functie in de Verenigde Staten.
- 14** Interview prof. ing. A.F. Thomsen, 24 maart 2005.
- 15** Interview prof. ing. A.F. Thomsen, 24 maart 2005.
- 16** Wiardi Beckman Stichting, 1977, p. 73.
- 17** Interview prof. ing. A.F. Thomsen, 24 maart 2005.
- 18** Gemeente Amsterdam, Dienst der Publieke Werken, Afdeling Stadsontwikkeling, 1968, Nieuw leven voor een oude buurt, Amsterdam.
- 19** Zie voor het verzet in Amsterdam bijvoorbeeld Beijeren, S. van, en 'anderen uit de Dapperbuurt', De stadsvernieuwing in de Dapperbuurt, in: PDOBouwen, 1976, *Stadsvernieuwing; tussen een slagvaardiger aanpak en een lange-termijnbeleid*, voordracht 5; en voor Rotterdam: Priemus, 1978. Lammers was overigens wethouder Publieke Werken (waaronder stedelijke ontwikkeling en het grondbedrijf; daarnaast was wethouder Kuijpers (ook PvdA) verantwoordelijk voor volkshuisvesting; hij had een andere opvatting dan Lammers en was wél voorstander van

meer verbetering in plaats van sloop (zie Hoogstraten en Langendijk (red.), 1994, pp. 8-26).

20 Diensten voor de stadsontwikkeling Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, 1973, De stad als probleemgebied. Een bijdrage van de Directeuren van Stadsontwikkeling van Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht tot de discussie over de *Derde Nota Ruimtelijke Ordening*, mei, p. 12.

21 Volgens Hoogstraten en Langendijk woede er een 'totale oorlog' tussen de Dienst VH en de afdeling Stadsontwikkeling van Publieke Werken, die elk hun aanhangers binnen de PvdA hadden. Daaraan kwam pas een einde toen Schaefer in 1978 als wethouder in Amsterdam aantrad en de kant van de Dienst VH koos (Hoogstraten en Langendijk (red.), 1994, pp. 28-30).

22 Zie ook Udink en Buck, 1972:87-89.

23 Eerder al had een groep Delftse studenten deze conclusie getrokken (Werkgroep N.V. 1971). Twee leden van de commissie, ir. H.M. Buskens (Adviseur voor stedenbouwkundige vraagstukken bij VROM en voormalig DG van de volkshuisvesting) en oud-HID E. Doorn, hadden in 1970 reeds een overzicht van knelpunten gegeven: Buskens, H.M. en E. Doorn (1970).

24 Beschikking geldelijke steun rehabilitatie, 1972; Stcr. 1971, nr. 253; MG 71-32 d.d. 29 december 1971. Hoewel mevrouw De Leve-Haagman mede-auteur was geweest van het SER-rapport waarin sterk voor reconstructie via kaalslag van woonwijken was gepleit, was zij geen voorstander van uitsluitend sloop en vervanging. Bronnen: commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995.

25 De gedachte om woningen en hun omgeving aan te pakken, was bepleit door de PvdA en had weerklink gevonden bij de 'saneringspoot' van het DGVH (PvdA, Tweede Kamerfractie) (1968). Deze nota was een reactie op de nota van Schut. In een interview gaf de verantwoordelijke voor het stadsvernieuingsbeleid van het DGVH, ir. C. de Cler (directeur Stedebouw en Sanering), de PvdA gelijk; het gaat niet alleen om losse huizen, 'maar om de verbetering van de huizen samen met hun omgeving, woning- en wijkverbetering dus'. Bron: Utrechts Nieuwsblad, 1969, 375.000 x onbewoonbaar verklaarde woning en ir. C. de Cler: 'Er moet een sterk samenspel komen tussen opruimen van krotten en woningverbetering', 9 juni.

26 Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995.

27 Deze 'kerstboomregeling', totstandgekomen na overleg tussen de ministers Klompé (CRM) en Schut (VRO), was geen formele regeling maar een schematisch overzicht – in de vorm van een kerstboom – van de subsidiemogelijkheden van Rijk, provincies en gemeenten. Bron: Holtkamp, 1982, p. 54. De 80%-regeling (BBRS) werd op 2 juli 1970 zo aangevuld dat de 'kaalslagsubsidie' kon worden vervangen door een bijdrage die samenging met de bijdrage van CRM in de herstellkosten van woonhuismonumenten en van in stads- of dorpsgezichten begrepen, niet als monument beschermde maar overigens in esthetisch opzicht waardevolle huizen. Zo werd de mogelijkheid geschapen van doelmatiger rehabilitatie van historische buurten dan alleen langs de weg van door CRM gesubsidieerde restauraties. In 1972 werd ook de rehabilitatieregeling (BGRS 1972) verruimd ten behoeve van woonhuismonumenten.

28 Een wijk als de Pijp in Amsterdam beschouwde men als speculatiebouw die de moeite van het behouden niet waard was; de bewoners liepen echter te hoop tegen de geplande sloop. Bronnen: interview ir. C. de Cler, 4 april 1995; zie ook het interview met ir. C. de Cler in het Utrechts Nieuwsblad, 9 juni 1969; interview ing. W. Revet, 4 juli 1994.

29 Notitie van A.A. van der Heijden voor mw. drs. C. de Leve-Haagman, Centrale Afdeling Organisatie, 10-05-1972; Notitie van A.A. van der Heijden voor D. Verburg (Hoofd centrale Afdeling Organisatie), Centrale Afdeling Organisatie, 15-06-1972; CAS inv.nr. 815. Ook: commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.

30 Een groot deel van de subsidies voor sanering en ook reconstructie kwam daarom bij de middelgrote ge-

meenten terecht. Bronnen: interview ir. P. Mollema, 21 juni 1994; MVRO, Memorie van Toelichting bij de begroting 1974. Ook het Jaarverslag 1971 (p. 69) maakt hier melding van. De vier grote steden bleven sterk achter met hun plannen, waardoor niet het gehele begrotingsbedrag voor 1971 was besteed.

31 Bron: Notitie van A.A. van der Heijden voor mw. drs. C. de Leve-Haagman, Centrale Afdeling Organisatie, 10-05-1972; Notitie van A.A. van der Heijden voor D. Verburg (Hoofd centrale Afdeling Organisatie), Centrale Afdeling Organisatie, 15-06-1972; CAS inv.nr. 815.

32 Interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995; ir. A. Peters, 13 juli 1994.

33 Deze constatering werd onder meer gedaan door het adviesbureau Bosboom en Hegener, dat de organisatie en werkwijze van het DGVH eind jaren zestig/begin jaren zeventig doorlichtte. Voorts: interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994; ir. A. Peters, 13 juli 1994.

34 Verslag Coördinatievergadering 1078 d.d. 22 november 1972. De term 'derde front' was afkomstig uit Bogalers' *Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid* uit 1963. Het bestond in het steunen van gemeenten in hun krotopruimings- en saneringsactiviteiten.

35 Verslag Coördinatievergadering 1078 d.d. 22 november 1972.

36 Verslag Coördinatievergadering 1083 d.d. 18 april 1973.

37 Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

38 Bekker was al onder Udink en Buck aangesteld als assistent van de secretaris-generaal. Hij had een algemene ondersteunende rol voor de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en de bewindslieden. In diezelfde periode werden er op grond van het advies van de Commissie-Vonhoff overal Bureaus SG opgericht. Toen Schaefer Hofhuis wilde meenemen als een soort assistent, pakte de secretaris-generaal het idee van het Bureau SG op en werden Bekker en Hofhuis beiden medewerker. De secretaris-generaal hoefde zo niet akkoord te gaan met het fenomeen politieke ambtenaar (zoals wel bij CRM gebeurde), en de drie bewindslieden (vooral Schaefer) kwamen goed aan hun trekken. In de praktijk fungeerden de Bekker en Hofhuis als een soort particulier secretaris, maar deden ook veel voor de secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-generaal.

Bron: commentaar mr. R. Bekker, 18 september 1995.

39 Interview Schaefer in de Haagse Post van 24 juli 1976 door Martijn de Rijk, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, pp. 8-9.

40 Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994.

41 Brochure *Hersteld verleden van dorpen en steden*, bron: interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

42 W. van Zijll, Stadsvernieuwing en de economische functie van binnensteden, Concept-eindversie stage-verslag, naar aanleiding van een stage van Van Zijll (ministerie EZ) bij de RPD, afdeling Stadsreconstructie i.v.m. met de op handen zijnde toetreding van EZ tot de CBSW, 26 november 1973, p. 41; archief ir. P. Mollema.

43 Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994; ir. J.M. Koopman, 7 september 1994; ir. A. Peters, 13 juli 1994.

44 Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995; Ten Heuvelhof, 1987, p. 197.

45 Over deze tournees werd door sommigen spottend gesproken als 'Schaefer die rondreist met de verbeterzak' of 'circus Schaefer'. Schaefer gaf toe dat het een andere aanpak was dan men tot dan toe gewend was, maar wees erop dat de uitvoering van het aantal herstel- en verbouwprojecten dat jaar wèl met 40% was gestegen: 'Laat mij dan lekker met een plastic zak rondreizen.' Overigens wees Schaefer gemeentebestuurders er tevens op 'dat zij niet overal het etiket stadsvernieuwing op kunnen plakken om vervolgens Schaefer de rekening te presenteren'. Zo trok Schaefer een spoor van tevredenheid en teleurstelling door het land'. Bron: 'Als iets kan, begin er dan aan', interview met Schaefer in De Vakbeweging, 31 juli 1975; in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, pp. 73-74.

46 Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

47 Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.

- 48** Het idee was 'om een deel van het ambtelijke apparaat beschikbaar te stellen voor een slagvaardige beantwoording van allerlei vragen op het gebied van de stadsvernieuwing en mede om een stimulerende ordening en becommentariering van gegevens en dergelijke betreffende de stadsvernieuwing' mogelijk te maken. Nota van ir. J. Arink voor de directeur-generaal volkshuisvesting, getekend door ir. C. de Cler, directie Stedebouw en Sanering nr. 20/74, 28-02-1974; betreft: *Discussie-nota omtrent de opzet en het functioneren van een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing*, besproken in Coördinatievergadering 1090 d.d. 17 april 1974.
- 49** Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; *Jaarverslag DGVH* 1975, p. 98.
- 50** Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994. Haberer vertrok in 1979/1980. De Ideeëncentrale Stadsvernieuwing werd in 1979 ondergebracht bij de directie Onderzoek. Vanaf 1980 stond zij in de Staatsalmanak als 'Ideeëncentrale' te boek. In 1981/1982 hield zij op te bestaan.
- 51** Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, p. 9.
- 52** Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994; mr. R. Bekker, 14 juli 1994; mr. A. Steensma, 7 maart 1995.
- 53** Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995. Officieel begon Arink per 1 december 1973 als HID van de Volkshuisvesting ter standplaats 's-Gravenhage, toegevoegd aan de heer ir. C. de Cler, Directeur van de Directie Stedebouw en sanering, om zich voor te bereiden op een nieuwe bestemming.
- 54** Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, pp. 8-10; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995. De Cler schreef onder meer de Memories van Toelichting bij het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing, ontwierp op verzoek van Schaefer een brochure over de aanpak van stadsvernieuwing, schreef toespraken voor Schaefer, en hield zelf verscheidene lezingen over dit onderwerp. Ook vertegenwoordigde hij het DGVH in een werkgroep van de Verenigde Naties over woningverbetering.
- 55** Commentaar ir. J. Arink. Ook: interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.
- 56** Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994. Hiertoe behoorden onder anderen ir. A.J. Baayen en , zij het wat later, drs. P.W.A. Veld.
- 57** Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.
- 58** Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.
- 59** Afdeling Technische uitvoering stadsvernieuwing: *Uitgangspunten voor woningverbetering*. Om aan de differentiatie bij verbetering recht te doen, werd gebruik gemaakt van de functiegebiedenbenadering, wat bij de V&W juist niet gelukt was (zie hoofdstuk 5). Opvallend is dat zij binnen de directie Stadsvernieuwing ontstonden, en niet bij de afdeling Bouwontwerp; dat waren verschillende werelden. Ook bestond nog weinig inzicht in de kosten en de verhouding tussen kosten en kwaliteit bij verbetering. Pas begin jaren tachtig ontstond hiervoor een geautomatiseerd systeem. Bronnen: interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994; ir. A. Peters, 13 juli 1994.
- 60** De Wet op de Stadsvernieuwing moest gemeenten een groter aantal bevoegdheden geven om de stadsvernieuwing krachtiger te kunnen aanpakken. Waar Schaefer een sterke rol voor het Rijk voor ogen stond, koos de latere minister Beelaerts van Blokland voor een decentraal concept. Pas in 1985 werd de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing van kracht. Zie voor een uitgebreidere analyse Ten Heuvelhof, E.F. (1987), pp. 191-204. De uitbreiding met 'dorpsvernieuwing' geschiedde overigens onder druk van het CDA, dat zich zorgen maakte om de positie van plattelandsgemeenten.
- 61** Bron: commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.
- 62** Onder deze omstandigheden 'deden we natuurlijk allemaal concessies om de voortgang van het proces maar niet te belasten', aldus Viersen. Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994.
- 63** De tabelafrek werd per 1 januari 1979 als experiment ingevoerd (bij MG 78-49 d.d. 29 december 1978).
- 64** Zo was de Regeling Voorbereidingskosten Stadsvernieuwing (MG 77-45) een belangrijk instrument om gemeenten aan te sporen tot stadsvernieuwingsactiviteiten. Gemeenten konden een vergoeding krijgen voor over-

leg, inspraak, onderzoek en de opstelling van een stadsvernieuwingsplan.

65 De Commissie-Floor was dezelfde commissie als de Commissie-Schouten, maar stond sinds het vertrek van Schouten onder leiding van de nieuwe directeur-generaal, Floor. Wederom was mevrouw De Leve-Haagman nauw bij de totstandkoming van de ISR betrokken. Formeel heette de ISR overigens 'Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977'. Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Floor) (1974).

66 Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

67 Aanvankelijk gold zij slechts voor de vier grote steden, Leiden en Groningen, later voor veertien gemeenten. De beperking had ook te maken met het experimentele karakter van de regeling.

68 De huurverhoging, zo was de gedachte, diende de helft te bedragen van de aanvangshuur van nieuwe woningwetwoningen (5%); de helft van de kosten van de ingreep werd beschouwd als de kosten van achterstallig onderhoud. Deze 2,5% was aanvankelijk gebaseerd op de ervaringen met de renovatie van woningwetwoningen.

69 In 1979 werd de subsidieregeling voor de verbetering van particuliere huurwoningen herzien. De voorbereidende Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering deed haar aanbevelingen 'vanuit de basisgedachte, dat het beleid met betrekking tot de particuliere vernieuwbouw zoals dat in de Memorie van Toelichting 1979 is neergelegd maximale realisering behoeft. De Werkgroep adviseerde om de hoogte van de exploitatiesubsidie gelijk te laten zijn aan het verschil tussen de modale jaarhuur en de feitelijke huur vóór verbetering, met een maximum van f480,-. Bron: Veld, P.W.A., Rapport van de Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering, 5 januari 1979; bijlage bij verslag Directieraad d.d. 5 december 1979.

70 Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; MVRO, 1978, pp. 50-55. Het ging om de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1977. De onder eigenaar-bewoners populaire 'klusjesregeling' – vaste bedragen voor afzonderlijke voorzieningen als douche en keuken – werd in deze regeling verruimd, maar leidde tot zoveel uitgaven dat mede daarom de beschikking werd beperkt. Zo ontstond de BGSVPW 1979-I, die echter weer zoveel protest uitlokte dat ook zij weer werd bijgesteld: de BGSVPW 1979-II. In de jaren daarna werd de regeling op onderdelen veranderd, vooral omdat de particuliere woningverbetering slechts traag voortgang vond (MG 80-33; 81-07; 83-26) Bron: Houben, 1989, pp. 95-96.

71 Het ging om de Beschikking geldelijke steun voor verbetering van complexen van toegelaten instellingen en gemeenten 1973. Deze regeling gold ook voor naoorlogse gemeentewoningen, maar niet voor naoorlogse corporatiewoningen. In 1974 en 1975 werd de regeling verruimd via opname van naoorlogse systeemwoningen met gebreken (1974) naar alle naoorlogse corporatiewoningen (1975). Verbeteringrepen voor naoorlogse woningwetwoningen komen in aanmerking voor financiering met rijksleningen, en voor een bijdrage van 50% in exploitatietekorten en renteloze leningen voor resterende exploitatietekorten. De regeling bleef in deze vorm tot 1981 bestaan. Bron: Houben, 1989, p. 73.

72 De verwijzing naar Priemus betreft het artikel 'Rotterdam baanbreker in stadsvernieuwing', in: NRC Handelsblad d.d. 21-1-1977, opgenomen in: Priemus, 1980, pp. 65-69: "Niet alleen heeft Van der Ploeg door zijn aanpak een grote voorsprong bezorgd op andere grote gemeenten, maar ook heeft hij daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het landelijk stadsvernieuwingsbeleid."

73 Schaefer installeerde eind 1974 de Werkgroep Bundeling Particuliere Acties Stadsvernieuwing (Werkgroep-Polak). De Commissie-Floor ontwierp de Interim Saldo Regeling.

74 Afstemming tussen beide vond plaats in een maandelijks 'Intern overleg'; overigens is over deze taakverdeling de nodige domeinstrijd gevoerd.

75 De hier genoemde cijfers voor particuliere woningverbetering zijn ontleend aan het *Rapport van de Werkgroep subsidievaststelling bij woningverbetering* d.d. 5 januari 1979 (auteur: drs. P.W.A. Veld). Telling van de cijfers in de

jaarverslagen van het DGVH leidt echter tot een aantal van 18.600 verbeteringen in 1974 tegen 40.000 in 1975; de stijging zou dan nog spectaculairder zijn.

76 De Tweede Kamer had gevraagd om een behoefteraming, financiële planning en een beleidsvisie op de stadsvernieuwing via twee moties van het kamerlid Duinker, respectievelijk de kamerleden Lauxtermann en Dijkman. Bronnen: *Jaarverslag DGVH*, 1981, p. 18; Beelaerts van Blokland, P.A.C. (1981); MVRO (1982). Het totale budget voor stadsvernieuwing steeg van *f*2,2 miljard in 1981 tot *f*4,2 miljard in 1987. Bron: *Jaarverslag DGVH* 1983, p. 14.

77 Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; Centrale afdeling Organisatie en Automatisering, 12 september 1978, *Rapport omtrent de voorgenomen structuur van de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting*, p. 15.

78 Verhoor drs. H.J. Viersen in: Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 6 (1988), p. 975.

79 Centrale afdeling Organisatie en Automatisering, 12 september 1978, *Rapport omtrent de voorgenomen structuur van de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting*, pp. 10 en 14-15.

80 Objectsubsidies nieuwbouw en verbetering, grondkostensubsidies, ISR en 80%-regeling.

81 Interviews drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; G. Westerdijk, 21 februari 1995. De vier coördinatoren waren ir. A.J. Baayen, ir. R. van de Kraats, drs. A.H. Moerman en drs. J.A. Weggemans.

82 De HID zou beter in staat zijn te adviseren. Het secretariaat lag daarom eerst bij de HID, later bij de provincie (zie Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder en A. Rook, 1979, pp. 34-36).

83 Interview ir. J.M. Koopman, 7 september 1994.

84 Het gaat om de volgende regelingen (met tussen haakjes het bedrag dat voor 1985 in de meerjarenramingen was opgenomen, in gulden): Interim saldo regeling 1977 (*f*372 miljoen), 80%-regeling (*f*208 miljoen), Voorbeeldplannen (*f*33 miljoen), Locatiesubsidies, stadsvernieuwingdeel (*f*70 miljoen), Woonhuisrestauratie (WVC; *f*28 miljoen), Verbetering eigen woningen; aankoop particuliere huurwoningen; verbetering woonomgeving (*f*217 miljoen), Verbetering van woonschepen, Verbouw van panden, Voorbereidingskosten; contactpersonen stadsvernieuwing; tijdelijke huisvesting van bewoners tijdens de stadsvernieuwing; projectleider, voorbeeldwoningen; voorlichting aan huurders (*f*33 miljoen), Sanering milieuhinderlijke bedrijven (*f*14 miljoen), Rioleringswerken in stadsvernieuwinggebieden (*f*10 miljoen), Welzijnsvoorzieningen in stadsvernieuwinggebieden (WVC; *f*8 miljoen), Kaderregeling Steun bedrijven stadsvernieuwing (EZ; *f*35 miljoen). Bron: Van der Schaar, 1991, p. 437.

85 Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

86 Regeling geldelijke steun voorziening huurwoning 1987 (RGSVH '87). Ook kapitaalmarktleningen voor investeringen in de verbetering van vooroorlogse woningen kwamen nu voor garantiestelling door het waarborgfonds in aanmerking. Overigens werd de werkingssfeer van het fonds in 1989 nogmaals uitgebreid tot alle investeringen van toegelaten instellingen, waarbij de naam veranderde in Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) (Van der Schaar, 1991:404).

87 Voor de goede orde: deze prikkel had betrekking op de voorrang voor de woonfunctie als geheel, en niet op de daarop volgende afweging tussen sloop met vervangende nieuwbouw en woningverbetering. Niettemin was behoud van de woonfunctie een centraal onderdeel van de beleidsverandering.

88 De Vakbeweging, 1975, in: Wiardi Beckman Stichting, p. 75.

6 Casus decentralisatie: een succesvol leerproces

6.1 Inleiding: decentralisatie als beleidsomslag

Een van de ‘grote operaties’ die zich in de jaren tachtig en negentig in het Nederlandse openbaar bestuur hebben voorgedaan, was de decentralisatie. Decentralisatie betreft de overdracht van bevoegdheden en taken aan lagere overheden. Doorgaans duidt de term op territoriale decentralisatie, waarbij delegatie van bevoegdheden plaatsvindt naar territoriale staatsverbanden die een kleiner gebied omvatten, zoals gemeenten, provincies of regio’s.

Ook op het gebied van de volkshuisvesting vond decentralisatie plaats, met belangrijke gevolgen voor vrijwel alle actoren in het volkshuisvestingsnetwerk. Tot ver in de jaren zeventig en tachtig bestond er een uiterst centralistisch stelsel van investeringsplanning en subsidiëring van de woningbouw, waarbij het Rijk zich gedetailleerd met individuele bouwplannen bemoeide. Die situatie is in de jaren tachtig en negentig drastisch gewijzigd: er heeft een decentralisatie van de volkshuisvesting plaatsgevonden, in het bijzonder van het (object-)subsidiebeleid. Die decentralisatie ging vanaf het einde van de jaren tachtig bovendien gepaard met een verzelfstandiging van woningcorporaties en een streven naar meer marktwerking. Als gevolg daarvan zijn de verhoudingen in de volkshuisvesting grondig veranderd. Dat geldt niet alleen voor de betrekkingen tussen de bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten), ook de verhoudingen tussen actoren op het lokale niveau zijn erdoor gewijzigd.

Hoewel decentralisatie op het eerste oog een instrumentele beleidsverandering lijkt (in termen van Hall: een tweede-orde verandering), was zij beslist meer dan dat. Zeker in combinatie met de verzelfstandiging van woningcorporaties én gezien de heftigheid waarmee actoren reageerden op de decentralisatievoorstellen, kunnen we de decentralisatie als derde-ordeverandering typeren. De decentralisatieoperatie stelde het héle beleid van de volkshuisvestingssector ter discussie en raakte aan fundamentele, normatieve opvattingen (beleidsparadigma). Het ‘wereldbeeld’ van velen in de sector was dat gemeenten absoluut niet in staat zouden zijn tot een goede beoordeling van kwaliteit en kosten van woningen en tot onderhandelingen met marktpartijen. Tegenstanders vreesden het ergste voor centrale beleidsdoelen als de kwaliteit van de nieuwbouw en de betaalbaarheid, traditioneel een politiek zeer gevoelig onderwerp. Achter de nogal technisch ogende decentralisatieoperatie gingen belangrijke verschuivingen schuil in termen van ‘who gets what when and how’: taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico’s werden verlegd en opnieuw verdeeld. Bovendien had de decentralisatie niet in de laatste plaats grote consequenties voor het Ministerie van VROM, in casu het DGVH: de decentralisatie van het subsidiebeleid betekende een herdefiniëring van het primaire proces. Zij stelde de identiteit, taakopvatting en ‘core business’ ter discussie. Daarom was de decentralisatie bij uitstek een strategische verandering.

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we het beleidsproces dat tot deze decentralisatie heeft geleid. De start daarvan lag in de jaren zeventig, het sluitstuk in de jaren negentig. In het licht van de centrale vraag gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de (strategische) acties die de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM heeft ondernomen. Allereerst komt de uitgangssituatie aan bod: het traditionele sturingsconcept van het Rijk, de belanghebbende partijen en de inbedding in de organisatie van het ministerie (paragraaf 6.2). Paragraaf 6.3 is gewijd aan de agendering: hoe kwam decentralisatie op de beleidsagenda en welke maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen speelden daarbij een rol? Het beleidsproces in enge zin komt uitgebreid aan de orde in de paragrafen 6.4 en 6.5 (twee 'ronden'). Tussen beide rondes was sprake van continuïteit, maar ook van een cesuur. Paragraaf 6.6 beschrijft de 'nageschiedenis', dat wil zeggen de verdere beleidsontwikkeling vanaf ongeveer 1986. Een expliciete analyse van het beleidsproces in het licht van het theoretisch kader en een inventarisatie van de strategische acties van de 'focal actor' vormen het onderwerp van paragraaf 6.7.

6.2 Uitgangssituatie: het traditionele sturingsconcept van het Rijk

6.2.1 Centrale investeringsplanning en centrale subsidieverlening

Het institutionele kader van de volkshuisvesting werd voor het eerst vastgelegd in de Woningwet van 1901, onder het adagium: 'volkshuisvesting rijkszaak, gemeentetaak'. De wet ging uit van een grotendeels decentraal stelsel en kende gemeenten een aantal taken en verantwoordelijkheden (zoals de plicht tot het opstellen van een bouwverordening en tot toetsing van de kwaliteit van de woningvoorraad) en bevoegdheden (zoals de afgifte van bouwvergunningen, aanschrijving en onteigening) toe. De wet bevatte voor gemeenten een verplichting om beleid te voeren, zonder dat dat beleid door het Rijk inhoudelijk werd bepaald (Van der Schaar, 1987:79). In het licht van recente discussies over proces- en metasturing (zie hoofdstuk 2) was de wet dus heel modern!

Dit decentrale sturingsmodel maakte na de Tweede Wereldoorlog echter grotendeels plaats voor een centralistisch model. Het Rijk c.q. het DGVH stond toen voor de opgave om in korte tijd zoveel mogelijk woningen te bouwen. De geleideloonpolitiek noodzaakte tot een beleid van beheerste en lage huren. Om de bouw van woningen te stimuleren en te bevorderen dat er voldoende betaalbare woningen zouden zijn, werd gekozen voor het instrument objectsubsidie. Woningcorporaties ontvingen bovendien – zij het pas vanaf

1958 – rijksleningen, om hun investeringen in woningwetbouw te kunnen financieren.

Om de financiële rijkssteun en de schaarse bouwcapaciteit adequaat over provincies en gemeenten te verdelen werd het systeem van ‘planning en programmering’ ingevoerd. Jaarlijks stelde het DGVH een landelijk bouwprogramma op, waarover de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling besliste. Vervolgens vond een verdeling van contingenten over provincies en gemeenten plaats. Het woningcontingent was een richtlijn van het maximum aantal te subsidiëren woningen, uitgesplitst naar financierings- en woningcategorie. De contingentering gaf provincies en gemeente een indicatie van de maximale rijkssteun waarop zij in het begrotingsjaar konden rekenen. De definitieve toekenning van de steun vond echter per individueel bouwplan plaats. De subsidieverlening was daarmee een centrale aangelegenheid. Ieder bouwplan waarvoor een subsidie en eventueel een rijkslening werd aangevraagd, moest door het DGVH afzonderlijk worden beoordeeld. Aan de subsidietoekenning was voorts een bepaling van de aanvangshuur gekoppeld.

Zo bestonden zowel een centrale investeringsplanning als een centraal huur- en subsidiebeleid. Het DGVH stuurde via de contingentering, de voorwaarden in de subsidieregelingen, stimulering van planontwikkeling door de HID’s en de beoordeling van individuele bouwplannen.

De centrale planbeoordeling kende goede redenen. Ten eerste bestond in de eerste naoorlogse decennia een gegronde twijfel of opdrachtgevers, architecten en aannemers wel in staat zouden zijn kwalitatief goede plannen te ontwikkelen, en of de gemeenten de capaciteit in huis hadden om de plannen daarop te toetsen. Voorts toetste het DGVH de verhouding tussen de kosten en de kwaliteit van de bouwplannen om een doelmatige besteding van de subsidies te garanderen. Deze reden won aan kracht toen in 1975 de subsidie gelijk werd aan het verschil tussen kostprijsuur en vraaghuur, en daarmee sluitpost werd van de exploitatie. Ten derde fungeerde de centrale plantoetsing als mechanisme om het volume aan rijksleningen te beheersen. Sinds 1966 werden de rijksleningen relevant geacht voor de begroting en voor de bepaling van het financieringstekort. Aangezien de hoogte van de rijksleningen rechtstreeks gekoppeld was aan de hoogte van de stichtingskosten, was ook om deze reden een strenge prijstoetsing noodzakelijk. Tot slot was de planbeoordeling erg gedetailleerd, omdat het DGVH voortdurend voor de opgave stond om met de toegekende middelen het vastgestelde bouwprogramma daadwerkelijk te realiseren.

6.2.2 Inbedding in de departementale organisatie: objectsubsidieering als primair proces

Vanwege de centrale beoordeling van individuele bouwplannen kende het DGVH een groot uitvoerend apparaat, zowel in de centrale directie als bij de

directies van de volkshuisvesting in de provincies (DVH's, hier verder aangeduid als HID-kantoren). Het proces van subsidieverlening (en de verstrekking van rijksleningen) vormde jarenlang het primaire proces van het DGVH, het proces waaraan het merendeel van de medewerkers zijn bestaansrecht als DGVH-ambtenaar ontleende.

De planbeoordeling was het meest intensief bij woningwetwoningen. Het DGVH was daar in alle fasen van het bouwproces uitdrukkelijk aanwezig, bij het vooroverleg, de gunning, de bouw, de gereedmelding, de eindafrekening en ook bij de exploitatie, vanwege de systematiek van jaarlijkse bijdragen. Als Inspecteur van de Volkshuisvesting had de HID al een inbreng in de Provinciale Planologische Commissie bij de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierbij werden vanaf het 'bruine' en het 'blauwe' boekje van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van VROM gehanteerd (*Grondkosten woningbouw* (1968) en *Grondkosten bestemmingsplannen* (1970)).

De toetsing van woningplannen behelsde een toetsing aan het beschikbare contingent en vervolgens een plantechische beoordeling. Daarbij werd nagegaan of het plan voldeed aan de kwaliteitseisen van de Voorschriften en Wenen (zie hoofdstuk 4), waarna een beoordeling van grond- en bouwkosten geschiedde. Bij de beoordeling van de bouwkosten werden de aanneemsom en de bijkomende kosten afzonderlijk beoordeeld. De aanneemsom werd onderworpen aan de toetsingsmethodiek en getoetst aan de toetsingsprijs, de bijkomende kosten werden gecontroleerd aan de hand van bestaande regelingen en richtlijnen.

Vervolgens onderging het plan een administratieve toets, en werden de kostprijsuur en de jaaruur berekend. Het DGVH 'sloeg' dan de beschikking tot toekenning van de subsidie. Na gereedmelding van de woning(en) werden de werkelijke stichtingskosten beoordeeld en de definitieve lening, jaaruur en bijdrage(n) vastgesteld. Tijdens de exploitatiefase keerde het DGVH de jaarlijkse bijdrage uit en vond een periodieke herberekening van de subsidie plaats.

Deze plantoetsing bracht een aanzienlijke werklast met zich. Ter indicatie: in 1970 werden ongeveer 1.100 woningwetplannen met een gemiddelde grootte van 45 woningen beoordeeld, wat neerkwam op 25 plannen per week. Voor andere categorieën plannen golden afwijkende procedures. Premiehuurwoningen ondergingen bijvoorbeeld een veel globalere prijstoetsing. Ook de steunverlening voor woningverbetering kende eigen procedures, verschillend voor woningwet- en particuliere woningen.

Afgeleid van dit primaire proces waren verscheidene secundaire of stafactiviteiten die het instrument subsidiëring vereist. De keuze voor het instrument objectsubsidie en voor een centrale planbeoordeling structureerde zo voor een belangrijk deel de DGVH-organisatie.

6.2.3 Aard van het vraagstuk

In de jaren zeventig werd dit centralistische beleid in toenemende mate als problematisch ervaren, zoals we in paragraaf 6.3 zullen zien. Decentralisatie kwam daarop als oplossing boven drijven.

Decentralisatie

Het thema 'centralisatie-decentralisatie' is een van de meest controversiële in de politieke praktijk en in de bestuurswetenschappelijke literatuur. Over de definiëring van deze begrippen bestaat weinig overeenstemming. Van Braam definieert decentralisatie als spreiding van bestuursmacht over lagere staatsverbanden, lagere bestuursorganen, lagere hiërarchische of managementniveaus binnen een overheidsapparaat of -dienst. Bij centralisatie gaat het om concentratie van bestuursmacht bij hogere niveaus (Van Braam, 1988:59). In een meer beperkte, juridische omschrijving wordt onder decentralisatie de overdracht van formele bevoegdheden verstaan. Vanuit een bestuurssociologisch perspectief wordt echter de kanttekening gemaakt dat overdracht van bevoegdheden niet betekent dat ook invloed en macht worden overgedragen (Rosenthal, Ringeling en Van Schendelen, 1984:27).

De *Decentralisatienota* uit 1980 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hanteerde de bredere definitie: 'decentralisatie is het verminderen van de bemoeienis van hogere ten opzichte van lagere lichamen en het overlaten en toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren' (BiZa, 1980:6). Wij hanteren hier de omschrijving uit de *Nota Standpuntbepaling Decentralisatie van de Volkshuisvesting* (1981), die zich evenmin beperkt tot de overdracht van formele bevoegdheden:

Decentralisatie van de volkshuisvesting betekent dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden door het rijk aan lagere bestuursinstanties worden overgedragen en dat gestreefd wordt naar een situatie waarin bij voorkeur een zo laag mogelijk overheidsniveau (...) verantwoordelijk is voor het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van het beleid, binnen tevoren bekende financiële kaders en andere spelregels. (MVRM, 1979:30)

Doorgaans worden twee vormen van decentralisatie onderscheiden, te weten territoriale decentralisatie (spreiding van bestuursmacht (respectievelijk bevoegdheden) naar territoriaal gezichtspunt, d.w.z. over lokale, provinciale of gewestelijke staatsverbanden of overheidsdiensten) en functionele decentralisatie (spreiding van bestuursmacht (respectievelijk bevoegdheden) over lagere functioneel gespecialiseerde publiekrechtelijke lichamen of overheidsdiensten, -bedrijven en -instellingen) (Van Braam, 1988:332-339).

Wanneer in dit proefschrift over decentralisatie wordt gesproken, gaat het om territoriale decentralisatie, tenzij uitdrukkelijk anders vermeld. Bovendien gaat het in deze casus vooral om decentralisatie van het objectsubsidiebeleid, en dus om een vorm van financiële decentralisatie. De mate van financiële decentralisatie wordt enerzijds bepaald door het volume aan middelen dat wordt gedecentraliseerd en anderzijds door de vrijheidsgraden die gemeenten bij de besteding ervan krijgen. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst noemt in dit verband de volgende wijzen van financiering, in volgorde van toenemende mate van decentralisatie:

- “1. projectfinanciering, waarbij ieder project afzonderlijke beoordeling van rijkswege vraagt, zodat van financiële decentralisatie ternauwernood kan worden gesproken (...);
2. programmafinanciering, waarbij op basis van een meerjarenprogramma tussen Rijk en lagere overheden budgettaire prognoses worden gemaakt (...);
3. doeluitkeringen via een fonds of anderszins op basis van objectieve maatstaven toegedeeld (...);
4. verfijningsregelingen op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, die in zoverre nog als een beleidsinstrument functioneren, dat zij afhankelijk zijn van een beslissing van de centrale overheid (...), ofschoon de gemeente verder vrij is in de besteding van deze gelden;
5. toevoegingen aan de algemene uitkering, waarbij niet meer relevant is of deze lopen via uitkeringsmaatstaven in de wet zelf of via op de wet gebaseerde verfijningen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, omdat in beide gevallen de maatstaven hetzij geheel los staan van concrete beleidsdoeleinden (...), hetzij daartoe hoogstens in een verwijderd verband staan (...).” (CHR, 1980:200)

In het beleidsproces rond de decentralisatie in de volkshuisvesting speelden vooral de eerste drie modaliteiten een rol.

Naast decentralisatie was ‘deconcentratie’ binnen de volkshuisvesting een gangbare term. Met deconcentratie werd bedoeld op de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het centrale DGVH-apparaat aan de directies van de volkshuisvesting in de provincies, die onder leiding staan van een hoofdingenieur-directeur (HID). Wij sluiten ons bij dit gebruik aan.¹

Een complex vraagstuk

Bij decentralisatie gaat het om herverdeling: van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, financiële middelen en risico's. De koek wordt niet groter, maar anders verdeeld. Dat betekent dat het een potentieel conflictrijke operatie is: het gaat om de machts- en invloedsverhoudingen tussen de actoren in het netwerk. In een investeringsrijke sector als woningbouw en volkshuis-

vesting, waar de overheid met omvangrijke subsidies stuurde, ging het bovendien om veel geld, een hulpbron die voor elk van de partijen van cruciaal belang was om hun afzonderlijke doelen te realiseren.

In zekere zin betekende decentralisatie een sprong in het diepe: het oude vertrouwde sturingsmodel van subsidiëring en centrale planbeoordeling had decennialang zijn nut bewezen, maar er bestond grote twijfel over wat decentralisatie teweeg zou brengen en hoe ze kon worden geoperationaliseerd. Bovendien was het doel van de decentralisatie niet voor alle actoren in het netwerk duidelijk, zoals we zullen zien. Velen beschouwden het als een platte bezuinigingsoperatie. Decentralisatie ging zo gepaard met onzekerheid en ambiguïteit.

Tot slot waren er tal van praktische hindernissen. De interne samenhang of vervlechting van het beleidsinstrumentarium (huurbeleid, subsidiebeleid, kwaliteitsbeleid en het beleid gericht op de bouw van voldoende woningen) was bijzonder groot. De segmentatie van het beleid naar eigendomssector (eigenwoningbezit, sociale huursector of woningwetbouw, particuliere huursector) met elk hun eigen financierings- en subsidiëeringsmodaliteiten, vergrootte de complexiteit nog verder. Daarbinnen bestonden er bovendien verschillen tussen huur- en subsidieregelingen voor nieuwbouw en die voor onderhoud en verbetering van bestaande woningen. Decentralisatie – een operatie die ontvlechting, budgettering en hervlechting vereist – zou daardoor ook om praktische redenen bepaald niet eenvoudig zijn.

6.2.4 Actoren en hun belangen

De decentralisatie raakte de belangen van alle actoren in het netwerk. In die zin kan de beschrijving hier kort zijn en kunnen we verwijzen naar de beschrijving van het netwerk in hoofdstuk 3. Decentralisatie betrof formeel weliswaar slechts de verhouding tussen de bestuurslagen en met name die tussen Rijk en gemeenten, maar de consequenties voor de andere partijen waren (potentieel en feitelijk) groot.

De decentralisatie van het subsidiebeleid was vooral gericht op de gemeenten. Gemeenten zouden een grotere zeggenschap krijgen over de besteding van middelen (objectsubsidies). Beslissen en betalen zouden meer in één hand komen te liggen. De keerzijde daarvan was dat zij ook verantwoordelijk zouden worden voor de besteding daarvan, met het (vooraf) toegekende budget moesten zien rond te komen en niet langer op het Rijk zouden kunnen leunen. In principe versterkte de decentralisatie van het subsidiebeleid de positie van de gemeenten in de lokale arena.

De toch al grote afhankelijkheid van de woningcorporaties ten opzichte van de gemeente zou hierdoor verder toenemen. Veel wethouders beschouwden corporaties als uitvoerders van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en lange tijd was dat ook feitelijk het geval. Woningcorporaties waren bevreesd

voor een toename van gemeentelijke invloed. In de loop van het beleidsproces rond de decentralisatie zou de verhouding tussen gemeente en corporatie steeds meer aandacht krijgen en werden er waarborgen gecreëerd om de macht van de gemeente te beperken (landelijke uniforme bouwvoorschriften, verschuiving toezicht van gemeente naar Rijk). Per saldo zou uiteindelijk (jaren negentig) overigens niet zozeer de positie van de gemeente, maar vooral die van de corporatie worden versterkt.

Extra geld en meer zeggenschap daarover zou ook de positie van gemeenten tegenover marktpartijen (investeerders) versterken. Het gaat dan om subsidies voor de bouw van particuliere huurwoningen en koopwoningen. Toch was dit minder delicaat dan de verhouding tussen gemeenten en woningcorporaties, waar het om grotere aantallen, hogere bijdragen en een veel meer gereguleerd stelsel ging.

De partij met het grootste belang bij de decentralisatie was beslist het Rijk. Dat betrof allereerst het Ministerie van VROM, in casu het DGVH. Het DGVH had diverse motieven voor decentralisatie, maar de rode draad daardoor was vooral een versterking van het eigen sturend vermogen. Het bestaande, centralistische sturingsconcept voldeed niet meer (zie paragraaf 6.3). Decentralisatie werd als oplossing daarvoor aangegrepen. Nauw daarmee verbonden was het belang om zich te ontdoen van financiële risico's die het liep door (investerings)beslissingen van anderen. Dit belang groeide in de loop van het beleidsproces, het kreeg een steeds prominenter plaats (zie paragraaf 6.5). Dat zou ertoe leiden dat het perspectief zich verbreedde: naast decentralisatie kwamen ook andere risicobeperkende 'operaties' in beeld, zoals privatisering en marktwerking en in het bijzonder de verzelfstandiging van woningcorporaties (in feite een vorm van functionele decentralisatie). Onder de vlag van decentralisatie zou het Rijk proberen open einden in de objectsubsidiering dicht te schroeven en de financiële risico's te verleggen naar gemeenten, corporaties, marktpartijen en huurders. Deze verschuiving naar beheersing van financiële risico's betekent dat ook het Ministerie van Financiën een belangrijke belanghebbende partij was, zij het niet met (territoriale) decentralisatie in de eigenlijke, beperkte betekenis.

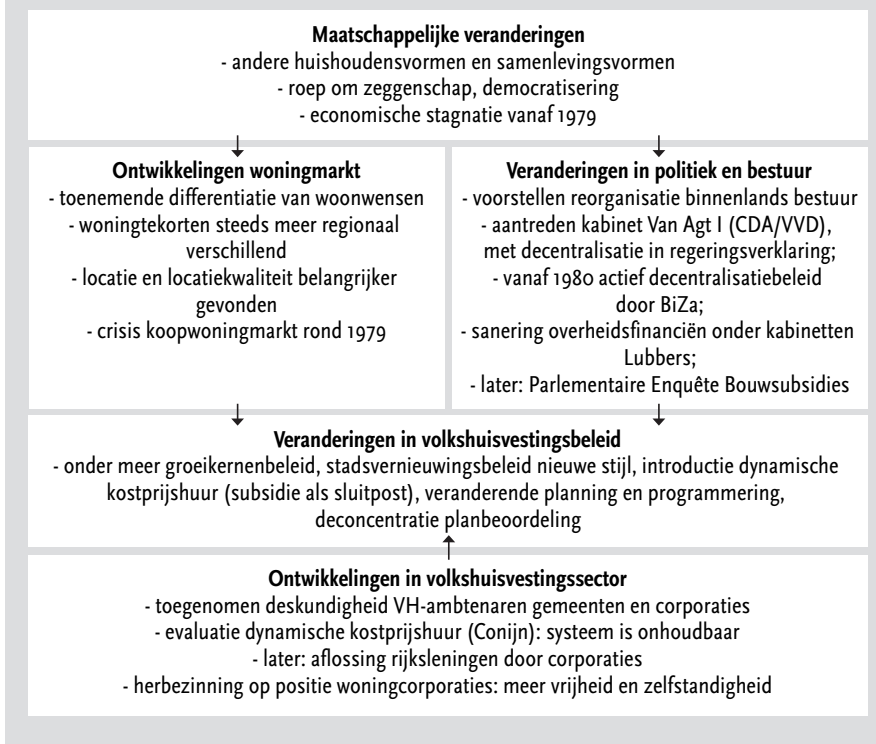
6.3 Agendering: maatschappelijke ontwikkelingen en politiek-ambtelijke aandacht

6.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen: de bouwopgave wordt complexer

Figuur 6.1 geeft een overzicht van de ontwikkelingen die voor agendering van de decentralisatie van de volkshuisvesting relevant waren.

In de jaren zeventig bleek het traditionele sturingsconcept steeds minder

Figuur 6.1 Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig met relevantie voor de decentralisatie in de volkshuisvesting



effectief. Als gevolg van de veranderende samenlevingsvormen en woonwensen werden de ingediende plannen steeds heterogener, hoewel er tegelijk kritiek klonk dat het centralistische overheidsbeleid de gewenste variëteit juist belemmerde (zie hoofdstuk 4). Centrale toetsing van een groot aantal plannen gedijt echter het beste als het te toetsen product homogeen of gestandaardiseerd is. Eind jaren zestig leefde de verwachting dat het evenwicht op de woningmarkt nabij was; tekorten deden zich met name in bepaalde regio's voor. Een goede afstemming op de woonbehoeften nam daarom in belang toe. Marktwerking en bevordering van doorstroming werden nodig geacht. Minister Schut (1967-1971) stimuleerde een differentiatie in het woningaanbod, onder meer door de subsidies te differentiëren naar stichtingskosten. Voorts wijzigde hij de planning en programmering (P&P), die in 1970 een meer decentrale opzet kreeg. Omdat gemeenten geacht werden meer inzicht te hebben in behoeften en bouwmogelijkheden, moesten het bouwprogramma en de verdeling van de contingenten worden gebaseerd op gemeentelijke meerjarige bouwprogramma's. Het bouwbeleid werd zo meer een verkenning van de vraagzijde; tegelijk vormde de nieuwe P&P een overlegstructuur tussen de bestuurslagen. De plantoetsing bleef echter centraal geschieden; wel werd zij in 1971 voor gangbare woningwetplannen gedeconcentreerd naar de HID-kantoren. Zo ontstond het sturingsconcept van een min of meer decentrale, marktconforme programmering in combinatie met een centrale planbeoordeling. Overigens ging het in de praktijk meer

om het toetsen van de tijdige beschikbaarheid van bouwgrond dan om een verkenning van de vraagzijde. Tekorten bestonden nog steeds, maar geconcentreerd in de Randstad waar onvoldoende bouwrijpe grond in goedgekeurde bestemmingsplannen voorhanden was.

Hiernaast kreeg het DGVH nieuwe taken in de vorm van het stadsvernieuwings- en het groeikernenbeleid. Stadsvernieuwing en woningverbetering vergden een grote mate van bekendheid met de lokale situatie; de uitgangssituaties waren eigenlijk te divers om centraal beoordeeld te kunnen worden. Het groeikernenbeleid markeerde het toenemende belang van het locatieaspect voor het DGVH. Niet langer was het bouwen-alleen voldoende, doel werd ook om ervoor te zorgen dat op de juiste plaatsen gebouwd werd. De terugval in de bouwproductie in de jaren 1974-1976 maakte bovendien duidelijk dat het enkele bestaan van subsidieregelingen niet de garantie bood dat er voldoende gebouwd werd. Extra inspanningen van het Rijk waren nodig. Zowel in het kader van het groeikernenbeleid als het stadsvernieuwingsbeleid stelde het Rijk zich zeer activistisch op om gemeenten en opdrachtgevers aan te zetten tot investeringen. Dit gebeurde aanvankelijk buiten de gangbare DGVH-kanalen om, via respectievelijk het secretariaat van de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG, voorheen Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw, IWKW) en de directie Stadsvernieuwing, en met directe betrokkenheid van de bewindslieden Gruijters en Schaefer. De bouwopgave was hier veel complexer: de ontwikkeling van woningbouwplannen was afhankelijk van de inspanningen van een groot aantal instanties (infrastructuur, onderwijs) en moest in een breder gemeentelijk kader worden geplaatst. De onzekerheid over de te verwachten subsidies vormde daarbij een grote handicap; pas laat in het planvormingsproces wisten gemeenten, opdrachtgevers en bewoners of zij op financiële rijkssteun konden rekenen en welke huren zouden resulteren.

De onzekerheid voor gemeenten werd vergroot door het grote aantal subsidieregelingen met elk hun eigen procedures en uitvoeringsstructuren, waardoor gemeenten te maken kregen met verschillende DGVH-loketten. Op de maatschappelijke ontwikkelingen (differentiatie in woonvormen, opkomst stadsvernieuwing, groeikernen) had het DGVH gereageerd met 'beleidsaccumulatie': een proliferatie van subsidies, voorschriften en andere instrumenten.²

Zo ontstond het besef dat het oude sturingsconcept – centrale regelgeving, centrale beoordeling van individuele plannen, gebrekkige koppeling tussen P&P en subsidieverlening – niet langer voldeed. Het DGVH bemoeide zich gedetailleerd met afzonderlijke plannen, maar dit was eerder een schijnbare dan een werkelijke beheersing. Er werd niet voorzien in actuele, geaggregeerde 'managementinformatie' waarmee het DGVH tijdig en op hoofdlijnen zou kunnen sturen en haar kasuitgaven en financiële verplichtingen goed zou kunnen beheersen. Het DGVH trachtte de woningbouwproductie wel te plan-

nen, de feitelijke productie week daar echter niet zelden sterk (tot 30%) van af.

Halverwege de jaren zeventig begon een zoektocht naar een meer effectieve en efficiënte wijze van sturing. De kern daarvan lag in een nauwere koppeling van de programmering aan de subsidiëring en financiering. Gemeenten zouden zowel een grotere vrijheid als een grote financiële zekerheid krijgen. Decentralisatie werd daarbij als oplossing gepresenteerd. Ze gold voor het DGVH overigens niet als doel op zich, maar als instrument voor een betere (strategische) sturing en – vooral later – budgetbeheersing.

6.3.2 Kritiek op de ambtelijke dienst: decentralisatie op de departementale beleidsagenda

Op het beleid en de werkwijze van de dienst ontstond binnen het DGVH in de jaren zeventig in toenemende mate kritiek. Al in 1968 wees ir. A. Peters, het jonge hoofd van de afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering, op de ingewikkelde regelgeving en overbelasting van de organisatie; decentralisatie achtte hij geboden. Het organisatiebureau Bosboom en Hegener, dat rond 1970 de werkwijze van het DGVH onderzocht, kwam tot dezelfde conclusie.³ De kritiek op de dienst werd vooral sterk toen op 1 januari 1977 drs. H.J. Viersen aantrad als nieuwe directeur-generaal van de Volkshuisvesting. Viersen had het DGVH met name leren kennen in zijn hoedanigheid van voorzitter van de IWKW/ICOG, een functie die hij sinds mei 1976 vervulde. Vrijwel onmiddellijk na zijn aantreden ondernam Viersen stappen om de werkwijze en organisatie van het DGVH te veranderen.

Hij stoorde zich vooral aan de detailbemoeyenis van het DGVH met individuele bouwplannen. Tot zijn grote ergernis hield het DGVH zich bezig met ‘triviale zaken’ als de afmetingen van keukenkastjes, terwijl bijvoorbeeld in Amsterdam geen koopwoningen werden gebouwd. Deze detailbemoeyenis, consequentie van een subsidiestelsel dat om een centrale prijstoetsing vroeg, vond Viersen absoluut niet bij een rijksdienst passen. Gemeenten dienden zelf over de toekenning van subsidie aan bouwplannen te beslissen. Zij zouden daartoe de beschikking moeten krijgen over een hoeveelheid geld, een budget. Het Rijk zou moeten sturen door bepaalde voorwaarden aan de besteding van dat geld te stellen.⁴

In zijn kritiek op het DGVH stond Viersen niet alleen. De gedachten over decentralisatie leefden binnen het apparaat al, met name bij een aantal jonge medewerkers als mr. R. Bekker en drs. L.G. Gerrichhauzen. Viersen en Bekker waren de sleutelfiguren in de ICOG, Viersen als voorzitter, Bekker als secretaris. Frustrerende ervaringen met het groeikernenbeleid – dat overigens bij uitstek centraal beleid was – vormden een belangrijke voedingsbodem voor de decentralisatiegedachten. De ICOG liep bij haar werkzaamheden steeds aan tegen het DGVH; met name de bemoeienis van de HID-kantoren wekte veel ergernis, zowel bij de ICOG als bij gemeenten.⁵

Doordat directeur-generaal Viersen persoonlijk stelling nam, onderging het idee van decentralisatie binnen de dienst een enorme 'waardestijging'. 'Het beleid inzake decentralisatie en delegatie van bevoegdheden is duidelijk in

■ Door de benoeming van een nieuwe persoon met sterke contacten in de uitvoering op een sleutelpositie in het departement, ontstaat veel steun voor een andere probleemdefinitie.

beweging', schreef Gerrichhauzen (directie Beleidsontwikkeling), half juni 1977 aan zijn directeur. In de HID-vergaderingen werd er continu aandacht aan besteed, er was een aantal werkgroepen gevormd om knelpunten op dit gebied op te lossen en er waren enige circulaire's aan gemeenten gericht waarin een bepaalde bevoegdheid 'gedecentraliseerd c.q. gedelegeerd' werd.⁶ Ook bij de afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek werden 'oude' decentralisatiegedachten – ideeën uit 1974 over regionale volkshuisvestingsplannen – weer opgepakt door onder anderen drs. H.J. Fitié.⁷ Kortom, decentralisatie stond anno 1977 op de beleidsagenda van het DGVH.

Op 2 december 1977 hield directeur-generaal Viersen een rede voor de Faculteit Bouwkunde van de Technische Hogeschool in Eindhoven, waarin hij de decentralisatiegedachte voor het eerst naar buiten bracht. Onder de titel 'Reageert de rijksoverheid te traag op ontwikkelingen in de bouwwereld?' hield Viersen een betoog waarin hij zich uiterst kritisch uitliet over de bemoeienis van het Rijk met de volkshuisvesting:

6.3.3 Een ambtelijke 'coup': decentralisatie op de politieke agenda geplaatst

Er is een omvangrijke rijksburecratie die door middel van allerlei subsidieregelingen en subsidievoorwaarden het rijksbeleid aan de man probeert te brengen. (...) Het rijk zegent de gemeenten bij voortduring met circulaire's, waarin nieuwe subsidiemogelijkheden worden aangekondigd, verduidelijkingen staan vermeld etc. etc. Het aantal vaak aan beide zijden dichtbedrukte vellen papier, waaruit deze circulaire's bestaan, is de laatste jaren toegenomen van 94 in 1973 via 133 en 216 tot, in 1975, 273. En dit jaar wordt een record. De enige kwantitatieve vermindering waartoe het rijk op het ogenblik op het gebied van de volkshuisvesting overgaat, is een vermindering van het aantal bewindslieden, maar daar houdt het ook mee op.⁸

Viersen gaf aan dat het Rijk zijns inziens een aantal bevoegdheden, met name financiële, aan de gemeenten diende over te dragen, bijvoorbeeld in de vorm van budgetten. Daarmee zou de gemeente meer een eigen beleid moeten kunnen voeren en ook zelf over de precieze allocatie van de middelen

Viersen gaf aan dat het Rijk zijns inziens een aantal bevoegdheden, met name financiële, aan de gemeenten diende over te dragen, bijvoorbeeld in de vorm van budgetten. Daarmee zou de gemeente meer een eigen beleid moeten kunnen voeren en ook zelf over de precieze allocatie van de middelen

kunnen besluiten.

De rede, die geschreven was door Bekker, kreeg veel publiciteit. Viersen besloot daarom de demissionaire minister Gruijters in te lichten. Voor hij zijn lezing hield, had Viersen Gruijters niet van de inhoud van de rede in kennis gesteld, net zo min als de secretaris-generaal en de Directieraad. Gruijters keek wel wat vreemd, maar vond het verder geen probleem; de decentralisatiegedachten interesseerden hem nauwelijks.⁹ Secretaris-generaal Quené was echter woedend en noemde de rede 'nestbevuiling'. Gerrichhauzen en Van Giessen spreken in hun analyse van de beginjaren van het decentralisatieproces van de 'coup' van Viersen, ook omdat Viersen de decentralisatiegedachte naar buiten bracht in de demissionaire periode van het kabinet-Den Uyl. De afwezigheid van de staatssecretarissen – Van Dam en Schaefer kozen voor het kamerlidmaatschap; beiden waren niet erg geporteerd voor decentralisatie – gaf hem de nodige ruimte (Gerrichhauzen en Van Giessen, 1983:583-588). Slechts zeventien dagen later, op 19 december 1977, zouden drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland en mr. G.Ph. Brokx (beiden CDA) als nieuwe bewindslieden aantreden. Een sterker voorbeeld van eigen ambtelijk initiatief is nauwelijks denkbaar.

Wat Viersen met zijn rede bereikte, was dat de decentralisatieambities ook buiten het DGVH bekend raakten. Weliswaar veranderde er voorlopig niets in de uitvoeringspraktijk, maar hij plaatste de decentralisatie van de volkshuisvesting wel op de politieke agenda. Bij de behandeling van de begroting van VROM in de Tweede Kamer betuigden CDA en PvdA hun instemming met de voorstellen. Voor de nieuwe bewindslieden van VROM (toen nog VRO), Beelaerts van Blokland en Brokx, zou het daardoor moeilijk zijn de decentralisatievoornemens terug te draaien.

Ook buiten de volkshuisvesting klonk de roep om decentralisatie naar gemeentelijk niveau. De regeringsverklaring van het kabinet Van Agt-Wiegel vermeldde dat decentralisatie zou worden bevorderd en centralisatie tegengegaan. Wiegel, minister van Binnenlandse Zaken, verzocht in 1977 de Raad voor de Territoriale Decentralisatie om advies over de mogelijkheden tot decentralisatie van rijks-taken, een advies dat in mei 1980 verscheen. In november van dat jaar bood zijn opvolger Van Thijn de Decentralisatienota aan de Tweede Kamer aan, een nota die in september 1983 gevolgd werd door het Decentralisatieplan. Decentralisatie werd één van de zes 'grote operaties' die begin jaren tachtig van start gingen. Voor het DGVH fungeerde anno 1977 vooral de decentralisatie op het gebied van het welzijnsbeleid als een voorbeeld.

- Door het bestaande beleid als pervers te presenteren creëert directeur-generaal Viersen een klimaat voor verandering en hoge verwachtingen in het netwerk.
- Met een krachtige stellingname binnen en buiten het ministerie anticipeert de directeur-generaal op een toekomstige koppeling aan issues met een hoge politieke attentiewaarde (met als gevolg dat decentralisatie stevig op de politieke en beleidsagenda wordt geplaatst).

6.4 Het beleidsproces in enge zin, eerste ronde: voorbereiding van de decentralisatie (1977-1981)

6.4.1 Voorbereiding langs twee lijnen

De voorbereiding van de decentralisatie kreeg via twee lijnen gestalte. De eerste was een aanpak waarbij een studiegroep langs analytische weg de mogelijkheden van decentralisatie verkende. Deze verkenning vond plaats door de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen; op het gebied van de stadsvernieuwing geschiedde dat door de Werkgroep Decentralisatie Stadsvernieuwing en later de Werkgroep 'Sleutel'.

De andere lijn was een praktische. Viersen achtte de 'tijd van de grote concepten' voorbij. Stap voor stap zou aan het praktisch uitwerken van decentralisatie gewerkt moeten worden.¹⁰ In 1977 maakte het DGVH met de stad Groningen een afspraak over enkele lastige binnenstadsplannen, en kort daarna ook met de grote steden. In deze steden golden voor de nieuwbouw in stadsvernieuwinggebieden de bijzondere regimes van garantie-, vergelijkings- en budgethuren (zie hoofdstuk 6). De huren werden vóór de aanvang van de bouw vastgesteld. Hierdoor kregen de zittende bewoners zekerheid

- De politiek-ambtelijke leiding creëert ruimte voor een leeromgeving in de uitvoering.
- Door te anticiperen op ambachtelijke vragen weet het DGVH in een vroeg stadium cruciale informatie te verwerven.
- Directeur-generaal Viersen benut uitvoeringsnetwerken om van onderop (bij gemeenten) steun voor de beleidsverandering te verwerven.
- Door niet alleen koepelorganisaties maar ook individuele leden bij de beleidsonwikkeling en onderhandelingen te betrekken, beperkt de politiek-ambtelijke leiding haar afhankelijkheid van de koepels (en vergroot daardoor de slaagkansen van beleidsverandering).

over het toekomstige huurniveau en kon de planontwikkeling doorgang vinden. Bij garantiehuren garandeerde het Rijk de huren op een bepaald niveau, in ruil voor betrokkenheid in het bouwteam van medewerkers van de afdeling Bouwkosten en de desbetreffende HID-kantoren. Zo verwierven zij inzicht in de extra kosten van het bouwen in de binnenstad, wat normering mogelijk zou maken. Toetsing vond plaats tijdens de planvorming. Later maakte het DGVH jaarafspraken met deze steden over aantallen, gemiddelde woninggrootte en de gemiddelde aanneemsom. Daarbinnen voerden de gemeenten de plan-toetsing uit. De budgetafspraken fungeerden tevens als mechanisme om de kosten en daarmee de rijksuitgaven te beheersen; bij de vergelijkings- en budgethuurmethode bestond namelijk geen verband tussen de huren en de werkelijke stichtingskosten (Van der Schaar, 1994:18). Ook met groeikernen maakte

te het DGVH een budgetafpraak – de eerste met Spijkenisse in 1978; de kostenbewaking vond daar plaats door externe adviseurs tijdens de planvoor-

bereiding. Deze praktische lijn werd in 1979 voortgezet in budgetafspraken met enkele 'experimentgemeenten'.¹¹

Voor we de eerste ontwikkelingslijn vanaf subparagraaf 6.4.3 nader bekijken, richten we de aandacht op een organisatorische ingreep die de ambtelijke leiding trof.

6.4.2 Intermezzo: een organisatorische ingreep

Het belangrijkste motief voor decentralisatie was voor Viersen en Bekker geworteld in hun onvrede over het functioneren van het DGVH. Diezelfde onvrede leidde tot een bezinning op de structuur en cultuur van de dienst. Viersens grootste punten van zorg over de organisatiestructuur waren de dreigende verkokering tussen de directie Woningbouw en de directie Stadsvernieuwing, het ontbreken van een eigen financiële afdeling binnen het DGVH en de grote afstand tussen regelgeving en uitvoering.¹² De organisatieafdeling van het departement constateerde een gebrek aan slagvaardigheid, ondoorzichtigheid van de organisatie, ontbreken van integrale management- en informatiesystemen en een overbelasting van de dienst als geheel.

Decentralisatie, deconcentratie en een meer activerende rol van de dienst werden nodig geacht om bouwinitiatieven uit te lokken:

Het Rijk zal een algemeen sturende en controlerende taak moeten behouden, ten dele aansluitend op het in de Woningwet verankerde Staatstoezicht op de Volkshuisvesting, maar de grote nadruk op plannen prijstoetsing zal moeten plaatsmaken voor een meer subtiele beïnvloeding via overleg dat gericht is op bevordering van kwaliteit en op het harmonisch passen van een project in de programmering op lokaal, regionaal en nationaal niveau t.a.v. plaats, tijd en middelen.¹³

Voor deze taak werd in het bijzonder de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing ingesteld (W&S). De technische afdelingen van de oude mammoetdirectie Woningbouw, de activistische directie Stadsvernieuwing en het al even activistische ICOG-secretariaat kwamen in deze directie W&S samen. Zij was bedoeld om de contacten met het veld te onderhouden en gemeenten en opdrachtgevers tot bouw te stimuleren. De 'grote subsidies' (80%-regeling, Interim Saldo Regeling (ISR), locatiesubsidie, Hoofdinfrastructuursubsidie waren geheel in handen van deze directie. De nieuwe directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (RVH) zou zich ontfermen over de generieke objectsubsidies, de individuele huursubsidie, het huurbeleid en de corporaties.

Zowel door deze reorganisatie als door decentralisatie wilde de dienstleiding de greep op de hoofdlijnen van volkshuisvestingsbeleid en op de

eigen organisatie vergroten, mede in het licht van de toegenomen complexiteit en differentiatie van de bouwopgave. Ook trachtte Viersen iets aan de cultuur van het DGVH te veranderen. De scheve leeftijdsopbouw – een gebrek aan medewerkers van tussen de 35 en 50 jaar – en de oververtegenwoordiging van technische disciplines beschouwde hij als handicaps. Als eerste directeur-generaal brak hij met de door Buskens ingestelde regel dat de HID een Delfts ingenieur moest zijn. In zijn ogen was deze bepaling kenmerkend voor de technocratische instelling van de dienst: het DGVH gaf bouwkundige voorschriften, maar op echt belangrijke zaken had men geen invloed, die liet zij aan de Rijksplanologische Dienst (RPD).¹⁴ Hij maakte enkele jonge, voornamelijk niet-technische medewerkers tot zijn getrouwen om de decentralisatiegedachte uit te werken.

6.4.3 De Werkgroep VOP als Gideonsbende

Een klein half jaar vóór zijn rede in Eindhoven had Viersen op 29 juni 1977 de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen (VOP) geïnstalleerd. In haar eerste rapport omschreef zij zelf als haar taak:

(...) na te gaan of het mogelijk is een systeem van planning te ontwikkelen waarbij enerzijds de geplande maatregelen meer in overeenstemming zijn met de behoefte en anderzijds de rol van het lokale bestuur bij het plannen en uitvoeren van het volkshuisvestingsbeleid meer tot zijn recht zou komen.¹⁵

Voorzitter van de werkgroep was mr. R. Bekker, secretaris van de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden (ICOG). Bekker kreeg van Viersen een blanco mandaat om de decentralisatiegedachte uit te werken. Hij formeerde een eigen werkgroep van zes ‘angry young men’, veranderingsgezinde, jonge medewerkers uit de verschillende DGVH-directies.¹⁶ De gedachten over volkshuisvestingsplannen (notities van Fitié) en over de verdeling van bevoegdheden en risico’s bij de subsidieverlening (notities van Gerrichhauzen) kwamen als het ware samen en moesten worden uitgewerkt in deze werkgroep. Evenzo gold dat ‘planners’ en ‘anti-bureaucraten’ elkaar daarin vonden.¹⁷ De werkgroep kwam in principe wekelijks bijeen en ontving

■ Directeur-generaal Viersen creëert een netwerk van vernieuwers naast de staande organisatie en geeft de beleidsontwikkeling zo een kans tégen de weerstand van de dienst in.

sterke steun van directeur-generaal Viersen, die besloten had haar werkzaamheden eerste prioriteit te verlenen. Vooralsnog zouden de stukken een vertrouwelijk karakter hebben en niet naar buiten worden gebracht: ‘Met gemeenten kan dan ook hierover geen contact worden opgenomen, voordat een nieuw kabinet is aangetreden.’¹⁸

In oktober 1977 verscheen het eerste rapport, de *Interimnota Volkshuisvestingsplannen*, dat dezelfde scherpste had als de rede van Viersen. Het rapport vormde de basis voor een interne discussie binnen het DGVH, waarvan het tweede rapport van de werkgroep, dat in april 1978 verscheen, de neerslag was. Het derde en laatste rapport van de Werkgroep VOP zag het licht in april 1979. Het werd vervolgens ontdaan van 'niet-ambtelijke en al te pétillante uitspraken'¹⁹ en zo omgevormd tot *Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting. Wensen, mogelijkheden en problemen* van oktober 1979 (MVRO, 1979b). De regering voldeed hiermee aan een verzoek van de kamerleden Dijkman (CDA) en Lauxtermann (VVD) om de Kamer een notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting te overleggen.

Intussen waren in januari 1978 vijf subwerkgroepen gevormd om een aantal onderwerpen nader uit te werken: Grondkosten, Planologische en Bestuurlijke aspecten, Planning en Programmering, Voorschriften en Wenken, en Subsidies. Hierin zaten medewerkers uit verschillende DGVH-directies. Voorts ontstond een Begeleidingsgroep-VOP, waarin ook de andere dienstonderdelen van het ministerie zitting hadden.²⁰ Daarnaast werd over de decentralisatieplannen overleg geopend met de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken, de VNG en het IPO. Zo verbreedde zich langzaam de kring van betrokkenen.

In haar rapporten wees de Werkgroep VOP op de tekortkomingen in de planning en programmering en de neveneffecten van de veelheid aan subsidies. Als een van de belangrijkste oorzaken van het niet-functioneren van het volkshuisvestingssysteem beschouwde de werkgroep de discrepantie tussen de gedecentraliseerde programmering en de gecentraliseerde subsidiëring en planbeoordeling.

6.4.4 Een versterkte band tussen programmering en subsidiëring

De Werkgroep VOP signaleerde een groot aantal gebreken in het systeem van planning en programmering: onvoldoende inzicht in de woningbehoefte, te weinig aandacht voor de woonwensen van burgers, een gebrek aan integratie tussen nieuwbouw en vernieuwbouw en – vooral – de grote discrepantie tussen planning en daadwerkelijk gerealiseerde bouwproductie, een onderwerp waar de nota veel aandacht aan besteedde.

Allereerst bleek het decentrale systeem van planning en programmering dat in 1970 was ingevoerd, gemeenten te stimuleren tot overvragen, met als gevolg dat de vragenlijsten vaak een 'onbetrouwbare informatiebron' vormden. Maar ook al zouden gemeenten goede plannen opstellen op basis van lokaal woningmarktonderzoek, voor de realisatie ervan waren zij afhankelijk van de subsidiebeslissingen van het DGVH voor de individuele bouwplannen. Voor gemeenten en opdrachtgevers vormde de uitslag van deze beslissingen

een onzekere factor die de planontwikkeling belemmerde. Gemeenten wens- ten meerjarige financiële toezeggingen. Het DGVH was op haar beurt voor het realiseren van de gewenste bouwproductie afhankelijk van de initiatieven die daartoe op lokaal niveau door gemeenten en opdrachtgevers werden geno- men. De contingentering bleek onvoldoende sturingskracht te bieden.

De oplossing die de Werkgroep VOP presenteerde, was om gemeenten een volkshuisvestingsplan te laten opstellen, geldend voor tien jaar met daarin aandacht voor het gehele terrein van de volkshuisvesting. Dit plan zou moe- ten worden goedgekeurd door provincie (GS) en VROM op basis van het provin- ciale, respectievelijk rijksvolkshuisvestingsplan. Jaarlijks zouden Burge- meester en Wethouders binnen het kader van het plan een bouwprogramma moeten vaststellen voor één jaar, dat goedkeuring behoefde van GS en de minister van VROM. Rechtsgevolg van een goedgekeurd programma zou moe- ten zijn dat provincie en gemeente de beschikking kregen over een budget, gespecificeerd per begrotingscategorie of subsidieregeling. Door het verbind- den van financiële consequenties aan de planning zou deze planning realisti- scher worden, zo was de verwachting. De gemeente zou belang krijgen bij een integrale benadering van haar volkshuisvestingsbeleid, zeker als zij een zeke- re vrijheid zou krijgen in de besteding van de gelden; de aspectsgewijze aan- sturing door het DGVH via vele naast elkaar staande subsidieregelingen belemmerde dit. Voorts moest de beoordeling van kosten en baten bij één instantie – de gemeenten – komen te liggen, opdat een einde kwam aan de situatie waarin de gemeente zich bemoeide met de baten (kwaliteit en aan- tallen woningen) en het Rijk met de kosten. Dit zou het DGVH ontlasten van haar plantoetsingstaak. De toetsing op projectniveau zou kunnen plaatsma- ken voor afspraken op programmaniveau.

De hoofdgedachte was duidelijk, maar de uitwerking zou uiterst ingewik- keld blijken.

6.4.5 Accent op planning en programmering

Volgens het eerste interimrapport moest het gemeentelijke volkshuisves- tingsplan worden goedgekeurd door provincie (GS) en VROM op basis van het provinciale, respectievelijk rijksvolkshuisvestingsplan. Het derde rapport en de Notitie 1979 pleitten daarentegen voor een planning op het niveau waarop woningmarktprocessen zich afspelen: de regio. De gemeente zou een meerja- rig volkshuisvestingsplan moeten opstellen, waarover een in te stellen Regio- nale Volkshuisvestingscommissie de minister of GS diende te adviseren. Het DGVH sloot hiermee aan bij de in bredere kring heersende gedachte van gewestvorming, die echter van voorbijgaande aard bleek. Later, in de *Nota Standpuntbepaling Decentralisatie Volkshuisvesting* van april 1981, zou ook het idee van de regio worden verlaten en kreeg de provincie weer een belangrijke taak toegekend.

Toen de praktische uitwerking van het streven naar een vereenvoudiging en budgettering van de subsidieverlening op grote moeilijkheden stuitte, besloot de Werkgroep VOP het accent in het derde rapport te leggen op de planning. Verbetering van de planning alleen al zou voor de volkshuisvesting een 'grote winst' betekenen. De verwachtingen over decentralisatie die vooral extern nogal hoog waren, moesten worden getemperd.²¹ Deze nadruk op de planning en programmering kwam het DGVH echter wel op de kritiek van de RAVO te staan, dat het in de Notitie eigenlijk niet over decentralisatie ging. De RAVO beschouwde vooral de nieuw te kiezen financieringsmethodiek als het sleutelvraagstuk bij de decentralisatie (RAVO, 1981:7).

De accentverschuiving naar de verbetering van de P&P kende nog een reden. Naar aanleiding van de *Tweede Nota Bouwbeleid* (1978) had de Tweede Kamer gewezen op de geringe hardheid van de bouwplanning; de Adviescommissies Verdeling Rijkssteun Woningbouw adviseerden over de provinciale woningbehoefte, maar de feitelijke bouw was afhankelijk van gemeentelijke beslissingen. Brokx gaf daarom in het grote-stafoverleg van februari 1979 aan dat vooral de P&P versterking behoefde; met name de bestuurlijke inbedding – de relatie tussen de gemeenten, regionale volkshuisvestingscommissie en provincie – achtte hij belangrijk. Het systeem van budgettering vormde volgens Brokx 'allereerst een technisch vraagstuk, dat in principeel opzicht minder problematisch is'.²²

De P&P-cyclus was een instrument ter verdeling van de subsidies. De werkgroep VOP zocht naar wegen om deze verdeling onderzoeksmatig te onderbouwen. De directie Onderzoek ontwikkelde in 1977 een basisbestand met gegevens over de voorraad en de regionale woningproductie, en maakte een simulatiemodel om de woningbehoefte op langere termijn, de doorstroming en de gewenste nieuwbouwdifferentiatie te bepalen.²³ Dit leidde tot regionaal, en later tot het landelijke woningbehoefteonderzoek (WBO). Toen later met name de nieuwe directeur-generaal Koopman aandrong op een vaste sleutel ter verdeling van de middelen bood het WBO daartoe de mogelijkheid.

6.4.6 Radicale gedachten, smalle marges: decentralisatie van objectsubsidies

Viersen had het liefst gezien dat de subsidies (voor in elk geval de nieuwbouw) via het Gemeentefonds aan de gemeenten werden toegedeeld (de meest vergaande vorm van financiële decentralisatie, zie subparagraaf 6.2.3), waarbij overigens wel enige voorwaarden aan de besteding zouden moeten worden gesteld. Hij dacht aan een verfijnd systeem van parameters zoals het aantal inwoners en de omvang van het woningbestand. Enkele bijzondere subsidies als de locatiesubsidie en hoofdinfrastructuursubsidie zou het DGVH zelf moeten blijven beheren, omdat daar bijzondere stedenbouwkundige problemen mee gemoeid waren. Zo zou het Rijk voldoende stuurmogelijkhe-

den behouden. De normale bouwprojecten waaraan geen bijzondere kosten verbonden waren, zouden zijns inziens volledig door de gemeente behandeld kunnen worden, onder aanpassing van de bouwverordening.

Toedeling via het Gemeentefonds kreeg ook de aandacht van de Werkgroep VOP in haar eerste rapport, waarin zij meende 'stil te moeten staan bij een oplossing die geheel afwijkt van het huidige subsidiesysteem maar die wel voldoet aan criteria van decentralisatie en de-bureaucratisering'. Niettemin werkte de werkgroep de oplossing van het Gemeentefonds niet verder uit 'omdat zij geheel tegengesteld is aan het huidige, al zo lang beproefde systeem en omdat zij een geheel andere wetgeving dan de Woningwet zou vereisen'.²⁴ Volgens Viersen echter was het alternatief om een andere reden niet haalbaar: de gehele dienst was ertegen. Bovendien zou de minister er waarschijnlijk geen voorstander van zijn geweest: het voorstel zou een verlies aan eigen budget betekend hebben en droeg het gevaar in zich dat de zorg voor de volkshuisvesting weer teruggebracht zou worden naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarom moest worden gezocht naar 'hulpmiddelen': budgetten.²⁵

Opmerkelijk genoeg werden begin 1978 twee werkgroepen ingesteld die zich beide richtten op de ontwikkeling van voorstellen voor financiële decentralisatie. Enerzijds was dat de Subwerkgroep Subsidies van de Werkgroep VOP, onder leiding van Gerrichhauzen; anderzijds hield de Stuurgroep Budgetteringssystemen zich hiermee bezig. Deze stuurgroep, waarvan ir. J. Arink, directeur Stadsvernieuwing, voorzitter was, viel niet onder de Werkgroep VOP, maar hield wel de kaders van het systeem van volkshuisvestingsplannen aan.²⁶ Wellicht hoopte Viersen juist door deze overlap voldoende ideeën op tafel te krijgen.

Ideeën kwamen er ook. Zo deed drs. A.A.M. Jacobs, hoofd van de afdeling Financieel-administratieve Uitvoering van de directie Stadsvernieuwing, het voorstel om gemeenten vaste en gelijke bedragen te verstrekken voor elke nieuwe woning en ingrijpende verbetering, waarbij de gemeente zelf de verdeling bepaalde. Voorwaarde was wel dat het stelsel van financiering (rijksleningen en garanties) werd afgeschaft. De Werkgroep VOP wenste echter de financiering in rijkshanden te houden.²⁷ Bekker toonde zich voorstander van budgetten met het karakter van een declaratieplafond. Grondgedachte was dat het gemeentelijke volkshuisvestingsplan werd omgezet in een budget, dat zou moeten aangeven tot welk bedrag aan stichtingskosten gemeenten verplichtingen konden aangaan. Vervolgens zouden gemeenten declaraties kunnen indienen bij het Rijk, à la het stelsel van garantiehuren.²⁸

De leden van de werkgroep VOP bleken nogal gecharmeerd te zijn van het systeem van 'block grants', waarmee zij kennis hadden gemaakt tijdens studiereizen naar Engeland. In dit systeem ontvingen gemeenten budgetten voor een aantal categorieën woningen en vormen van financiële steun (blokken), met vrijheid voor de gemeenten bij de besteding van de gelden per blok. De werkgroep onderscheidde acht blokken (zie tabel 6.1):

Tabel 6.1 'Blokken' van volkshuisvestingssubsidies volgens de Werkgroep VOP

nieuwbouw woningwetwoningen huur	verbetering woningwetwoningen
nieuwbouw woningwetwoningen koop	verbetering particuliere woningen
nieuwbouw premiewoningen huur	grondkostensubsidies
nieuwbouw premiewoningen koop	overige

Werkgroep VOP, 1979, derde rapport (archief VROM)

Toch lukte het de Werkgroep VOP niet om een kant-en-klaar voorstel voor de budgettering te formuleren. Het grootste struikelblok was het financieel vergelijkbaar maken van de verschillende vormen van geldelijke steun – leningen, garanties, bijdragen-ineens, jaarlijkse bijdragen – voor de diverse ‘volkshuisvestingsalternatieven’. Deze vergelijkbaarheid was nodig om de steunvormen samen te kunnen voegen in budgetten, opdat de gemeenten een grotere vrijheid zouden krijgen bij de besteding van deze middelen en zelf beslissingen zouden kunnen nemen over de samenstelling van hun bouwprogramma.

Voorts moest het bestaande huur- en subsidiebeleid goeddeels als een gegeven worden aanvaard. Als argumenten golden het nationale prijs- en inkomensbeleid met in het verlengde een landelijk huurbeleid, de wens tot gelijkberechtiging van alle burgers (rechtsgelijkheid) en de overweging ‘dat met name het huur- en subsidiebeleid nog pas kort geleden principieel is gewijzigd’ (MVRO, 1979:24). Het laatste argument duidde op het DKP-systeem, waarin de huur centraal werd vastgesteld en de subsidie als sluitpost gold. In de toenmalige politieke stemming was er volgens directeur-generaal Viersen geen enkele mogelijkheid om op dit gebied iets te veranderen; aan het DKP-systeem viel niet te tornen, en dus ook niet aan de verhouding tussen huur en subsidie.²⁹ Hoe breed de overweging van de Werkgroep ook was (alle mogelijkheden van financiële decentralisatie, alle subsidie- en woning-categorieën), de randvoorwaarde om het bestaande huur- en subsidiebeleid te handhaven beperkte wel het aantal alternatieven.

Uiteindelijk bevatte het derde rapport van de werkgroep een combinatie van de eerder gedane voorstellen. De werkgroep schetste een groeimodel voor de ontwikkeling van een budgetstelsel. In de eerste fase zouden per subsidieregeling budgetafspraken gemaakt kunnen worden, zoals al plaatsvond voor nieuwbouw in stadsvernieuwinggebieden. Men dacht aan een verplichtingenplafond, waar de gemeente met haar investeringsbeslissingen niet bovenuit mocht, maar waarbij zij zelf de precieze invulling zou bepalen. Wel zou de gemeente verplicht zijn de geprogrammeerde aantallen daadwerkelijk te realiseren. In de tweede fase zouden de afspraken per blok van ‘volkshuisvestingsactiviteiten’ kunnen worden gemaakt. In de derde fase zou het blok ‘overige’ (kleine subsidieregelingen) worden uitgebouwd, waarbij de verdeling over de gemeen-

- De last van het verleden (eerdere politieke keuzes), institutionele barrières en praktische bezwaren beperken de mogelijkheden van decentralisatie. Door te kiezen voor een perspectief van stapsgewijze, incrementele verandering (reductie van complexiteit) maakt de ambtelijke leiding desondanks beleidsvoortgang mogelijk.

ten zou plaatsvinden met behulp van een serie indicatoren (de ‘volkshuisvestingsformule’). Het budget in de fasen 1 en 2 zou zoveel mogelijk gebaseerd moeten worden op aan de ervaring ontleende normbedragen. Daarbinnen zou de gemeente mogen beslissen over concrete projecten; zij zou de plantoetsing verrichten, zij het met toepassing van de landelijke huurtabel.³⁰

6.4.7 Decentralisatie en beheersing van de stichtingskosten: op zoek naar normering

Ambachtelijk werk door de ambtelijke dienst

Tijdens de zoektocht naar een manier om programma’s in budgetten te vertalen, ontstond de gedachte van normbedragen op basis van een gemiddelde aan kosten. De geprogrammeerde aantallen vermenigvuldigd met de normbedragen zouden het budget opleveren. Wat aanvankelijk verwarring schiep, maar zeer belangrijk zou blijken, was het onderscheid tussen investerings- en subsidiebudgetten; overigens werden deze termen pas later gebezigd. Bij investeringsbudgetten (in VOP-termen: een verplichtingenplafond) krijgt de gemeente een maximum investeringsbedrag toegewezen door het Rijk. Dit betreft het totaal aan stichtingskosten voor die gemeente waarvoor rijksleningen mogen worden verstrekt. Een subsidiebudget is een maximumbedrag aan subsidies dat de budgethouder voor een bepaalde periode ter beschikking wordt gesteld. Een subsidiebudget is alleen mogelijk bij afwezigheid van rijksleningen; bovendien moeten de subsidies verstrekt worden als bijdragen ineens of als vooraf genormeerde jaarlijkse bijdragen. Deze voorwaarden waren eind jaren zeventig bij het gros van de subsidieregelingen echter niet aanwezig. Het ‘budget’ zou daarom de vorm moeten krijgen van een afspraak over het maximumbedrag aan investerings- of stichtingskosten; een echt budget in de zin van een ‘vrij besteedbare “lump sum”’ kon het niet zijn.³¹

De normbedragen moesten geijkt worden op een bepaalde woningkwaliteit, maar juist die liep sterk uiteen, zowel binnen als tussen financieringscategorieën. J.C.A. Bunnik, jarenlang hoofd van de afdeling Bouwkosten, kwam met het voorstel om de verschillende woningen en wooneenheden binnen de woningwetsector te herleiden tot fictieve eenheden, daar de gemiddelde stichtingskosten van te berekenen, onder aftrek van kosten voor bijzondere omstandigheden. Vervolgens zou per gemeente of regio een budget kunnen worden bepaald, met extra bijdragen voor bijzondere omstandigheden.³²

Ir. C.E.C. de Reus, die Bunnik in 1978 als afdelingshoofd opvolgde, borduurde op deze gedachte voort. Hij introduceerde het onderscheid tussen normstichtingskosten, kopkosten en extra kosten:

- a. normstichtingskosten: een bedrag aan stichtingskosten waarvoor met een zekere variatie woningen van een gemiddelde kwaliteit gebouwd dan wel verbeterd kunnen worden, in een normale situatie;
- b. kopkosten: de kosten in geval van kostenverhogende omstandigheden die

niet ten laste van de bewoner mogen komen; zij worden bij de berekening van de huur buiten beschouwing gelaten;

c. extra kosten: kosten die niet begrepen zijn in de kopkosten en/of normstichtingskosten; zij komen in beginsel niet voor rekening van het Rijk.

Dit onderscheid was afkomstig uit de toetsingspraktijk bij de afdeling Bouwkosten. In de toetsingsmethodiek werd een woning ontdaan van bijzondere voorzieningen en omstandigheden, zodat een kale, vergelijkbare woning ontstond die getoetst kon worden.³³ Hierop waren als het ware de normbouwkosten gebaseerd. Zij zouden voor een aantal typen woningen (normwoningen) moeten worden vastgesteld. Ook voor grondkosten moesten normbedragen worden bepaald, zij het dat de verschillen per gemeente en plangebied erg groot waren. De kopkosten dienden voor bijzondere omstandigheden. Aanvankelijk lag het in de bedoeling de factoren die deze kopkosten veroorzaakten op te nemen in een tabellenboek, waarin uitgedrukt zou staan in welke mate elke factor van invloed was op de stichtingskosten. Op die manier zouden kopkosten genormeerd kunnen worden (MVRO, 1979a:25-30).

Het geautomatiseerde systeem van de afdeling Bouwkosten waarin alle ingediende plannen werden geregistreerd (KODAL, 1978), bood de mogelijkheid om op de praktijk gebaseerde, realistische normbedragen te berekenen.

Met het onderscheid in normkosten, kopkosten en extra kosten werd de complexiteit, vooral veroorzaakt door de diversiteit van lokale situaties, gereduceerd of op zijn minst hanteerbaar gemaakt. Daarmee werd – langs analytische weg – het pad geëffend voor budgettering, waardoor decentralisatie praktisch realiseerbaar zou worden. Dat de normbedragen gebaseerd werden op informatie uit de uitvoeringspraktijk, vergrootte de legitimiteit van latere voorstellen, waardoor de kans op acceptatie en succesvolle implementatie toenam. Een en ander vormde een enorme impuls voor het beleidsproces.

■ Door analyse van informatie uit de uitvoeringspraktijk creëert de ambtelijke leiding de basis voor praktische voorstellen die op steun van uitvoeringspartijen kan rekenen.

Turbulentie in de politieke arena

De uitwerking in normkosten, kopkosten en extra kosten – de basis voor wat het ‘Normkostensysteem’ (NKS) zou gaan heten – viel voor het eerst te lezen in de nota *Kopkosten, normwoning en woningkwaliteit* (december 1979) van de afdeling Bouwzaken, de opvolger van de afdeling Bouwkosten. Zij bouwde enerzijds voort op het werk van de Werkgroep VOP, anderzijds was zij een reactie op gedachten uit de Tweede Kamer. De Kamer had weliswaar haar instemming betuigd met de decentralisatievoornemens van het DGVH, maar het politieke debat over de volkshuisvesting werd vooral gedomineerd door de problemen met de bouwproductie als gevolg van de instorting van de

koopmarkt, de stijgende stichtingskosten en de woonlastenproblematiek. PvdA-kamerlid en voormalig staatssecretaris drs. M.P.A. van Dam, die nog nauwe contacten met enkele DGVH-ambtenaren onderhield, schreef in februari 1979 een notitie over een woning van 'normkwaliteit', waarop de volkshuisvestingsprijs zou moeten worden gebaseerd, en onderstreepte zijn voorstel door het indienen van een motie in november van datzelfde jaar. Hij wenste een methode waarbij nieuwe woningen van gelijke kwaliteit zoveel mogelijk tegen dezelfde prijs zouden worden verhuurd. De woningkwaliteit moest expliciet voorwerp van politieke besluitvorming zijn. Het Rijk zou voor de verschillende kwaliteitsaspecten maximale stichtingskosten moeten vaststellen en daarvoor subsidie verstrekken. Kosten veroorzaakt door externe omstandigheden dienden bij de huurberekening buiten beschouwing te blijven. Extra kwaliteit moest kostendekkend worden doorberekend in de huur. Op deze wijze zouden de stijging van de stichtingskosten en de opwaartse druk op kwaliteit een halt worden toegeeroepen.

Waar Van Dam de kwaliteit als uitgangspunt wilde nemen, kozen Brokx en zijn ambtenaren echter voor kwaliteit als resultante; sturing moest plaatsvinden op stichtingskosten. Bovendien nam Brokx in de nota *Huur- en subsidiebeleid* 1980 afscheid van het beginsel van de volkshuisvestingsprijs (Brokx, 1980). In de Tweede Kamer vonden verhitte debatten plaats over de uitgangspunten van het huur- en subsidiebeleid.

Kortom: in de periode rond 1980 waren er veel (botsende) doelen die in de politieke arena rond het volkshuisvestingsbeleid om voorrang streden en die bovendien sterk ideologisch geladen waren. Zij plaatsten het decentralisatiestreven enigszins in de politieke luwte, maar waren daarvoor wèl van groot belang. Decentralisatie betrof immers vooral het huur- en subsidiebeleid. Bewindsman en oppositie poogden elk eenzelfde 'oplossing' (onderscheid tussen normstichtingskosten en andere kosten) aan de door hen voorgestane doelen of probleemdefinitie te koppelen en daarvoor steun te vinden. Van Dam trachtte zijn doel te bereiken door middel van een notitie en motie via de (meerderheids)besluitvorming in de Tweede Kamer. Brokx weerstond deze druk en koos uitdrukkelijk voor een principieel andere koers. Het was echter een politiek woelige periode, bewindslieden speelden haasje over: Brokx was Van Dam als staatssecretaris in 1977 opgevolgd, maar in 1981 werd Van Dam minister (van volkshuisvesting) en zat Brokx weer in de kamerbankjes. Dat was van korte duur: na het intermezzo van het kabinet Van Agt III waarin drs. E. Nypels (D66) heel even minister was, keerde Brokx opnieuw terug naar het ministerie, om daar zijn functie van staatssecretaris voor volkshuisvesting weer op te pakken. Bijgevolg wisselden de principiële uitgangspunten van het volkshuisvestingsbeleid in deze periode regelmatig. (Pas na het vertrek van Van Dam in 1982 zou definitief afstand van de volkshuisvestingsprijs worden genomen.) Binnen het departement werd desondanks gestaag verder gewerkt aan het 'normkostensysteem'.

6.4.8 Verwachtingen getemperd: naar de Nota Standpuntbepaling 1981

De Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting ging in oktober 1979 naar de Tweede Kamer. Zij diende als een discussiestuk voor betrokkenen bij het volkshuisvestingsbeleid. Tegelijk vroeg staatssecretaris Brokx een groot aantal organen om advies. Ook het eigen DGVH-personeel werd eind 1980 in de gelegenheid gesteld zijn reactie op de decentralisatievoornemens te geven. De Directieraad was beducht voor onrust onder zijn medewerkers in verband met de personele consequenties van decentralisatie. Op basis van de ingewonnen adviezen bracht de regering de Nota *Standpuntbepaling Decentralisatie Volkshuisvesting* uit, die op 13 april 1981 aan de Kamer werd aangeboden (MVRO, 1981).

Intussen was ir. J.M. Koopman op 1 mei 1980 als nieuwe directeur-generaal van de Volkshuisvesting aangetreden. Koopman was niet erg bekend met de decentralisatieplannen van het DGVH. Wel had hij via een artikel in NRC Handelsblad gehoord van de rede van Viersen. Het had hem verbaasd een topambtenaar in het openbaar te horen pleiten voor een operatie die tot een forse inkrimping van zijn eigen dienst zou leiden. Anders dan Viersen (van 1970 tot 1974 namens de CHU wethouder in Rotterdam), was Koopman een rijksambtenaar, afkomstig van het Ministerie van Landbouw. Al voor zijn benoeming was hem echter duidelijk gemaakt dat de decentralisatie politiek beleid was: zowel de bewindslieden (Beelaerts, Brokx) als de Tweede Kamer hadden zich voor decentralisatie van de volkshuisvesting uitgesproken.

Kort na Koopmans aantreden werd besloten de Werkgroep VOP te reactiveren om de reacties op de Notitie te verwerken in een nota. Zo ontstond de Overleggroep Decentralisatie onder leiding van plaatsvervangend directeur-generaal ir. A. Hoelen, met Bekker als secretaris. Begin september 1980 besloot de Directieraad tot de strategie om de decentralisatie via de lijnorganisatie aan te pakken: de voorbereiding van de beleidsvoornemens moest door de gehele dienst gedragen worden. Wekelijks zou de decentralisatie als vast punt op de agenda van de Directieraad en de directiestaven staan. Tegelijk werd een Presidium Decentralisatie Volkshuisvesting gevormd, bestaande uit Koopman, Hoelen, Bekker (inmiddels hoofd van de afdeling Planning en Voorbereiding in de nieuwe directie Woningbouw en Stadsvernieuwing) en het hoofd van de Hoofdafdeling Intern Beleid, H.J.M. Scheerder.

De Nota *Standpuntbepaling* week wat betreft de P&P-procedure sterk af van de Notitie: geen Regionale Volkshuisvestingscommissie, wel een grotere rol voor de provincie (GS en advisering door een Provinciale Volkshuisvestingscommissie). Het gemeentelijke 'volkshuisvestingsplan' was vervangen door een facultatieve 'beleidsvisie' en een verplicht meerjarenprogramma, dat na goedkeuring door de minister zou resulteren in een 'potentiële verplichting' van de minister jegens de gemeente over de steun waarop de

gemeente zou kunnen rekenen. De Begrotingswet stond toezeggingen voor meer dan één jaar niet toe. Het gemeentelijk jaarprogramma zou wèl resulteren in een harde toezegging voor financiële steun.

Bij de financiële vertaling van het plan in een budget was daarentegen sprake van continuïteit, in de zin dat de Nota ook het normkostensysteem presenteerde met het onderscheid tussen normstichtingskosten, kopkosten en extra kosten. Toch verschilde de Nota op het financiële vlak van eerdere nota's, vooral door toedoen van directeur-generaal Koopman, die de verwachtingen temperde. Volgens de Nota waren de mogelijkheden voor een verregaande decentralisatie beperkt. Verdeling van de steun voor nieuwbouw en verbetering via een sleutel werd expliciet afgewezen, vooral omdat geen sleutel kon worden bedacht die goed aansloot op de behoefte aan middelen. Wat de nieuwbouw betreft, refereerde de Nota aan de groeikernen en stadsvernieuwingsgebieden, waar de groeiopdrachten of beperkingsvoorwaarden in het kader van de ruimtelijke ordening de behoefte bepaalden. Bovendien beschouwde Koopman het huurbeleid als rijkszaak; verschillen tussen gemeenten waren ongewenst. Een sleutel was wel mogelijk bij de verdeling van algemene gelden voor stadsvernieuwing en bij individuele woningverbeteringen. In een ander besluitvormingstraject – de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing – was hiervoor reeds gekozen. Wel wist Koopman de bewindslieden ervan te overtuigen de complexgewijze woningverbetering, vanwege de band met het huurbeleid, buiten het stadsvernieuwingsfonds te houden.³⁴ Ook voor deze gelden achtte de Nota versleuteling ongeschikt, met name voor woningwetwoningen. Het Rijk verstreekte daarvoor immers rijksleningen en jaarlijkse bijdragen; bovendien was het Rijk reeds betrokken bij de exploitatie van deze complexen. Er bestond een zogenaamde rijksband.

Voor zowel nieuwbouw als woningverbetering werd gekozen voor budgettering op basis van programma's. De toezegging aan gemeenten zou geschieden in aantallen (contingent): voor die aantallen (per categorie) kon de gemeente ervan uitgaan dat het Rijk financiële steun zou verlenen. Omdat de steun per categorie verschilde, zouden gemeenten niet vrij zijn in het schuiven met aantallen. Woningwetwoningen kenden immers leningen die relevant waren

voor de begroting. Compensatie van achterblijvende premiebouw met extra woningwetwoningen zou daarom pas mogen plaatsvinden als op rijksniveau daartoe de budgettaire ruimte bestond.

In zekere zin vormde de Nota de afsluiting van de eerste fase van de beleidsvorming ten aanzien van de decentralisatie. Deze fase was begonnen met felle kritiek door Viersen en een kleine groep getrouwen op de overmaat aan regelgeving en de omvang en bemoeienis

- Door zowel in het politieke netwerk als het uitvoeringsnetwerk steun en verwachtingen te wekken, creëert de politiek-ambtelijke leiding een dynamiek waardoor teruggedraaien van decentralisatie nauwelijks mogelijk wordt.
- Management van verwachtingen: groots agenderen, low profile implementeren.

van de rijksbemoedienis met de woningbouw. Van deze felheid was in de *Nota Standpuntbepaling* 1981 nauwelijks iets te vinden. De klarenstoot was gegeven, decentralisatie was op de politieke en beleidsagenda geplaatst, maar nu moesten verwachtingen getemperd worden. De daadwerkelijke realisatie en implementatie zouden immers zowel technisch als procesmatig (weerstand bij actoren in het netwerk) geen sinecure zijn.

6.5 Het beleidsproces in enge zin, tweede ronde: herformulering en implementatie van het decentralisatiebeleid (1982-1986)

6.5.1 Decentralisatie in een veranderde context: uitgavenbeheersing dominant

Rond 1980 zakte de bouwmarkt in: in 1979 was de bouwproductie gedaald tot 87.500 woningen, het laagste niveau sinds 1963. Het geloof in de lokale programmering liep hierdoor een deuk op en de contingentering herwon haar sturingskracht. Gemeenten hadden veel dure grond aangekocht en stonden bij het Rijk in de rij voor hogere contingenten sociale woningbouw en premiebouw. Om de bouwproductie op peil te houden, was staatssecretaris Brox – onder sterke politieke druk en in tegenspraak met de intenties van het regeerakkoord van het kabinet-Van Agt I – gedwongen de woningwetbouw fors te stimuleren.³⁵ Het Rijk ging daarvoor opnieuw hoge meerjarenverplichtingen aan. Conijn van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) wees er in 1982 op dat de kosten van de DKP bij ongewijzigd beleid tot f15 miljard zouden oplopen (Conijn, 1982). De studie van Conijn maakte grote indruk op Koopman; het beheersbaar maken van de rijksuitgaven voor volkshuisvesting werd een hoofddoel.³⁶ Daarnaast was met Bestek '81 al een eerste aanzet tot bezuinigen gegeven, maar het was vooral met het aantreden van het kabinet-Lubbers in 1982 dat bezuinigingen echt belangrijk werden. In het regeerakkoord werden ingrijpende bezuinigingen op de volkshuisvesting aangekondigd, voortbordurend op Heroverwegingsrapporten uit 1981.

Door beide ontwikkelingen verschoof het accent van de planning en programmering naar beheersing van de budgettaire risico's. Waar de decentralisatie was ingezet vanuit een eigen volkshuisvestingsbelang – efficiëntere sturing – kreeg het DGVH extern, vanuit de bredere macro-economische context, strakkere financiële beperkingen opgedrongen. Daardoor vond echter ook een verbreding van de discussie plaats: niet langer ging het uitsluitend om de taakverdeling binnen de overheid (decentralisatie), maar vooral ook om de verhouding tussen overheid en markt (privatisering). Het huur- en subsidiebeleid, lange tijd een gegeven, kwam ter discussie te staan. Deze discussie werd aan het thema decentralisatie gekoppeld. Zo ontstond een

■ Directeur-generaal Koopman benut alarmerend extern onderzoek om het probleem te herdefiniëren ('reframing') en te koppelen aan een ander doel met veel politieke attentiewaarde; daardoor vergroot hij de noodzaak tot verandering en breekt weerstand.

belangrijk nieuw traject in de beleidsvorming.

Anderzijds was sprake van continuïteit. Het idee van een lokaal volkshuisvestingsplan was weliswaar geschrapt, maar de gedachte van een meerjarenprogrammering ten behoeve van een grotere financiële zekerheid bleef overeind. Ook het streven naar normering werd voortgezet, zij het dat dit nog belangrijker werd. Bovenal werd vastgehouden

aan het kernpunt om de plantoetsing over te dragen aan de gemeenten.

6.5.2 Uitwerking van de decentralisatie langs verschillende lijnen

De Werkgroep VOP had in 1979 een groeiemodel voor de decentralisatie geschetst. Stap voor stap zou de bestedingsvrijheid voor gemeenten worden vergroot door samenvoeging van subsidiestromen en een globale wijze van toedeling, waarbij de bundeling van financiële steun in 'blokken' als een belangrijke tussenstap gold. De feitelijke ontwikkeling heeft zich redelijk volgens dit groeiemodel voltrokken.

Allereerst werd, op het gebied van de nieuwbouw, het blok 'woningwetwoningen huur' aangepakt. Voor de andere nieuwbouwcategorieën – sociale koop, premiehuur en premiekoop – kwam het pas in 1992 tot decentralisatie met het Besluit Woninggebonden Subsidies (1992). Bij de woningverbetering maakte het DGVH eveneens al vroeg budgetafspraken. Toch stakte hier de beleidsontwikkeling omdat de kostennormering moeilijk bleek. De decentralisatie van de woningverbetering kwam weer onder de aandacht toen het NKS voor de nieuwbouw min of meer 'af' was.³⁷ In 1986 besloot het DGVH tot afschaffing van rijksleningen en jaarlijkse bijdragen voor woningverbetering, waardoor de invoering van subsidiebudgetten mogelijk werd. De woningverbetering nam daarmee een voorsprong op de decentralisatie van de nieuwbouw. In het BWS, dat vier deelbudgetten (in VOP-termen: 'blokken') kende, kwamen de ontwikkelingslijnen van woningverbetering, nieuwbouw sociale huur en overige nieuwbouw samen. De decentralisatie van de stadsvernieuwing kende een geheel eigen ontwikkeling. Op dit beleidsveld werd al rond 1979 besloten tot instelling van een stadsvernieuwingsfonds, dat in 1985 het licht zag.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal de nadruk liggen op de beleidsontwikkeling ten aanzien van nieuwbouw in de sociale huursector. Kern van de decentralisatievoorstellen was de versterking van het verband tussen de P&P en de subsidiëring door de introductie van budgetten. Op hoofdlijnen verliep de ontwikkeling als volgt:

tot 1984 contingent en subsidie los van elkaar
 vanaf 1984 programma x genormeerde stichtingskosten = investeringsbudget
 vanaf 1986 idem, nu aangevuld met een gedeeltelijk subsidiebudget voor
 afwijkende kosten (kopkostenfonds)
 vanaf 1992 programma x normsubsidie = subsidiebudget
 vanaf 1995 (fictief) programma x normsubsidie = subsidiebudget c.q. fonds.

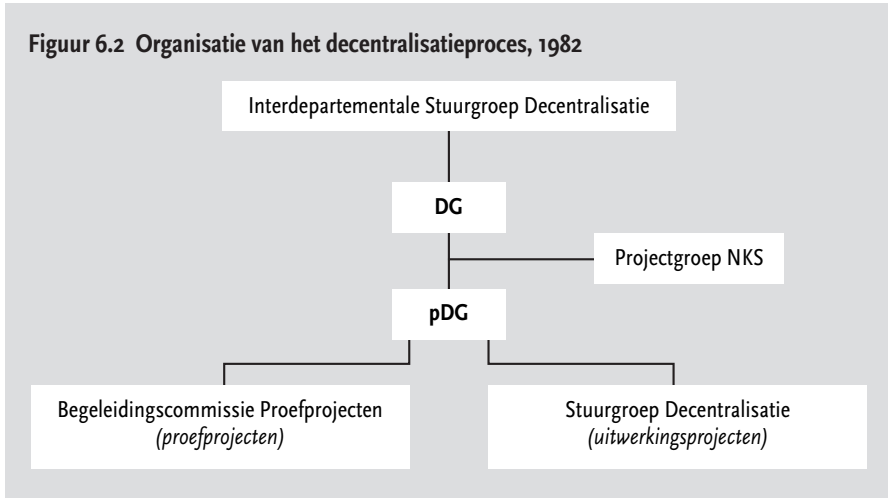
Voor de eerste budgetafspraken (rond 1980) gold: contingent maal streefge-middelde (voor stichtingskosten) vormt een investeringsbudget, waarna onder het Normkostenbudgetsysteem (NKBS, 1984-1985) de formule contin-gent maal normstichtingskosten werd gebruikt. Aantallen lagen vast, met een kleine marge. In de samenstelling van het bouwprogramma waren de ge-meenten vrijer. Subsidies werden door het Rijk echter nog per project ge-given. De subsidies voor afwijkende kosten werden vanaf 1986 gestort in een kopkostenfonds, die gemeenten grotendeels vrij mochten besteden. In 1988 ging het NKS voor alle gemeenten gelden. Met het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) 1992 werd een volgende stap gezet: fictieve aantallen maal subsidiebedrag vormt een subsidiebudget, met de vrijheid voor gemeenten om 50% van het jaarbudget te sparen. De subsidies werden door het Rijk niet verstrekt per project, maar per gemeentelijk programma, en sinds 1993 per regionaal programma. Ook in het BWS 1995 komt het budget tot stand door fictieve aantallen met het subsidiebedrag te vermenigvuldigen, maar nu heeft de gemeente een 100%-spaarmogelijkheid. Voorts zijn binnen het budget alle schotten verdwenen, zodat feitelijk sprake is van een fonds.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, waren talrijke stappen nodig. De *Nota Standpuntbepaling* werd in de zomer van 1982 door het parlement behan-deld. De decentralisatievoorstellen uit de Nota zouden langs twee lijnen wor-den uitgewerkt. De 'technische' vormgeving zou plaatsvinden via 27 zo-genaamde uitwerkingsprojecten decentralisatie. Daarnaast zou door middel van een aantal proefprojecten praktijkervaring worden opgedaan met de reeds ontwikkelde voorstellen.

6.5.3 Naar een nieuwe subsidie- en budgettechniek: interne voorbereiding

Na de *Nota Standpuntbepaling* achtte de Directieraad van het DGVH een versterkte organisatie van het decentralisatieproject nodig. Allereerst ontstond in 1982 de functie van Projectcoördinator Decentralisatie. Deze functie werd bekleed door drs. J.H. Barendregt, tot dan secretaris van de ICOG als opvolger van Bekker. Omdat de decentralisatie gevolgen zou hebben voor de gehele organisatie, zo luidde de filosofie, moest de uitwerking van de decentralisa-tievoorstellen worden ingebed in de normale werkzaamheden van de ver-schillende DGVH-afdelingen en HID-kantoren. Men achtte slechts een zeer

Figuur 6.2 Organisatie van het decentralisatieproces, 1982



lichte coördinatiestructuur noodzakelijk.³⁸ Daartoe werd een Stuurgroep Decentralisatie Volkshuisvesting ingesteld, waarin alle directies, twee HID's en de projectcoördinator decentralisatie zitting hadden. Zij fungeerde als 'coördinerend voorportaal' van de Directieraad en kende plaatsvervangend directeur-generaal Hoelen als voorzitter. Onder de vleugels van de stuurgroep

functioneerden diverse werkgroepen, die zich elk op een uitwerkingsproject richtten. De decentralisatievoorstellen werden besproken in de Directieraad en eveneens aan de orde gesteld in de HID-vergaderingen.

Geheel naast deze structuur stond de Projectgroep Normkostensysteem, onder leiding van mr. J.K.M. van Eijsden, hoofd van de hoofdafdeling Beleidscoördinatie (HBC).³⁹ Zij

was in januari 1982 door minister Van Dam ingesteld als Projectgroep Normkostensubsidiesysteem (NKSS), en wel voor het project 'Normwoning tegen volkshuisvestingsprijs'. Een klein jaar eerder had HBC al geconstateerd dat er op dat moment 'nauwelijks sprake (was) van een reeks samenhangende activiteiten die zijn gericht op uitwerking van, besluitvorming over en tenslotte operationalisering van het normstichtingskostensysteem'.⁴⁰ HBC achtte het van belang dat dit systeem goed zou aansluiten op de decentralisatievoornemens. Van Dam vond dat de ontwikkeling van het NK(S)S niet moest wachten op de ontwikkelingen in het kader van de decentralisatie, en stelde daarom de Projectgroep NKSS in.⁴¹ Koopman handhaafde haar omdat er naar zijn mening binnen de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing (W&S) te weinig vaart zat in de discussie over het NKS, vanwege de interne verdeeldheid over decentralisatie. De projectgroep moest deze impasse doorbreken.⁴²

Het project NK(S)S werd bewust klein gehouden om overlap met decentralisatie te vermijden, maar HBC trachtte het uit te breiden met de onderwerpen IHS en de relatie gemeente-corporatie. Zowel de directie RVH als de directie W&S vonden dit te ver gaan. W&S wilde dat het NK(S)S duidelijker binnen het raam van de decentralisatie werd gebracht. Het gevaar dreigde dat de decentralisatie zich zou verenigen tot de planning en programmering!⁴³ Eind

■ Door de gehele (lijn)organisatie (potentiële verliezer) actief bij de beleidsontwikkeling te betrekken, poogt de ambtelijke leiding de weerstand tegen de beleidsverandering te beperken.

Tabel 6.2 Opbouw directie Woningbouw en Stadsvernieuwing

Hoofdafdeling Planning en Voorbereiding (P&V)	Hoofdafdeling Uitvoering (HU)
Afd. Planning en Programmering	Afd. Planbehandeling
Afd. Voorbereiding en Bestuurlijke Zaken	Afd. Grondzaken
Afd. Groeikernen en Groeisteden	Afd. Bouwzaken
Afd. Grote Steden	Afd. Stedebouwkundige en Ontwerp-technische zaken

september 1982 werd daarom het Presidium NKS-Decentralisatie ingesteld onder leiding van plaatsvervangend directeur-generaal Hoelen, dat als intermediair en als ‘trouble shooter’ moest fungeren.⁴⁴

Zo bestonden als het ware twee structuren, elk geschoeid op een type veranderingsstrategie, naast elkaar: enerzijds het principe van ‘verandering door de lijn zelf’, anderzijds het idee van ‘verandering buiten de lijn om’ (zie tabel 6.2). Constant waren er spanningen tussen beide. Ook de aansturingsmechanismen verschilden: de Projectgroep NKS communiceerde rechtstreeks met de directeur-generaal, de stuurgroep (en ook de projectcoördinator) met diens plaatsvervanger. De uitvoerende afdelingen van de directie W&S verweten de projectgroep dat zij niet wist waarover zij sprak en te ver af stond van de uitvoeringspraktijk.⁴⁵ De projectgroep was bedoeld en functioneerde ook als Gideonsbende die met nieuwe, ‘wilde’ ideeën kwam, maar werd binnen het DGVH door sommigen eveneens als ‘bende’ beschouwd die bezig was de volkshuisvesting te verkwanselen.

- Door ont koppeling van beleidstrajecten weet de politiek-ambtelijke leiding op onderdelen voortgang te boeken. Daardoor worden leereffecten opgedaan die later breder kunnen worden toegepast.
- Directeur-generaal Koopman creëert organisatorische redundantie en ambiguïteit om de beleidsontwikkeling te stimuleren en weerstand binnen de staande organisatie te omzeilen.

6.5.4 Decentralisatie: bureaupolitieke strijd

De decentralisatie was zo het voorwerp van heftige bureaupolitieke strijd. In de praktijk kwam het erop neer dat het NKS in de Projectgroep NKS werd voorbereid en uitgewerkt. Na bespreking in de Directieraad kwamen de voorstellen aan de orde in de stuurgroep, die ze via uitwerkingsprojecten decentralisatie verder moest uitwerken. Dit verliep echter uitermate moeizaam, vanwege de weerstand die tegen decentralisatie bestond.

De interne strijd speelde zich niet alleen tussen directies, maar vooral binnen de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing af. W&S kende de volgende opbouw (zie tabel 6.2).

W&S onderhield de contacten met gemeenten en opdrachtgevers in het kader van de planontwikkeling. Hier werkten de planners en technici, die de plannen – voorzover geen delegatieplannen (plannen die niet bijzonder gecompliceerd waren en alleen bij de HID-kantoren werden getoetst) – toetsen aan contingent en bouwvoorschriften en op de prijs-kwaliteitsverhouding. Vooral de hoofdafdeling Planning en Voorbereiding was voorstander

van decentralisatie, met name haar eerste hoofd, Bekker. Het zwaartepunt lag bij de afdeling Voorbereiding en Bestuurlijke Zaken, waar ook een aantal decentralisatiemedewerkers werd aangesteld. De hoofdafdeling concentreerde zich vooral op het verbeteren van de planning en programmering. De ontwikkeling van normen voor het NKS vond vooral door de afdeling Bouwzaken plaats, op basis van een analyse van de ingediende bouwplannen.

De interne weerstand tegen decentralisatie betrof vooral de overdracht van de plantoetsing. Zij bestond voornamelijk bij de Hoofdafdeling Uitvoering, zowel bij het hoofd (ir. E.W. van Baarsel) als bij de afdelingen Grondzaken en Bouwzaken. Deze hoofden hebben gezamenlijk een alarmbrief aan de dienstleiding gestuurd. De angst bestond dat de financiële middelen in de toekomst inefficiënt besteed zouden worden.⁴⁶ Ook de technische medewerkers van de HID-kantoren waren tegen de decentralisatie gekant. Tijdens de inspraakronde onder het personeel bleken veel medewerkers zich oprecht zorgen te maken over de gevolgen voor de kwaliteit en de kosten van de woningbouw. Zij hadden geen vertrouwen in de planbeoordelingscapaciteit bij de gemeenten, vreesden belangenverstrengeling en wezen erop dat zij als plantoetsers toch gemiddeld zo'n 10% van de plankosten wisten te drukken. Ook het verlies van werkgelegenheid speelde mogelijk een rol. De angst voor de nadelen van het decentrale sturingsconcept werd echter voor een belangrijk deel weggenomen toen het onderzoek naar de proefprojecten uitwees dat kwaliteit en doelmatigheid van de plannen zeer behoorlijk waren.⁴⁷

Bij de afdeling Planbehandeling was de weerstand minder. Zij was belast met de moeilijke plannen, en had een aanjaagfunctie: zorgen dat plannen van de grond komen. Zij onderhield daartoe zeer nauwe contacten met de grote steden. Vooral G. Westerdijk, het hoofd van de afdeling, was tegen een gedetailleerde plantoetsing. Met gemeenten maakte hij afspraken dat zij zelf de plannen zouden toetsen met de verplichting bepaalde aantallen te realiseren.

De afdeling Grondzaken was niet erg geporteerd voor decentralisatie en voerde strijd tegen de normering van de grondkosten. Van Kesteren, directeur W&S en daarvoor jarenlang hoofd van de afdeling Grondzaken, wist directeur-generaal Koopman ervan te overtuigen dat de grondkosten te zeer verschilden om daarvoor een gemiddelde te bepalen.

De directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (RVH) was veel minder bij de decentralisatie betrokken.⁴⁸ RVH was belast met de financieel-administratieve afhandeling van plannen, het bewaken van de samenhang tussen het huur- en subsidiebeleid, de relatie met de woningkwaliteit en het inkomensbeleid, en tussen nieuwbouw- en voorraadhuur. Via de jaarlijkse bijdragen en rijksleningen was zij bovendien nauw betrokken bij de (financiële) positie van de corporaties. RVH had vooral het voortouw bij de deconcentratie, waarvoor in 1981 een projectgroep van start ging. In de gedachten van RVH-medewerkers betrof de decentralisatie vooral de planontwikkeling, en was daarom een zaak voor W&S. Wel bestond bij RVH oppositie tegen de

verandering van het huur- en subsidiebeleid. De normering van de kosten maakte een einde aan de directe relatie tussen de huur en de kwaliteit van de woning. Ook de overgang van huur- naar subsidietabel leidde tot interne discussies. De subsidietabel was immers veel grover, waardoor een fijnsturing per woning niet langer mogelijk was. Toch was de weerstand hiertegen bij RVH beperkt; men onderkende het belang om de prikkel tot efficiënt bouwen bij de opdrachtgevers te leggen.⁴⁹ Toen overigens het voorstel van een subsidietabel aan de orde kwam en uitwerking behoefde, raakte RVH, vooral in de persoon van drs. J. van der Harst, nauwer bij de decentralisatie betrokken (vanaf 1985).

Naast W&S speelde de Hoofdafdeling Beleidscoördinatie een actieve rol. De echte voortgang werd met name geboekt door de Projectgroep NKS, in samenspraak met directeur-generaal Koopman. Bovendien vonden vanaf oktober 1982 regelmatig brainstormsessies plaats waarbij de Projectgroep NKS samen met een aantal andere DGVH'ers onder leiding van Koopman over het NKS nacht.

■ Door persoonlijke deelname aan de inhoudelijke beleidsontwikkeling koppelt directeur-generaal Koopman (als 'boundary spanner') informatie uit politieke, interdepartementale en sectorale netwerken aan de beleidsontwikkeling, waardoor het leereffect en de haalbaarheid van voorstellen groter worden.

6.5.5 Inhoud van de interne discussies

De *Nota Standpuntbepaling* had het onderscheid tussen normstichtingskosten, kopkosten en extra kosten gepresenteerd. Zaken die nog verdere uitwerking behoeften, waren de ontwikkeling van normen voor de bouw- en bijkomende kosten, de grondkosten en de kopkosten; de aanpassing van de kwaliteitsvoorschriften als de technische toetsing zou worden gedecentraliseerd; de huurtabel; en de verhouding tussen gemeenten en corporaties. Achter de vaak 'technische' onderwerpen school steeds de vraag naar de mate waarin het DGVH zaken zelf wilde kunnen beïnvloeden en de mate waarin zij bereid was dat aan andere partijen over te laten.

Normering van de kosten; een fonds voor kopkosten

Op basis van het kosteninformatiesysteem KODAL en de ervaringen in de proefprojecten werden de bouwkosten steeds verder genormeerd. Tot een normering van de grondkosten kwam het echter niet, zij verschilden te sterk per locatie. Uiteindelijk werd in het NKS niet met genormeerde, maar met 'acceptabele grondkosten' gewerkt, die in overleg met de gemeenten werden bepaald. Het DGVH bleef zelf de grondkosten toetsen.

Zeer belangrijk was de beslissing om de kopkosten te storten in een kopkostenfonds, in de vorm van bijdragen-ineens. Voor een deel mocht de gemeente zelf beslissen over de besteding van het fonds en de hoogte van de

■ Door gemeenten enige zeggenschap te geven bij de bepaling van de (grond- en kop)kosten vergroot de politiek-ambtelijke leiding de kans op hun medewerking aan de decentralisatie.

uitkeringen (Van der Schaar, 1991:429). Op deze manier was het grote probleem van de normering van kopkosten opgelost: afwijkingen (van 'normale' bouwsituaties) werden niet genormeerd, maar slechts gebudgetteerd. Het werd aan de gemeente overgelaten om de noodzaak en hoogte van een bijdrage in de kopkosten vast te stellen. De kopkosten-

subsidies werden zo afgesplitst van de jaarlijkse bijdragen voor de normstichtingskosten. Hierdoor kon de subsidietabel eenvoudig en overzichtelijk blijven.

Verhouding tussen gemeente en corporatie

Tegelijk bracht het kopkostenfonds de noodzaak naar voren om de verhouding tussen gemeenten en corporaties te regelen; de gemeente kreeg immers een verdelende rol. Gemeenten zouden door het verbinden van eigen voorschriften aan de subsidieverlening een grotere greep op de corporaties kunnen krijgen, met gevaar voor de zelfstandigheid van de corporaties. Aanvankelijk bestond in de decentralisatievoorstellen nauwelijks aandacht voor de positie van de corporaties. Dit werd de Werkgroep VOP in de interne reactieronde al als kritiek aangerekend. Ook na de *Nota Standpuntbepaling* negeerde het DGVH dit onderwerp eerst. Pas later werd hiervoor een extra Uitwerkingsproject (UPD 27) ingesteld. Pas in het najaar van 1983 stelde de RVH de kwestie aan de orde. Zij vond dat de voorkeurspositie van de corporatie ten opzichte van de gemeente bij de bouw moest worden gehandhaafd, en wensde een meer principiële benadering van dit vraagstuk.⁵⁰ In een lezing van februari 1983 voor de NWR had Brokx zich reeds uitgesproken voor een versterking van de zelfstandigheid van corporaties.⁵¹

Vermoedelijk stond na een interventie van de Landelijke Centrales bij de ambtelijke top de kwestie vrij plotseling op de beleidsagenda. Verschillende waarborgen werden ingebouwd om de zelfstandigheid te bewaren, waaronder het besluit om de bouwvoorschriften landelijk vast te stellen (het Bouwbesluit) (MVRO, 1989:7).⁵² Besloten werd dat de gemeente de normsubsidies volledig aan de corporaties moest doorgeven. Voor Koopman stond voorop dat de subsidieregelingen met inkomenspolitieke consequenties een rijkszaak moesten blijven. De gemeenten mochten op de hoogte van deze subsidies geen invloed uitoefenen; de corporaties en particulieren waren opdrachtgever.⁵³ Wel bood het kopkostenfonds gemeenten de mogelijkheid om zelf de hoogte van de toeslagen te bepalen.

Verlegging van risico's: de huur als sluitpost

De aandacht voor de positie van de woningcorporaties leidde ook tot een omslag in het huurbeleid. De eerste brainstorming over het NKS vond plaats

op 12 oktober 1982, precies in de demissionaire periode van het kabinet-Van Agt III. Tijdens deze bijeenkomst werd voor het eerst een duidelijk onderscheid aangebracht tussen 'twee vormen van decentralisatie': de loketverschuiving van Rijk naar gemeente en het beperken van de overheidsbemoeienis of 'privatisering'. De vergadering besloot dat de corporatie in alle alternatieven verantwoordelijk zou zijn voor een sluitende exploitatie: 'De corporatie is dus verantwoordelijk voor de hoogte van de huur, gegeven een genormeerde Rijkssubsidie.'⁵⁴ Dit betekende een omslag ten opzichte van de bestaande situatie, waarin immers het Rijk het exploitatierisico droeg. Ook betekende het een ander standpunt dan dat van Van Dam, die in zijn korte tijd als minister had getracht (alsnog) zijn idee van een normwoning tegen volkshuisvestingsprijs te realiseren. Koopman was van mening dat niet de subsidie, maar de huur sluitpost van de exploitatie diende te zijn. Vooral de huurregimes voor stadsvernieuwing met hun saldo-subsidiëring wilde hij snel beëindigen. Hiermee werd het uitgangspunt voor het huur- en subsidiebeleid fundamenteel anders. De aanwezigen erkenden dat een van de oorspronkelijke uitgangspunten van het NKS – het garanderen van een eenduidige relatie tussen kosten (huur) en kwaliteit – daardoor niet meer volledig kon worden nagestreefd, hetgeen bij de partijen in het veld felle kritiek zou uitlokken.

In het verlengde van dit vraagstuk lag eveneens de keuze tussen een huur- of subsidietabel. In het geval van een subsidietabel is de huur sluitpost, en dit paste bij de keuze om het exploitatierisico bij de corporatie te leggen.⁵⁵ Bovendien maakte de subsidietabel de berekening van de subsidie veel doorzichtiger; zij bestond slechts uit twee parameters (woninggrootte en rendement). De ontwikkeling van de subsidietabel nam veel tijd in beslag; zij werd pas in 1986 in de proefprojecten ingebracht.

6.5.6 De proefprojecten decentralisatie: activering van het veld

Naast de interne beleidsvoorbereiding werd ook van buiten het DGVH invloed op de decentralisatievoorstellen uitgeoefend. De strategie van 'learning by doing', al eerder ingezet bij de 'experimentgemeenten' (zie subparagraaf 6.4.1), werd na de *Nota Standpuntbepaling* op een meer gestructureerde wijze voortgezet in de proefprojecten decentralisatie. Het was een manier om extern, maar ook intern, steun voor de voorstellen te verwerven. In 1983 gingen 28 proefprojecten van start, waaronder 23 gemeenten, drie gemeentelijke samenwerkingsverbanden en het Openbaar Lichaam Rijnmond (als 'toekomstige provincie'). Zij hadden enerzijds betrekking op de nieuwe plannings- en programmeringscyclus; na 1985 werd de nieuwe procedure van kracht voor het hele land. Anderzijds ging het om budgetafspraken over de nieuwbouw van woningwetwoningen en -eenheden. Met de vier grote steden maakte het

DGVH tevens een budgetafpraak voor de verbetering van woningwoningen.

De budgetafspraken in 1983 kwamen tot stand in onderhandeling tussen gemeente en HID. Gaandeweg werd het onderhandelingselement kleiner en de normering groter. De periode 1984-1985 vormde een tussenfase, waarbij voor bouwkosten normbedragen golden maar over grondkosten, bijzondere bouwplaatskosten en de woninggrootte nog onderhandeld werd: het Normkostenbudgetsysteem (NKBS). In 1986 en 1987 vonden de proeven met het NKS plaats. Met uitzondering van de grondkosten waren de budgetten nu geheel genormeerd. Wel bleef overleg over de woninggrootte mogelijk. Nieuw was de storting van de kopkostensubsidies in het kopkostenfonds. Nieuw was voorts de subsidietafel, die de huurtabel verving. Aan de proeven kwam een einde in 1988 met de landelijke invoering van het NKS. De budgetafspraken maakten plaats voor budgettoedeling: op grond van het toegekende aantal woningen werd het investeringsbedrag vastgesteld waarbinnen gemeenten plannen mochten goedkeuren.

In de budgetafspraken maakte het DGVH zowel afspraken over de aantallen als over de kosten; beide waren gemaximeerd: het 'dubbele plafond'. Zo zette het DGVH een rem op het rijksleningenniveau. Stap voor stap werden de marges in de in te dienen aantallen, woninggrootte en bouwkosten verruimd en werd de afspraak over bouwkosten uitgebreid met de overeengekomen grondkosten. Ook wooneenheden en de premiehuur-non-profit woningen werden toegevoegd, zodat één categorie ontstond: sociale huurwoningen. Deze ontwikkeling komt eigenlijk overeen met wat de Werkgroep VOP als de overgang van fase 1 (budget per subsidieregeling) naar fase 2 (budget per blok) had aangegeven. De afspraken werden globaler, de beleidsruimte voor de gemeente werd groter (MVRO, 1989:15). Het DGVH volgde zo een strategie van beheerste, kleine stappen met ruimte voor leren bij beide partijen (Rijk en gemeenten, met op lokaal niveau ook de woningcorporaties).

Externe begeleiding ontvingen de proefprojecten van de Begeleidingscommissie Proefprojecten Decentralisatie. Deze commissie besprak de voorstellen die binnen het DGVH waren ontwikkeld, evenals de resultaten van de proefprojecten (die bovendien door onafhankelijke onderzoekers werden geëvalueerd). Onder leiding van plaatsvervangend directeur-generaal Hoelen werden zeer stevige onderhandelingen gevoerd. De vertegenwoordigers van de diverse belanghebbende organisaties namen op volle sterkte aan de vergaderingen deel: wethouders, gedeputeerden en de directeuren van NCIV en NWR. De ervaringen in de proefprojecten zouden immers grote consequenties hebben voor het systeem dat landelijk zou gaan gelden. Evaluatie van de resultaten van de proefprojecten door onafhankelijk onderzoek vergrootte de acceptatie van de voorstellen.

Overigens trachtten de partijen ook via andere kanalen hun invloed te laten gelden, zoals het periodieke overleg van de staatssecretaris, respectievelijk

directeur-generaal met de Landelijke Centrales, VNG en de vier grote steden. Evenals binnen het DGVH vormden de normering van de grond- en kopkosten, de taakverdeling tussen gemeente en corporatie en de vervanging van de huur- door de subsidietafel belangrijke discussiepunten. De VNG wilde in de budgetten voldoende ruimte creëren voor de grondkosten. Het DGVH was echter bang voor een opwaartse druk op de grondkosten en, net als de koepels, voor een te grote macht van de gemeenten tegenover de corporaties via het grondbeleid. De RAVO vreesde dat de decentralisatie gebruikt zou worden als bezuinigingsmaatregel en vond dat de relatie tussen huur en kwaliteit moest worden behouden en verbeterd (RAVO, 1985a). Vooral het voorstel om de huur in plaats van de subsidie sluitpost (bij individuele bouwplannen) te maken, stuitte op grote weerstand. Het DGVH kreeg het verwijt dat de decentralisatie over de rug van de huurder vorm kreeg.⁵⁶ Ook de grote steden boden om deze reden weerstand tegen decentralisatie; de kostendekkende subsidiëring gaf hun een comfortabele positie ten opzichte van bewoners en corporaties.

Door te experimenteren met het budgetstelsel en decentrale plantoetsing en door open overleg met het veld wist het DGVH een draagvlak te creëren voor de decentralisatie. De normbedragen konden op een realistisch niveau worden vastgesteld, en op onderdelen werden de intern voorbereide maatregelen aangepast. Een uitgebreide evaluatie van de proefprojecten door vier externe onderzoeksbureaus zorgde bovendien voor een objectivering van de bezwaren en nam een aantal weerstanden tegen de decentralisatie, zoals de beweerde kostenstijging, weg.⁵⁷

6.5.7 Interdepartementaal overleg

Op het interdepartementale vlak oefende vooral het Ministerie van Binnenlandse Zaken een sterke druk uit om tot decentralisatie over te gaan. Daar coördineerde tot 1982 de latere minister en CDA-fractie leider Brinkman als directeur-generaal Binnenlands Bestuur het decentralisatiebeleid.⁵⁸ In een aparte Interdepartementale Stuurgroep Decentralisatie, die al in 1978 was ingesteld, zat het DGVH aan tafel met Binnenlandse Zaken en Financiën. Financiën was veel terughoudender. Het kernpunt in de voorstellen ter verbetering van de planning en programmering was het verschaffen van meerjarige zekerheid aan gemeenten. Financiën was sterk gekant tegen het aangaan

- Door in de uitvoering een leeromgeving te creëren, de resultaten daarvan onafhankelijk te laten evalueren en belanghebbende partijen bij de beleidsontwikkeling te betrekken, vergroot de politiek-ambtelijke leiding zowel de inhoudelijke kwaliteit van beleidsvoorstellen als het draagvlak bij cruciale actoren.
- Door niet alleen koepelorganisaties maar ook individuele leden bij de beleidsontwikkeling en onderhandelingen te betrekken, beperkt de politiek-ambtelijke leiding haar afhankelijkheid van de koepels (en vergroot daardoor de slaagkansen van beleidsverandering c.q. decentralisatie).
- De vele afhankelijkheden in het beleidsstelsel maken een 'package deal' mogelijk waarmee de politiek-ambtelijke leiding de meeste cruciale actoren (kritische massa) in hun vitale belangen tegemoet kan komen.

van meerjarige verplichtingen; daardoor zou de ruimte op toekomstige begrotingen worden 'dichtverplicht'. De compromistekst die ontstond, bepaalde dat alleen in het eerste jaar zekerheid werd geboden en dat voor latere jaren slechts indicaties werden aangegeven. Juist op dit punt bleek de moeizame koppeling tussen aantallen (de programmering) en de financiering en subsidiëring. Naast meerjarige zekerheid in aantallen wenste het DGVH ook een meerjarige zekerheid in bedragen, maar Financiën ging niet akkoord. Uiteindelijk kwamen beide partijen overeen dat de gemiddelde woninggrootte, de bijbehorende normbouwkosten en de kopkosten definitief zeker zouden zijn voor de jaren X en X+1, maar het contingent (de aantallen) alleen voor jaar X definitief, en voor jaar X+1 potentieel. Het gemiddelde budget per woning werd toegezegd. Als er onverhoopt op de rijksbegroting minder geld beschikbaar (bezuinigingen) was, zou dit via correctie op de aantallen voor rekening van de gemeenten komen.⁵⁹ Pas met de invoering van subsidiebudgetten werd dit probleem opgelost.

Voor het overige had Financiën slechts weinig bemoeienis met de decentralisatie en de ontwikkeling van het NKS. Omdat echter in dezelfde periode de heroverwegingen speelden (1981, 1985), is bij de buitenwereld het beeld ontstaan dat de decentralisatie een bezuinigingsoperatie van Financiën was.⁶⁰ Wel kan worden geconstateerd dat de decentralisatie van het huur- en subsidiebeleid gepaard ging met een betere beheersbaarheid van de uitgaven voor volkshuisvestingsbeleid. Hierdoor werd het voor het kabinet technisch gesproken gemakkelijker om bezuinigingen op de volkshuisvestingsbegroting te effectueren. Als beleidsmatige context waren de bezuinigingen daarom voor de decentralisatie wel degelijk van belang.

Al in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I in 1982 waren ingrijpende bezuinigingen op de volkshuisvesting aangekondigd, voortbordurend op heroverwegingsrapporten uit 1981. De politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM wist werkelijke bezuinigingen lange tijd uit te stellen door de woningwetbouw deels via de kapitaalmarkt in plaats van met rijksleningen te financieren ('debudgettering'). Op die manier had Brokx overigens begin jaren tachtig budgettaire ruimte gecreëerd om een uitbreiding van het nieuwbouwprogramma sociale huurwoningen (ter bestrijding van de instorting van de woningbouwmarkt) te financieren. Daardoor werden enorme kosten naar de toekomst geschoven. Naar aanleiding van een advies van de Stuurgroep Begrotingsruimte werd met ingang van de begroting 1984 het gehele kapitaalmarktbeslag van de sociale woningbouw (objectsubsidies, rijksleningen én rijkscontragaranties op kapitaalmarktleningen) budgettair relevant beschouwd (Faber, 1997b:13-16). Ook nu koos de politiek-ambtelijke leiding van VROM ervoor budgettaire ruimte te houden. Brokx, op deze manier onder druk van Financiën, zette op zijn beurt de koepels van woningcorporaties onder druk om het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW, 1983) op te richten. Dit fonds stond borg voor de kapitaalmarktleningen voor

de verbetering van naoorlogse woningwoningen en verving zo de rijkscontragaranties. De vrijkomende budgettaire ruimte werd benut om jaarlijkse bijdragen om te zetten in bijdragen-ineens (waardoor subsidieelasten in de tijd naar voren werden gehaald). Later zou de werking van dit fonds tot de gehele sociale huursector worden uitgebreid. Pas toen eind jaren tachtig de rijksleningen (en rijkscontragaranties) eenmaal 'op' waren om als buffer tegen echte bezuinigingen te dienen, werd de sector volkshuisvesting met de harde realiteit geconfronteerd en kon zij bezuinigingen niet meer ontwijken (Conijn en Papa, 1991; Faber, 1997b:14-15). Dat zou in de volgende ronde van het decentralisatieproces van groot belang worden.

- Door de mogelijkheden van het begrotingsbeheer maximaal te benutten weet de politiek-ambtelijke leiding échte bezuinigingen lange tijd uit te stellen en de weerstand van cruciale actoren in de sector tegen veranderingen te beperken.
- Door het voortdurend sonderen van partijen is de politiek-ambtelijke leiding steeds op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen en in staat die te benutten.

6.6 Het beleidsproces in enge zin, derde ronde: decentralisatie in een breder perspectief

6.6.1 Volkshuisvesting onder vuur: de periode-Heerma

Het is opvallend hoezeer de percepties van het beleidsproces rond de decentralisatie in de volkshuisvesting uiteenlopen. Waar sommigen – ook ik – van mening zijn dat het ministerie al vanaf de jaren zeventig serieuze en betekenisvolle stappen op weg naar decentralisatie heeft gezet (zie de paragrafen hiervoor), bestaat bij anderen, zowel binnen als buiten het ministerie, het beeld dat de decentralisatie pas vanaf eind jaren tachtig in gang is gezet. Kennelijk zijn er in die periode beslissingen genomen die zeer ingrijpend waren en veel aandacht hebben gekregen. We zullen ze in deze paragraaf over de derde ronde van het decentralisatieproces bespreken. Mijn stelling is overigens dat de veranderingen die vanaf eind jaren tachtig zijn gerealiseerd niet mogelijk waren zonder de stappen die in de daaraan voorafgaande jaren in het kader van de decentralisatie waren gezet (zie ook Van der Schaar, 1994:21).

Vanaf 1986 kwamen de beleidssector volkshuisvesting en in het bijzonder de DGVH-organisatie, in een moeilijke periode. De Algemene Rekenkamer had daartoe al de opmaat gegeven door in 1984 felle kritiek op de financiële administratie van het departement te uiten. De Tweede Kamer reageerde geschokt en eiste dat het ministerie spoedig orde op zaken zou stellen. In een vervolgrapport van 1987 stelde de Rekenkamer opnieuw de vele subsidieregelingen in de volkshuisvesting ter discussie (Algemene Rekenkamer, 1987).

Maar de echte klap kwam vooral met de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (PEB) in de periode 1986-1988. De enquête zelf leverde geen enkel bewijs voor mogelijke fraude van DGVH-ambtenaren of beleggers, maar ze was uiterst schadelijk voor het imago van de sector en het ministerie. Er was sprake van een ernstige crisis (Faber, 1997b:19-20).

Aan de vooravond van de parlementaire enquête was Brokx als staatssecretaris afgetreden en opgevolgd door zijn CDA-partijgenoot drs. E. Heerma. Eén van de prioriteiten die Heerma zich stelde was het op orde brengen van de financiële administratie van het DGVH.⁶¹ Maar ook op het inhoudelijke vlak zou Heerma voor orde en 'ordering' zorgen.

6.6.2 Een integrale nota: Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig

Onder invloed van de grote politieke druk als gevolg van de parlementaire enquête koos Heerma ervoor, een integrale beleidsnota uit te brengen. Dat was geen keuze die hij direct bij zijn aantreden had gemaakt. Heerma begon vooral met het stellen van heel indringende vragen aan de zittende ambtenaren, waarbij hij allerhande vanzelfsprekendheden in het volkshuisvestingsbeleid ter discussie stelde. Waarom zijn er objectsubsidies? Voor wie zijn die eigenlijk bedoeld? Wat is de doelgroep van het beleid? Tot dan toe was er op het ministerie nog niet zo principieel over dergelijke 'wezensvragen' nagedacht; de crisis van de parlementaire enquête maakte dat echter onontkoombaar. Ook het decentralisatiebeleid was tot dan toe vrij instrumenteel benaderd, en in financieel opzicht was de politiek-ambtelijke leiding er vooral op gericht geweest, bezuinigingen af te houden. De ambtelijke dienst zat bij deze vragen om antwoorden verlegen; Heerma stelde de status quo ter discussie, één van de belangrijke strategieën van hervormend leiderschap ('t Hart, 2000; zie subparagraaf 2.6.3).⁶²

■ Door indringende, fundamentele vragen te stellen in een periode waarin de beleidssector en het departement zich in een crisis bevinden, werkt staatssecretaris Heerma aan een 'creatieve destructie' van de status quo en schept zo een belangrijke voorwaarde voor verandering.

Na enige tijd maakten deze kritische vragen nieuwe denkkracht en creativiteit binnen het ambtelijk apparaat los. Uit dat apparaat kwam het voorstel om 'een nieuwe nota volkshuisvesting' op te stellen; refererend aan één van de laatstverschenen integrale

beleidsnota's, de *Nota Volkshuisvesting* uit 1972 van Udink en Buck (de laatste was de *Nota Huur- en Subsidiebeleid* uit 1974 van Gruijters, Van Dam en Schaef-er). Heerma nam dit voorstel over. Zijn *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* (ook wel nota-Heerma genoemd) zag in 1989 het licht. Daarin kwamen een aantal bestaande en nieuwe beleidsontwikkelingen samen, waaronder de decentralisatie. Een kleine werkgroep onder leiding van dr. ir. J. van der

Schaar bereidde de nota voor. De resultaten werden in bredere sessies met Heerma besproken. De nota bestreek het gehele volkshuisvestingsbeleid, bracht verschillende deelterreinen (huurbeleid, object- en subjectsubsidiebeleid, kwaliteitsbeleid, nieuwbouw en voorraad) met elkaar in verband en bevatte een consistente visie en beleidsstrategie.

De werkgroep introduceerde het onderscheid tussen sturing en ordening, dat zij van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (auteur: drs. W.G.M. Salet, tevens actief voor de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA) had overgenomen (Salet, 1987). Ordening werd omschreven als 'het tot stand brengen van een duurzaam en voor alle betrokkenen herkenbaar en betrouwbaar kader, waarin de verdeling van bevoegdheden en risico's tussen de verschillende overheden en de verschillende marktpartijen is vastgelegd'. Heerma koos er daarbij voor, de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en andere marktpartijen (weer) voorop te stellen. Sturing betrof 'de daadwerkelijke beïnvloeding van de woningvoorziening', voornamelijk door de inzet van financiële beleidsinstrumenten. Decentralisatie viel uiteraard onder de vlag van ordening, naast de vereenvoudiging van regelgeving, grotere zelfstandigheid voor marktpartijen en meer marktgerichtheid in het beleid (Heerma, 1989:1, 106).

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, was decentralisatie al een 'oude' beleidslijn die nu in de nota van Heerma in een breder kader werd geplaatst. Eind 1985 waren de belangrijkste beslissingen over het NKS wel genomen. Na nog twee proefjaren volgde de landelijke invoering van het NKS in 1988. De budgettaire ruimte hiervoor werd gevonden door de afschaffing van de rijksleningen voor de nieuwbouw van woningwoningen per 1 januari 1988. Het denken over de decentralisatie was toen echter al verder gevorderd. Tijdens de voorbereiding, in 1986, van de subsidieregeling voor woningverbetering ontstond de gedachte van subsidiebudgetten, mogelijk gemaakt door afschaffing van de rijksleningen en de vervanging van jaarlijkse bijdragen in bijdragen-ineens (zie subparagraaf 5.6.4). Door de introductie van de netto-contante-waarde (NCW)-methode kon het ministerie de jaarlijkse bijdragen vooraf normeren en omzetten in bijdragen-ineens. Dit vormde een belangrijke sprong in het denken, omdat hierdoor veel verdergaande mogelijkheden van budgettering en daarmee decentralisatie in het vizier kwamen. In de nota van Heerma werd het idee van subsidiebudgetten uitgewerkt voor de nieuwbouw.

Het andere belangrijke ordeningsthema in de nota-Heerma was de verzelfstandiging van woningcorporaties. Vanaf 1985 waren corporaties op grote

- Door het uitbrengen van een integrale nota benut staatssecretaris Heerma het momentum van een grote crisis en zware aanval op de beleidssector voor het treffen van ingrijpende maatregelen.
- Staatssecretaris Heerma vindt de geschikte termen en ideologische onderbouwing om ingrijpende beleidsveranderingen te verwoorden, waardoor de kans op acceptatie daarvan toeneemt.

schaal overgegaan tot vervroegde aflossing van rijksleningen en herfinanciering tegen goedkope kapitaalmarktleningen. Zij behielden echter de hoge subsidies die een sluitende exploitatie bij een hoge rente mogelijk maakten, zodat hun eigen vermogen – de algemene bedrijfsreserve – toenam. In de periode 1985-1988 losten corporaties en gemeentelijke woningbedrijven voor een bedrag van circa f34 miljard de rijksleningen vervroegd af, wat hun naar schatting een netto rentevoordeel van f4 à 4,5 miljard opleverde (Boelhouwer 1991). Voor het Ministerie van VROM en ook voor Financiën kwam dit als een totale en onaangename verrassing, maar het kon het de corporaties niet verbieden; een dergelijk verbod was abusievelijk niet in de desbetreffende regeling opgenomen.⁶³ Heerma maakte van de nood een deugd en verhief de zelfstandiging van woningcorporaties tot officiële beleidslijn. Zij paste bovendien prima in het CDA-gedachtegoed, waarin het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol krijgt toebedeeld. Bovendien dateerde het streven naar meer zelfstandigheid van woningcorporaties al van begin jaren zestig (Commissie-De Roos), maar dat was in de praktijk slechts beperkt gerealiseerd; de (vooral financiële) vervlechting met het Rijk was (te) groot (zie Faber, 1997a). Door de vervroegde aflossing van rijksleningen kwam verzelfstandiging nu wel binnen handbereik.

De vervroegde aflossing bood ook kansen voor verdergaande decentralisatie. Zij baande de weg tot de afschaffing van rijksleningen voor nieuwbouw in 1988, waardoor – zoals gezegd – budgettaire ruimte voor de invoering van het NKS ontstond. De NCW-methode maakte het mogelijk om subsidiebijdragen vooraf te normeren. De voorwaarden waren zo geschapen voor subsidiebudgetten, die met het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) in 1992 realiteit werden. De besluitvorming hierover was echter al in 1989 in grote lijnen afgerond. In het BWS 1992 kwamen de ontwikkelingslijnen van decentralisatie op het gebied van nieuwbouw en woningverbetering bij elkaar, en werd ook de subsidiëring van de nieuwbouw in de premiesector gedecentraliseerd. Het BWS 1992 kende vier deelbudgetten. Onder het BWS 1993 verstrekke het Rijk de budgetten niet langer per gemeentelijk, maar per regionaal programma. De volkshuisvesting werd zo ingepast in het regionaliseringsstreven dat sinds

de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* en de nota's over 'Bestuur op Niveau' (BiZa) een speerpunt van rijksbeleid was geworden.

Een andere belangrijke beleidslijn in Heerma's nota was het streven naar meer kostendeckende huren, door een geleidelijke vermindering van de object- of woninggebonden subsidies en gelijktijdige verhoging van de subjectsubsidies (de individuele huursubsidie

(IHS)). Hier deden zich de krappere budgettaire kaders duidelijk voelen: huurders werden geacht een groter deel van de woonlasten zelf te dragen, waar-

■ Door creatief begrotingsbeheer met een win-winkarakter creëert de politiek-ambtelijke leiding budgettaire ruimte om landelijke invoering van de decentralisatievoorstellen te realiseren.

door het Rijk zijn subsidie-uitgaven kon beperken. Ook dit was een beleidslijn die men in het verleden al vaak had bepleit en had getracht te volgen (onder de ministers Van Aartsen, Schut en Udink in de jaren zestig en het begin jaren zeventig, regeerakkoord-Lubbers I, 1982), maar die steeds was mislukt. Heerma vatte deze lijn weer op en concretiseerde haar (trendmatige huurstijging van 3% per jaar maar minimaal 1 à 2% boven de bouwkostenstijging), zonder een einddatum te noemen waarop kostendekkende huurniveau moest zijn bereikt (Heerma, 1989:141). De beleidslijn paste bij de ordeningsdoelstelling van privatisering en meer marktwerking, waarbij Heerma de financiële risico's wilde verleggen van de overheid naar private partijen (bewoners, corporaties en marktpartijen als commerciële verhuurders, bouwbedrijven en projectontwikkelaars). De decentralisatie kreeg hierdoor een ander karakter.

In september 1988 vroeg Heerma zeven adviesraden om advies over de ontwerp-nota.⁶⁴ De Raad voor de Volkshuisvesting, waarin de hele sector vertegenwoordigd was, stelde zich uiterst kritisch op. Weliswaar waardeerde de raad het integrale karakter van de nota, omdat dat de sector sterker zou maken tegen bezuinigingsaanvallen vanuit Financiën. Ook met het orderingsbeleid kon de RAVO op hoofdlijnen instemmen. Maar het streven naar kostendekkende huren en de eventuele vervanging van het DKP-stelsel door de NCW-methode werd door de meerderheid van de raad (met uitzondering van de projectontwikkelaars en institutionele beleggers) ten stelligste afgevoerd. De raad bleef voorstander van een brede en omvangrijke objectsubsidiering (RAVO, 1989). Heerma nam deze kritiek echter niet over: zijns inziens zou het volkshuisvestingsbeleid bij een voortdurende omvangrijke objectsubsidiering steeds onder druk staan vanwege de dan blijvende discussie over de legitimiteit van de subsidies. De marktsituatie vroeg in zijn ogen om grotere flexibiliteit in beleid en in het gedrag van marktpartijen, en dat verdraagt zich slecht met de regelgeving die inherent is aan objectsubsidies (Heerma, 1989:11). Anders dan de sector koos Heerma dus voor de vlucht vooruit.

In april 1989 bood Heerma de definitieve *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* aan de Tweede Kamer aan, vijf dagen voordat het kabinet-Lubbers II zou vallen. Het daaropvolgende kabinet (Lubbers III) kende een geheel andere politieke kleur (CDA-PvdA in plaats van CDA-VVD). Ondanks de liberale elementen van de nota nam het nieuwe kabinet de nota onverkort over (Salverda, 1993:13; Van der Schaar e.a., 1996:57). Heerma bleef staatssecretaris en kon aan de implementatie ervan gaan werken. Zelf beschouwde Heerma het feit dat hij twee aaneengesloten perioden staatssecretaris voor volkshuisvesting was als één van de voorwaarden voor de succesvolle implementatie van de nota.⁶⁵ Hij kon zijn nota daardoor zelf in de Kamer verdedigen en zelf de onderhandelingen over de uitvoering met de andere actoren in het netwerk voeren. Maar de snelle en succesvolle implementatie was ook het gevolg van deels onvoorziene gebeurtenissen, die vervolgens effectief zijn benut. De noodzaak tot forse bezuinigen was daarvan wel de belangrijkste.

6.6.3 Versnelde implementatie van de nota-Heerma: de Tussenbalans

Al in 1988 waren de spanningen in het kabinet over de bezuinigingen op volkshuisvesting hoog opgelopen. Bij de kabinetsbespreking over de 'Paasbrief' 1988 stelde minister-president Lubbers voor om bij de subsidies voor woningverbetering terug te schakelen op het systeem van jaarlijkse bijdragen. Dit voorstel betekende een aanslag van f1 à 1,5 miljard op de volkshuisvestingsbegroting, vooruitlopend op de nog te verschijnen *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Heerma liet weten dat dit voor hem politiek onaanvaardbaar was.⁶⁶ Zijn dreigement leidde tot de afspraak tussen Lubbers en Heerma om op langere termijn te komen tot een geleidelijke afbouw van de objectsubsidies door huurverhoging, onder de voorwaarde dat de koopkracht van lagere-inkomensgroepen gehandhaafd zou blijven. Volgens Van der Schaar legde dit compromis de budgettaire kaders voor de nabije toekomst in hoge mate vast, waardoor de politieke speelruimte voor de PvdA bij de totstandkoming van het kabinet-Lubbers III eind 1989 sterk werd beperkt (Faber, 1997b; Van der Schaar, 1991:193-195). Heerma werkte deze lijn duidelijk uit in zijn integrale beleidsnota.

■ Door te dreigen met 'politiek onaanvaardbaar' verwerft Heerma steun van de minister-president voor zijn beleidslijn op middellange termijn en beperkt zo de politieke speelruimte voor de nieuwe coalitie-partner (PvdA) bij de kabinetsformatie.

Lange tijd was afschaffing van de dynamische kostprijsuur onbespreekbaar geweest. Pleidooien hiervoor, zoals van Conijn en later ook de Parlementaire Enquêtecommissie

Bouwnijverheid, vonden echter begin 1990 gehoor. Waar zowel de Nota als het regeerakkoord van Lubbers III de keuze nog openliet, koos Heerma in zijn 'DKP-brief' definitief voor het systeem van netto-contante-waarde ter vervanging van het DKP-systeem. Operationeel werd dit vertaald in het Besluit Woninggebonden Subsidies (1992), waarmee de decentralisatie verder gestalte kreeg.

Hetzelfde regeerakkoord had voor halverwege de kabinetsperiode een 'mid-term review' aangekondigd naar aanleiding van de economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de openbare financiën. Deze 'Tussenbalans', die in 1991 plaatsvond, betekende een zeer zware aanslag op de sector volkshuisvesting: de sector moest in de periode 1990-1994 f1,4 miljard bezuinigen en leverde daarmee een relatief grote bijdrage aan het totale bezuinigingspakket van f17 miljard. Deze ombuigingen kwamen bovenop al eerder aangekondigde bezuinigingen; over de gehele periode kreeg volkshuisvesting in de periode 1991-1995 een bezuinigingsbedrag van circa f5 miljard opgelegd. Faber (1997b) heeft uitgebreid beschreven hoe de politiek-ambtelijke leiding van VROM zich op deze aanval voorbereidde, welke strategische acties zij heeft ondernomen en wat de effecten daarvan zijn geweest. Zeer bewust hebben Heerma en zijn ambtenaren daarbij de hoofdlijnen van de *Nota Volkshuisves-*

ting in de jaren negentig als uitgangspunt voor de onderhandelingen genomen.⁶⁷ Per saldo resulteerde de Tussenbalans zelfs in een versnelde implementatie van de beleidsvoornemens uit de nota. De trendmatige huurverhoging werd opgetrokken naar 5,5%, waardoor zij niet 1% maar 2,5% boven de inflatie zou uitgaan. Dat maakte een versnelde afbraak van de objectsubsidies en terugkeer naar kostendeekkende huren mogelijk, geheel volgens de lijn uit de nota, maar dan veel sneller dan gedacht. Doordat tegelijkertijd een deel van extra huuropbrengsten van verhuurders werd afgeroomd door afschaffing van de subsidies voor woningverbetering, kwam het proces van verzelfstandiging van woningcorporaties eveneens in een versnelling. Faber concludeert dan ook terecht dat Heerma en zijn ambtenaren van de nood een deugd hebben gemaakt (Faber, 1997b:70-71).

Opvallend aan de besluitvorming over de Tussenbalans is dat de sectorpartijen volledig buitenspel stonden. De strijd speelde zich uitsluitend af in het interdepartementale krachtenveld en het overleg met de Tweede Kamer af. De politiek-ambtelijke leiding kwam daarbij niet alleen tegenover Financiën te staan (zoals gebruikelijk), ook andere departementen aasden op het volkshuisvestingsgeld, waardoor zij op hun beurt minder zouden hoeven te bezuinigen. Anderzijds kwam de leiding van VROM tegenover de eigen beleidssector te staan. Traditioneel actieve sectorpartijen kwamen er nauwelijks aan te pas, de RAVO (waarin alle actoren uit de sector verenigd waren) mocht slechts adviseren toen de beslissingen al genomen waren. De raad klaagde dat 'het met zorg uitgestippelde beleid' uit de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* door de Tussenbalans plaats maakte voor de noodzaak om te bezuinigen zonder dat de externe omstandigheden sinds het verschijnen van de nota waren veranderd. De leiding van het ministerie had zich echter ingespannen om ten koste van alles vast te houden aan de koers uit de nota en zo de uitvoering daarvan zelfs te versnellen. Bewust heeft Heerma zowel de sector als de Tweede Kamer daarop uitdrukkelijk gewezen, in een poging critici bij voorbaat de wind uit de zeilen te nemen. Hij hechtte aan goede voorlichting om de kans op acceptatie van de voorstellen te vergroten (Faber, 1997b:49-59).

Al met al vertoonde Heerma hier leiderschap: hij zette een duidelijke koers, was consequent en trotseerde kritiek uit het veld. Dat was moedig én succesvol. Het was bij deze Tussenbalans vooral de 'wedstrijd' van volkshuisvesting tegen de overige beleidssectoren. Heerma leidde volkshuisvesting naar een bescheidener plaats (minder rijksuitgaven, minder prioriteit).

- Door expliciet en consequent vast te houden aan de koers uit zijn integrale beleidsnota weet Heerma omvangrijke bezuinigingen te benutten voor het versneld implementeren van zijn beleidsvoornemens. N.b.: Hierachter schuilen tal van strategische acties, zoals het vooraf verkennen van verschillende bezuinigingsvarianten, politiek en ambtelijk onderhandelingspel van de politiek-ambtelijke leiding in kabinets- en interdepartementaal verband en pro-actief werken aan draagvlak in parlement en sector via beleidsbrieven.

6.6.4 De grote klappen van 1995: BWS 1995 en brutering

Kort na de Tussenbalans kwam het sluitstuk van Heerma's beleid in beeld: de 'brutering'. Deze brutering of balansverkortung behelsde het tegen elkaar wegstrepen van de bestaande subsidieverplichtingen van het Rijk jegens sociale verhuurders ter waarde van f34,7 miljard tegen f25,5 miljard aan uitstaande rijksleningen.⁶⁸ De brutering, een financiële operatie die ongekend was in haar omvang, was niet voorzien in de nota-Heerma, maar werd in 1995 wèl werkelijkheid. Ze werd mede mogelijk door de resultaten van de Tussenbalans: extra huuropbrengsten en daardoor verbetering van de financiële positie van de verhuurders. In 1992 zond Heerma een brief aan de Tweede Kamer over de voorspoedige ontwikkeling van de financiële positie van de woningcorporaties. Kort daarop zegde hij de Kamer toe de brutering te zullen betrekken bij een definitieve regeling voor de DKP-problematiek. Een jaar later kondigde Heerma in de 'Trendbrief' de afschaffing van de generieke objectsubsidies met ingang van 1995 aan, eveneens mogelijk gemaakt door de maatregelen uit de Tussenbalans én de dalende rente (Van der Schaar, 1994:22). Dat zou vorm krijgen in het Besluit Woninggebonden Subsidies 1995. Al met al gebeurde het op 1 januari 1995, dat in één klap alle reguliere nieuwbouwsubsidies (jaarlijkse bijdragen) verdwenen (BWS 1995) én alle jaarlijkse bijdragen voor de voorraad wegvielen (brutering). In het licht van het beleidsproces rond de decentralisatie, maar eigenlijk van de hele geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid, was dit een ongekend drastische ontwikkeling.

Opmaat voor de brutering

De eerste stappen op weg naar brutering werden gezet in 1991, toen vijf woningcorporaties samen met de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) de mogelijkheden, voor- en nadelen van brutering verkenden (Blom, 1993).⁶⁹ Dat initiatief zette ook enkele ambtenaren bij het Ministerie van VROM aan het denken. In het kader van de verbetering van het financieel management van VROM was de financiële functie van de centrale sector van het ministerie naar de directoraten-generaal overgeheveld, waarbij ook een aantal financiële medewerkers was overgekomen. Het DGVH was voortaan zelf verantwoordelijk voor het beleid, beheer en betaling van de objectsubsidies en rijksleningen. Medewerkers van de toenmalige directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit (HEW) sloegen aan het rekenen en kwamen tot de conclusie dat het wegstrepen van subsidieverplichtingen en rijksleningen op macroniveau wel eens aantrekkelijk zou kunnen zijn. Aanvankelijk werd hier slechts aarzelend over gesproken, mede omdat brutering op den duur ook het einde van het werk van een compleet dienstonderdeel – de afdeling Bijdragevaststelling en -herziening (BVH, in Zwolle) – zou betekenen. Toen Heerma ermee instemde het idee nader te verkennen, werden de berekeningen gron-

diger aangepakt. Met behulp van een grotendeels zelf gemaakt computerprogramma ('SWING') berekende de directie HEW de contante waarde van nog uitstaande subsidieverplichtingen en van te ontvangen rente en aflossing van rijksleningen. Ze rekende allerlei varianten door, waarbij de parameters steeds veranderden. De directie was hiertoe in staat omdat ze gebruik kon maken van (een koppeling van) de gegevensbestanden van BVH-Zwolle, waarin de (financiële) gegevens van alle woningcorporaties geregistreerd stonden (VROM, 1997a:7-8).⁷⁰

Door deze berekeningen werd steeds duidelijker welk groot belang VROM – of beter: het Rijk – bij de bruteringshad. Het belangrijkste was wel dat het Rijk verlost zou worden van de 'molensteen' van het dynamische kostprijsstelsel: de bedragen die het Rijk nog jaren lang zou moeten uitbetalen op grond van subsidieverplichtingen die in het verleden waren aangegaan. In 1994 legden de jaarlijkse exploitatiebijdragen (f5,9 miljard) beslag op meer dan de helft van de VROM-begroting (f10,6 miljard); van die f5,9 miljard was f3,7 miljard bestemd voor DKP-woningen, een post die in de loop der jaren bovendien nog zou gaan stijgen (Van den Dolder, 1993:8; Salverda, 1993). Deze molensteen beperkte de ruimte op de begroting en had bovendien deels een openeindekarakter. Ook zou de bruteringshad het mogelijk maken het huurbeleid los te koppelen van de subsidieafbraak, waardoor het naar verwachting in rustiger vaarwater zou komen en niet meer tot ingewikkelde, jaarlijkse begrotingsdebatten zou leiden. Bovendien zou de bruteringshad de 'administratieve rompslomp' die gemoeid was met de herberekening en betaling jaarlijkse bijdragen, drastisch beperken.

Vanwege het grote belang voor de begroting werd Financiën nauw bij de bruteringshad betrokken. Voor Financiën stond vooral het beperken van risico's (open einde door DKP-huur) voorop (VROM, 1997a:13). Op de achtergrond speelde ook een andere factor een rol. In het kader van de voorbereiding van de Europese Monetaire Unie was het voor het Ministerie van Financiën van belang de omvang van de begroting en de staatsschuld te reduceren. Een forse balansverkorting op het gebied van de volkshuisvesting zou daar flink aan kunnen bijdragen.⁷¹ Overigens was Financiën weliswaar nauw bij de bruteringshad betrokken, maar heeft zij daarbij geen actief stuwende rol gespeeld. Het was VROM dat namens het hele kabinet met de corporaties en gemeenten onderhandelde, hoewel Financiën wel bij de onderhandelingen aanwezig was (VROM, 1997a:13-15).

VROM betreft de koepelorganisaties: overtuigen en onderhandelen

De koepels van woningcorporaties, vooral de NWR, zagen aanvankelijk niets in de bruteringsgedachte en waren daar zelfs fel op tegen. Bij de NWR leefde de angst dat er niet goed zou worden afgerekend (op basis van onjuiste cijfers) en dat het Rijk zich niet aan eventuele afspraken zou houden, vooral wat betreft de huurstijging (VROM, 1997a:21; Zoet, 1993).⁷² Na bruteringshad zou het

Rijk belang krijgen bij een lage huurstijging, omdat de huurstijging dan niet meer als subsidieafbraakpercentage hoefde te fungeren. Woningcorporaties zouden juist behoefte hebben aan een substantiële huurstijging, om hun eigen vermogen (solvabiliteit) op te bouwen.

Om te polsen hoe de bruteringsgedachte zou vallen, gaf Heerma in de zomer van 1992 een interview in het Financiële Dagblad. Hij koos voor deze krant omdat vooral de financiële wereld vertrouwen in de operatie moest hebben. Het idee landde ook goed in het kabinet. Met deze steun in de rug ging Heerma het overleg met de corporatiesector aan (VROM, 1997a:11). In het najaar van 1992 belegde het ministerie een bijeenkomst met de landelijke centrales (NWR en NCIV) in Nunspeet. Heerma nam zelf de regie, stond met stift bij de flipover in een poging de voormannen van de woningcorporaties te overtuigen van het belang van de bruteringssector voor de corporatiesector. Het DGVH had zijn huiswerk goed gedaan en liet alle mogelijke varianten zien, waarbij het steeds de netto contante waarde berekende. Het DGVH kon niet alleen laten zien wat het macroresultaat van de bruteringssector voor de corporatiesector als geheel zou zijn, maar was ook in staat de consequenties voor bepaalde groepen woningcorporaties (met veel of weinig DKP-bezit, in steden of groeikernen, etc.) te laten zien, ja zelfs tot op individueel corporatieniveau. De koepels waren verrast en enigszins overdonderd. Niemand anders dan het DGVH – noch de koepels, noch Financiën – beschikte over deze informatie, die was gebaseerd op de financiële administratie van BVH-Zwolle. De informatievoorsprong op de koepels was groot.

In de daarop volgende maanden raakten NWR en NCIV uiteindelijk overtuigd van het belang van bruteringssector. Het perspectief van financiële onafhankelijkheid sprak hen aan. Voor hen was bovendien sprake van het kiezen uit twee kwaden (spijtminimalisatie). Vanuit de Tweede Kamer en de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen klonk de roep om (aanzienlijke) bezuinigingen op de sector volkshuisvesting, en dergelijke signalen kwamen ook van het Centraal Planbureau. Die bezuinigingen zouden zeer waarschijnlijk gerealiseerd gaan worden door een ontkoppeling van huurstijging en subsidieafbraak, waarbij de subsidieafbraak versneld zou moeten worden; dat voorstel zou corporaties veel geld gaan kosten (lage huurstijging, hoge subsidieafbraak). Een bruteringsakkoord bood de koepels kans om gunstiger afspraken te maken (NWR, 1993:10; Grünhagen en Klieverik, 1993:3).

Wel verbonden de koepels van woningcorporaties duidelijke voorwaarden aan een eventuele bruteringsovereenkomst. Zo eisten zij dat corporaties gelijk zouden worden behandeld en dat de bruteringssector niet gebruikt zou worden voor een herverdeling van subsidies tussen rijke en arme corporaties. Ook dienden de risico's verantwoord te zijn: realistische parameters en (wettelijke) zekerheid over het huurbeleid in de eerstvolgende jaren. Verder moest de bruteringssector financieel haalbaar zijn; zowel op korte (herfinanciering) als lange termijn zouden corporaties voldoende (goedkoop) vreemd vermogen op de kapi-

taalmarkt moeten kunnen aantrekken; de corporaties eisten daarom een uitbreiding van de borgingsmogelijkheden van het WSW. In dat kader verlangden de koepels bovendien een additionele bijdrage voor corporaties met meer dan 40% DKP-woningen, omdat die anders niet in staat zouden zijn een realistische huurontwikkeling te realiseren ('flankerend beleid') (Kempen, 1993; Van den Dolder, 1993).

Na enige tijd werd ook de VNG bij de bruteringsonderhandelingen betrokken. Het belang van de gemeenten bij de bruteringsonderhandelingen was tweeledig. Ten eerste kenden veel gemeenten gemeentelijke woningbedrijven, waarop de bruteringsonderhandelingen ook betrekking zou moeten hebben. Daarnaast waren de gemeenten nauw betrokken bij de verstrekking van leningen aan corporaties. De rijksleningen gingen niet rechtstreeks naar de corporaties, maar via de gemeenten. Bovendien waren gemeenten risicodragend omdat zij een deel van de kapitaalmarktleningen aan corporaties garandeerden. Soms verstrekten gemeenten ook eigen leningen aan corporaties. De VNG deelde de voorwaarden die de corporaties stelden wat betreft flankerend beleid en uitbreiding van het WSW. Ook wilde ze vermijden dat gemeenten de rekening gepresenteerd zouden krijgen als een corporatie door de bruteringsonderhandelingen in financiële problemen zou komen. Tot slot wenste de VNG te voorkomen dat met het vervallen van de financiële relaties tussen gemeenten en corporaties, elke gemeentelijke invloed op de (lokale) woningmarkt zou verdwijnen (Van Houten, 1993; VNG, 1993).

- Door actieve en voortdurende sondering verzekert staatssecretaris Heerma zich van steun voor zijn beleidsvoorstellen in kabinet, Tweede Kamer en de financiële wereld.
- Het ministerie heeft een informatiemonopolie, wat het wantrouwen van de onderhandelingspartners voedt. Door de actieve persoonlijke inzet van Heerma en openheid over sleutel informatie weet de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie het vertrouwen van de koepels van woningcorporaties en gemeenten te winnen en hen te overtuigen van het belang van de bruteringsonderhandelingen.

De spreekwoordelijke sigarendoos: partijen komen tot een deal

Een jaar lang overlegden en onderhandelden de partijen over de bruteringsonderhandelingen. Op 22 en 23 oktober 1993 was het tijd voor de finale onderhandelingen. In Châteaumarquette in Heemskerk troffen Heerma en zijn ambtenaren de delegaties van NWR, NCIV en VNG/PGWB (Platform Gemeentelijke Woningbedrijven).⁷³ De hele (eerste) dag werd druk onderhandeld over de diverse parameters, maar aan het eind van de dag waren de partijen nog niet tot een akkoord gekomen. Een handicap was dat alleen het ministerie over de informatie beschikte (over de effecten van verschillende parameters); de andere partijen waren op dit punt volledig afhankelijk van Heerma en zijn medewerkers. Rond middernacht werden de onderhandelingen voor die dag gestaakt, er zat geen schot in. Terwijl de aanwezigen aan de borrel gingen, gaf Heerma zijn ambtenaar drs. ing. A.H.J. Moerkamp (plaatsvervangend directeur Financiën,

Strategie en Control van het DGVH) de opdracht te gaan praten met drs. D. Hamersma, die lid was van de onderhandelingsdelegatie van de NWR. Moerkamp heeft vervolgens open kaart gespeeld en alle strategische informatie op tafel gelegd: "Dit is wat we eruit willen hebben, en anders gaat het niet door". Hamersma ging direct naar Kempen, de algemeen directeur van de NWR, die weer overlegde met de directeurs van NCIV (Aquina) en VNG (Dordregter). Na kort beraad stapte Kempen namens de drie – NWR, NCIV en VNG/PGWB – op Heerma af. Hij wilde met het bod van Heerma in zee, maar vroeg nog wel f150 miljoen extra voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), opdat dat beter in staat zou zijn kapitaalmarktleningen te borgen. Na kort overleg met zijn ambtenaren stemde Heerma in. Op de achterkant van Heerma's sigarendoosje – de staatssecretaris was een fervent roker – noteerden Heerma en Kempen de parameters van de uiteindelijke 'deal': 7% (financieringsrente na conversie), 6,75% (disconteringsvoet), 5% (subsidie-afbraakpercentage) en f150 miljoen (extra voor het WSW). De uiteindelijke deal werd zo in de nachtelijke uren en in zeer kleine kring (Heerma, Kempen, Moerkamp en Hamersma) gemaakt. Diezelfde nacht werkten ambtenaren aan de tekst van de voorlopige bruteringsovereenkomst, zodat die de volgende dag, zaterdag 23 oktober 1993, door de leiders van de delegaties kon worden getekend.

Nadat de buitenwereld via een gezamenlijke persconferentie op de hoogte was gesteld, benutten de partijen de daaropvolgende weken om de definitieve, uitgewerkte bruteringsovereenkomst op te stellen. Deze overeenkomst, ondertekend op 16 november 1993, bevatte naast de zojuist genoemde parameters (inclusief een inflatieparameter van 3%), onder meer de volgende afspraken:

- gedurende vijf jaar zal het minimale huursomstijgingspercentage een half procentpunt boven inflatie liggen, met een minimum van 3,5%;
- om voldoende financiële buffers op te kunnen bouwen waarmee corporaties toekomstige risico's kunnen dekken, mogen corporaties voordelen door vervroegde aflossing van rijksleningen behouden (f1,7 miljard), evenals subsidiebatens als gevolg van verkopen van woningen (f0,5 miljard) en subsidiebatens ten gevolge van de 'ontdynamisering' van DKP-complexen (f5 miljard);
- als flankerend beleid ontvangen corporaties met een aandeel DKP- of NKS-woningen van 40% of meer een additionele bijdrage (volgens een glijdende schaal) waarmee zij een huurontwikkeling kunnen realiseren rond het landelijk gemiddelde van 3,8%;
- het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) zorgt ervoor dat alle, ook zwakke, corporaties voor borging door het WSW in aanmerking komen, het Rijk geeft f150 miljoen ter versterking van het garantievermogen van het WSW en gemeenten worden gevrijwaard van aanspraken op bijdragen in herfinancieringskosten als gevolg van de bruteringsovereenkomst;
- er vindt geen herverdeling van subsidies tussen corporaties plaats;

- partijen nemen in samenhang met de bruteringsovereenkomst een ‘dubbelbesluit’ om de werkingssfeer van het WSW uit te breiden (NWR e.a., 1993).

Het is duidelijk dat de bruteringsovereenkomst aan alle voorwaarden van de koepels van corporaties en VNG/PGWB voldeed. Tijdens de persconferentie, op een speciaal bruteringscongres en in interviews benadrukten de onderhandelaren dan ook uit en te na het win-winkarakter van de bruteringsovereenkomst. Iedereen ging erop vooruit, zelfs de Woonbond liet zich positief uit over de bruteringsovereenkomst, vooral over het vooruitzicht dat op termijn werd aangestuurd op een huurontwikkeling gelijk aan inflatie (Van Dieten, 1993; Den Dolder, 1993; Grünhagen en Klieverik, 1993; Van Hees en Zoet, 1993; Van Houten, 1993; NWR, 1993). Potentiële verliezers – vooral corporaties met veel DKP-bezit – werden gecompenseerd in de vorm van het flankerend beleid. De boodschap van het bruteringscongres, waarbij de hele sector aanwezig was, was eensluidend: ‘deze kans mag niet worden gemist’ (Grünhagen en Klieverik, 1993). Opvallend daarbij was dat alle partijen het bruteringsakkoord contrasteerden met voortzetting van de bestaande situatie, en daarbij een somber beeld schetsten van een sector die dan voortdurend in het spervuur van bezuinigingsvoorstellen zou blijven liggen. In deze retoriek vormde de bruteringsovereenkomst de superieure uitweg om aan dit doembeeld te ontkomen.

- Staatssecretaris Heerma creëert een win-winsituatie met cruciale koepelorganisaties, waarbij potentiële verliezers (ruimschoots) worden gecompenseerd.
- Door (voortzetting van) de bestaande situatie als bedreigend te ‘framen’ weet de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie steun voor haar beleidsvoorstellen te mobiliseren bij de koepels van corporaties en gemeenten. Deze ‘voluntary organisations’ hanteren dezelfde strategie om de steun van hun achterbannen te verwerven.

Consultatie van de achterban en instemming Tweede Kamer

Het bruteringsakkoord van 16 november 1993 werd gesloten onder één uitdrukkelijke voorwaarde: de achterbannen van de onderhandelingsdelegaties moesten er in meerderheid mee instemmen. Er werden geen officiële percentages vastgelegd, maar mondeling werd driekwart van de corporaties wel als minimum genoemd. Het bruteringsakkoord moest in zijn geheel worden aangenomen; heropening van de onderhandelingen of amendering op onderdelen was niet mogelijk, zo hadden de partijen afgesproken. In de woorden van Heerma: “Het is ‘take it or leave it’.” En: “We vragen om een duidelijk ja of nee. Met ‘jee’ nemen we geen genoegen.” (Van Hees en Zoet, 1993:4). De achterbanprocedure zou tot 15 maart 1994 duren. De directeurs van de landelijke centrales reisden stad en land af om hun achterban te overtuigen, en lieten daarbij geen middel onbenut. Een aantal corporaties verzette zich heftig tegen (bepaalde onderdelen van) het bruteringsakkoord. Zij hadden drs. J.B.S. Conijn van het Onderzoeksinstituut OTB opdracht gegeven om in een contra-expertise de ‘verzwegen problemen van de bruteringsovereenkomst’ uit de doeken te doen;

het ging daarbij om sociale huurwoningen die met kapitaalmarktleningen waren gefinancierd (Conijn, 1994). Het feit dat Conijn bezwaar aantekende tegen de bruteringswet, zette ook andere corporaties aan het denken. Kempen, Van Velzen (beiden NWR) en Aquina (NCIV) hadden er een zware dobber aan. Uiteindelijk stemde echter ruim 90% met het bruteringsakkoord in. Opvallend is overigens dat het ministerie in de opmaat tot de bruteringswet, contact onderhield met de individuele woningcorporaties die met de bruteringswet gedachte aan het pionieren waren. Het had daar belang bij zolang de koepels zich nog faliekant tegen de bruteringswet keerden. Toen de koepels echter eenmaal 'om' waren, spraken zij met het ministerie af dat de bruteringsbesprekingen uitsluitend met hen – de koepels – zouden plaatsvinden. Het Rijk had daar ook belang bij; de voormannen van de koepels zouden hun uiterste best zouden doen om hun achterban achter de bruteringswet te krijgen, wat het Rijk veel tijdrovende onderhandelingen met individuele corporaties zou besparen.⁷⁴

De VNG had te maken met een achterban (gemeenten) waarvan sommigen de corporaties primair als uitvoerder van het gemeentebestuur beschouwden en vreesden voor verlies aan grip, en anderen die een grotere zelfstandigheid van corporaties toejuichten. De achterbanprocedure bij gemeenten verliep echter zonder problemen, wellicht ook omdat het akkoord gemeenten de ruimte liet om zelf leningen en garanties aan corporaties te blijven aanbieden; beëindiging van de financiële banden was niet verplicht (VNG, 1993:8).⁷⁵

Ook Heerma voerde overleg met zijn 'achterban': de Tweede Kamer (hoewel het kamerlid Schutte (GPV) hem er fijntjes op wees dat het kwalificeren van de Kamer als 'achterban' staatsrechtelijk onjuist was). De Kamer was al vanaf 1991 via enkele (passages in) brieven en via mondelinge overleggen met de Vaste Kamercommissie voor VROM van de bruteringswet op de hoogte gesteld (VROM, 2001:36). De voormannen van de landelijke centrales en de VNG hadden de fractiespecialisten via hun persoonlijke kanalen vooraf al laten weten dat er een akkoord in zat. Ook Heerma had zo zijn contacten in de Kamer. Het was voor de Kamer ook moeilijk om tegen te zijn: het hele uitvoeringsnetwerk, het vakdepartement én Financiën (partijen met doorgaans tegengestelde belangen) stonden achter de bruteringswet! In februari 1994 gaf de Tweede Kamer Heerma dan ook het groene licht voor de uitwerking van de bruteringswetovereenkomst in een wet.

Voor een wet werd enerzijds gekozen om de minderheid van corporaties die zich tegen het akkoord verzette, alsnog te kunnen dwingen om aan de bruteringswet mee te werken. Daarnaast bood een wet de zekerheid dat partijen zich aan hun afspraken zouden houden; zoals gezegd waren de woningcorporaties bevreesd dat het Rijk de parameters (met name de huurtoeslag) na de bruteringswet eenzijdig zou veranderen (Grünhagen en Klieverik, 1993:7). Een week voor zijn aftreden als staatssecretaris stuurde Heerma op 15 augustus 1994 het wetsvoorstel 'Balansvermindering geldelijke steun volkshuisvesting' naar de Koningin.⁷⁶ Zijn opvolger, dr. D.K.J. Tommel (D66), mocht de wet in de

Kamer verdedigen. De vaste kamercommissie vroeg de Algemene Rekenkamer het cijfermateriaal achter de bruteringswet te verifiëren, wat begrijpelijk is gezien de omvang van de operatie en de ingewikkelde materie; om die reden kwalificeerde de Tweede Kamer de bruteringswet ook als 'groot project'. De Rekenkamer concludeerde dat de berekeningen juist waren, behoudens enkele onzekerheden (Algemene Rekenkamer, 1995). Uiteindelijk stemde de Kamer met grote meerderheid in met de Bruteringswet. Op 23 juli 1995 trad de wet in werking, met daarin de bepaling dat de afkoop van subsidies met terugwerkende kracht zou plaatsvinden naar de peildatum van 1 januari 1995 (VROM, 2001:37).

■ Door de bruteringswet te verankeren in een wet verwerft Heerma enerzijds de steun van corporaties, terwijl een wet anderzijds de mogelijkheid biedt om (de minderheid van) onwillige corporaties tot medewerking te dwingen.

Bruteringswet: terugblik op het proces

Misschien wel het meest opvallende is dat de bruteringswet in relatieve stilte tot stand is gekomen. In de sector zelf kreeg de operatie weliswaar veel aandacht, maar in de bredere politiek bestond er geen noemenswaardige aandacht voor. Ongetwijfeld speelde daarbij mee dat het voor vrijwel alle betrokkenen om een win-winsituatie ging, ook voor Financiën. De toenmalig plaatsvervangend directeur-generaal van de Rijksbegroting, drs. R.I.J.M. Kuipers, wees in een terugblik ook op een andere factor: het feit dat de grote bedragen waar het bij de bruteringswet om ging, tot niet-relevant voor het begrotingsbeleid waren verklaard. Dat betekende dat eventuele veranderingen in de bedragen niet gecompenseerd zouden hoeven worden uit de begroting van de andere ministeries. Daardoor kon de bruteringsoperatie zonder al te intensieve bemoeienis van de Ministerraad verlopen (VROM, 1997a:13).

Alle hoofdpersonen die aan de onderhandelingen over de bruteringswet hebben deelgenomen, wijzen op het belang van de persoonlijke inzet van Heerma en het vertrouwen dat hij mede daardoor wist te verwerven. Als econoom beheerste Heerma de ingewikkelde financiële materie uitstekend; hij leidde de onderhandelingen. Heerma wekte bij de vertegenwoordigers van corporaties en gemeenten de indruk niet uitsluitend een plat bezuinigingsdoel te dienen, maar ook te hebben voor de (sociale) volkshuisvestingsbelangen. Bovendien stond hij bekend als een bekwaam onderhandelaar. Er was Heerma veel aan gelegen de bruteringswet zelf nog gerealiseerd te krijgen; het lukte hem om het wetsvoorstel net voor zijn aftreden in te dienen. Toch wilde Heerma de bruteringswet niet tegen elke prijs doordrukken; het ging om enorme bedragen en het was politiek risicovol. Maar met de parlementaire enquête nog vers in het geheugen was het politieke tij om de volkshuisvestingsbegroting en -sector drastisch te saneren, bijzonder gunstig. Diezelfde enquête maakte Heerma overigens behoedzaam om een vergelijkbare bruteringsdeal met de institutionele beleggers te sluiten; de enquêtecommissie had het ministerie immers

verweten in het verleden al te coulant voor beleggers te zijn geweest. Ondanks het vergevorderde stadium van bruteringsonderhandelingen besloot Heerma in 1994 uiteindelijk niet in te stemmen met het bod van de beleggers. In 1997 kwam zijn opvolger Tommel alsnog een bruteringsovereenkomst met de beleggers overeen (VROM, 2001: 36).⁷⁷

Het zojuist genoemde vertrouwen moest wèl verworven worden. Van belang daarbij was de enorme informatievoorsprong van het ministerie: alleen het ministerie was in staat om de bruteringsvarianten en in al haar consequenties door te rekenen. Zij kon dat omdat zij beschikte over de juiste databestanden en de programmatuur om die te koppelen. In literatuur over principal-agentrelaties wordt doorgaans beweerd dat juist de 'agents' over een informatievoorsprong beschikken, wat sturing door de 'principal' bemoeilijkt (Ten Heuvelhof e.a., 2003:36). In het geval van de bruteringsvarianten was dat precies andersom. Vaak wordt gesteld dat de sturingsmogelijkheden van centrale overheden afnemen, maar centrale gegevensbestanden en de toenemende mogelijkheden tot koppeling daarvan kunnen die sturings- en beheersingsmogelijkheden juist vergroten (Van de Donk, 1998). Dat de koepelorganisaties van corporaties en gemeenten VROM toch vertrouwen gaven, had vooral te maken met de openheid waarmee het Rijk de informatie op tafel legde en besprak. De onderhandelingen over de bruteringsvarianten waren daarvoor, in de woorden van directeur Kempen van de NWR, 'een spel zonder jokers in de mouw' (Zoet, 1993).

Al met al was de tijd rijp en stond het beleidsraam open: er was consensus over de probleemdefinitie (nadat de koepels van corporaties overtuigd waren), er was een oplossing voorhanden (bruteringsvarianten) en er was politieke aandacht en druk. Bovendien was de rente in die periode bijzonder laag. Heerma en zijn ambtenaren hebben dat beleidsraam gezien, verder geopend en vervolgens benut, waardoor de bruteringsvarianten daadwerkelijk gerealiseerd is.

Betekenis voor de decentralisatie

Wat was de betekenis van de bruteringsvarianten en het BWS 1995 voor de decentralisatie? De vrijheid voor de budgethouders, al vergroot onder het BWS 1992, nam verder toe onder het BWS 1995, waar de jaarlijkse bijdragen vervangen werden door bijdragen-ineens, de schotten tussen de deelbudgetten verdwenen en een 100%-spaarmogelijkheid ontstond, zodat de facto sprake was van een fonds. De subsidies dienden niet langer primair als bijdrage in het exploitatietekort, maar kregen vooral een stimuleringsfunctie. Toch nam de invloed van gemeenten hierdoor nauwelijks toe, omdat de bijdragen zeer beperkt waren.

De bruteringsvarianten was in strikte zin een financieel-administratieve operatie, die het subsidievolume van gemeenten vergrootte noch verkleinde. Ze ging bovendien over de jaarlijkse bijdragen van in het verleden aangegane verplichtingen en betrof in die zin vooral de subsidierelatie tussen Rijk en corpo-

raties. In twee opzichten was de brutering niettemin van belang voor de positie van gemeenten. Ten eerste betekende ze een beperking van het (directe) financieel sturingsinstrumentarium van gemeenten jegens corporaties: de bankiersfunctie van gemeenten kwam ten einde (leningen en directe garanties). Daar stond tegenover dat gemeenten ook minder risico's zouden lopen. Ten tweede kreeg de verzelfstandiging van corporaties door de brutering een enorme impuls, waardoor corporaties op termijn een veel krachtiger positie tegenover gemeenten zouden kunnen innemen. De (formele) verhouding tussen gemeenten en corporaties was weliswaar geregeld in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), maar de facto verschoof de machtsbalans in de verhouding tussen de gemeente en corporatie in de richting van de laatste.

Zowel BWS 1995 als brutering waren feitelijk al met al niet zozeer een uitwerking van de decentralisatie- als wel van de verzelfstandigingsgedachte. En zo kreeg het decentralisatiebeleid iets van een anti-climax: het was gestart als de belangrijkste, alomvattende bestuurlijke reorganisatie van het volkshuisvestingsbeleid, maar werd aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig voor een deel ingehaald door de verzelfstandiging van woningcorporaties en het streven naar meer marktwerking. Het volume aan middelen dat gedecentraliseerd zou worden (en in 1998 met het NKS ook gedecentraliseerd werd) waardoor de 'macht' van gemeenten aanzienlijk zou groeien, slonk dramatisch. Dat gebeurde enerzijds als direct gevolg van bezuinigingen (totaal volume rijksmiddelen voor woninggebonden subsidies nam af) en als gevolg van de verschuiving van object- naar subjectsubsidies (de individuele huursubsidie bleef rijksinstrument), anderzijds als gevolg van het doorsnijden van de financiële banden met de woningcorporaties, waardoor de corporaties op lokaal niveau aanzienlijk aan invloed wonnen. Anders gezegd: de functionele decentralisatie (verzelfstandiging van corporaties) overschaduwde de territoriale decentralisatie (naar gemeenten). Bovendien ging de taak van toezicht op de (prestaties van de) woningcorporaties in 1997 over van de gemeente naar het Rijk (overigens anders dan de nota-Heerma beoogde). Gemeenten en corporaties kwamen door deze ontwikkelingen in een meer horizontale verhouding tot elkaar te staan.

6.7 Nageschiedenis: beleidsontwikkeling na 1995

In 1999 gaf de liberale staatssecretaris J.W. Remkes (VVD) opdracht tot een evaluatie van (de realisatie van) de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, daarmee gevolg gevend aan een afspraak uit het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet. Als cruciaal onderdeel van het 'ordeningsbeleid' werd ook decentralisatie aan deze evaluatie onderworpen. Geconstateerd werd dat de decentralisatie weliswaar was gerealiseerd, maar qua betekenis en effect

toch de mindere was van de verzelfstandiging van woningcorporaties en het proces van toenemende marktwerking (VROM, 1999:63). Gemeenten waren in de jaren negentig veel afhankelijker geworden van woningcorporaties en marktpartijen, vooral in financieel opzicht. Bij veel gemeenten was de capaciteit van het ambtelijk volkshuisvestingsapparaat zowel kwantitatief als kwalitatief afgenomen, terwijl de professionaliteit en schaalvergroting bij corporaties een tegenovergestelde ontwikkeling had doorgemaakt. Veel gemeenten hadden daardoor moeite hun nieuwe rol, waarin visievorming, het organiseren van draagvlak en onderhandelingen met zowel corporaties als marktpartijen zeer belangrijk zijn, waar te maken. Lokale volkshuisvestingsplannen en -afspraken kwamen maar langzaam tot stand (VROM, 1999:78).

In een essay dat hij voor deze evaluatie in opdracht van het ministerie schreef, waarschuwde de Leidse bestuurskundige Toonen (1999) dat decentralisatie niet met het 'over de schutting gooien' van verantwoordelijkheden moet worden verward. Dat was wellicht teveel gebeurd; de begin jaren negentig tot 'Inspectie Volkshuisvesting' omgevormde HID-kantoren droegen het ordeningsbeleid met verve uit: 'gemeenten, wij gaan niet meer over de lokale volkshuisvesting, dat is úw zaak.' Volgens Toonen impliceert decentralisatie een blijvende betrokkenheid – ook inhoudelijk – van het Rijk, zowel in de vorm van volgen en registreren (monitoring) als van interventie. Het gaat dan niet om centralistische sturingsinterventies, maar om meer interactieve vormen van overleg, samenwerking en bindende afspraken. Remkes oarmde deze raad in zijn *Nota Mensen Wensen Wonen*, waarin hij een 'op prestatiegerichte decentralisatie' aankondigde (VROM, 2000). Een concrete uitwerking daarvan waren de verstedelijkingsgesprekken en afspraken die Remkes aanging met de belangrijkste volkshuisvestingspartners in de stedelijke regio's, mede op basis van regionale woningmarktanalyses die het Rijk maakte. Ook de departementale organisatie werd op deze nieuwe rolopvatting aangepast met de vorming van een aparte directie Stad en Regio bij het DGVH.

De decentralisatie kreeg opnieuw een impuls door de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) en het gelijknamige investeringsbudget (ISV), die in 2000 van kracht werden. In het ISV gingen zowel het BWS 1995 als het stadsvernieuwingsfonds op, aangevuld met middelen uit de tijdelijke subsidieregeling voor herstructurering en subsidies (specifieke uitkeringen) op onder meer het gebied van milieu en stadseconomie. In die zin betekende het ISV een verdere ontschotting en dus een grotere bestedingsvrijheid. Nieuw was echter de expliciete introductie van procesvereisten. Voorwaarde voor het verkrijgen van een bijdrage uit het ISV was (en is) dat gemeenten een meerjarig ontwikkelingsplan opstellen, waarin zij te bereiken resultaten op het gebied van stedelijke vernieuwing formuleren. Als procesvereiste gelden onder meer dat over het plan overleg is gevoerd met burgers, woningcorporaties en marktpartijen en dat het is afgestemd met buurgemeenten. Wsv en ISV vormen zo een

Tabel 6.3 Ronden in het beleidsproces van de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid

Periode	Kenmerken
1968-1977	Pogingen tot agendering, toenemende kritiek, ervaringen groeikernen en stadsvernieuwing
1977-1981	Start: instelling ambtelijke werkgroep 'volkshuisvestingsplannen' 1977; Einde: nota Standpuntbepaling Decentralisatie 1981 Kenmerkend: agendering ambtelijk en politiek; voorbereiding decentralisatie: verkenning problematiek en oplossingen, eerste beslissingen en experimenten
1982-1986	Start: regeerakkoord Lubbers-I, DKP-studie Conijn Einde: beslissing invoering Normkostensysteem (NKS) 1986 Kenmerkend: herformulering en implementatie; kostenbeheersing dominant kader; zoeken naar praktische/technische oplossingen, experimenten
1986-1995	Start: aantreden Heerma; verdergaande decentralisatie en verbreding naar verzelfstandiging; elementen onder meer Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, nota-Heerma, afschaffing DKP, Tussenbalans (1991), BWS 1992, 1993 (regio), 1995 (fonds), bruterij (1995): afschaffing generieke objectsubsidies
1995-heden	Integratie subsidies nieuwbouw, woningverbetering en stadsvernieuwing in Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), evaluatie nota-Heerma, aanpassing rijksrol

vorm van metasturing, waarbij het Rijk niet zozeer direct op inhoud, maar op proces stuurt, in de veronderstelling en hoop dat dat tot beter afgewogen inhoudelijke beslissingen op regionaal en lokaal niveau zal leiden en de wederzijds afhankelijke partijen tot samenwerking aanzet.

6.8 Conclusie

In het licht van de centrale onderzoeksvraag en het theoretisch kader zullen we in nu, na deze casusbeschrijving, drie thema's met bijbehorende vragen aan de orde stellen:

- Procesverloop en exogene factoren: wat valt er te zeggen over duur en ronden van het beleidsproces en welke exogene factoren hebben het beleidsproces significant beïnvloed?
- Strategische acties: welke strategische acties heeft de 'focal actor' in de casus ondernomen en hoe kunnen zij worden geduïd in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?
- Patronen: welke patronen zijn er in het beleidsproces te onderkennen? Hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel?

6.8.1 Procesverloop en exogene factoren

Procesverloop: ronden in het beleidsproces

In hetnen verschillende ronden worden onderscheiden. Tabel 6.3 biedt een overzicht, waarbij ook fasen in de voor- en nageschiedenis zijn aangegeven. De omslag vond plaats in de gearceerde perioden.

Het beleidsproces rond de decentralisatie van de volkshuisvesting omvatte zo'n achttien jaar, beginnend met de agendering door directeur-generaal Vier-

sen en eindigend met het BWS 1995 en de bruterling. De bruterling had overigens betrekking op de verzelfstandiging van woningcorporaties en niet op decentralisatie van het subsidiebeleid in eigenlijke zin. Niettemin was de verzelfstandiging wel van grote invloed op de verhoudingen op lokaal niveau. De echte omslag op het gebied van decentralisatie werd in de periode 1977-1986/1988 gerealiseerd, met de invoering van het NKS, reden waarom in dit hoofdstuk aan de ronden in deze periode veel aandacht is besteed. De periode daarna leverde enerzijds een verdergaande decentralisatie op (investeringsbudgetten werden subsidiebudgetten, van alleen nieuwbouw sociale huur naar nieuwbouw en verbetering in alle financieringscategorieën, waarbij schotten tussen budgetten verdwenen), anderzijds nam als gevolg van de verzelfstandiging het subsidievolume af, waardoor de feitelijke betekenis van decentralisatie minder werd.

Een belangrijk omslagpunt in het beleidsproces lag in het jaar 1982, toen het voor de politiek-ambtelijke leiding duidelijk werd dat de budgettaire consequenties van het subsidiebeleid in de toekomst onhoudbaar werden en er maatregelen voor kostenbeheersing noodzakelijk waren. De komst van een nieuwe directeur-generaal (iets eerder, in 1980), het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I en een kritisch rapport van Conijn over de subsidie-uitgaven op termijn vielen daarbij min of meer samen. Daarbij was de economische crisis van 1978-1982 een belangrijke factor (zie hierna). Decentralisatie zou voortaan sterker en vooral in het teken van de beheersing van rijksuitgaven staan.

De Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, die startte in 1986, luidde een nieuwe ronde in, waarin ook een nieuwe bewindspersoon aantrad. De enquête schiep het klimaat voor ingrijpende maatregelen in beleid, financiering en organisatie van de sector volkshuisvesting en, waardoor decentralisatie in een breder perspectief kwam te staan. Echte en forse bezuinigingen bleken onontkoombaar. De verzelfstandiging van woningcorporaties kreeg een groter accent in het beleid en ging uiteindelijk de decentralisatie zelfs in betekenis overtreffen.

Exogene factoren

Naast de maatschappelijke ontwikkelingen die van belang waren voor de agendering van het vraagstuk hadden enkele andere exogene factoren en omstandigheden invloed op het beleidsproces.

De economische crisis en instorting van de bouwmarkt (1978-1982) verkleinden de 'sense of urgency' voor decentralisatie en leidde zelfs tot versterking van de contingentering (centrale verdeling). Onder grote parlementaire druk was Brox gedwongen tot verhoging van de nieuwbouwproductie in de sociale huursector en het aangaan van hoge financiële verplichtingen. Tegelijk werd door dit laatste al snel de onhoudbaarheid van het bestaande huuren subsidiebeleid (het DKP-stelsel) op termijn zichtbaar, wat juist de nood-

zaak tot drastisch ingrijpen via budgettering versterkte en een impuls aan decentralisatie gaf.

Dat laatste gebeurde aanvankelijk overigens slechts binnen de muren van het departement. Er bestond immers een 'burden of the (recent) past': de 'recente' (1975) principiële wijziging van het politiek zeer gevoelige huur- en subsidiebeleid beperkte tot begin tachtig de mogelijkheden van vergaande decentralisatie. Alleen een crisis leek hier mogelijkheden te bieden.

Door een kabinetswisseling (ontstaan kabinet Lubbers) kwam uitgavenbeheersing dominant op de agenda waardoor de macht van Financiën toenam, de politieke en ambtelijke leiding van VROM/DGVH onder druk kwam te staan om tot een beheersing van de volkshuisvestingsuitgaven te komen en de decentralisatie geherformuleerd werd.

Een belangrijke exogene factor was ook het verschijnen van het alarmerende rapport-Conijn, waardoor de onhoudbaarheid van het DKP-stelsel pijnlijk zichtbaar werd.

Kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies plaatsten de politieke en ambtelijke leiding van VROM/DGVH én de beleidssector onder grote druk, veroorzaken een crisis, leidden tot wisseling van de politieke leiding en maakten ingrepen in beleid en organisatie onontkoombaar.

Niet-voorzien vervroegde aflossingen van rijksleningen door woningcorporaties creëerden het perspectief en de praktische mogelijkheid van verzelfstandiging van woningcorporaties, afschaffing van objectsubsidies en daardoor verdergaande decentralisatie (die daardoor echter tegelijk in betekenis afnam).

Zowel ongunstige als gunstige economische omstandigheden waren cruciaal voor de realisatie van de voornemens uit de nota-Heerma. De ongunstige economische omstandigheden en toestand van de overheidsfinanciën dwongen de politiek-ambtelijke leiding van VROM in een positie om tot ingrijpende bezuinigingen over te gaan. Haast paradoxaal wist zij dat juist te benutten voor een versnelde realisering van het beleid dat in de nota-Heerma was vastgelegd. De economische voorspoed en de lage rente in de jaren negentig leidden er vervolgens toe dat zowel het beleid van meer kostendekkende huren, marktwerking als de verzelfstandiging van corporaties eveneens grotendeels gerealiseerd konden worden.

Twee andere 'gelukkige omstandigheden' die vermelding verdienen, waren allereerst het feit dat Heerma twee aaneengesloten termijnen staatssecretaris voor volkshuisvesting was (in kabinetten van een verschillende politieke signatuur), waardoor hij in staat was zijn beleidsvoornemens ook (grotendeels) zelf te realiseren (beleid en implementatie in één hand). Daarnaast: doordat zijn integrale beleidsnota nog net voor de val van het kabinet-Lubbers II in de ministerraad was vastgesteld, was de kans op het overeind blijven van de beleidsvoornemens en op een snelle parlementaire behandeling en implementatie groter dan wanneer dat niet zou zijn gebeurd.

Tabel 6.4 Strategische acties in het beleidsproces van de decentralisatie

Hiërarchisch ('klassiek')	Netwerk	
1. Command and control	1. Communicatie en coalitievorming	
<i>Eenzijdig beslissen</i>	<i>Overtuiging en voorlichting</i>	
Leider (politiek, ambtelijk) beslist	+ Actieve overreding: management by speech	+
Confrontatie: beslis ondanks weerstand	+ Vergroot zichtbaarheid resultaten	+
Kondig grootse verandering aan	+ <i>Onderhandeling, ruimte en coalities</i>	
Leg maatregel vast in wet	+ Mobiliseer politieke steun in kabinet	+
	Mobiliseer steun andere departementen	+
	Verleg kosten naar toekomst	+
	Beslis op hoofdlijnen, ruimte voor details	+
2. Inhoudelijke sturing en visie	2. Sturing op interactie en win-win	
<i>Leiderschap</i>	<i>Investeer in relaties</i>	
Presenteer een (inhoudelijke) visie	+ Onderhoud redundante relaties	+
Draag de visie actief uit	+ Sondeer in diverse netwerken	+
Gebruik duidelijke, herkenbare taal	+ Benut boundary spanners, koppel informatie	+
<i>Inhoudelijke sturing</i>	<i>Inzet van derden</i>	
Sterk inhoudelijke sturing door de top	+ Stel proces open voor belanghebbenden	+
Stel een inhoudelijk (integraal) plan op	+ Nieuwe personen op sleutelposities	+
Investeer in opbouw robuuste informatie	+ Reorganiseer om patronen te doorbreken	+
	<i>Strategisch gebruik van informatie</i>	
	Verwerf informatie in ruil voor vrijheid en geld	+
	Wees open over strategische informatie	+
3. Gefaseerde aanpak (lineair)	3. Grilligheid benutten	
<i>Fasering</i>	<i>Koppelen en ontkoppelen</i>	
Houd consequent vast aan koers	+ Koppel aan issues met politieke attentie	+
	Koppel aan partijbelang	+
	Ontkoppel om voortgang te boeken	+

6.8.2 Strategische acties

Welke strategische acties heeft de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie ondernomen die van essentiële invloed zijn geweest op het verloop van het beleidsproces en daarmee op de kans van beleidsverandering? Hoe heeft zij gehandeld in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen, de aard van het vraagstuk, de strategische acties van andere actoren in het netwerk en veranderende exogene omstandigheden? Her en der in dit hoofdstuk zijn de meest in het oog springende strategische acties en de betekenis ervan voor het beleidsproces in kaders aangegeven. Tabel 6.4 geeft een overzicht van alle strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie in deze casus, gegroepeerd naar klassiek-hiërarchische en netwerkachtige strategieën (conform het schema in paragraaf 2.7). De belangrijkste zullen we hieronder bespreken. Combinaties of mengvormen van beide typen strategieën worden besproken in hoofdstuk 7.

Hiërarchisch ('klassiek')**Netwerk**

		<i>Framing/reframing</i>	
		Herdefinieer probleem ten behoeve van koppeling	+
		Schets status quo als pervers, bedreigend	+
		Verwachtingen: opvoeren en temperen	+
		Creëer sense of urgency	+
		<i>Time management</i>	
		Anticipeer op aantrekkelijke koppeling	+
		Stel beslissing uit, houd opties open	+
		Benut crisis/externe druk als beleidsraam	+
4. Reductie complexiteit		4. Vergroting complexiteit	
<i>Vereenvoudiging beleidsproces</i>		<i>Multi-issue en redundantie</i>	
Deel probleem op en deel het toe (opknippen)	+	Creëer een win-winsituatie	+
'Sequential attention to goals'	+	Maak een package deal	+
		Beleidsredundantie (meer sporen)	+
<i>Eenduidige organisatie: 'lean and mean'</i>		<i>Meeruidige organisatie: redundantie</i>	
Reorganiseer, beperk taakoverlap	+	Creëer organistorische redundantie	+
Creëer aparte projectdirectie	+	Tolereer bureaupolitiek	+
5. Scheiden: afstand tot uitvoering		5. Verbinden: afstand verkleinen	
<i>Ontwerp en analyse</i>		<i>Coöptatie van uitvoering</i>	
Zet staf in voor beleidsanalyse (ambacht)	+	Betrek uitvoering bij beleidsontwikkeling	+
Ontwerp gedegen (inhoudelijk) voorstel	+	Verzeker je van steun uitvoering	+
		<i>Creëer leeromgeving</i>	
		Creëer ruimte voor leren (experimenten)	+

Klassiek-hiërarchische strategieën

In 1977 kondigt de nieuwe directeur-generaal van de Volkshuisvesting, Viersen, ex cathedra in een externe rede grote veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid aan. Hij doet dat in een demissionaire periode zonder de demissionaire minister of de secretaris-generaal daarin te kennen. Dat getuigt van moed óf van enige roekeloosheid, zoniet argeloosheid. Gemakkelijk kan zo het beeld ontstaan van een krachtig leider die de verandering wel even zal realiseren. Maar in deze casus blijkt dat Viersen zich zeer wel bewust is van de onmogelijkheid om een zo drastische verandering als de decentralisatie als het ware hiërarchisch op te leggen. Daarvoor zijn er teveel afhankelijkheden binnen het beleidsinstrumentarium en met andere beleidsterreinen en zijn er teveel belangen en weerstanden in het spel (zie hierna onder netwerkstrategieën).

Opvallend is dat Viersens opvolger Koopman zich inhoudelijk sterk met de beleidsontwikkeling bemoeit. Hij is niet iemand die slechts hoofdlijnen aan geeft of zich uitsluitend met proces- en 'people management' bezighoudt. Hij verdiept zich ook in details, en doet dat op grond van een grote kennis van financiële vraagstukken.

Zowel ten tijde van Viersen als ten tijde van Koopman boekt het departement voortgang in de beleidsontwikkeling door complexiteitsreductie. Een alomvattende benadering (budgettering van alle financieringscategorieën) werkt niet, maar door de aandacht op slechts enkele onderdelen te richten, ontstaan inzichten die vervolgens ook elders kunnen worden toegepast. Verder ontstaat er voortgang door noest ambachtelijk werk, wat eveneens hoort bij een klassieke ontwerpbenadering: investeren in gegevensbestanden, uitwerken en uitproberen van voorstellen voor de 'techniek' van decentralisatie, enzovoort.

Staatssecretaris Heerma brengt, geheel volgens de klassieke ontwerpbenadering, een integrale nota uit waarin alle beleidslijnen in een alomvattend en consistent kader zijn uitgewerkt, voorzien van een aansprekende terminologie. De nota was vooral het analytische werk van met name de toenmalige ambtenaar Van der Schaar. Tien jaar later blijkt de nota nagenoeg geheel gerealiseerd te zijn; dat is uitzonderlijk. Bovendien vertoonde Heerma sterk leiderschap. Hij had de moed om tegen de massieve en felle kritiek van de sectorpartijen in, stelling te nemen en fikse bezuinigingen te incasseren. Interessant is in dit verband dat hij binnen de sector niet teveel hechte relaties aanging. Integendeel: hij koos voor confrontatie met de RAVO en de belangenbehartigers die daarin actief waren. Dat spoort met de waarschuwing van Scharpf (1997:137-138) dat een actor in een netwerk, en in het bijzonder de overheid, niet teveel 'strong ties' moet onderhouden, omdat hij tegen de (directe) belangen van andere actoren soms noodgedwongen in moet gaan.

Netwerkstrategieën

Veel van de genoemde klassiek-hiërarchische strategieën zouden niet mogelijk zijn zonder inzet van netwerkstrategieën. Daarvan was ook directeur-generaal Viersen, die een drastische deregulering en decentralisatie had aangekondigd, zich wel bewust, daarin overigens ondersteund door zijn politiek sensitieve medewerker Bekker. Hij anticipeerde op politieke coalitievorming en politieke prioriteiten, trof organisatorische maatregelen binnen het departement waardoor vernieuwers een kans kregen en legde contacten in de uitvoering waardoor een leeromgeving ontstond. Bovenal bedreef hij met zijn externe rede agendamanagement: hij plaatste decentralisatie op zowel de beleids- als de politieke agenda. Daardoor werd het beleidsproces geopend en ontstond er dynamiek. Een stap terug werd daardoor moeilijk, zoals zijn opvolger Koopman, zou ondervinden. Maar ook Koopman was een meester in typische netwerkstrategieën als het onderhouden van interdepartementale relaties, onderhandelen met de sector, het benutten van bureaupolitiek en het spelen van het spel tussen departement en parlement. Opvallend zijn in deze eerste twee ronden van het beleidsproces (1977-1986) verder de strategieën van 'framing' en 'reframing', waardoor koppeling aan andere vraagstuk-

ken met veel politieke aandacht mogelijk wordt, het creëren van leeromgevingen en coöptatie van de uitvoering, en het treffen van organisatorische maatregelen (redundantie) om beleidsvernieuwing een kans te geven tegen de institutionele weerstanden van het eigen departement in.

Ook het succes van Heerma en zijn integrale beleidsnota – weliswaar een klassiek-hiërarchische strategie – is in belangrijke mate te danken aan netwerkstrategieën. Heerma en zijn ambtenaren verstonden de kunst om niet-voorzien ontwikkelingen effectief te benutten. Juist in deze periode kreeg de sector volkshuisvesting van buitenaf veranderingen opgelegd waartegen ze zich maar nauwelijks verzetten kon. Dat gebeurde zeer uitgesproken tijdens de Tussenbalans. De politiek-ambtelijke leiding bevond zich hier duidelijk op haar sergeantspositie tussen beleidssector en breder kabinetsbeleid. Zij behartigde in de interdepartementale onderhandelingen als het ware het sectorbelang, maar vertegenwoordigde tegenover de sector juist het kabinetsbelang. Heerma en zijn staf wisten het spel in zowel de politieke, interdepartementale als sectorale arena slim te spelen. Zij bedienden zich van talrijke netwerkstrategieën: overtuigen, onderhandelen, sonderen van partijen, creëren van win-winsituaties en het mobiliseren van politieke steun. Daarbij anticipeerden zij steeds op de reacties van de betrokken actoren en hielden zij rekening met hun vitale belangen; implementatie zou anders bijzonder moeizaam zijn geworden.

6.8.3 Patronen in het beleidsproces

Welke patronen zijn er in het beleidsproces rond het kwaliteitsbeleid te onderkennen? Hoe heeft de agendering plaatsgehad en hoe is het proces van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel?

Een succesvol leerproces

Noch directeur-generaal Viersen, noch de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen (VOP) hadden anno 1977 een ‘masterplan’ bedacht waarlangs de decentralisatie zich zou moeten ontwikkelen. Integendeel, al snel koos Viersen voor een praktische benadering van al doende leren, met budgetafspraken voor grote steden en groeikernen. Anderzijds trachtte de Werkgroep VOP wel alle subsidieregelingen in haar beschouwing te betrekken, inclusief die voor de stadsvernieuwing, een aanpak die haar door de Werkgroep Decentralisatie Stadsvernieuwing (onder leiding van Viersen) evenwel ontnomen werd. Toen echter de praktische vertaling van de decentralisatie moeilijk bleek, koos zij voor een meer incrementele, stapsgewijze benadering. Eerst zou vooral de programmering worden verbeterd. Ook voor de financiële decentralisatie besloot de werkgroep tot een stapsgewijze aanpak: eerst budgetten per regeling, dan per blok en vervolgens via een sleutel. De richting

van dit groeimodel is uiteindelijk ook gevolgd. Het probleem werd hanteerbaar gemaakt door verkaveling of ontkoppeling: de stadsvernieuwing volgde een eigen traject, de decentralisatie van de woningverbetering bleef even liggen, de aandacht concentreerde zich op de nieuwbouw in de sociale huursector. De leerstrategie werd bewust voortgezet via de proefprojecten, het bijbehorende overleg in de Begeleidingscommissie en het onderzoek naar de resultaten van de proefprojecten.

De totstandkoming van de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* vormde een poging tot een meer omvattende benadering van strategieontwikkeling. Bewust en integraal is nagedacht over de consequenties die de veranderende externe factoren voor de doelen en instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid, voor de verhoudingen in het volkshuisvestingsnetwerk en voor de eigen departementale organisatie zouden moeten hebben.

Onvoorziene, emergente gebeurtenissen gedurende het beleidstraject waren de instorting van de koopmarkt, de steeds weerkerende bezuinigingen en de problemen met het systeem van de dynamische kostprijsuur. Zij veranderden het doel van de decentralisatie niet fundamenteel, maar hadden wel invloed op de concrete vormgeving van de decentralisatie (onder meer het belang van beheersing via normering en de overgang naar een subsidietafel). De afschaffing van de rijksleningen opende de weg voor subsidiebudgetten, die bij de woningverbetering 'ontdekt' waren. De evenmin voorziene vroegde aflossingen van rijksleningen versterkten de vermogenspositie van de corporaties aanzienlijk en brachten in die sector het verzelfstandigingsproces in een stroomversnelling. De nota-Heerma ging er nog vanuit dat de generieke objectsubsidies (jaarlijkse bijdragen) weliswaar zouden worden afgebouwd, maar niettemin zouden blijven. De genoemde onvoorziene ontwikkelingen, geholpen door een lage rentestand, leidden er echter toe dat ze verdwenen: als gevolg van de bruterings kwamen de objectsubsidies eigenlijk in handen van de corporaties. Tekenend is dat de architect van de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Van der Schaar, het bruteringsakkoord tijdens het bruteringscongres 'één van de grootste verrassingen' uit zijn volkshuisvestingscarrière noemde (Grünhagen en Klieverik, 1993:6). Het zijn de corporaties die nu geacht worden de onrendabele top van investeringen in sociale woningbouw te financieren.

De conclusie luidt dat de decentralisatie niet via een rationeel-synoptisch ontwerpmodel tot stand is gebracht, maar via een strategie die bewust ruimte liet tot leren. Al die tijd stond echter voorop dat het centrale sturingsconcept, met name beoordeling van individuele bouwplannen door het Rijk, moest worden verlaten. De vergaande ideeën uit 1977 werden niet direct gerealiseerd. Opvallend is echter wel dat de richting zoals uiteengezet in het groeimodel van de Werkgroep VOP, geheel is gevolgd. In 1995, achttien jaar later, was er inderdaad sprake van een fonds, overigens niet op gemeentelijk maar op regionaal niveau. De verzelfstandiging van woningcorporaties, eveneens

resultaat van een combinatie van emergente ontwikkelingen en bewuste strategie, heeft de betekenis van decentralisatie echter in zekere zin gerelatieveerd.

Noten hoofdstuk 6

- 1 Dit gebruik wijkt af van de definitie van Van Braam, die de term deconcentratie reserveert voor processen van spreiding van bestuurstaken. Om verwarring te voorkomen hanteren wij de betekenis die in de volkshuisvesting gangbaar is.
- 2 Verhoor drs. H.J. Viersen, in: *Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies*, 1988-b, pp. 975-993. Volgens voormalig DG Viersen was het aantal subsidieregelingen eind jaren zeventig opgelopen tot 83.
- 3 Bosboom en Hegener, augustus 1970, Advies betreffende het onderzoek naar de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (concept), Amsterdam. Archief MVRM, CAS 143, map 2.52.
- 4 Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994.
- 5 Bij de beoordeling van plannen in groeikernen vonden de HID's de kosten vaak te hoog, tot frustratie van het ICOG-secretariaat; vertraging van de bouw was het gevolg. Een andere relevante ICOG-ervaring was dat gemeenten zonder specifieke 'groeikern-subsidies' (HIS, locatiesubsidie, verfijningsregeling) er soms veel beter in slaagden een groot aantal woningen te bouwen dan gemeenten die deze subsidies wél ontvingen (Zoetermeer, Nieuwegein). Bron: interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994.
- 6 Notitie L.G. Gerrichhauzen, DB-77/173 d.d. 16 juni 1977; archief VROM, Dossier Decentralisatie, VOP-stukken nrs. 001-110. Gerrichhauzen had in het voorjaar van 1977 een aantal verkennende notities over decentralisatie opgesteld, waarin hij onder meer wees op de grote verschillen in de toetsingsprocedures en het gebrek aan eigen financieel belang van de gemeente bij de subsidieverlening.
- 7 Notitie drs. H.J. Fitié (DO/SEO 207-77) d.d. 8 maart 1977, archief Werkgroep Volkshuisvestingsplannen.
- 8 MVRO/CVEB, 2 december 1977, Persbericht nr. 6/T, Rede uitgesproken door drs. H.J. Viersen, directeur-generaal van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting ter gelegenheid van het 2e lustrum van de Faculteit Bouwkunde van de Technische Hogeschool te Eindhoven.
- 9 Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994. Gruijters zelf stelt altijd wél interesse gehad te hebben voor bestuurlijke vraagstukken en voor decentralisatie in het algemeen. Op het vlak van de volkshuisvesting vond hij het niet belangrijk wie wat doet, als het maar goed en goedkoop gebeurt. De discussie over decentralisatie van de volkshuisvesting – wie doet wat (decentraal of centraal) – vond hij niet wezenlijk. Bron: commentaar drs. J.P.A. Gruijters, 28 augustus 1995.
- 10 Verslag van de 10e Grote-Stafbespreking d.d. 20 maart 1978.
- 11 Interview C.J. Stolk, 5 april 1995; MVRO/DGVH/DOK, 1989-a, p. 15. Zie over de bijzondere huurregimes in de stadsvernieuwing: Priemus, H., 1984, p. 22.
- 12 Verhoor drs. H.J. Viersen, in: *Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies*, 1988-b, pp. 975-993.
- 13 Centrale Afdeling Organisatie en Automatisering, 12 september 1978, *Rapport omtrent de voorgenomen organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting*.
- 14 Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994.
- 15 Werkgroep Volkshuisvestingsplannen, 18 oktober 1977, *Interimnota Volkshuisvestingsplannen*, p. 1.
- 16 Samenstelling van de Werkgroep VOP: mr. R. Bekker (ICOG), voorzitter; ir. W.L.C.H.M. van den Berg (DSV/VB); mr. H.D.A. Duyvelaar (DAZ/AS), secretaris; drs. H.J. Fitié (DO/SEO); drs. L.G. Gerrichhauzen (DB); ir. C.E.C. de Reus (DW/TZW/GPB); J. Verpalen (DO/SO). Na enige tijd veranderde de samenstelling: Duyvelaar

en Verpalen maakten plaats voor drs. W.A. Haeser (DAZ/AS) en mw. J.H.F. Vrolijk-Weijdeveld (DW&S/P&V), secretaris.

17 Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994.

18 Verslag van de eerste vergadering van de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen (VOP) op 29 juni 1977, VOP-001, archief Werkgroep Volkshuisvestingsplannen.

19 Verslag Directieraad d.d. 11 juli 1979.

20 In de Begeleidingsgroep-VOP, die eveneens onder leiding van Bekker stond, hadden vertegenwoordigers van BSG, CAJZ, CAFEZ, DBN en de RPD zitting.

21 Verslag vergadering Werkgroep Volkshuisvestingsplannen d.d. 15 november 1978, VOP-500, archief Werkgroep Volkshuisvestingsplannen.

22 Verslag Grote-Stafoverleg, vergadering nr. 45 d.d. 5 februari 1979.

23 Interview J. Brouwer, 7 februari 1995.

24 *Interimnota*, 1977, p. 52.

25 Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994. Bij de presentatie van de decentralisatiegedachten in de grotestafbespreking op 13 maart 1978 (waarbij staatssecretaris Brox, de secretaris-generaal en de hoofden van de verschillende VROM-diensten aanwezig waren), bleek bij Brox de vrees te bestaan, dat 'de bemoeienis van het rijk bij het volkshuisvestingsbeleid in de voorgestelde opzet zodanig beperkt en hoofdzakelijk financieel gericht zou zijn, dat het een BiZa-aangelegenheid zou zijn'. Viersen stelde echter dat de rijksbemoeienis zo omvangrijk zou zijn (onder meer de zorg voor de technische kwaliteit) dat er een taak voor VROM bleef bestaan. Bron: Verslag Grote-Stafbespreking d.d. 13 maart 1978, archief MVRM.

26 De samenstelling van deze groepen was als volgt: Subwerkgroep Subsidies (jan. 1978): Fitié, Gerrichhauzen (voorzitter), Haeser, Jacobs (vanaf maart 1978), Van der Made, Van den Berg en Van Oorschot, en mw. Vrolijk (secretaris).

Stuurgroep Budgetteringssystemen (feb. 1978): Arink (voorzitter), Bekker, Bunnik, Van Kesteren, Van der Made, Rath, De Reus, Rypkema, Verhaar, Cocheret, Post, Verschoor.

27 Notitie Jacobs ten behoeve van de werkgroep Subsidies (VOP-220); verslag bespreking subwerkgroep Subsidies d.d. 18 mei 1978 (VOP-247).

28 Notitie Bekker voor de werkgroep VOP (VOP-155).

29 Interview drs. H.J. Viersen. Zie ook: Verhoor drs. H.J. Viersen, in: *Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies*, 1988-b, pp. 975-993.

30 Werkgroep Volkshuisvestingsplannen, 1979, *Derde rapport van de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen*, januari, pp. 73-109.

31 Zie vorige noot, p. 73.

32 Notitie Bunnik ten behoeve van de Stuurgroep Budgetteringssystemen (BK-6, VOP-160). Dit voorstel stond precies zo te lezen in het derde rapport van de Werkgroep VOP en in de daarop gebaseerde *Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting* uit 1979.

33 BBW stond voor 'Berekening van de bouwkosten van woningen'. Zie hierover: Peters, A., 1971; tevens VOP-047; MVRO/DGVH/DOK, 1989, pp. 9-11.

34 De RPD had de woningverbeteringsgelden het liefst in het stadsvernieuingsfonds zien vloeien. Bron: verslagen Directieraad d.d. 2 juli 1980 en 12 november 1980.

35 De vrees voor een explosieve stijging van de werkloosheid in de bouw, voor de toenemende woningtekorten en voor de onbetaalbaarheid van de nieuwbouw voor de lagere inkomensgroepen lagen hieraan ten grondslag. Zie Van der Schaar, 1987, p. 233.

- 36** Interview ir. J.M. Koopman, 27 januari 1995.
- 37** In een 'stand van zaken' van februari 1984 werd aangegeven dat sinds de *Nota Standpuntbepaling* er nog niet veel gebeurd was met de ontwikkeling van een normkostensysteem voor woningverbetering: 'Stilzwijgend is tot nu toe prioriteit gegeven aan het NK(B)S nieuwbouw.' Wel waren enkele principes vastgelegd in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (onder meer het 1,2,3-systeem) en werden in 1983 budgetafspraken voor woningverbetering met de grote steden gemaakt. Deze budgetafspraken waren echter nog niet genormeerd. Sinds enige tijd werden via het KODAL systematisch kostengegevens verzameld om later de normbedragen te kunnen berekenen. Bron: *Nota aan de Directieraad van de Projectcoördinator Decentralisatie, over de interne organisatiestructuur van het decentralisatieproces* (84PCD10), 9 februari 1984, bijlage 1.
- 38** DGVH/DW&S/VBZ, Intern werkschema decentralisatie volkshuisvesting van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DEC-24/82), 14 juli 1982, met name pp. 10-11. In september 1980 was al besloten om de decentralisatievoorstellen via de lijnorganisatie uit te werken. De functie van Projectcoördinator Decentralisatie werd ingesteld op initiatief van Van der Jagt (hoofd afdeling Voorbereiding Bestuurlijke Zaken (W&S/P&V/VBZ)), die een aparte organisatorische voorziening voor de decentralisatie wenste. Vanwege het uitgangspunt dat de decentralisatie ingebed moest worden in de normale werkzaamheden van de bestaande afdelingen, was Barendregt projectcoördinator, en geen projectleider. Bron: interview drs. J.H. Barendregt, 10 juni 1994.
- 39** HBC was onderdeel van de Directie Beleidscoördinatie en Financiën (BCF). Leden projectgroep NKS: mr. J.K.M. van Eijdsen (HBC, voorzitter); ir. W.J.P. Bakens (plv. hoofd DO/BO), drs. J. van der Harst (hoofd RVH/FWB/WWB), ir. C.E.C. de Reus (hoofd W&S/HU/Bzk), ir. W. Schrieks (HBC, secretaris) en ir. J. Walrecht (DO/SEO). Aanvankelijk was ook drs. J.P. van der Jagt (hoofd W&S/P&V) lid, maar hij werd vanaf juli 1982 vervangen door drs. J.H. Barendregt (W&S/P&V/Projectcoördinator Decentralisatie).
- 40** Nota aan de leden van het COBZ (HBC-81/61) d.d. 19 februari 1981.
- 41** Van Dam wilde alsnog zijn gedachte van de volkshuisvestingsprijs, maar nu naar kwaliteit genormeerd, realiseren. Het DGVH had onder Brokx echter al afscheid van deze gedachte genomen. Mogelijk creëerde Van Dam de nieuwe projectgroep om weerstand binnen de dienst te voorkomen. Overigens verbood Van Dam zijn ambtenaren om het eerste halfjaar na zijn aantreden in het openbaar uitspraken over het beleid te doen.
- 42** Interviews ir. J.M. Koopman, 7 september 1994; drs. J.H. Barendregt, 10 juni 1994.
- 43** Notitie HBC d.d. 7 juni 1982 met het commentaar der deelnemers aan de discussie over het NKSS van 26 mei 1982.
- 44** Besprekingsverslag van de eerste vergadering van het Presidium NKS-Decentralisatie d.d. 23 september 1982.
- 45** Interview drs. J.H. Barendregt, 10 juni 1994; achtergrondgesprek ir. A. Hoelen, 12 december 1994; Notitie Cocheret de la Morinière aan plv. DG Hoelen d.d. 9 januari 1983.
- 46** Bron: commentaar ir. C.E.C. de Reus, 18 september 1995.
- 47** Interview drs. F. van Wijk, 21 februari 1995.
- 48** Interviews drs. W.A. Haeser, 3 februari 1995; drs. J. van der Harst, 7 februari 1995; mr. J.A.A.A. Samson, 14 februari 1995; mr. A. Steensma, 23 februari 1995.
- 49** Deze directe relatie tussen huur en kwaliteit had juist via de opstelling en halfjaarlijkse aanpassing van de huurtabel tot de zorg van RVH behoord. Wat de fijnsturing betreft: bij de afdeling Woningwetbouw (hoofdafdeling Financiering Woningbouw) overheerste de gedachte dat de financiering en de exploitatiesubsidies 'als een handschoen om de woning' moesten passen. Bron: interviews drs. W.A. Haeser, 3 februari 1995; drs. J. van der Harst, 7 februari 1995; mr. J.A.A.A. Samson, 14 februari 1995.
- 50** Nota F. van den Boomgaard aan Directieraad, RVH/S 77-83, ondertekend door plv. directeur RVH Samson.
- 51** Lezing van Brokx tijdens het NWR-congres 'Werken aan wonen', sessie Decentralisatie, 22-23 september 1983.

De passages uit deze lezing werden door de aanwezigen zeer positief ontvangen: "Voor het eerst sinds Schut weer eens een expliciete stellingname over de plaats van de corporaties"; men verwacht concrete uitwerkingen. Bron: Memo van de Projectcoördinator Decentralisatie (PCD-86/83), archief VROM, dossier DWS 1983-1984.

52 Het Bouwbesluit werd in 1 oktober 1992 van kracht. Onder invloed van de Tweede Kamer is er voor gemeenten toch een mogelijkheid gebleven om extra voorschriften te stellen.

53 Interview ir. J.M. Koopman, 7 september 1994.

54 Verslag van de brainstorming over het Normkostensysteem d.d. 12 oktober 1982, archief VROM.

55 Wel werd erkend dat de keuze tussen huur- of subsidietabel niet essentieel was; belangrijk was vooral dat het Rijk genormeerde subsidies zou verstrekken die niet zouden variëren met meer- en minderwerk.

56 Interview ir. J.M. Koopman, 7 september 1994. Het kostte mede daardoor grote moeite om het stelsel van vergelijkingsshuren in de stadsvernieuwing af te schaffen.

57 Interview drs. F. van Wijk, 21 februari 1995; commentaar prof. dr. F. Fleurke in vergadering Begeleidingscommissie 'Vijftig jaar DGVH'. Onderzoek werd verricht door onder andere het RIGO, de Sectie Bestuurskunde van de VU en de Associatie voor Planologie.

58 Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994; ir. J.M. Koopman, 7 september 1994.

59 Verslagen vergaderingen CAW d.d. 18 juni 1985 en 16 april 1986.

60 Interviews drs. J.H. Barendregt, 10 juni 1994; ir. J.M. Koopman, 7 september 1994; achtergrondgesprek ir. A. Hoelen, 12 december 1994.

61 Interview drs. E. Heerma, 28 september 1995.

62 Interview drs. E. Heerma, 28 september 1995; interview drs.ing. A.H.J. Moerkamp, 2 februari 2005.

63 Informatie H. Priemus, interview drs. B.G.A. Kempen, 4 maart 2005.

64 Dat waren de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor de Volkshuisvesting, de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Raad voor het Binnenlands Bestuur, de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Emancipatieraad en de Voorlopige Raad voor het ouderenbeleid; zie Heerma, 1989, nr. 2, pp. 1-11.

65 Interviews drs. E. Heerma, d.d. 7 december 1994 en 27 januari 1995. Zie ook Salverda, 1993:13.

66 Interviews drs. E. Heerma d.d. 7 december 1994 en 27 januari 1995; Faber, 1997b, pp. 16-17.

67 De nota had zo precies de functie die de Ravo van een integrale nota verwachtte: tegenwicht bieden tegen bezuinigingsvoorstellen van buiten de sector. Zie Ravo, 1989.

68 In strikte zin is bruteren het afkopen van volkshuisvestelijke subsidieverplichtingen die het Rijk tot 1992 is aangegaan, dat wil zeggen het vervoegd uitbetalen van contant gemaakte subsidiebijdragen. Het Rijk betaalde dit door de bij corporaties nog uitstaande rijksleningen vervoegd op te eisen. Het verrekenen van deze twee – toekomstige subsidies met rijksleningen – wordt salderen genoemd. In het kader van de begroting van het ministerie van VROM werd gesproken van balansverkorten (NWR, 1993:129-135).

69 Het ging om de volgende corporaties: Bouwvereniging Sint Jozef, Roermond; Stichting Centrale Woningzorg, Amersfoort; Woningbouwvereniging De Samenwerking, Spijkensisse; Woningbouwvereniging Onze Woning, Nieuwegein; Woningbouwvereniging Volkshuisvesting, Winterswijk (Blom, 1993:32).

70 Interview drs.ing. A.H.J. Moerkamp, 2 februari 2005.

71 Interviews drs. P.Ph. Dordregter, 11 maart 2005 en drs. B.G.A. Kempen, 4 maart 2005.

72 Interview drs. B.G.A. Kempen, 4 maart 1995.

73 De delegatie van het Rijk bestond uit staatssecretaris Heerma en de ambtenaren Kokhuis (directeur-generaal), Van Rijn, Moerkamp, Van Gent (VROM) en Vijfhuizen (Financiën). De delegatie van de NWR werd gevormd door Kempen (algemeen directeur), Van Velzen, Hamersma en Bontius. Tot de delegatie van het NCIV behoorden Aquina (algemeen directeur), Van Leeuwen, Broos-Jennekens en Van den Dolder. De gecombineerde

delegatie van de VNG en het PGWB bestond uit Dordregter (directeur VNG), de wethouders Genet (Amsterdam), Jonkers (Helmond) en Vermeulen (Rotterdam), Arnoldussen (directeur PGWB) en De Goede, Van Omme en Van der Poel (VNG). Bron: NWR, 1993b:8-9.

74 Interview drs.ing. A.H.J. Moerkamp, 2 februari 2005.

75 Interview drs. P.Ph. Dordregter, 11 maart 2005.

76 Wetvoorstel Balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting, Tweede Kamer, 1993-1994, 23 817, nrs. 1 en 2.

77 Interview drs. ing. A.H.J. Moerkamp, 2 februari 2005.

7 Vergelijkende analyse

7.1 Inleiding

De centrale vraag in deze studie is hoe ingrijpende veranderingen in het beleid van de rijksoverheid in een netwerkcontext tot stand komen. De daaruit afgeleide deelvragen betreffen het feitelijk verloop van beleidsveranderingsprocessen (wie, wat, wanneer, hoe), de strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het verantwoordelijke (sector)departement en de patronen die zich in deze veranderingsprocessen voordoen.

Om deze vragen te beantwoorden is allereerst de omvangrijke literatuur over strategieontwikkeling, beleidsverandering en besluitvorming in netwerken verkend (hoofdstuk 2). De aandacht is daarbij vooral toegespitst op de strategische acties waardoor (en soms: ondanks welke) ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext tot stand komen. Dat leidde tot een analytisch kader en een aantal vragen waarmee we vervolgens drie concrete beleidsprocessen op het gebied van de volkshuisvesting hebben bestudeerd (hoofdstukken 4, 5 en 6).

Dit hoofdstuk is gewijd aan vergelijking: vergelijking van de cases onderling en vergelijking tussen het empirisch materiaal (de case studies) en het theoretisch kader. In het verlengde van de deelvragen vindt de vergelijkende analyse hier plaats aan de hand van de volgende thema's:

1. Procesverloop en exogene factoren: wat valt er te zeggen over de duur van de bestudeerde beleidsprocessen, welke exogene factoren hebben de beleidsprocessen significant beïnvloed en welke overeenkomsten en verschillen zijn er daarbij tussen de cases te onderscheiden?
2. Strategische acties: welke strategische acties heeft de 'focal actor' in de cases ondernomen, hoe kunnen zij worden geduid in termen van hiërarchisch en netwerkachtig en in welke combinaties komen zij voor?
3. Patronen: welke patronen zijn er in de beleidsprocessen te onderkennen? Hoe zijn de bestudeerde processen van strategische verandering te duiden in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel, hoe heeft agendering plaatsgehad en welke overeenkomsten en verschillen zijn er daarbij tussen de cases te onderscheiden?

Procesverloop en exogene factoren in de cases worden vergeleken in paragraaf 7.2. De strategische acties komen aan de orde in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 vergelijken we de patronen in de cases.

7.2 Procesverloop en exogene factoren

Tabel 7.1 bevat een vergelijking van de drie cases wat betreft de aard van de problematiek, de duur en periode van het beleidsproces en de exogene factoren die de beleidsontwikkeling significant hebben beïnvloed. De tabel is een goed startpunt voor de vergelijkende analyse.

Tabel 7.1 Vergelijking van de cases: aard problematiek, duur en exogene factoren

	Casus Kwaliteitsbeleid	Casus Stadsvernieuwing	Casus Decentralisatie
Aard problematiek / opgave			
	Ingewikkeld door meervoudige doelen van beleidsinstrument V&W	Geheel nieuw; veel bestaande belangen; politiek zeer gevoelig	Verdelingsvraagstuk; complex door vele beleidssamenhangen
B e g i n / e i n d e			
- volledige verandering	1968-1992	1968-1979	1968-1995
- proces in enge zin	1970-1984	1968-1979	1977-1986
E x o g e n e f a c t o r e n			
- stijging (bouw)kosten, rente	Ja	Nee	Ja
- beschikbaarheid financiële middelen	Nee	Ja +	Ja -
- economische recessie	Nee	Ja	Ja
- omslag politiek/economisch denken jaren tachtig	Ja	Nee	Ja
- kabinetswisseling	Ja (vanaf 1982)	Ja	Ja
- non-housing policies	Ja	Ja	Ja
- verkiezingen lokaal niveau	Nee	Ja	Nee
- vervroegde aflossingen door corporaties	Nee	Nee	Ja

Ingrijpende, strategische veranderingen

In alle drie de cases stond een ingrijpende beleidsverandering centraal. Diepgewortelde opvattingen in de beleidssector volkshuisvesting, zowel binnen als buiten het ministerie, kwamen in de beleidsprocessen ter discussie te staan. De beleidsveranderingen in de cases waren ook strategische veranderingen, in die zin dat ze een verandering betekenden van het centrale doel, de uitwisselingsrelatie met de omgeving, de kerntaken en de identiteit van de 'focal organisation' – het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM (Korsten e.a., 1993). Op het meest abstracte niveau bleven de centrale beleidsdoelen weliswaar dezelfde (beschikbaarheid van voldoende woningen, kwaliteit en betaalbaarheid), maar feitelijk hadden de bestudeerde beleidsveranderingen tot gevolg dat het DGVH op een heel andere manier met de actoren in zijn omgeving moest omgaan, er nieuwe taken bijkwamen danwel oude taken werden afgestoten, en dat de identiteit van het DGVH veranderde. Dat alles weerspiegelde zich onder meer in de komst van een ander slag ambtenaren: minder technisch, meer sociaal, economisch en bestuurlijk georiënteerd.

Complexe vraagstukken

Bij ingrijpende beleidsveranderingen gaat het doorgaans om ongestructureerde of complexe vraagstukken, die zich niet alleen kenmerken door (cognitieve) onzekerheid (gebrek aan informatie en kennis) maar ook door ambiguïteit (uiteenlopende probleempercepties en opvattingen) (Hoppe, 1989; Koppenjan en Klijn, 2004:28-38). Een klassiek, rationeel beleidsproces dat rechtstreeks van probleem naar oplossing gaat, valt dan ook niet te verwachten.

In de drie cases ging het zonder uitzondering om complexe vraagstukken,

maar de redenen voor die complexiteit verschilden per casus. De complexiteit werd in de casus kwaliteitsbeleid vooral veroorzaakt door de meervoudige doelen van het beleidsinstrument 'Voorschriften en Wenken' en het deels technische karakter ervan dat voor niet-technici moeilijk toegankelijk was. De decentralisatie was complex door de vele samenhangen binnen het beleidsinstrumentarium, de verschillende financieringsmodaliteiten en het verdelingskarakter van het vraagstuk (dat al gauw strategisch gedrag oproept; zie Scharpf, 1997). Al deze factoren speelden ook een rol in de casus stadsvernieuwing, maar hier was bovendien van belang dat het vraagstuk politiek uiterst gevoelig was en bovendien geheel nieuw. Deze verschillen tussen de cases hadden consequenties voor het beleidsproces, bijvoorbeeld voor de actoren die eraan deelnamen, de politieke aandacht die ernaar uitging (weinig in de casus kwaliteitsbeleid, veel in de casus stadsvernieuwing) en de institutionele onzekerheid die tussen betrokken actoren bestond (onbekendheid met elkaars achtergrond en percepties: groot in de casus stadsvernieuwing, beperkt in de casus decentralisatie).

Lange duur

De complexiteit was ook een belangrijke oorzaak van de lange duur van de beleidsprocessen. De perioden waarin de strategische beleidsveranderingen in de bestudeerde cases tot stand kwamen, beslaan ten minste tien jaar. Ingrijpende veranderingen zijn, zo blijkt, een kwestie van lange adem. Deels komt dat doordat we, in lijn met Mintzbergs opvattingen, beleidsveranderingen pas strategisch noemen als ze ook operationeel vertaald en in de beleidspraktijk geïmplementeerd zijn; dat kost (veel) tijd (Mintzberg, 1994:24; 1998:11). Tegelijk geldt dat aan strategische veranderingen vaak eerst pogingen tot verandering van kleinere beleidsonderdelen voorafgaan, in een proces waarin bestaande opvattingen en overtuigingen in twijfel worden getrokken. Dat is een periode van 'unfreezing', ont-stolling of 'destructie' van denkbeelden, van de-institutionalisering. In het geval van zowel het kwaliteitsbeleid als de stadsvernieuwing nam dit proces minimaal vijf jaar in beslag. Een factor die daarbij in beide gevallen een rol lijkt te hebben gespeeld, is de ondervertegenwoordiging van sommige belanghebbenden in het beleidsproces. In de casus kwaliteitsbeleid waren de ontwerpende discipline noch bepaalde onderzoeksbureaus in de beginfase geconsulteerd; hun opvattingen werden pas later (na de Proeve) gehoord. Voor de casus stadsvernieuwing geldt dat bewoners (van oude wijken) in die tijd nauwelijks georganiseerd waren en in de politieke en beleidsarena geen zelfstandige actor van betekenis vormden.

Ook de complexiteit van het bestaande beleidsinstrumentarium kan bijdragen aan de lange duur: ontvlechting en vervanging door operationele alternatieven vergt veel tijd, zoals blijkt uit de cases kwaliteitsbeleid en decentralisatie.

Strategische acties door de focal actor en exogene ontwikkelingen kunnen

een beleidsomslag versnellen, zoals we hebben gezien en hierna uitgebreid zullen bespreken. Desondanks gaat het bij strategische beleidsveranderingen, om met Kalders te spreken, om ‘beleid op termijn’: ze omvatten minstens tien jaar (Kalders, 1998).

Exogene factoren: kans en bedreiging

Beleidsveranderingen worden in belangrijke mate veroorzaakt óf tegengehouden door exogene factoren: omstandigheden en ontwikkelingen buiten het beleidsproces. Soms worden deze externe ontwikkelingen door de betrokken actoren voorzien, vaak ook niet. Dergelijke exogene factoren determineren beleidsveranderingen niet volledig. Er blijft altijd een zekere vrijheid om binnen de ‘objectieve omstandigheden’ die zich voordoen, te beslissen. Bovendien moeten die exogene ontwikkelingen worden waargenomen door actoren en een rol spelen in hun perceptie voordat zij relevant worden (Bader, 1991:301). Handelen wordt immers bepaald door de perceptie van mensen, of die perceptie nu juist is of niet. Exogene factoren of gebeurtenissen kunnen zowel bedreiging als kans zijn: ze kunnen de focal actor belemmeren in het realiseren van het beleid of de beleidsverandering die hij voorstaat. Maar de focal actor kan externe ontwikkelingen ook aangrijpen om de implementatie van beleid en beleidsverandering juist te versnellen.

In tabel 7.1 staan de belangrijkste exogene factoren uit de cases vermeld. De eerste vier houden met elkaar verband: stijging van de (bouw)kosten, beschikbaarheid van financiële middelen, economische recessie en een omslag in het economisch denken. De stijging van de bouwkosten, de economische recessie, de hoge rente en de instorting van de markt voor koopwoningen in de periode 1978-1982 zetten het doel van betaalbare nieuwbouw onder druk. Dat leidde in de casus kwaliteitsbeleid tot een ‘reframing’, waarbij de regelgeving van het Rijk (V&W) als kostenverhogend werd gepresenteerd, wat de basis voor (in elk geval formele) afschaffing ervan legde. Bovendien was de politieke leiding door deze factoren gedwongen langlopende financiële verplichtingen (rijksleningen en subsidies) aan te gaan, waardoor – na enige tijd – het vraagstuk van de beheersing van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting dominant zou worden. Maar ook in breder verband veranderde het politieke denken over de economie en de omvang van het overheidsbudget. Dat alles leidde tot een herdefiniëring van het decentralisatiebeleid.

De beschikbaarheid van financiële middelen voor beleid is enerzijds afhankelijk van de mobilisatiecapaciteit van de politiek-ambtelijke leiding, maar wordt uiteraard ook door de economische conjunctuur bepaald. De aanzienlijke aardgasbaten kwamen deels beschikbaar voor het stadsvernieuwingsbeleid en hielpen de grote investeringen financieren. In omgekeerde zin speelde deze factor een rol in de casus decentralisatie: de afnemende budgettaire middelen leidden vooral ten tijde van Heerma tot forse bezuinigingen op de

objectsubsidies, waardoor de ontvlechting van het financiële instrumentarium versneld plaatsvond, de gedecentraliseerde budgetten voor gemeenten afnamen en decentralisatie enigszins ingehaald werd door de verzelfstandiging van woningcorporaties. Uit deze bespreking blijkt de enorme en overbekende gevoeligheid van de beleidssector volkshuisvesting, met zijn omvangrijke investeringen, voor de economische conjunctuur. Dat stelt serieuze grenzen aan de stuurbaarheid van de sector en het sturingsvermogen van de (rijks)overheid. Het kan echter ook meezitten: de snelle en vrijwel volledige realisatie van de (sturings)doelen van de nota-Heerma was niet in het minst te danken aan de voorspoedige economische ontwikkeling in de jaren negentig en de lage rente in en na dat decennium. Daardoor slonk de 'doelgroep' van beleid (en daarmee de aanspraak op huursubsidie) en nam de vraag naar eigen woningen fors toe, effecten die met de nota uitdrukkelijk beoogd werden.

Kabinetwisselingen vormen een bekend moment waarop de basis voor veranderingen wordt gelegd. De kabinetswisseling in 1973 was van eminent belang voor de omslag in de stadsvernieuwing en markeerde echt het keerpunt. Het vertrek van het kabinet-Den Uyl in 1977 vormde overigens ook aanleiding voor verandering in de richting van decentralisatie. Dat gebeurde zowel op het gebied van de stadsvernieuwing (van een centralistisch naar een decentraal ontwerp van de Wet op de Stads- (en Dorps)vernieuwing) als dat van de volkshuisvesting in brede zin. Hier was het directeur-generaal Viersen die anticipeerde op deze kabinetswisseling en die zelfs aangreep voor agendering van de decentralisatie in de demissionaire periode. De kabinetswisseling van 1982 had vooral grote gevolgen voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van het kwaliteitsbeleid en de decentralisatie. Kabinet- of rijksbreed werden deregulering, privatisering en de beheersing van overheidsuitgaven prominent op de agenda geplaatst. Zo ontstond een beleidsraam voor verdergaande verandering van het kwaliteitsbeleid en herdefiniëring van het decentralisatiebeleid. De kabinetswisseling Lubbers II-Lubbers III had, hoewel de politieke kleur van de coalitie verschoot, nauwelijks invloed op de plannen van Heerma.

Ook ontwikkelingen op andere beleidsterreinen ('non-housing policies') hadden effect op de bestudeerde beleidsprocessen. Priemus (1983:19-20) heeft er in navolging van Bourne (1981:212) op gewezen dat het volkshuisvestingsbeleid systematisch in de greep verkeert van overheidsbeleid op andere gebieden, zoals het economisch, fiscaal en sociaal beleid. In de bestuurskundige literatuur staat dit bekend als 'spill-over' effecten (De Vries, 1995:108-109). In de casus decentralisatie zien we dat het meest duidelijk: de vroege ervaring met decentralisatie op welzijnsterrein had eind jaren zeventig een zekere voorbeeldfunctie voor volkshuisvesting en bovendien werd decentralisatie door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in die tijd tot algemeen-bestuurlijk beleid verklaard. De omslag in het financieel-economisch beleid

begin jaren tachtig (van keynesiaans naar monetaristisch, van besteding naar bezuiniging) had gevolgen voor de budgettaire ruimte voor volkshuisvesting en de accentverschuiving tijdens het decentralisatieproces naar kostennormering en budgetbeheersing. Hetzelfde gold voor de wijziging van het (anti-)inflatiebeleid: niet langer via het beheersen van de huurontwikkeling, maar door het verkleinen van de wig tussen bruto en netto lonen. Deze wijziging vergrootte de mogelijkheden van huurverhoging en opende een weg tot vermindering van objectsubsidies.

Tot slot vormde de winst voor de PvdA bij lokale verkiezingen in 1974 een belangrijke factor voor de omslag in de stadsvernieuwing, en was de onvoorzien vervoegde aflossing van rijksleningen door corporaties een ontwikkeling die nieuwe perspectieven op verdergaande bestuurlijke hervormingen (decentralisatie, verzelfstandiging van woningcorporaties) opende.

Al met al speelden externe factoren een aanzienlijke rol in de veranderingsprocessen. Veel ontwikkelingen waren onvoorzien of emergent: ze gebeurden, drongen zich op aan de actoren die bij het beleidsproces betrokken waren. Ze vormden zo 'externe handelingskansen' die partijen strategisch kunnen benutten om hun doelen te bereiken (Bader, 1991:296-328). Op die manier gingen ze een rol spelen in het beleidsproces: als aangrijpingspunt voor strategische acties.

7.3 Strategische acties: hiërarchie én netwerk

7.3.1 Inleiding

De verkenning van de literatuur leidde in hoofdstuk 2 tot een inventarisatie van strategieën die de politieke en ambtelijke leiding van een ministerie ten dienste staan als zij een majeure beleidsverandering wenst te realiseren. De literatuur laat tal van factoren en mechanismen zien die het welslagen van dergelijke veranderingen kunnen belemmeren dan wel bevorderen. Zij laten zich als het ware vertalen naar strategieën of strategische handelingsopties voor de focal actor. Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt naar klassiek-hiërarchische strategieën enerzijds en netwerkstrategieën anderzijds (zie subparagraaf 2.7.2).

De drie bestudeerde beleidsprocessen bevatten een veelheid en verscheidenheid aan strategische acties. In de desbetreffende casushoofdstukken zijn de meest in het oog springende strategische acties in kaders gemarkeerd. Aan het einde van de hoofdstukken zijn ze opgesomd en is de betekenis ervan voor de casus geanalyseerd. In dit hoofdstuk gaan we na wat een vergelijking van de strategische acties uit de drie cases oplevert aan inzichten over het (relatieve) belang, de werking en het effect van de strategieën en de combinaties waarin ze voorkomen. Wat leren de cases ons over de betekenis en effect-

tiviteit van klassiek-hiërarchische en netwerkstrategieën en over eventuele combinaties van beide typen strategische acties? We nemen hier alvast een voorschot op de conclusies. De belangrijkste lessen zijn:

1. In de cases treffen we een veelheid aan zowel hiërarchische als netwerkstrategieën aan. Netwerkstrategieën zijn in de meerderheid.
2. 'Zuivere vormen' van hiërarchische strategieën komen in de cases niet voor. Er is altijd sprake van een of andere mengvorm of combinatie met netwerkstrategieën.
3. Verandering en voortgang in het beleidsproces vinden vooral plaats op het snijvlak van hiërarchische en netwerkstrategieën. Juist in het intelligent verbinden van beide typen strategieën schuilt de effectiviteit.
4. We kunnen drie mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën onderscheiden:
 - combinaties: hiërarchische en netwerkstrategieën worden tegelijkertijd ingezet;
 - alterneringen: hiërarchische en netwerkstrategieën worden afwisselend ingezet;
 - frontstage/backstage: in het openbaar of de 'public performance' wordt het beeld van een hiërarchische interventie gecreëerd, terwijl er in werkelijkheid (achter de schermen) volop van netwerkstrategieën gebruik wordt gemaakt.
5. De dichotomie hiërarchische óf netwerkstrategieën en daarvan afgeleide dichotomieën zoals proces óf inhoud hebben slechts analytische waarde; in de praktijk lopen de onderscheiden elementen door elkaar.

In de hierna volgende paragrafen (7.3, 7.4, 7.5 en 7.6) worden deze lessen toegelicht en op grond van het casusmateriaal onderbouwd. De kern ligt in de conclusie dat we voorbij de eenvoudige, vaak veronderstelde tegenstelling tussen hiërarchische en netwerkstrategieën moeten kijken naar combinaties van beide typen om de totstandkoming van grote beleidsveranderingen in een (beleids)netwerk te begrijpen.

7.3.2 Overzicht: een veelheid aan strategieën

Tabel 7.2 geeft een overzicht van alle strategische acties die in de cases zijn aangetroffen. De acties zijn gegroepeerd volgens de indeling uit het theoretisch kader in hoofdstuk 2 (subparagraaf 2.7.2): een onderscheid tussen hiërarchische en netwerkstrategieën, en daarbinnen een onderscheid naar vijf categorieën. De categorieën uit de hiërarchische benadering vormen het spiegelbeeld van die uit de netwerkbenadering. Met plusjes is aangegeven welke strategieën in welke cases zijn gevolgd. Tabel 7.2 is als het ware de optelsom van de tabellen in de analyseparagraaf van de drie casushoofdstukken. Bij beschouwing van het overzicht valt direct een aantal zaken op.

Tabel 7.2 Overzicht van strategische acties in de cases

Hiërarchisch ('klassiek')	*K	S	D	Netwerk	K	S	D
1. Command and control				1. Communicatie en coalitievorming			
<i>Eenzijdig beslissen</i>				<i>Overtuiging en voorlichting</i>			
Leider (politiek, ambtelijk) beslist	+	+	+	Actieve overreding: management by speech		+	+
Rechtstreekse aanwijzing, bevel		+		Vergroot zichtbaarheid resultaten		+	+
Confrontatie: beslis ondanks weerstand		+	+	<i>Onderhandeling, ruimte en coalities</i>			
Kondig grootse verandering aan		+	+	Verwerf (financiële) middelen via partijnetwerk		+	
Leg maatregel vast in wet			+	Mobiliseer politieke steun in kabinet		+	+
				Mobiliseer steun andere departementen		+	+
				Verleg kosten naar toekomst		+	+
				Beslis op hoofdlijnen, ruimte voor details			+
				Laat ruimte voor non-besluitvorming		+	
2. Inhoudelijke sturing en visie				2. Sturing op interactie en win-win			
<i>Leiderschap</i>				<i>Investeer in relaties</i>			
Presenteer een (inhoudelijke) visie	+	+	+	Onderhoud redundante relaties		+	+
Draag de visie actief uit		+	+	Sondeer in diverse netwerken		+	+
Gebruik duidelijke, herkenbare taal		+	+	Benut boundary spanners, koppel informatie		+	+
<i>Inhoudelijke sturing</i>				Bemiddeling: verbind partijen in uitvoering		+	
Sterk inhoudelijke sturing door de top	+	+	+	<i>Inzet van derden</i>			
Stel een inhoudelijk (integraal) plan op	+		+	Stel proces open voor belanghebbenden		+	+
Investeer in opbouw robuuste informatie	+	+	+	Zet derden in tegen cognitieve fixatie		+	
				Nieuwe personen op sleutelposities		+	+
				Reorganiseer om patronen te doorbreken		+	+
				<i>Strategisch gebruik van informatie</i>			
				Gebruik informatie selectief, voorkom closure		+	
				Verwerf informatie in ruil voor vrijheid en geld			+
				Wees open over strategische informatie			+

* K = casus kwaliteitsbeleid; S = casus stadsvernieuwing; D = casus decentralisatie

Veelheid en verscheidenheid

Wat in tabel 7.2 het meest in het oog springt, is de veelheid aan strategische acties die de focal actor heeft ondernomen en de verscheidenheid van die acties. Dat geldt zowel voor de hiërarchische als de netwerkstrategieën. Hoe vallen die veelheid en variëteit te verklaren? Waarop duiden zij?

Ten eerste bestreken de bestudeerde beleidsprocessen elk een lange periode. Alleen al die lange duur maakt het begrijpelijk dat er gelegenheid genoeg was voor strategische acties. Bovendien veranderden de omstandigheden in de loop der tijd (exogene factoren), wat aanleiding gaf tot nieuwe strategische acties, zowel vooraf (anticipatie) als achteraf (reactie).

Ook de netwerkcontext waarbinnen de beleidsveranderingsprocessen plaatsvonden, is een belangrijke factor. Het volkshuisvestingsnetwerk kende een veelheid aan actoren die niet als vanzelf aan de verandering meewerkten.

Hiërarchisch ('klassiek')	K	S	D	Netwerk	K	S	D
3. Gefaseerde aanpak (lineair)				3. Grilligheid benutten			
<i>Fasering</i>				<i>Koppelen en ontkoppelen</i>			
Houd consequent vast aan koers			+	Koppel aan issues met politieke attentie	+		+
				Koppel aan partijbelang		+	+
				Ontkoppel om voortgang te boeken	+		+
				<i>Framing/reframing</i>			
				Herdefinieer probleem ten behoeve van koppeling	+	+	+
				Schets status quo als pervers, bedreigend		+	+
				Verwachtingen: opvoeren en temperen	+	+	+
				Creëer sense of urgency	+	+	+
<i>Time management</i>				<i>Time management</i>			
Voer tempo en druk op			+	Anticipeer op aantrekkelijke koppeling			+
				Stel beslissing uit, 'keep options open'	+		+
				Benut crisis/externe druk als beleidsraam	+	+	+
4. Reductie complexiteit				4. Vergroting complexiteit			
<i>Vereenvoudiging beleidsproces</i>				<i>Multi-issue en redundantie</i>			
Deel probleem op en deel het toe (opknippen)	+	+		Creëer een win-winsituatie		+	+
'Sequential attention to goals'	+	+	+	Maak een package deal	+		+
				Beleidsredundantie (meer sporen)		+	+
<i>Eenduidige organisatie: 'lean and mean'</i>				<i>Meeruidige organisatie: redundantie</i>			
Reorganiseer, beperk taakoverlap	+	+	+	Creëer organistorische redundantie		+	+
Creëer aparte projectdirectie			+	Tolereer bureaupolitiek	+		+
5. Scheiden: afstand tot uitvoering				5. Verbinden: afstand verkleinen			
<i>Ontwerp en analyse</i>				<i>Coöptatie van uitvoering</i>			
Zet staf in voor beleidsanalyse (ambacht)	+	+	+	Betrek uitvoering bij beleidsontwikkeling	+	+	+
Ontwerp gedegen (inhoudelijk) voorstel	+	+	+	Verzeker je van steun uitvoering	+	+	+
				Verhef oplossing uit uitvoering tot beleid	+	+	
				<i>Creëer leeromgeving</i>			
				Benut innovatieve plekken in netwerk		+	
				Creëer ruimte voor leren (experimenten)	+	+	+

Actoren vereisten vaak elk aparte aandacht, een aparte 'behandeling' of strategie, om aan hun belang en perceptie van de situatie tegemoet te komen.

De beleidsvorming was bovendien gefragmenteerd: de beleidsprocessen speelden zich af in verschillende arena's: politiek, interdepartementaal en sectoraal, waarbinnen ook weer deelarena's bestonden (bijvoorbeeld die van technisch onderzoek of de sociale huursector). Voorts was daar de intradepartementale arena, de arena van het eigen departement (VROM c.q. het DGVH), dat immers evenmin een eenheid was, zoals uit de case blijkt. In elke arena moest de politiek-ambtelijke leiding daarop toegesneden strategieën volgen, bijvoorbeeld onderhandeling in de interdepartementale en een combinatie van eenzijdig beslissen en coöptatie van de uitvoering in de sectorale arena.

Ten vierde ging het hier om ingrijpende beleidsveranderingen en dus om complexe problemen. Die gingen gepaard met een hoge mate van onzeker-

heid in alle drie de onderscheiden dimensies: cognitief, strategisch en institutioneel (Koppenjan en Klijn, 2004; zie ook subparagraaf 2.6.1). Dat betekent dat op alle drie de dimensies actie nodig was. Ook dat droeg bij aan een variëteit en veelheid aan strategische acties.

Deze vier redenen waren niet alleen aanleiding voor het ondernemen van veel en verschillende strategische acties, maar zijn tevens oorzaak van de grilligheid van processen van beleidsverandering in een netwerk.

Projectaanpak opvallend afwezig

Wat in het overzicht van tabel 7.2 eveneens opvalt, is de afwezigheid van de klassiek-hiërarchische strategie van een gefaseerde aanpak. Sterk gesteld: de essentie van de projectbenadering – ex ante fasering van het beleidsproces met duidelijke activiteiten per fase en een expliciet product en/of beslissing aan het eind van elke fase – ontbreekt in elk van de bestudeerde beleidstrajecten. In geen van de drie cases bestond vooraf een duidelijke planning. De casus kwaliteitsbeleid kwam daar nog het dichtst bij in de buurt bij de start van de opstelling van de 'Proeve'. In de casus decentralisatie schetste de Werkgroep VOP weliswaar een mogelijke toekomstige ontwikkeling van het decentralisatieproces, maar dat had absoluut niet het karakter van een fasering of planning. In de casus stadsvernieuwing werd al helemaal niet met een planning gewerkt: het beleid werd hier al doende gemaakt. En voorzover er al planningen of faseringen hadden bestaan, zouden die er vrijwel zeker volledig naast hebben gezeten; de grilligheid van de processen, gevolg van emergente (deels exogene) ontwikkelingen en strategisch gedrag, was groot.

Netwerkstrategieën: de waarde van redundante relaties

De netwerkstrategieën zijn in de cases zwaar vertegenwoordigd, in al hun dimensies. In de kern gaat het bij de netwerkbenadering om interactie. Investeren in en onderhouden van een veelheid aan relaties is daarbij van groot belang: relaties vormen in deze benadering een belangrijker hulpbron dan informatie en hiërarchische bevoegdheden uit de klassiek-hiërarchische benadering. Sterker nog: het investeren in relaties blijkt een belangrijke 'facilitator' van andere netwerkstrategieën. Uit de onderzochte cases wordt duidelijk dat het onderhouden van veel relaties ten minste vier functies kan vervullen:

- Redundant relatiebeheer maakt tijdige en effectieve koppeling mogelijk: door een voortdurende sondering van wat zich in en buiten het netwerk voortdoet, verkrijgt de politiek-ambtelijke leiding informatie over probleempercepties, ideeën over oplossingsrichtingen, een gevoel voor steun die voor die probleemdefinities en oplossingen bestaat en voor relevante ontwikkelingen op aanpalende maatschappelijke en beleidsvelden. Deze informatie maakt het mogelijk om problemen en oplossingen op het juiste moment aan elkaar of aan een ander issue of beleidstraject te koppelen,

waardoor voortgang in het beleidsproces kan worden gerealiseerd. Vooral in de cases stadsvernieuwing en decentralisatie maakte de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie van deze strategie gebruik. De leiding kan deze relaties zelf onderhouden, maar daarvoor ook medewerkers inzetten. De 'politieke secretarissen' van de bewindslieden in de casus stadsvernieuwing waren daarvan een typisch voorbeeld.

- Redundant relatiebeheer biedt mogelijkheden om leerprocessen te bevorderen: het onderhouden van een veelheid van relaties in een veelheid van organisaties en netwerken stelt de leiding van een ministerie in staat om nieuwe personen of denkbeelden in het beleidsproces te introduceren. Deze 'derden' kunnen worden geactiveerd, waardoor de inhoud van het proces verandert. In de casus kwaliteitsbeleid werden enkele externe onderzoekers en architecten op deze wijze geactiveerd, waardoor de inhoud van de beleidsdiscussie fundamenteel veranderde.
- Relatiebeheer als manier om (politieke) steun en financiële middelen te mobiliseren: wie veel relaties onderhoudt, kan deze relaties activeren wanneer hij om steun, medewerking of financiële middelen verlegen zit. In de casus stadsvernieuwing benutte staatssecretaris Schaefer zijn deels partijpolitieke relaties met de minister-president en de minister van Financiën om veel geld voor de stadsvernieuwing te verwerven. Ook (partij)politieke contacten met kamerleden kunnen bewindslieden helpen om zich van steun voor een beleidsvoorstel te verzekeren.
- Redundant relatiebeheer verkleint de afhankelijkheid ten opzichte van koepelorganisaties: het kan voor de leiding van een departement rationeel zijn om niet alleen relaties te onderhouden met 'voluntary organisations' (koepelorganisaties die namens hun leden onderhandelen, zoals VNG en Aedes: destijds NWR en NCIV), maar ook met afzonderlijke leden. In de cases stadsvernieuwing en decentralisatie verkleinde de leiding zo haar informatieafhankelijkheid van de koepelorganisatie. Dat kan een voordeel zijn als er grote verschillen tussen leden bestaan of als het institutionele belang van de koepelorganisatie beleidsverandering in de weg staat. De strategie kan het ministerie bovendien goodwill bij de leden opleveren als het hun zorgen serieus neemt.

Kortom, in een netwerkcontext is het onderhouden van een veelheid aan relaties, ook als zij niet direct nuttig lijken, een effectieve strategie om het beleidsproces in de richting van de gewenste verandering te beïnvloeden.

Het overzicht in tabel 7.2 roept ook een aantal vragen op, die tot enkele kanttekeningen aanleiding geven.

Het relatieve belang van de strategieën?

Netwerkstrategieën mogen dan numeriek in de meerderheid zijn, maar leggen zij ook het meeste gewicht in de schaal? Welke strategieën zijn nu meer,

en welke minder belangrijk voor het tot stand brengen van een ingrijpende beleidsverandering? Dat blijkt immers niet uit de tabel; er staan slechts plusjes die duiden op het vóórkomen van een strategische actie. Dat zegt nog niets over het relatieve belang van de strategieën, dat wil zeggen de precieze bijdrage die elke afzonderlijke strategische actie aan de totstandkoming van de beleidsverandering heeft geleverd. Hierbij passen drie kanttekeningen. Ten eerste: het is buitengewoon moeilijk om te bepalen wat de bijdrage van afzonderlijke strategieën is, omdat strategieën interfereren. In tabel 7.2 zien we dat de netwerkstrategieën ten opzichte van de hiërarchische strategieën fors in de meerderheid zijn (70:30). Zo kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat netwerkstrategieën navenant meer hebben bijgedragen aan de beleidsveranderingen dan strategische acties van het hiërarchische type. Dat is echter verraderlijk: het kan best zo zijn dat bijvoorbeeld 3% van de hiërarchische interventies nodig is om 95% van het effect (de beleidsverandering) te bewerkstelligen. Het is daarom onverantwoord om op grond van tabel 7.2 conclusies te trekken over het relatieve belang van de afzonderlijke strategieën. De strategieën vallend onder de noemer ‘framing/reframing’ zouden dan – op grond van het aantal ‘plusjes’ – het meest belangrijk zijn. Maar ‘framing’ of ‘reframing’ heeft geen enkele zin als er vervolgens geen koppeling plaatsvindt, waarbij bovendien ook de timing nog van groot belang is. Juist in het onderlinge samenspel – interferentie – krijgen strategieën hun effect.

Ten tweede: ook los van de tabel is een algemene uitspraak over het relatieve belang van de afzonderlijke strategieën een hachelijke zaak, omdat hun werking contextueel (mede)bepaald is. De context of situatie verschilt per casus: wat in de ene situatie een effectieve strategie is, kan in een andere situatie averechts werken. Zo was het verleggen van kosten naar de toekomst in de casus stadsvernieuwing een effectieve strategie om de gewenste beleidsverandering te realiseren, maar zou aan het eind van de jaren tachtig (eindfase casus decentralisatie) op grote weerstand in de interdepartementale arena zijn gestuit en vermoedelijk onmogelijk zijn gebleken.

Ten derde, en verbonden met de voorgaande punten: waar het hiervoor nog om het samenspel van strategische acties van de focal actor zelf ging, geldt de interferentie ook de strategische acties van de andere actoren in het netwerk. Zij beschikken eveneens over een breed strategierepertoire. ‘De keuze en wisseling van hun actuele strategieën en de introductie van nieuwe laten zich niet met zekerheid voorspellen’, stelt Bader terecht (Bader, 1991:297). Een strategische actie krijgt pas betekenis en kan slechts worden begrepen in het licht van de voorgaande actie; er is sprake van een actie-reactiepatroon. Niet voor niets hebben verschillende auteurs gewezen op het incrementele karakter of de padafhankelijkheid in beleidsprocessen (Lindblom, 1959; 1979). Algemene uitspraken over lineaire verbanden tussen strategische acties en hun effecten zijn daarom niet of nauwelijks mogelijk. Dat beperkt overigens ook

de prescriptieve mogelijkheden van onderzoek naar strategisch gedrag (zie hoofdstuk 8).

Kortom, bij een poging tot vaststellen van het relatieve belang van afzonderlijke strategische acties verzeilt de onderzoeker al gauw in een oeverloze complexiteit (Bader, 1991:297, Scharpf, 1997). Maar ondanks deze beperkingen is het schema van belang. Het is namelijk bedoeld om bóven de afzonderlijke strategieën uit, patronen op het spoor te komen: patronen in beleidsveranderingsprocessen, in het bijzonder in het gebruik van strategische acties. Juist de patronen of interferenties zijn interessant. Mijn veronderstelling is dat juist in de combinaties of mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën de mogelijkheid van effectieve verandering schuilt. Daarover gaan de hierna volgende paragrafen.

Strategische acties: bewust of onbewust?

Een laatste kanttekening bij het overzicht: hoe bewust heeft de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM de verschillende strategische acties ondernomen? Vooropgesteld zij dat we de strategische acties niet hebben geselecteerd noch expliciet geanalyseerd op grond van de vraag of zij bewust dan wel onbewust zijn ondernomen. Wij hebben de drie processen van beleidsverandering beschreven en zijn nagegaan óf en zo ja welke strategische acties we daarin konden ontdekken. Tabel 7.2 bevat daarom een inventarisatie van álle waargenomen strategieën van de focal actor. Of strategische acties bewust of onbewust zijn ingezet, is achteraf moeilijk te reconstrueren. Niettemin kunnen we er wel iets over opmerken.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat strategische acties van het klassiek-hiërarchische type zeer bewust worden ingezet. Immers, de klassiek-hiërarchische benadering gaat door voor rationeel: ontwerpgericht, gebaseerd op grondige analyse en, waar dit het aspect van 'command and control' betreft, gebaseerd op een duidelijke wilsbeschikking van de sturende actor, in casu de politiek-ambtelijke leiding. Toch passen hier twee kanttekeningen. Allereerst behoort ook leiderschap tot de klassiek-hiërarchische benadering, althans belangrijke dimensies daarvan. Beslissen, opdrachten geven, een visie hebben en die uitdragen is voor leiders echter vaak iets vanzelfsprekends waar zij niet bij nadenken. Niet voor niets spreekt men wel van 'natuurlijk' leiderschap. Schaefer (casus stadsvernieuwing) is hiervan een duidelijk voorbeeld. Bovendien kan klassiek-hiërarchische sturing geïnstitutionaliseerd raken, waardoor hiërarchische strategieën evenmin bewust worden ingezet; het is niet toevallig dat hiërarchische sturing vaak als 'klassiek' wordt aangeduid. In beide gevallen – natuurlijk leiderschap en geïnstitutionaliseerde praktijk – is reflectie op het eigen handelen afwezig en worden de hiërarchische strategieën onbewust gevolgd.

Ook voor netwerkstrategieën geldt dat ze soms bewust worden ingezet, zoals de keuze voor een open beleidsproces, het creëren van organisatorische

bypasses of het besluit om in de uitvoering met budgetten te experimenteren. Andere netwerkstrategieën worden vaak minder bewust gevolgd, zoals het onderhouden van redundante relaties en het sonderen van ontwikkelingen in allerlei (deel)netwerken. Bovendien ontwikkelen de meeste (ervaren) politici en ambtenaren een gevoel voor 'hoe de hazen lopen', voor informele verhoudingen of machtsprocessen; dat wordt als het ware een tweede natuur. Niet voor niets wijst Mintzberg op het belang van intuïtie en 'tacit knowledge' (Mintzberg, 1994:268-269; 303-321). Dat gevoel, die intuïtie is moeilijk grijpbaar en definieerbaar, maar speelt een belangrijke rol bij de (bewuste en vaak onbewuste) beslissing om een netwerkstrategie in te zetten. Dat gold voor staatssecretarissen als Schaefer en Heerma, maar ook voor directeuren-generaal als Viersen en Koopman.

7.3.3 Hiërarchische en netwerkstrategieën: op zoek naar effectieve mengvormen

Op welke wijze kunnen hiërarchische en netwerkstrategieën effectief worden gecombineerd? In de volgende paragrafen zullen we drie mengvormen nader specificeren op grond van een vergelijking van de cases. Uit deze bespreking zal bovendien blijken dat zuiver hiërarchische strategieën in de cases niet voorkomen; zij blijken steeds gepaard te zijn gegaan met netwerkstrategieën. Klassiek-hiërarchische strategieën kunnen voor het realiseren van een ingrijpende verandering in een netwerkcontext bijzonder nuttig zijn, maar zonder netwerkstrategieën zal het zeker niet lukken. Netwerkstrategieën zijn een 'conditio sine qua non', hiërarchische strategieën zijn dat niet. Ook met netwerkstrategieën alléén is een ingrijpende beleidsverandering denkbaar. De kans op beleidsverandering wordt echter aanzienlijk verhoogd, indien zij gecombineerd worden met hiërarchische strategieën.

Intelligente mengvormen: combinatie, alternering en frontstage/backstage

Hiërarchische en netwerkstrategieën kunnen op verschillende manieren worden gecombineerd of gemengd. Op grond van de cases kunnen we drie mengvormen onderscheiden:

- combinaties (in enge zin): de focal actor maakt zowel gebruik van hiërarchische als netwerkstrategieën en wel op hetzelfde moment; hij combineert ze;
- alterneringen: de focal actor wisselt hiërarchische strategieën af met netwerkstrategieën; hier speelt de factor tijd een rol; het gaat eigenlijk om combinaties van strategieën die niet op hetzelfde moment, maar volgtijdelijk worden ingezet;
- frontstage/backstage: 'backstage', niet voor het bredere publiek zichtbaar, bedient de focal actor zich van netwerkstrategieën, maar 'frontstage' – in het openbaar of als 'public performance' – presenteert hij zijn handelen als hiërarchisch. Frontstage en backstage kennen hun eigen logica. Soms is het

overigens functioneel om ook in de ‘public performance’ een actie als netwerkstrategie te presenteren, bijvoorbeeld door te benadrukken dat een besluit in goed overleg met alle betrokken partijen is genomen. Het hangt van de context af wat functioneel is.

We zullen de drie mengvormen nu nader specificeren op grond van een vergelijking van de cases. Achtereenvolgens komen aan de orde: combinaties (paragraaf 7.4), alterneringen (paragraaf 7.5) en frontstage/backstage (paragraaf 7.6).

7.4 Combinaties

7.4.1 Inleiding

In de cases treffen we diverse voorbeelden aan van combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën. De politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM volgde dan zowel een klassiek-hiërarchische als een netwerkstrategie, en wel tegelijkertijd. Tabel 7.3 heeft een overzicht van de combinaties die in de cases zijn gevolgd. De combinaties zijn in de tabel gerangschikt volgens de categorieën van de hiërarchische benadering. We zullen ze ook in die volgorde bespreken.

7.4.2 Combinaties met command and control: uitoefening van eenzijdige macht

De vorm van hiërarchische sturing bij uitstek is die waarin de leiding beveelt en anderen – ondergeschikten – dat bevel gehoorzaam uitvoeren. De beslissing wordt eenzijdig en bindend genomen, zondig tegen weerstand in. De teneur in de bestuurskundige literatuur is dat acties van ‘command and control’ in een netwerkcontext, waar actoren een zekere mate van autonomie bezitten, slecht of zelfs averechts werken.

In de drie bestudeerde beleidsprocessen zijn er tal van momenten geweest waarop de politieke en/of ambtelijke leiding eenzijdig beslissingen heeft genomen. Die beslissingen hadden zowel invloed op de inhoud als het proces van de beleidsontwikkeling. In de cases kwaliteit en decentralisatie ging het om beslissingen van de directeuren-generaal, in de cases stadsvernieuwing en decentralisatie om vooral, respectievelijk ook beslissingen van de bewindslieden.

De eerste twee combinaties die in de tabel staan vermeld, zijn afkomstig uit de literatuur (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998:86-91; zie ook subparagraaf 2.7.3), waar ze worden gepresenteerd als mogelijkheden voor hiërarchische vormen van sturing in netwerken. In de cases komen zij slechts beperkt voor.

Tabel 7.3 Hiërarchische strategieën en netwerkstrategieën in de cases: combinaties

	Hiërarchische strategie		Netwerkstrategie	Effect van combinatie	^{*)} K	S	D
Command and control	eenzijdig beslissen	én	ruimte bieden	netwerkfactoren: spijt-minimalisatie, beperken verzet			+
	proces dwingend voorschrijven bevelen, druk	én	inhoud overlaten aan netwerkfactoren	netwerkfactoren beperken of staken verzet			+
		én	politieke sensitiviteit	activering, verhogen kosten niet-meedoen			+
	eenzijdig beslissen	én	benutten beleidsraam: politieke steun	beslissing en acceptatie daarvan			+
	eenzijdig beslissen	én	anticiperen op belangen: winst voor meerderheid	acceptatie besluit door netwerkfactoren			+
Inhoud en visie	inhoudelijk voorstel inhoudelijke visie, leiderschap	én	open proces	activering en verrijking	+		
		én	actieve communicatie; mobiliseren steun in politiek en interdepartementale arena	activering netwerk		+	+
	inhoudelijke visie, leiderschap	én	framing	activering, acceptatie		+	+
Fasering	tempo en druk	én	politieke sensitiviteit	activering medestanders, afhaken tegenstanders		+	+
Reductie van complexiteit	instellen projectdirectie	én	actieve steun bieden, (doen) aangaan externe contacten	dynamiek extern, later intern; verandering buitenom			+
Scheiden van beleid en uitvoering	staf vrijstellen voor analyse en ontwerp	én	experimenteren in uitvoering	complementair leren, prikkel tot voortgang proces, verwachtingen		+	+

* K= casus kwaliteitsbeleid; S= casus stadsvernieuwing; D= casus decentralisatie

Combinatie 1 – Hiërarchische sturing door ruimte te bieden

De eerste combinatie is die van hiërarchische sturing door ruimte te bieden: de focal actor besluit eenzijdig-dwingend, maar laat in het beleid veel ruimte voor de eigen invulling door de betrokken actoren. Het effect daarvan is dat de netwerkfactoren er vaak voor zullen kiezen de ruimte te benutten in plaats van zich te (blijven) verzetten: spijtminimalisatie. Als maatregelen onontkoombaar lijken, accepteren actoren ‘graag’ de optie die hun nog veel ruimte biedt. De keerzijde kan zijn dat actoren de beleidsvrijheid in de implementatie gebruiken om er een invulling aan te geven die haaks staat op de bedoelingen van de focal actor, waardoor de (officiële) beleidsdoelen niet worden bereikt. Deze combinatie komen we in de casus decentralisatie (beperkt) tegen, vooral waar het ging om het budget voor de kopkosten en de bepaling van de grondkosten. Tegelijk gold hier wat voor het hele beleid ten aanzien van de decentralisatie (en verzelfstandiging) gold: het was weliswaar gericht op de vergroting van de beslissingsvrijheid van gemeenten (respectievelijk

woningcorporaties), maar betekende ook dat de risico's voor gemeenten toenamen, terwijl zij bovendien vreesden dat de omvang van de te decentraliseren rijksmiddelen zou afnemen.

Combinatie 2 – Hiërarchische sturing inzake processen

De tweede combinatie is in zekere zin een variant op de eerste: hiërarchische sturing inzake processen, maar de inhoud wordt overgelaten aan de netwerkactoren. Het is een vorm van metasturing, waarbij de focal actor het proces eenzijdig voorschrijft, maar de probleemformulering en oplossing grotendeels aan andere partijen overlaat (Frissen, 1996:16). Een voorbeeld hiervan zien we in de epiloog van de casus decentralisatie: de Wet stedelijke vernieuwing (2000) (in combinatie met het gelijknamige investeringsbudget) schrijft gemeenten vooral procesvereisten voor en biedt hun veel ruimte voor eigen inhoudelijke invulling. Het grote voordeel is – naar inhoud – dat het Rijk zo effectief kan omgaan met lokale diversiteit. Als manier om voortgang in de besluitvorming te boeken is deze combinatie effectief, omdat verzet tegen procedures doorgaans moeilijker en ook minder goed vol te houden is dan verzet tegen de inhoud (zie ook De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:89). Actoren zullen al snel geneigd zijn akkoord te gaan met de procedure als ze de inhoud zelf kunnen blijven bepalen. Voor de bestudeerde beleidsveranderingen in de cases heeft deze combinatie echter geen aanwijsbare rol gespeeld.

De nu volgende combinaties zijn uitsluitend gebaseerd op de onderzochte cases.

Combinatie 3 – Hiërarchische sturing paren aan mogelijk revanchistisch gebruik van netwerken

Staatssecretaris Schaefer (casus stadsvernieuwing) was het meest expliciet in het geven van rechtstreekse instructies en bevelen aan het ambtelijk apparaat, waarbij hij de confrontatie niet schuwde. Uiteraard hadden de departementale ambtenaren dit schouderophalend naast zich neer kunnen leggen, vanuit de houding 'na deze bewindspersoon weer een volgende'. Toch was Schaefer succesvol in het 'mee' krijgen van de ambtelijke organisatie voor de ingrijpende beleidsverandering die hij beoogde. Een belangrijke factor daarbij was dat Schaefer over een grote politieke sensitiviteit en over invloedrijke relaties beschikte; hij was politiek behendig en wist hoe hij zaken voor elkaar kon krijgen. Het was voor ambtenaren daarom rationeel om loyaal met hem mee te werken; wie dat niet deed, riskeerde het om op een zijspoor te geraken. Door de grote steun die hij in politieke netwerken genoot, beschikte Schaefer immers over bypass-mogelijkheden, die zijn afhankelijkheid van het ambtelijk apparaat beperkten. Voor ambtenaren waren de kosten van niet-meewerken daarom hoog. Schaefer kon zijn invloedrijke relaties in politieke en uitvoeringsnetwerken als het ware revanchistisch, 'tit-for-tat'-achtig gebruiken. Minder politiek sensitieve bewindslieden zullen met een strategie

van bevelen en confronteren minder succes hebben. Schaefer maakte bovendien gebruik van de omstandigheid dat er zowel in de samenleving als bij een meerderheid in het parlement draagvlak voor zijn opvattingen bestond. Met de wetenschap van deze steun is het gemakkelijker om bevelen uit te delen (zie ook combinatie 4). Op de achtergrond schemeren hier dus de netwerkstrategieën: niet bevelen op zich, maar de combinatie met netwerkcapaciteiten en –omstandigheden bepaalt de effectiviteit van ‘command and control’.

Combinatie 4 – Hiërarchische sturing omdat het beleidsraam openstaat

Het meest uitgesproken voorbeeld van het eenzijdig opleggen van een beleidsverandering, nota bene tegen grote weerstand van de gehele beleidssector in, vinden we in de casus decentralisatie. Het was hier staatssecretaris Heerma die tot ingrijpende maatregelen besloot, waarbij hij felle en breed gedragen kritiek uit de sector trotseerde. Diverse voorgangers hadden in het verleden vergeefs getracht een aantal van die maatregelen (liberalisatie huurbeleid, forse huurverhogingen) te effectueren. Dit eenzijdige en bindend beslisten gebeurde vooral tijdens de Tussenbalans in 1991, waarbij de sector volkshuisvesting zware bezuinigingen moest incasseren. De sector, verenigd in de RAVO, had het nakijken en kwam er in de besluitvorming niet aan te pas. Dat een dergelijke hiërarchische strategie succes heeft en überhaupt mogelijk is, lijkt frontaal te botsen met de inzichten uit de bestuurskundige literatuur. Hier werden doorgaans machtige actoren uit het netwerk, goed georganiseerd en met tal van invloedrijke relaties, buitenspel gezet. Wat was hier aan de hand?

Allereerst was het niet Heerma (met zijn ambtenaren) alléén die hier (eenzijdig) besliste. Het gehele kabinet – het Ministerie van Financiën voorop, maar ook de andere beleidssectoren – was voorstander van een forse aanslag op het volkshuisvestingsbudget, met ingrijpende consequenties voor het beleid. In die zin was Heerma de uitvoerder van een kabinetsbeslissing. Geconfronteerd met zo’n breed gedragen aanval was het voor de actoren uit het volkshuisvestingsnetwerk niet eenvoudig daartegen nog effectief verzet te plegen. Anders geformuleerd: er stond een beleidsraam open. Er was politieke aandacht en steun en er waren zowel een probleemdefinitie als oplossingen voorhanden, zodat er een effectieve koppeling gemaakt kon worden.

Combinatie 5 – Hiërarchische sturing omdat er ook winst is en omdat de kernwaarden worden gerespecteerd

Bovendien – we gaan door met hetzelfde voorbeeld – is het de vraag of Heerma met zijn maatregelen nu wérkelijk de vitale belangen van de actoren in het volkshuisvestingsnetwerk schaadde. De forse huurverhogingen betekenden voor woningcorporaties weliswaar een versnelde afbraak van objectsubsidies en dus minder subsidie-inkomsten, en zij zouden ook de contacten tussen corporaties en de bewoners bepaald niet vergemakkelijken. Anderzijds

ontvingen corporaties daardoor wel meer huurinkomsten zónder dat zij zelf daarvoor door huurders verantwoordelijk konden worden gesteld; het Rijk had dat immers verordonneerd. Het verzelfstandigingsproces van corporaties werd erdoor versneld, en dat was voor corporaties ook aantrekkelijk. Gegeven de onontkoombare bezuinigingen was het resultaat voor hen nog het beste van alle kwaden. Bij verzet zouden zij deze ‘winst’ missen. De commerciële marktpartijen hadden in de RAVO al aangegeven in principe voorstander van vermindering van objectsubsidies en terugkeer naar marktconforme huren te zijn, om zo hun concurrentiepositie ten opzichte van de corporaties te versterken. De enige partij die écht (financiële) schade leed door het beleid van Heerma en de Tussenbalans in het bijzonder, waren de bewoners (huurders maar ook eigenaar-bewoners). Huurders kregen te maken met flinke huurverhogingen. Die werden wel enigszins gecompenseerd door een verhoging van de individuele huursubsidie (door Heerma tot ‘kerninstrument’ van het volkshuisvestingsbeleid verklaard), waarmee Heerma hen in hun belang tegemoet kwam. Maar dat gebeurde niet volledig, zodat de woonlasten van huurders per saldo stegen. Huurders kenden echter een beperkte organisatiegraad en hadden in de politieke en beleidsarena geen stevige positie. Met andere woorden: de eenzijdige en bindende beslissing was ook mogelijk omdat Heerma rekening hield met de vitale belangen of kernwaarden (‘core values’) van een meerderheid van de actoren in het netwerk en omdat de echte verliezers geen sterke positie hadden.

Ten slotte was de eenzijdig-hiërarchische actie mede mogelijk doordat Heerma een bijzonder consistent verhaal had (dat met de kernwaarden van alle partijen rekening hield) en achteraf veel investeerde in actieve communicatie. Heerma liet daarbij bovendien zien dat het vigerende beleid niet kon worden gehandhaafd: TINA = ‘there is no alternative’. Deze acties horen echter tot de alterneringen en komen daarom in de volgende subparagraaf aan de orde.

Kortom: een eenzijdig-bindende actie, maar wel in combinatie met brede steun van het kabinet, legitimeerbaar en uit te leggen door een consistente visie en consistent handelen, rekening houdend met de kernwaarden van de meerderheid der actoren.

7.4.3 Combinaties met inhoudelijke sturing en visie

In een klassiek-hiërarchische opvatting definieert de overheid – in casu het departement – het probleem en stelt de oplossing vast, het liefst uitgewerkt in een alomvattende inhoudelijke visie. Ook leiderschap past hierbij: de politieke en/of ambtelijke leiding heeft een inhoudelijke visie, een superieure uitweg, en draagt die met kracht uit. De kritiek vanuit de netwerkbenadering is dat een dergelijke inhoudelijk uitgewerkte visie in een netwerkcontext zal leiden tot weerstand bij de actoren in het netwerk. Zij hebben alternatieve per-

cepties en opvattingen, voelen zich daarin miskend en zullen zich tegen de voorstellen verzetten, zonodig tijdens de implementatie.

Alle drie de cases bevatten voorbeelden van ver uitgewerkte inhoudelijke visies en voorstellen. Uit de analyses in de casushoofdstukken komen vier functies van dergelijke inhoudelijke visies naar voren:

- de visie als activeerder van het netwerk;
- de visie als unvalue die bepaalde ontwikkelingen blokkeert;
- de visie als 'schone slaapster' die te zijner tijd wakker gekust kan worden;
- de visie als schild tegen bezuinigingsaanvallen.

De laatste drie vallen onder de noemer van alterneringen, de eerste onder die van combinaties.

Combinatie 6 – Inhoudelijke visie én open proces: een inhoudelijke visie activeert het netwerk, waardoor verrijking ontstaat

In de casus kwaliteitsbeleid presenteerde het ministerie een ver uitgewerkt, inhoudelijk voorstel (de Proeve 1973) en stelde dat open voor commentaar uit het veld; een combinatie van een hiërarchische, ontwerpgerichte strategie (inhoudelijke visie) en een netwerkstrategie (openstellen proces voor derden). Dat commentaar was aanzienlijk en op belangrijke punten erg kritisch. Het inhoudelijke voorstel activeerde dus het netwerk: actoren, ook actoren die zich in die tijd niet altijd actief in politieke en beleidsdiscussies mengden, kwamen in actie en lieten hun stem horen. Het is zeer de vraag of dat gebeurd zou zijn als het ministerie geen of slechts een vaag voorstel had gepubliceerd. Juist het tot in elk operationeel detail uitgewerkte plan (letterlijk tot op de vierkante centimeter) maakte dat de kritiek scherp en precies kon zijn. Daardoor werd de beleidsdiscussie inhoudelijk verrijkt en traden leereffecten op. Het vormde de basis voor de beleidsomslag in deze casus. De inhoudelijke visie diende er hier uiteindelijk niet toe om de probleemdefinitie en oplossing eenzijdig te fixeren, maar juist om discussie daarover los te maken en het netwerk daartoe te activeren.

Combinatie 7 – Visie en wilskracht én voortdurende 'bewerking' van netwerken: inhoudelijke visie en permanent relatiemanagement activeren het netwerk

Het beeld van een krachtig leider past in een klassiek-hiërarchische benadering: de leider biedt een visie, zegt waar het heen gaat, stippelt de koers uit, geeft orders en wordt gehoorzaamd. Visie en doortastend optreden worden tegenwoordig weer alom gewaardeerd. 't Hart (2000) geeft een genuanceerder beeld van leiderschap, maar ook in zijn opvatting behoren een aantal kenmerken van leiderschap wel degelijk tot de klassiek-hiërarchische benadering: het bieden van een superieure uitweg (visie) en de communicatie van wilskracht (lees: doortastend optreden, commitment, besluiten). Net als de hiervoor beschreven combinatie (inhoudelijke visie en open proces) had de

inhoudelijke visie van Schaefer op de stadsvernieuwing een activerend effect. De combinatie was echter anders: enerzijds speelden leiderschapsaspecten (wilskracht, doortastend optreden) hier een rol, anderzijds ging het om andere netwerkstrategieën. Zeker in een periode waarin twijfel bestond over doel en aanpak van de stadsvernieuwing, bood de visie die Schaefer uitdroeg, richting en houvast. Daarmee bood hij de ‘superieure uitweg’ die volgens ’t Hart (2000) hoort bij leiderschap. Her en der waren er uiteraard al medestanders in de verschillende steden, maar door zijn visie en actie zette hij de sleutelactoren in het netwerk wel in beweging. Zónder zo’n uitgesproken visie zou dat niet goed mogelijk geweest zijn: een genuanceerd verhaal laat zich veel moeilijker communiceren, zoals Schaefer’s voorganger Buck ondervond. Het hebben van een inhoudelijke visie alléén is echter onvoldoende. De strategie die Schaefer aan deze inhoudelijke visie verbond, was het actief en voortdurend bewerken van relevante netwerken. Schaefer mobiliseerde steun in het (partij)politieke en interdepartementale netwerk, waardoor er financiële middelen beschikbaar kwamen. Dat vergrootte zijn geloofwaardigheid in het uitvoeringsnetwerk, waar het geld kon worden ‘weggezet’. Schaefer bediende zich daarbij volop van ‘management by speech’, in het besef dat de beoogde verandering vooral bij partijen op het lokale niveau moest plaatsvinden. Ook het ambtelijk apparaat van het departement werd hiervoor actief ingezet. Schaefer was dus in álle netwerken tegelijkertijd activerend bezig, waardoor er zowel inhoudelijke, politieke als financiële steun werd gemobiliseerd; er ontstond momentum. Het effect van deze combinatie van strategieën was dat zij de scepsis of aarzeling bij andere netwerkactoren (met name gemeenten) tegenover de beleidsverandering verminderde en de drempel om tot actie over te gaan voor hen verlaagde.

Heerma (casus decentralisatie) was minder activistisch, vertoonde zich anders dan Schaefer niet zozeer ‘op straat’, maar committeerde zich minstens zozeer aan zijn beleidsvisie zoals verwoord in zijn nota, ook publiekelijk. Beiden hadden de moed om tegen grote weerstand in vast te houden aan hun visie. Ongetwijfeld dwongen zij met deze opstelling respect af, werden door de actoren in het netwerk geloofwaardig gevonden, wat op zich een basis voor gezag en hulpbron voor succesvolle implementatie is. Maar ook Heerma combineerde dit leiderschap met netwerkstrategieën als communicatie en het mobiliseren van politieke steun, zowel in kabinet als parlement.

Combinatie 8 – Visie én framing: inhoudelijke visie en aansprekende taal mobiliseren brede steun; inzet van symbolisch kapitaal

De leiderschapsfuncties van gemeenschapsvorming en vereenvoudiging gaan gepaard met het belang van taal. Met name Schaefer was in staat de zorgen, gevoelens en wensen – kortom de probleempceptie – van de bewoners van oude wijken te benoemen en talig te maken, en ze te vertalen naar de politieke, sectorale en departementale arena. Wie daartoe in staat is en het vermo-

gen heeft om de werkelijkheid te benoemen en die werkelijkheidsdefinitie tot de officiële te maken, beschikt – in termen van de Franse socioloog (Bourdieu, 1985) – over een groot symbolisch kapitaal. Dat heeft alles te maken met ‘framing’ en ‘reframing’ (netwerkstrategieën), maar is ook een aspect van leiderschap. Bewoners herkenden zich zowel in de taal als het beeld van hun situatie dat Schaefer schetste, en vonden zo erkenning in de politiek. De framing had zo een mobiliserend, verbindend effect. Het verschaft Schaefer bovendien een soort moreel gezag, omdat hij als het ware de stem van de bewoners was en zo een belangrijk deel van het electoraat vertegenwoordigde. Bovendien: hoezeer zijn taal ook afweek van de mores in parlement en ambtenarij, zij was wel zodanig inclusief dat het de werelden van bewoners, uitvoering en beleid/politiek verbond. In termen van Koppenjan en Klijn (2004; zie subparagraaf 2.6.1): mede dankzij dit taalgebruik nam de institutionele onzekerheid, veroorzaakt door de komst van een nieuwe actor (bewoners) met een andere institutionele achtergrond, af.

Heerma was vooral bestuurlijk georiënteerd. Dat gold zowel voor de inhoud van zijn beleid als voor de actoren met wie hij contact onderhield. Hoewel zijn beleid op onderdelen veel kritiek ondervond, werd het onderscheid tussen sturing en ordening breed onderschreven. Dit onderscheid vond zowel erkenning in de sector als in de politiek (het was weliswaar afkomstig van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, maar bedacht en uitgewerkt door drs. W.G.M. Salet die al jarenlang actief was voor de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA). Bovendien verbond Heerma zijn beleidslijn met het gedachtegoed van het CDA, dat versterking van het middenveld voorstond. Ook Heerma bediende zich dus van verbindend taalgebruik. Op de achtergrond speelde dr. ir. J. van der Schaar, auteur van Heerma's *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, hierbij een belangrijke rol; de nota bevatte een uiterst helder en consistent verhaal.

Een inhoudelijke visie die niet communiceerbaar is, zal nauwelijks effect hebben. Omgekeerd: herkenbare taal zonder inhoudelijke visie zal onvoldoende basis voor daadwerkelijke beleidsverandering zijn.

7.4.4 Combinaties met een gefaseerde aanpak

De klassiek-hiërarchische benadering beveelt een gefaseerde aanpak van het beleidsproces aan. De beleidsontwikkeling dient in duidelijk afgebakende stappen te worden doorlopen, van probleemverkenning, doelbepaling, verkenning van alternatieven, selectie en beleidsvaststelling, waarna de uitvoeringsfase begint. Na monitoring en evaluatie kan dit proces opnieuw doorlopen worden. Er bestaan talrijke varianten op deze aanpak, maar kenmerkend is en blijft de lineaire ontwikkeling in afgebakende, achtereenvolgende fasen. Een duidelijke planning van het proces hoort ook bij deze aanpak.

In de bestudeerde cases vinden we een dergelijke gefaseerde aanpak nau-

welijks terug. De ambtelijke initiatiefnemer van het beleidsproces rond de Proeve in de casus kwaliteitsbeleid had wel een planning van het (open) beleidsproces over de Proeve opgesteld, maar die werd keer op keer niet gehaald, overigens tot ergernis van diezelfde initiatiefnemer. De beleidsontwikkeling voor de stadsvernieuwing onder Schaefer kende allerm minst een bewust gefaseerde aanpak en oogde veeleer chaotisch. In het geval van decentralisatie schetste de voorbereidende ambtelijke werkgroep weliswaar een grove ontwikkeling, maar verbond daaraan geen data. Wel was de politiek-ambtelijke leiding in deze casus genoodzaakt externe verwachtingen te temperen, omdat er onvoldoende schot in de beleidsontwikkeling zat en er verstorende externe omstandigheden waren. Als in de bestudeerde beleidsprocessen wel voor een duidelijke fasering gekozen was, zou die fasering vrijwel zeker door allerhande ontwikkelingen verstoord zijn geraakt.

Combinatie 9 – Tempo en druk én politieke sensitiviteit en relaties: tempo en druk activeren medestanders, tegenstanders haken af

Aspecten van een lineaire, gefaseerde aanpak die wel in de cases te zien zijn, zijn het consequent vasthouden aan een eenmaal uitgestippelde koers (Heerma, zie hierna bij alterneringen) en de strategie van het opvoeren van druk en tempo. Dat laatste is een vorm van ‘time management’ en werd vooral door Schaefer gebezigd. Het is een hiërarchische strategie, want eenzijdig door de (politieke) leiding uitgeoefend en gepaard gaande met enige dwang. Deze strategie – het houden van druk op de ketel en zelfs het opvoeren van die druk – ontleent echter zijn effect aan de combinatie met een politieke sensitiviteit en het beschikken over en onderhouden van invloedrijke relaties (netwerkstrategie). Het effect van de combinatie was dat voorstanders van Schaefer benadering sterk geactiveerd werden. Wie dezelfde inhoudelijke overtuiging heeft en ziet dat er iemand op een invloedrijke positie zit die actie en resultaten wenst en daartoe ook het (strategisch) vermogen heeft, denkt als het ware zijn ‘winst’ snel te kunnen incasseren en is bereid er enthousiast en voortvarend aan mee te werken. Zo ontstaat een stroom van medestanders van de beoogde verandering. Op tegenstanders komen een constante druk en een hoog werktempo echter over als een irritant ‘frapper toujours’, waardoor zij in een voortdurend negatieve houding zitten en uiteindelijk afhaken, niet meer meedoen. Dit mechanisme lijkt ook in het geval van Schaefer een rol gespeeld te hebben.

7.4.5 Combinaties met reductie van complexiteit

Dat de samenleving en de overheid complex zijn en complexer worden, is inmiddels een gemeenplaats. De klassiek-hiërarchische benadering van beleid en organisatie adviseert om de complexiteit te beperken, om er zo meer grip op te krijgen. Het gaat dan om het management van onzekerheid, van zowel

cognitieve of inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004; zie hoofdstuk 2), waarbij management in dit geval op reductie neerkomt. In het beleidsproces uit zich dat door het opknippen van de beleidsontwikkeling in fasen (zie hiervoor), maar ook door het opknippen van het beleidsprobleem in deelproblemen en de toedeling daarvan aan afzonderlijke werkgroepen of personen. Het probleem wordt duidelijk afgebakend en geïsoleerd bekeken ('single issue') om het cognitief hanteerbaar te maken. Een bekende strategie bij de besluitvorming is de 'sequential attention to goals' (Cyert en March, 1963), waarbij de leiding onderwerpen niet gelijktijdig maar volgtijdelijk bespreekt en erover beslist. Ook organisatorische complexiteit dient beperkt te worden. Dat leidt tot de veelgehoorde aanbeveling om organisaties 'lean and mean' te maken, overlap van taken en verantwoordelijkheden te voorkomen (heldere verantwoordelijkheidsverdeling), bij strijd tussen afdelingen te centraliseren of te reorganiseren en eventueel voor ingewikkelde problemen afzonderlijke projectorganisaties in te stellen.

Combinatie 10 – Aparte projectorganisatie én coöptatie uitvoering: project-directie faciliteert verandering buitenom; breekijzer voor verandering

De casus stadsvernieuwing laat vele organisatorische vernieuwingen zien. Eén daarvan was de instelling van een aparte directie Stadsvernieuwing, waarin vrijwel alle taken die te maken hadden met stadsvernieuwing bijeen kwamen. Deze directie had het karakter van een projectdirectie, weliswaar met een eigen directeur en formeel ook onder de hoede van de directeur-generaal, maar in feite rechtstreeks aangestuurd door staatssecretaris Schaefer. Stadsvernieuwing was een ingewikkeld en in die tijd nauwelijks ontgonnen beleidsterrein: om die complexiteit te beheersen werd besloten er een aparte projectorganisatie voor in te richten. Feitelijk was de vorming van de directie (ook) bedoeld om Schaefer een duidelijk deel van het ministerie te 'geven' dat hij min of meer rechtstreeks kon aansturen zonder op allerlei ambtelijke tussenschakels en competentieproblemen te stuiten. Het effect was inderdaad dat Schaefer een grotere, meer directe invloed op de ambtelijke organisatie en daarmee beleidsontwikkeling kreeg. Daarmee beperkte hij zijn afhankelijkheid van de traditionele ambtelijke bureaucratie (met name van de uitvoerende HID-kantoren). De projectdirectie vormde een soort buitenboordmotor, een hulpmiddel om min of meer buiten de bestaande organisatie om veranderingen in gang te zetten. Dat lukte enerzijds door de steun die de projectorganisatie van de politieke leiding ontving, maar vooral doordat zij rechtstreekse contacten met actoren in het uitvoeringsnetwerk aanging (netwerkstrategie). Daar haalde de directie niet alleen nieuwe en relevante informatie, maar boekte zij ook successen en mobiliseerde zij steun, waardoor haar gezag binnen het departement na verloop van tijd toenam. Ook in politieke netwerken had de projectdirectie relevante contacten

(‘boundary spanning’). De combinatie van projectdirectie en coöptatie van de uitvoering was effectief in het bijdragen aan de totstandbrenging van de beoogde beleidsverandering. Een vergelijkbare combinatie werd tezelfdertijd met succes gevolgd voor het groeikernenbeleid (Faber, 1997c).

Tegelijk kende de instelling van een aparte projectdirectie ook schaduwzijden. Er ontstond overlap met de taken van de directie Woningbouw (die zich richtte op nieuwbouw buiten stadsvernieuwingsgebieden) en onduidelijkheid over de afhandeling van aangegane subsidieverplichtingen. De eenheid van (interpretatie van) subsidieregelingen was daardoor ver te zoeken. Directeur-generaal Viersen, die in 1977 aantrad toen Schaefer inmiddels verdwenen was, streefde vooral daarom naar integratie van beide directies en haalde als het ware de projectdirectie weer binnen in de bestaande lijnorganisatie. In die zin was het ook echt een projectorganisatie: van korte duur, op te heffen zodra het doel bereikt is. Maar intussen had de projectdirectie haar waarde als veranderinstrument, juist door de combinatie met de hechte contacten in de uitvoering, wel bewezen.

7.4.6 Combinaties met scheiden: afstand tot uitvoering bewaren

De klassiek-hiërarchische, ontwerpgerichte benadering adviseert om afstand te bewaren tot de uitvoering, tot de ‘waan van de dag’ die het zicht op de écht belangrijke zaken ontnemt en die beleidsmakers de details inzuigt. Beleidsontwikkeling geldt als verhevener, als superieur aan de uitvoering. Ontwerp daarom los van de uitvoeringspraktijk beleidsvoorstellen, gebaseerd op grondige analyse van het vraagstuk, systematisch verzamelde kennis en informatie en adequate beleidstheorieën, en kom met gedegen, inhoudelijke beleidsvoorstellen, luidt het advies. Stafafdelingen zijn daartoe het geëigende middel. Het aldus centraal ontworpen en vastgestelde beleid kan vervolgens aan de decentrale uitvoeringsorganisaties worden over- of (sterker nog) opgedragen (Frissen, 1996:42).

De strategieën in deze categorie liggen dicht aan tegen strategieën in de categorieën ‘inhoudelijke sturing en visie’ en ‘reductie van complexiteit’. Het gaat onder meer om het in- en vrijstellen van werkgroepen of afdelingen voor beleidsanalyse en beleidsontwikkeling, het ontwerpen van ver uitgewerkte inhoudelijke voorstellen en de opbouw van gedegen, robuuste databestanden om de analyse en de beleidsvoorstellen op te baseren. Het instellen en benutten van werkgroepen, afdelingen en commissies gebeurde in alle onderzochte cases, zelfs in de soms chaotische beleidsontwikkeling ten aanzien van de stadsvernieuwing onder Schaefer. Toch is het opvallend dat in alle cases het contact met de uitvoering op een of andere manier is onderhouden. Van een volledige scheiding van beleidsontwikkeling en uitvoering is daarom in de cases geen sprake. Mogelijk is dat kenmerkend voor het Directoraat-Generaal

van de Volkshuisvesting, dat (zeker binnen het Ministerie van VROM) van oudsher de reputatie geniet van een sterk op de uitvoering gerichte dienst, een reputatie die in discussies overigens zowel vóór als tegen de dienst wordt aangevoerd. Niettemin valt er een expliciete combinatie te onderkennen.

Combinatie 11 – Analyse en ontwerp én experimenteren in de uitvoering: analyse én experimenteren vormen prikkel tot complementair leren en procesvoortgang

De casus decentralisatie laat tot tweemaal toe een effectieve parallelschakeling zien van enerzijds het inzetten van departementale stafafdelingen en werkgroepen voor beleidsanalyse (hiërarchische strategie) en anderzijds het starten van concrete experimenten in de uitvoering (netwerkstrategie). In de eerste ronde (1977-1981) ging het ten departemente om de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen (VOP), terwijl met enkele groeikern- en stadsvernieuwingsgemeenten budgetafspraken gemaakt werden waardoor zij praktische ervaring met een gedecentraliseerde situatie (plantoetsing, budgetbeheer) konden opdoen; directeur-generaal Viersen achtte de 'tijd van de grote concepten' immers voorbij. In de tweede ronde (1982-1988) werd deze combinatie voortgezet, waarbij de interactie tussen beide strategieën bovendien georganiseerd en geformaliseerd werd. Het effect van deze combinatie(s) was dat er niet alleen binnen de afzonderlijke kringen (werkgroepen in ministerie en budgetgemeenten) geleerd werd, maar ook tussen beide. Concepten en maatregelen uit het beleidsanalytisch werk van de departementale werkgroepen konden worden ingebracht in de experimenten en zo worden getoetst aan de praktijk. Zonder dit analytisch werk, waarbij bijvoorbeeld ook nuttige inzichten uit buurlanden werden ontdekt, zouden de experimenten alléén veel minder hebben opgeleverd. Omgekeerd boden ervaringen uit de uitvoeringspraktijk bruikbare informatie voor nieuwe en praktische beleidsvoorstellen om de decentralisatie concreet en verder vorm te geven (bijvoorbeeld over normkosten). Een neveneffect was voorts dat door de betrokkenheid van alle betrokkenen scepsis tegen decentralisatie in belangrijke mate kon worden weggenomen en er steun ontstond, wat implementatie op grote(re) schaal vergemakkelijkte. De probleemperceptie was niet langer omstreden ('contested knowledge'), maar werd gedeeld ('negotiated knowledge'). Bovendien werden er door de parallelschakeling wederzijdse verwachtingen gewekt, wat bevorderend was voor de voortgang van het proces. Verder is van belang dat het ministerie niet uitsluitend met koepelorganisaties (VNG, NWR, NCIV, voluntary organizations zonder bindende bevoegdheden), maar ook rechtstreekse contacten met individuele gemeenten en corporaties onderhield, waardoor zij haar afhankelijkheid van de koepels verminderde, voeling hield met de uitvoeringspraktijk en het leereffect groter was.

Ook de casus stadsvernieuwing bevat voorbeelden van experimenten in combinatie met analyse en ontwerp (Ideeëncentrale Stadsvernieuwing, uit-

zonderingsregimes om de vier grote steden ‘mee’ te krijgen), maar vooral het ontwerpelement kwam daar niet erg uit de verf.

7.5 Alterneringen

7.5.1 Inleiding

Alternering of afwisseling is het combineren van hiërarchische en netwerkstrategieën in de tijd. De focal actor onderneemt bijvoorbeeld een hiërarchische actie, laat die een tijdje haar werk doen en bedient zich vervolgens van een strategische actie van het netwerktype. Ook de omgekeerde volgorde is mogelijk. De focal actor creëert zo een soort wisselspanning waarin hij strategische acties van beide typen beurtelings inzet. Of, met een andere metafoor uit de wereld van elektriciteit: waar bij combinaties sprake is van parallelschakeling, worden de strategische acties bij alternering in serie geschakeld.

Tabel 7.4 laat zien welke alterneringen in de cases zijn aangetroffen.

7.5.2 Alterneringen met command and control

Net als bij de combinaties geldt ook hier dat de eerste drie alterneringen uit tabel 7.3 afkomstig zijn uit de literatuur (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998:86-91; zie ook subparagraaf 2.7.3), waar ze worden gepresenteerd als mogelijkheden voor hiërarchische vormen van sturing in netwerken.

Alternering 1 – Hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is

De eerste vorm van alternering is hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is: de focal actor is er via netwerkstrategieën van overleg en onderhandeling in geslaagd een meerderheid tot voorstander van een maatregel te maken. Hij maakt vervolgens gebruik van ‘command and control’ om, gesteund door de meerderheid, de maatregel eenzijdig-dwingend aan allen – dus ook de minderheid die het er niet mee eens is – op te leggen. Een variant hierop kunnen we zien aan het eind van de casus decentralisatie, bij de bruterij. De politiek-ambtelijke leiding van VROM (staatssecretaris Heerma en zijn ambtelijke staf) was erin geslaagd een ruime meerderheid van de woningcorporaties achter het bruteringsakkoord te krijgen. Er was weliswaar een protesterende minderheid, maar de bruteringswet werd niettemin door kabinet en vervolgens Kamer geloodst, en ‘eenzijdig’ aan de corporatiesector opgelegd.

Alternering 2 – Hiërarchische sturing omdat coöperatie is mislukt

Bij de tweede vorm van alternering gaat het om hiërarchische sturing omdat en nadat coöperatie is mislukt. Eerst geeft de focal actor de netwerkpartijen

Tabel 7.4 Hiërarchische strategieën en netwerkstrategieën in de cases: alterneringen

	Hiërarchische strategie		Netwerkstrategie	Effect van alternering	^{*)} K	S	D
Command and control	eenzijdig beslissen	én/	verwerven steun	meerderheid voor,			+
		na	meerderheid	overige gedwongen			
	eenzijdig beslissen	én/	vooraf ruimte voor	legitimatie, acceptatie			+
		na	coöperatie; beslis na	eenzijdig besluit			
	dreigen met eenzijdig besluit	én	ruimte bieden voor coöperatie	mislukken coöperatie			
	groots aankondigen	én	koppelen aan politieke stroom; combinatie analyse en leren	stimuleert actoren tot coöperatie, aanjagen agendering, steun en dynamiek			+
Inhoud en visie	inhoudelijke visie (als 'unvalue')	én	time management: 'wait and see'	afsnijden oude beleidslijn, maar voorkomen vroegtijdige 'closure'	+		
	inhoudelijke visie (als schone slaapster)	én	gevoel voor framing en timing: afwachten en activeren	effectieve koppeling en benutting beleidsraam		+	
	inhoudelijke visie (als schild)	én	framing, onderhandelen, package deal	kanaliseren			+
			bezuinigingsaanvallen; benutting beleidsraam				
Reductie van complexiteit	scheiding en vereenvoudiging	én	grilligheid benutten (ruimte voor emergente ontwikkelingen en leren, blijven sonderen)	voortgang, dynamiek, leren	+		+

* K= casus kwaliteitsbeleid; S= casus stadsvernieuwing; D= casus decentralisatie

de ruimte om via overleg en onderhandeling tot afspraken te komen. Als dat mislukt, kan hij zijn toevlucht nemen tot het eenzijdig opleggen van een maatregel, waarbij het mislukken van de netwerkstrategieën (coöperatie) als legitimatie geldt. Hoewel hier elders volop voorbeelden van bestaan, komen we deze vorm van alternering in de drie onderzochte cases niet tegen. Hooguit valt de stelling te betrekken dat staatssecretaris Heerma (met achter hem het gehele kabinet) in de casus decentralisatie vond dat de sector volkshuisvesting lang genoeg de tijd had gehad om zélf financieel orde op zaken te stellen en te bezuinigen en er daarom eind jaren tachtig toe overging eenzijdig-dwingend forse bezuinigingen aan de sector op te leggen (zie in dit verband ook combinatie 4 over het benutten van een beleidsraam). Iets dergelijks kan worden gezegd over de beslissing van de politiek-ambtelijke leiding om de contingenten, in casu de investeringsbudgetten (leningen en object-subsidies), voortaan te verdelen op basis van het landelijk bouwprogramma en vaste verdeelsleutels, die weer in belangrijke mate waren gebaseerd op de 'objectieve' behoefte- en kwaliteitsgegevens uit respectievelijk het Woningbehoefteonderzoek (WBO) en de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR). Daar-

mee maakte zij in 1992 een einde aan jarenlange discussies over de zogenaamde 'opgaande lijn' in de plannings- en programmeringscyclus, waarbij gemeenten en provincies hun plannen en prognoses moesten indienen. In de strijd om zoveel mogelijk contingent en budget leidde dat tot strategisch majoreergedrag en langdurige onderhandelingen. Toen dat jarenlang zo bleef en coöperatie als het ware mislukte, besloot de politiek-ambtelijke leiding tot een ander verdeelsysteem met slechts beperkte inbreng van provincies en gemeenten (Koffijberg, 1997c:23-24).

Alternering 3 – Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie

De derde variant van alternering is die van hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie: de focal actor dreigt netwerkactoren met een eenzijdig dwingende maatregel, maar laat hun vervolgens enige tijd de ruimte om via coöperatie (overleg en onderhandeling) tot een besluit te komen. Staatssecretaris Remkes bediende zich van deze variant in de kwestie van de positie en handelingsvrijheid van woningcorporaties. In een bijeenkomst met corporatiedirecteuren ter voorbereiding van Remkes' integrale beleidsnota (*Nota Mensen, Wensen, Wonen*) werd hem gevraagd waar zijn voorkeur naar uitging als puntje bij paaltje kwam: ondernemingsvrijheid of beperking van het speelveld tot de sociale taak in enge zin (huisvesting doelgroep). Bewust gaf Remkes het signaal vooralsnog voorkeur te hebben voor dat laatste: 'terug in het hok'. Het effect daarvan was enerzijds dat er veel commotie in corporatieland ontstond, maar anderzijds dat de corporatiesector vervolgens nog actiever op zoek ging naar methoden van zelfregulering, gedragscodes en visitatie. Remkes dreigde zo met een eenzijdig besluit om het netwerk te activeren en de zelfregulering aan te jagen.

In de onderzochte cases zelf zijn er echter geen duidelijke voorbeelden van deze variant te vinden.

Alternering 4 – Hiërarchische sturing als (risicovol) agendamangement

Een vierde variant van alternering waarbij een hiërarchische strategie in de categorie 'command and control' wordt afgewisseld met netwerkacties, leunt tegen leiderschap aan: het ex cathedra aankondigen van een grote verandering. Zowel Schaefer in de casus stadsvernieuwing als directeur-generaal Viersen in de casus decentralisatie bedienden zich van deze actie. De analyse van de cases maakt duidelijk dat het luid en duidelijk aankondigen van verandering op zichzelf veruit onvoldoende is om actoren in het netwerk (en ook binnen het ambtelijk apparaat) tot loyale medewerkers aan die verandering te maken. Zonder aanvullende acties is dat onmogelijk. Bovendien is deze strategie risicovol: de leider wekt verwachtingen, maar als hij die niet waarmaakt kan dat zijn positie en verdere carrière behoorlijk schaden. De beoogde commerciële televisiezender Sport 7 is daarvan een goed voorbeeld. De zin waarmee de KNVB-voorzitter Staatsen in 1996 het initiatief aankondigde, is haast

spreekwoordelijk geworden: “Wij gaan iets nieuws doen, iets wat nog niet eerder in Nederland vertoond is”. Het initiatief mislukte jammerlijk, vooral omdat Staatsen en zijn medewerkers zich onvoldoende rekenschap gaven van het netwerkarakter van de context waarin zij opereerden en de strategieën die de andere partijen daarin volgden (De Bruijn, Ten Heuvelhof en Kuit, 1999). Dat was anders in de cases stadsvernieuwing en decentralisatie, waarin wél met succes een verandering tot stand is gebracht, niet in het minst dankzij het effectief volgen van netwerkstrategieën. Het gaat dan om combinaties, maar in het geval van decentralisatie speelde ook de factor tijd mee en was – analytisch gezien – sprake van alternering. Directeur-generaal Viersen kondigde in de demissionaire periode van het kabinet-Den Uyl in een publieke rede aan dat het ministerie voornemens had tot vergaande decentralisatie van de volkshuisvesting. Dat was succesvol omdat er even later een uitstekende koppeling met de politieke stroom mogelijk was (netwerkstrategie): decentralisatie was een belangrijk thema in de regeringsverklaring van het volgende kabinet (Van Agt I). Viersen anticepeerde daarop. Het effect was dat er in de sector en vooral in de politieke arena dynamiek ontstond: decentralisatie van de volkshuisvesting kwam op de politieke agenda en er werden externe verwachtingen gewekt. Vervolgens móest het ministerie (en opvolgende bewindslieden) er ook daadwerkelijk mee aan de slag. Viersen liet als het ware de tijd haar werk doen. Daarná konden netwerkstrategieën en combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën worden ingezet om de decentralisatie daadwerkelijk handen en voeten te geven. (Dat die feitelijk al eerder waren ingezet doet niet af aan de omstandigheid dat hier in analytische zin toch van alternering sprake was.) De politiek-ambtelijke leiding was na enkele jaren genoodzaakt om de verwachtingen die door Viersen waren gewekt, te temperen; de decentralisatie liet zich toch niet zo gemakkelijk realiseren en stuitte her en der op forse weerstand. Maar intussen was een weg terug zonder gezichtsverlies voor het ministerie en zijn bewindslieden niet meer mogelijk.

De functie van het groots aankondigen van verandering ligt al met al vooral in het agenderen: het ter discussie stellen van de status quo, het mobiliseren van aandacht (in ambtenarij, sector en politiek) en het verwerven van steun om een verandering in gang te zetten.

7.5.3 Alterneringen met inhoudelijke sturing en visie

In de subparagraaf over combinaties gaven we al aan dat uit de analyses in de casushoofdstukken vier functies van dergelijke inhoudelijke visies naar voren komen:

- de visie als activeerder van het netwerk;
- de visie als unvalue die bepaalde ontwikkelingen blokkeert;
- de visie als ‘schone slaapster’ die te zijner tijd wakker gekust kan worden;
- de visie als schild tegen bezuinigingsaanvallen.

De eerste functie betrof een combinatie, bij de overige drie wordt de inhoudelijke visie afgewisseld of gealterneerd met netwerkstrategieën.

Alternering 5 – Open proces > Inhoudelijke visie én ‘keep options open’: een visie blokkeert bepaalde beleidsontwikkelingen: de visie als unvalue

Soms weet een actor beter wat hij niet wil dan wat hij wel wil. In dat geval heeft een visie het karakter van een ‘unvalue’: een duidelijke opvatting over wat (inhoudelijk) ongewenst is.¹ Deze functie van een visie komt naar voren in de casus kwaliteitsbeleid. De discussie en strijd over de Proeve had de focal actor – in dit geval vooral de ambtelijke leiding van het departement – tot de overtuiging gebracht dat voortgaan op de oude beleidslijn onwenselijk was. Tegelijk was het tot dan toe gepresenteerde beleidsalternatief onvoldoende operationeel en werd er aan de waarde ervan getwijfeld. De nieuwe directeur Onderzoek bij het DGVH (Hoelen) formuleerde dat nog krachtiger door de opvatting dat er niets aan de voorschriften mocht worden toegevoegd tenzij het zijn meerwaarde kon bewijzen. Door deze visie op wat men niet wilde, werd zowel de bestaande strategie (stimulering woningkwaliteit door verhoging van de normen) als het beleidsalternatief (stimulering woningkwaliteit door verandering van het type normen) de pas afgesneden. Na de netwerkstrategieën van open proces en ruimte voor bureaupolitiek (die geen overtuigend beleidsalternatief hadden opgeleverd), deed de visie op wat men niet wilde haar werk (hiërarchisch), waarna de focal actor koos voor de netwerkstrategie van afwachten en opties openhouden (‘wait and see’, ‘keep options open’).

Alternering 6 – Inhoudelijke visie én koppeling: een visie die geactiveerd kan worden als de tijd rijp is: de visie als schone slaapster

In de casus kwaliteitsbeleid presenteerde dezelfde directeur Onderzoek bovendien al vrij snel op hoofdlijnen een geheel andere visie op het gewenste kwaliteitsbeleid. Hij koos voor een volstrekt ander uitgangspunt: de overheid diende zich naar zijn mening terughoudend op te stellen en zich te beperken tot het stellen van minimale eisen. Anno 1976 had die visie nog geen direct sturende werking. Maar het beleidsraam ging open bij de kabinetsformatie in 1982, toen deregulering als één van de ‘grote operaties’ tot speerpunt van kabinetsbeleid werd gemaakt en de deregulering van de (woning)bouwregelgeving stevig op de agenda werd geplaatst. De al langer bestaande visie werd hierbij, als ware zij een schone slaapster, ‘wakker gekust’. Vervolgens kon worden gewerkt aan de operationalisering ervan, die uiteindelijk heeft geresulteerd in het Bouwbesluit (1992). Het is een illustratie van het stromenmodel, waarbij de visie behoorde tot de stroom van oplossingen, in afwachting van het moment waarop probleemdefinitie en politieke aandacht gunstig samenkwamen en de oplossing daaraan gekoppeld kon worden. De hiërarchische strategie van het formuleren van een inhoudelijke visie werd hier gealterneerd met de netwerkstrategie van koppeling op het moment dat de tijd daarvoor rijp was.

Alternering 7 – Inhoudelijke visie én onderhandeling: een visie helpt bezuinigingsaanvallen effectief te kanaliseren: de visie als schild

In de tweede helft van de jaren tachtig stond de sector volkshuisvesting – het Ministerie van VROM in het bijzonder – onder grote externe druk, mede door de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies. De politiek (parlement, kabinet), het Ministerie van Financiën en de politieke en ambtelijke top van de andere departementen aasden op de omvangrijke financiële middelen die het Rijk jaarlijks aan volkshuisvesting uitgaf. In die omstandigheden besloot Heerma een integrale beleidsnota uit te brengen. Hoewel er binnen het volkshuisvestingsnetwerk de nodige kritiek op de nota bestond, waren alle partijen in de sector het erover eens dat zo'n omvattende en consistente visie een effectief wapen zou zijn om te verwachten toekomstige bezuinigingen te kunnen mitigeren (RAVO, 1989:1). De nota heeft deze functie ook daadwerkelijk vervuld. Dat bleek vooral tijdens de Tussenbalans, de grote bezuinigingsoperatie van 1991, twee jaar na de vaststelling van de nota. De nota was toen hét richtsnoer voor Heerma en zijn ambtenaren in de heftige interdepartementale onderhandelingen. Forse bezuinigingen konden zij niet voorkomen, maar zij konden die wel verminderen en – bovenal – zó vormgeven of kanaliseren dat zij de beleidslijnen uit de nota niet doorkruisten maar zelfs versnelden (Faber, 1997b). De hiërarchische strategie (inhoudelijke visie) werd gealterneerd met de netwerkstrategie van onderhandelen en steun verwerven in het kabinet.

Kortom: een inhoudelijke, soms ver uitgewerkte visie kan een belangrijke rol spelen bij het tot stand brengen van ingrijpende beleidsveranderingen. Dat gebeurt in een netwerkcontext echter niet (althans, de cases geven daar toe geen aanleiding) op de klassiek-hiërarchische manier, waarin de leiding c.q. de overheid een visie opstelt die vervolgens con amore wordt uitgevoerd door de andere actoren in het netwerk. Het uitbrengen of verkondigen van een inhoudelijke visie kan – mits goed gedoseerd en gecombineerd of gealterneerd met netwerkstrategieën – wel een effectieve strategie zijn als de focal actor het netwerk wil activeren, dynamiek wil creëren of het netwerk tegen aanvallen van buiten wil wapenen. En zelfs als een inhoudelijke visie op wat men wil ontbreekt, kan een visie op wat men in elk geval níet wil, ook behulpzaam zijn.

7.5.4 Alterneringen met reductie van complexiteit

De netwerkbenadering bepleit behoud of zelfs vergroting van complexiteit om besluitvorming en voortgang van beleidsprocessen in een netwerkcontext mogelijk te maken. Alleen dan is het proces voldoende rijk om zodanige package deals aan oplossingen te maken, dat alle actoren er iets van hun gading in kunnen vinden. Dat staat haaks op de klassiek-hiërarchische benadering, die juist het afbakenen, op- en toedelen van beleidsproblemen voorstaat, om het probleem cognitief en organisatorisch beheersbaar te maken.

Alternering 8 – Vereenvoudiging én het benutten van grilligheid: scheiding en vereenvoudiging maken voortgang mogelijk

In alle drie de cases vinden we voorbeelden van taakafbakening en -verdeling. Dat is logisch, want het vormt een basisbeginsel van organiseren (Lammers 1983:27-29). De casus decentralisatie laat echter een duidelijk geval van alternering zien. In deze casus koos de voorbereidende ambtelijke werkgroep al snel voor een taakverdeling, organisatorisch vertaald in vijf werkgroepen. Maar bij dat alles behield ze aanvankelijk de ambitie om de problematiek integraal, in volle omvang aan te pakken. Toen dat echter te ingewikkeld bleek, koos de ambtelijke leiding voor de aandacht in de beleidsontwikkeling te concentreren op één spoor – de decentralisatie van subsidies voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen – en de andere financieringscategorieën vooralsnog te laten rusten. Deze vereenvoudiging en concentratie van aandacht maakten voortgang mogelijk: er ontstonden budgetafspraken en later zogenaamde investeringsbudgetten voor speciaal deze financieringscategorie. Interessant is dat enige tijd later de aandacht naar andere categorieën verschoof, wat op zijn beurt opnieuw voortgang mogelijk maakte. In een latere ronde werd bij de voorbereiding van een nieuwe subsidieregelingen voor woningverbetering de ontdekking gedaan van de netto contante waarde methode, die het voertuig bleek te zijn waarmee het ministerie zich kon ontdoen van de nauwelijks budgetteerbare jaarlijkse bijdragen. Van dit leereffect werd geprofiteerd: het werd vervolgens toegepast op de subsidies voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen, wat de verdergaande decentralisatie in de vorm van het BWS 1992 mogelijk maakte. Er was aldus een soort haasje-overeffect, waarbij de deeltrajecten elkaar als het ware om beurten inhaalden en voortbouwden op elkaars leerresultaten. De klassiek-hiërarchische strategie van afbakening en vereenvoudiging werd hier afgewisseld met de netwerkstrategie van het benutten van grilligheid (emergente ontwikkelingen en leereffecten).

De casus kwaliteitsbeleid bevat een ingewikkelder voorbeeld van deze vorm van alternering. In deze casus was een van de kritiekpunten van externe critici op de besluitvorming rond de Proeve dat de complexiteit van het vraagstuk door het ministerie onvoldoende onderkend werd. Met de complexiteit doelden zij vooral op de samenhang tussen de technische voorschriften (V&W), de toetsingsprijsmethodiek en het subsidiestelsel waarvan de voorschriften deel uitmaakten. Juist die samenhang had belangrijke effecten op het ontwerp van woningen en de vrijheid die ontwerpers daarbij hadden. De kritiek luidde dat die samenhang onvoldoende werd doorgrond en dat de besluitvorming teveel over de afzonderlijke onderdelen en te weinig over de samenhang ging. Op de achtergrond speelde hier dat de kwaliteitsvoorschriften vooral tot het domein van technici behoorden (voor niet-technici nauwelijks te doorgronden, althans zij waagden zich daar nauwelijks aan), terwijl het toetsen van kosten, respectievelijk het subsidiebeleid het terrein van eco-

nomen was; een botsing van disciplinaire achtergronden. Slechts enkelen (binnen en buiten het ministerie) waren in staat beide werelden te verbinden en de samenhang te zien. Er was wel enige ambitie om de complexiteit te behouden, maar dat bleek bijzonder moeilijk. Anderzijds: deze ‘verkaveling’ (tussen technische voorschriften en subsidiebeleid) maakte ook voortgang mogelijk. Beide onderdelen kenden in zekere zin hun eigen besluitvormings-traject. In 1975 móest een beslissing genomen worden over de subsidiemaatstaf, omdat de bewindsliden in dat jaar de nieuwe subsidieregelingen van kracht wilden laten worden. Er viel ook een beslissing (handhaving bestaande maatstaf), en in het kielzog daarvan werd ook besloten tot handhaving van de bestaande woontechnische voorschriften. In die zin was er sprake van gekoppelde besluitvorming. Al met al had de besluitvorming over de Proeve het karakter van een ‘sequential attention to goals’ in die zin dat er over de onderdelen van de Proeve afzonderlijk en volgtijdelijk werd besloten. Het is de vraag hoe lang de besluitvorming nog geduurd zou hebben (negatief geformuleerd: voortgesukkeld zou zijn), als men was blijven proberen tot een alomvattende analyse en oplossing te komen; het beleidsproces had mede om die reden al veel langer geduurd dan vooraf gedacht. De getroffen beslissing was vanuit inhoudelijk oogpunt misschien niet de best denkbare, maar er gebeurde wèl wat, er werd voortgang geboekt. Ondertussen kregen andere ontwikkelingen de tijd en kans om te rijpen tot mogelijkheden voor ingrijpender beleidsverandering (benutten grilligheid).

De cases laten dus zien dat het bewust of onbewust vereenvoudigen van ingewikkelde vraagstukken – door toedeling aan afzonderlijke groepen, scheiding van besluitvormingstrajecten of concentratie op enkele aspecten – soms mogelijkheden biedt om voortgang te boeken, zowel naar proces als naar inhoud. Er ontstaat zo vaak ruimte om te leren. De keerzijde is dat er – tijdelijk of in het ergste geval langdurig – situaties kunnen ontstaan die inhoudelijk gezien suboptimaal zijn.

7.6 Frontstage en backstage

7.6.1 Inleiding

Het derde type mengvorm van hiërarchische en netwerkstrategieën is er een waarbij naar buiten toe het beeld wordt geschetst dat het beleid langs klassiek-hiërarchische weg tot stand is gebracht, terwijl er achter de schermen wel degelijk allerhande netwerkstrategieën zijn gevoerd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993:91, 106; Buchanan en Boddy, 1992; Goffman, 1959). De openbare sfeer, de ‘public performance’, kent een rationaliteit die afwijkt van wat er in de beslotenheid van het netwerk of het overleg tussen netwerkpartijen gebeurt. In de openbare sfeer vindt immers beeldvorming plaats; de aandacht van de

media is erop gericht, partijen treden er in de schijnwerpers. Voor de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie – is het vaak rationeel en functioneel om in het openbaar, in de ‘public performance’, het beeld te schetsen van leiderschap, visie, krachtdadige besluitvorming en een doorwrochte analyse en onderbouwing van het gekozen beleidsalternatief. Voor de politieke leiding geldt daarbij een andere dynamiek dan voor de ambtelijke leiding. Het is vooral de politieke leiding van een ministerie die in de openbaarheid treedt en die in de Kamer en – via de media – voor het electoraat moet ‘scoren’. De prikkel om zich frontstage, in de ‘public performance’, van het vocabulaire van hiërarchische strategieën te bedienen is daarom waarschijnlijk sterker voor de politieke dan voor de ambtelijke leiding van het ministerie. Daarbij komt, dat de ambtelijke leiders doorgaans langer op hun post zitten dan bewindslieden. Zij hebben daarom waarschijnlijk meer belang bij een goede, duurzame relatie met de actoren van het beleidsnetwerk dan bewindslieden, en zullen minder snel dan hen van klassiek-hiërarchische strategieën gebruik maken. Ook een taakverdeling, waarbij de politieke leiding meer een confronterende, klassiek-hiërarchische houding jegens het sectornetwerk aanneemt (‘frontstage’) en de ambtelijke leiding een meer coöperatieve houding (‘backstage’), past hierbij goed (januskoprelatie; De Bruijn en ten Heuvelhof, 1993:87).

Anderzijds kan het óók rationeel zijn om in de ‘public performance’ juist het vocabulaire van netwerkstrategieën te gebruiken. Door te benadrukken dat ze naar alle partijen heeft geluisterd, dat ze goed overleg heeft gevoerd of dat haar voorstellen op de steun van actoren in het (uitvoerings)netwerk kunnen rekenen, kan de politiek-ambtelijke leiding de kans op aanvaarding door parlement en burgers soms aanzienlijk vergroten. Het hangt van de specifieke context af of frontstage een klassiek-hiërarchische dan wel een netwerkstrategie functioneel is.

Tabel 7.5 geeft een overzicht van de hiërarchie-frontstage/netwerk-backstage-mengvormen die we in de cases tegenkomen. Ook hier zijn zij gerangschikt volgens de categorieën van de hiërarchische benadering.

7.6.2 Frontstage command and control, backstage netwerk

Frontstage/backstage 1 – Groots aankondigen frontstage, overleg en onderhandeling backstage

Dat het eenzijdig en groots aankondigen van een beleidsverandering in een netwerkcontext niet zonder risico's is, bespraken we hiervoor al onder alterneringen, met Sport 7 als afschrikwekkend voorbeeld. In alle drie de cases heeft de focal actor de beoogde beleidsverandering vooraf publiekelijk aangekondigd, soms meer (cases stadsvernieuwing en decentralisatie), soms minder (casus kwaliteit) groots. In het geval van decentralisatie ging het vooral om alternering, niet zozeer om een vorm van frontstage/backstage. Dat was

Tabel 7.5 Hiërarchische strategieën en netwerkstrategieën in de cases: hiërarchie 'frontstage', netwerk 'backstage'

	Frontstage: hiërarchische strategie		Backstage: netwerkstrategie	Effect van frontstage/ backstage	^{*)} K	S	D
Command and control	groots aankondigen ex cathedra	én	onderhandeling met uitvoering, coöptatie; bypasses eigen organisatie	agendering frontstage, officiële politieke agenda en beleids- agenda		+	+
	formele relaties (januskop)	én	informeel overleg en onderhandelen	aftasten, sonderen, vrijuit denken		+	+
	rechtstreekse instructie	én	organisatorische bypasses	signaal ernst veran- dering; tegelijk voor échte verandering meer nodig		+	
	politiek beslist	én	ambtenaren doen het werk	legitimatie/acceptatie in Tweede Kamer	+		+
Inhoud en visie	presenteer heldere visie	én	koppelen aan issue met attentiewaarde	politiek statement, symboliek; dynamiek in beleidsproces		+	
	inhoudelijke visie	én	alternering visie en onderhandelen	legitimatie/acceptatie in Tweede Kamer en sector			+
Fasering	presentatie als geordend project met stapsgewijze besluitvorming	én	benutten van grilligheid, leren, bureaupolitiek, coalitievorming en strijd	legitimiteit/acceptatie in Tweede Kamer/sector; effectiviteit groter door netwerk backstage	+		+
Scheiden van beleid en uitvoering	presenteer maatregelen als 'invented here'	én	verhef innovaties uit uitvoering tot beleid	bewindspersoon/partij kan politiek scoren			

* K= casus kwaliteitsbeleid; S= casus stadsvernieuwing; D= casus decentralisatie

anders in de casus stadsvernieuwing. Staatssecretaris Schaefer kondigde in het openbaar, zelfs al voor hij staatssecretaris werd, een grootse verandering van het stadsvernieuwingsbeleid aan. Dat was frontstage, in de politiek en in de media, ook functioneel: zijn partij, de coalitie, het electoraat en in het bijzonder de bewoners in de oude wijken verwachtten dat ook van hem. Backstage ging hij echter meteen het overleg en de onderhandeling met netwerkpartijen aan, gemeenten voorop. Anderzijds was het al snel (ook) functioneel om frontstage, in de beeldvorming, eveneens netwerkstrategieën te gebruiken.

Frontstage/backstage 2 – Formele relaties frontstage, informele relaties backstage

Het kan functioneel zijn om in de public performance het beeld te schetsen dat het ministerie formele, top-downrelaties met actoren in het netwerk onderhoudt: het Rijk beslist, andere actoren hebben maar te volgen. In werkelijkheid overlegt en onderhandelt het ministerie volop en zijn er tal van infor-

mele contacten. Ook hier gaat het om een januskoprelatie. Een voorbeeld daarvan treffen we aan in de casus stadsvernieuwing, heel concreet rond de subsidiëring van het 'aangekocht bezit'. Rotterdam had op grote schaal oude particuliere woningen aangekocht in de hoop en verwachting dat het Rijk de kosten van de aankoopactie en de daarop volgende verbetering in belangrijke mate zou vergoeden met het financiële regime dat gold voor woningwetwoningen. De gemeente onderhandelde hierover volop met het ministerie, maar hield de onderhandelingen bewust informeel om te voorkomen dat het Rijk officieel 'nee' zou zeggen. Het initiatief lag hier weliswaar bij de gemeente, maar het is duidelijk dat dit informele overleg backstage ook het Rijk mogelijkheden bood om mogelijkheden en risico's af te tasten en om te onderhandelen. Bij formeel overleg over dit onderwerp zouden er eerder kamervragen zijn gesteld en zou de bewindsman sneller tot formele standpuntbepaling en besluitvorming zijn gedwongen. Overigens besloot Schaefer uiteindelijk – na alle informeel overleg – tot een formeel 'nee'. In plaats daarvan ontstond een andere financiële regeling.

Frontstage/backstage 3 – Rechtstreekse bevelen frontstage, organisatorische bypasses backstage

De HID-kantoren waren traditioneel de 'oren en ogen' van de politiek-ambtelijke leiding in het veld. Begin jaren zeventig beoordeelden zij stadsvernieuwingsplannen van gemeenten (sanering en reconstructie) op een manier die niet spoorde met de opvattingen van staatssecretaris Schaefer. Vrijwel direct na zijn aantreden vaardigde Schaefer aanvullende beoordelingsinstructies uit aan de HID's, die hun opdroegen te letten op belangen van bewoners en mogelijkheden van verbetering in plaats van sloop. Tegelijk creëerde hij eveneens vrijwel direct de functie van stadsvernieuwingsconsulenten, die óók 'oog en oor' moesten zijn en buiten de bestaande lijn om aan Schaefer en de projectdirectie Stadsvernieuwing zouden rapporteren. Schaefer had weinig vertrouwen in de veranderingsbereidheid (op korte termijn) van de bestaande lijnorganisatie. Zijn rechtstreekse instructies aan de HID-kantoren waren daarom vooral 'voor de vorm' en om het signaal te geven dat er een andere wind zou gaan waaien (frontstage). In werkelijkheid (backstage) koos Schaefer voor netwerkstrategieën als organisatorische bypasses en eigen rechtstreekse contacten met gemeenten en bewoners om de verandering die hij beoogde, van de grond te krijgen.

Frontstage/backstage 4 – Politieke besluitvorming frontstage, ambtelijke beleidsvorming backstage

De klassiek-hiërarchische benadering wordt in belangrijke mate gevoed door het leerstuk van het politiek primaat: de politiek bepaalt, ambtenaren beperken zich tot de voorbereiding en uitvoering van de politieke besluitvorming. Gegeven dit leerstuk is het functioneel op in het openbaar het beeld te schep-

pen dat belangrijke beslissingen niet door ambtenaren, maar door bewindslieden worden genomen. Dat verhoogt de legitimatie van genomen besluiten. Het is echter overbekend dat ambtenaren vaak grote invloed hebben op die besluitvorming dan wel de eigenlijke beslissingen nemen.

De casus kwaliteitsbeleid valt op door de uitzonderlijk geringe bemoeienis van de achtereenvolgende bewindslieden met de beleidsontwikkeling. Niettemin werd de besluitvorming naar aanleiding van de Proeve, met als voorlopig resultaat de Voorschriften en Wenken 1976 – gepresenteerd als een beslissing van de bewindslieden. De besluitvorming was echter vrijwel geheel een aangelegenheid van de ambtelijke leiding, na inbreng van actoren uit het sector-netwerk. Kortom: frontstage beslist de politiek, backstage vond de besluitvorming de facto in ambtelijke kring plaats.

7.6.3 Frontstage inhoud en visie, backstage netwerk

Frontstage/backstage 5 – Inhoudelijke visie frontstage, consultatie en ruimte bieden backstage

In de casus kwaliteitsbeleid koppelde minister Van Dam de kwestie van de kwaliteitsvoorschriften aan het thema ‘betaalbaarheid/goedkoper bouwen’ dat op dat moment een hoge politieke attentiewaarde had. Dat was een kwestie van ‘reframing’, waarbij de kwaliteitsvoorschriften van het Rijk (de V&W) afgeschilderd werden als (sterk) kostenverhogend. Frontstage, in politiek en media, had Van Dam zo een goede presentatie in de vorm van een inhoudelijke visie: afschaffing van de voorschriften (eenzijdig te beslissen) zou de nieuwbouw betaalbaarder maken. Backstage bediende de politiek-ambtelijke leiding zich echter van enkele netwerkstrategieën. Ten eerste vond een snelle consultatie van het netwerk plaats om te zien of er weerstand tegen afschaffing bestond. Ten tweede werden de voorschriften slechts gedeeltelijk en ook nog gefaseerd afgeschaft; er werd, met andere woorden, ruimte geboden en de verandering bleek in feite weinig ingrijpend. Ook waren er inmiddels andere instrumenten in werking gesteld om de weerstand tegen afschaffing in het netwerk te reduceren. Niettemin ontstond in bredere kring het beeld dat de V&W waren afgeschaft en dat Van Dam iets aan het probleem van de stijgende bouwkosten had gedaan. Het feitelijke effect van deze frontstage/backstage-mengvorm voor het beleidsproces was dat er beweging en dynamiek in het proces ontstond. Korte tijd later, in het regeerakkoord van het daaropvolgende kabinet, werd een meer radicale deregulering als voornemen opgenomen.

Frontstage/backstage 6 – Inhoudelijke visie frontstage, onderhandeling backstage

De Tussenbalans van 1991 (casus decentralisatie) leverde de sector volkshuisvesting als geheel een aantal pijnlijke maatregelen op. Hiervoor zagen we dat daarbij sprake was van een alternering van een klassiek-hiërarchische strate-

gie (inhoudelijke visie in de vorm van een integrale nota) en netwerkstrategieën als onderhandelen en steun verwerven binnen het kabinet. Dat gebeurde vrijwel letterlijk backstage, want de besluitvorming in het kader van de Tussenbalans was voor buitenstaanders, en zeker voor de partijen uit het volkshuisvestingsnetwerk, bepaald niet toegankelijk. Staatssecretaris Heerma hechtte er sterk aan de reden en logica van de bezuinigingsmaatregelen actief en expliciet voor het voetlicht van zowel de Tweede Kamer (via een aparte brief) als de partijen in de sector (via een aparte uitgave van het voorlichtingsblad van het ministerie) te brengen. Zo kon hij zijn verhaal doen en de maatregelen verantwoorden in het licht van de integrale beleidsnota die hij twee jaar eerder had opgesteld en die door de Kamer was aanvaard. In het openbaar presenteerde de politiek-ambtelijke leiding de maatregelen als rationeel, als ondersteuning van een weldoordachte, logische beleidslijn. Backstage deden Heerma en zijn staf er ook feitelijk alles aan om een logische en consistente koers te volgen op grond van de eerder opgestelde nota (hiërarchie), maar moesten zij zich in de felle onderhandelingsstrijd wel van allerhande netwerkstrategieën bedienen. Mede door de actieve frontstagepresentatie (zo was ook Heerma's eigen overtuiging) zijn de maatregelen vrijwel ongeschonden door de Kamer gekomen; de sectorpartijen sputterden wel, maar boden geen effectieve weerstand.

7.6.4 Frontstage gefaseerde aanpak, backstage netwerk

Frontstage/backstage 7 – Fasering en ordening frontstage, benutting grilligheid en tolerantie voor strijd backstage

Chaos laat zich moeilijk verkopen. Een bewindspersoon maakt zich in de Kamer niet geliefd als hij stelt dat de beleidsmaatregel of -verandering die hij voorstelt, het resultaat is van een grillig proces vol onvoorziene ontwikkelingen. Het proces van totstandkoming wordt daarom bij voorkeur gepresenteerd als een geordend project, waarin zorgvuldig een aantal stappen en fasen doorlopen is. Dat vergroot de legitimiteit en daarmee de kans op acceptatie door het parlement en partijen in de beleidssector. Achter dat beeld gaat echter meestal een werkelijkheid van grilligheid, onverwachte ontwikkelingen, leer-'loops', koppeling en ontkoppeling, coalitievorming en strijd schuil.

De politiek-ambtelijke leiding wist de beleidsontwikkeling rond de Proeve in de casus kwaliteitsbeleid met succes als geordend te presenteren, getuige de complimenteuze woorden van de Ravo. Voor een deel was de beleidsontwikkeling ook echt heel ordelijk verlopen, zeker het inspraakproces over de Proeve. Tegelijk laat de casusanalyse zien dat er volop bureaupolitieke strijd heeft plaatsgevonden met pogingen tot het vormen van coalities voor een alternatieve aanpak, en dat de komst van nieuwkomers van groot belang is geweest voor de uiteindelijke keuzen. Juist dankzij deze netwerkstrategieën ontstond de voedingsbodem voor ingrijpende beleidsverandering.

Ook de besluitvorming over de decentralisatie werd – bijvoorbeeld in brieven aan de Kamer – als rationeel, gefaseerd en afgewogen gepresenteerd. En ook hier blijkt uit de casusbeschrijving dat de politiek-ambtelijke leiding zich van allerhande netwerkstrategieën heeft bediend om verandering teweeg te brengen: management van verwachtingen, benutting van emergente ontwikkelingen, ‘reframing’ en koppeling, en tolerantie voor bureaupolitiek. Presentatie van de besluitvorming als gefaseerd en geordend vergrootte echter de legitimiteit van de maatregelen.

7.6.5 Frontstage scheiden beleid-uitvoering, backstage netwerk

Frontstage/backstage 8 – Scheiden beleid-uitvoering frontstage, backstage banden aanhalen

Soms is het voor de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie rationeel om een beleidsvoorstel als volstrekt origineel en door haarzelf bedacht te presenteren: ‘invented here’. Veelbelovende ideeën hebben vaak vele vaders, ieder wil met de eer strijken. Politici die onder druk staan om te scoren en prestaties te laten zien, kunnen er baat bij hebben ideeën van anderen als van henzelf te presenteren. ‘Het beleidsvoorstel komt niet uit de uitvoering, maar is door de bewindspersoon en zijn staf, op grond van gedegen analyse en onderzoek, ontwikkeld’, is dan het beeld dat naar buiten toe gepresenteerd wordt.

We noemen deze mengvorm als theoretische mogelijkheid, maar ‘zuivere’ voorbeelden van deze mengvorm komen we in de cases niet tegen.

7.6.6 Frontstage netwerk, backstage netwerk of combinatie hiërarchie en netwerk

Hiervoor is al aangegeven dat het in bepaalde situaties juist functioneel is om zich in de ‘public performance’ niet van hiërarchische, maar van netwerkstrategieën te bedienen. Backstage maakt de focal actor dan gebruik van netwerkstrategieën of van combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën. Ook daarvan vinden we voorbeelden in de cases. Tabel 7.6 geeft een overzicht.

Frontstage/backstage 9 – Onderhandeling frontstage, onderhandeling backstage

Uiteraard kunnen in een netwerkcontext het frontstage-beeld en de backstage werkelijkheid aan elkaar gelijk zijn, mits het beeld frontstage een netwerkarakter heeft. De praktijk van beleidsprocessen in een netwerkcontext bevat altijd netwerkstrategieën; zuiver hiërarchische strategieën komen we niet tegen. In de eindfase van het decentralisatietraject kwam het bruteringsakkoord tot stand via een onderhandelingsproces met de koepels van woningcorporaties. Naar buiten toe, in de politiek, is de bruteringsakkoord ook als resultaat

Tabel 7.6 Strategieën in de cases: netwerk frontstage, netwerk of combinatie backstage

	Frontstage: netwerkstrategie		Backstage: netwerk- strategie of combinatie	Effect van frontstage/ backstage	^{*)} K	S	D
Communicatie en coalitievorming	onderhandeling	én	onderhandeling, coöptatie uitvoering	instemming Tweede Kamer en sector			+
Sturing op interactie	open proces	én	combinatie inhoudelijk voorstel, inzet derden en bureaupolitiek	legitimatie en acceptatie	+		
Verbinden van beleid en uitvoering	betrokkenheid en steun netwerkfactoren, experimenten	én	combinatie analyse en experiment; combinatie leiderschap en coöptatie uitvoering	legitimatie en acceptatie, zowel in Tweede Kamer als in sectornetwerk	+	+	+

* K= casus kwaliteitsbeleid; S= casus stadsvernieuwing; D= casus decentralisatie

van overleg en onderhandeling gepresenteerd. Er was geen reden om het als een hiërarchische, eenzijdige beslissing van de bewindspersoon of het kabinet te presenteren. Het was overduidelijk dat voor deze financiële mammoetoperatie de instemming van woningcorporaties nodig was. Sterker nog, een hiërarchische voorstelling van zaken zou zelfs averechts gewerkt kunnen hebben. Er was best een aantal individuele corporaties die tegen de bruterings waren. Zij werden door de koepelorganisaties onder druk gezet om het akkoord te aanvaarden en zich niet te verzetten. Staatssecretaris Heerma had belang bij het beeld dat hij met 'de corporatiesector' tot overeenstemming was gekomen. Dat vergrootte de kans dat de Tweede Kamer zou instemmen met het akkoord en dat stemmen die waarschuwen voor negatieve consequenties voor de betaalbaarheid van het wonen of de huisvestingskansen van de 'doelgroep' (huishoudens met een laag inkomen), niet de overhand zouden krijgen.

Frontstage/backstage 10 – Open proces frontstage, combinatie inhoudelijk voorstel, derden en bureaupolitiek backstage

Het is vaak uitermate functioneel om het beeld te schetsen dat naar alle partijen is geluisterd en dat hun inbreng is betrokken bij de besluitvorming. Dat gebeurde in de casus decentralisatie met de definitieve *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, waarin de bewindspersoon uitgebreid verantwoordde wat hij met de reacties op de ontwerpversie van de nota had gedaan. Het gebeurde ook in de casus kwaliteitsbeleid, waar in de toelichting op de Voorschriften en Wenken 1976 werd benadrukt dat de nieuwe voorschriften tot stand waren gekomen na een inspraakproces waarin alle relevante partijen hun commentaar hadden geleverd. Backstage zagen we een combinatie van een hiërarchische strategie (ver uitgewerkt inhoudelijk voorstel: de Proeve) en netwerkstrategieën (inzet derden, komst nieuwe personen op sleutelposities, forse bureaupolitiek), die ervoor zorgde dat de externe inbreng daadwerkelijk geleverd én gebruikt werd. Frontstage, in de presentatie van de V&W 1976, zien we dus eigenlijk een mengvorm van presentatie van de besluitvorming als een keurig gefaseerd proces (hiërarchisch; zie hiervoor) en presentatie als een

open proces (netwerk). Beide gaan goed samen en dienen hetzelfde doel: vergroting van de legitimiteit van het besluit en daarmee van de kans op acceptatie door de Kamer en in het sectornetwerk.

Frontstage/backstage 11 – Betrokkenheid uitvoering frontstage, combinatie hiërarchienetwerk backstage

De cases laten ten slotte ook zien dat coöptatie van de uitvoering functioneel kan zijn, niet alleen backstage, maar zeker ook in de 'public performance'. Een bewindspersoon die kan aantonen dat een beleidsoptie de voorkeur of steun heeft van partijen in de uitvoering, kan daarmee vaak de Kamer overtuigen. 'Als partijen in de uitvoering – die met de echte problemen geconfronteerd worden en die het weten kunnen – het ermee eens zijn, zal het wel een goede oplossing zijn', zal dikwijls de redenering van de kamerleden zijn. Ook eventuele weerstand in het sectornetwerk (inclusief ambtenaren van het ministerie zelf) kan daardoor afnemen. In alle cases is deze frontstagestrategie of een variant daarop, gebruikt. Backstage, in het daadwerkelijke beleidsproces, kan de politiek-ambtelijke leiding netwerkstrategieën of combinaties van hiërarchische en netwerkstrategieën inzetten. In de casus kwaliteitsbeleid benutte staatssecretaris Heerma de positieve resultaten van een praktische hanteerbaarheidstoets op het ontwerp-Bouwbesluit in drie gemeenten om de Kamer te doen instemmen met zijn voorstel voor dat Bouwbesluit. Voor het besluit tot landelijke invoering van het normkostensysteem in 1988 in de casus decentralisatie kon de politiek-ambtelijke leiding wijzen op de resultaten van de proefprojecten decentralisatie in enkele gemeenten en de betrokkenheid van sleutelactoren uit het uitvoeringsnetwerk bij de totstandkoming en toetsing van de decentralisatievoorstellen. Backstage zien we in de cases kwaliteit en decentralisatie een combinatie van enerzijds analyse en ontwerp (hiërarchie) en anderzijds experimenteren, leren en koppelen (netwerk). In de casus stadsvernieuwing verliep dat iets anders. Hier ging staatssecretaris Schaefer zelf directe contacten aan met de uitvoering en verhiel daar bedachte aanpakken en oplossingen soms tot officieel beleid. Hij werd niet moe om in interviews (frontstage) te laten merken dat hij volop contact had met gemeenten, bewoners en allerhande partijen in de uitvoering en open te staan voor zorgen, ideeën en oplossingen die daar bestonden. Backstage was sprake van een combinatie van leiderschap, inhoudelijke visie en confrontatie enerzijds en actieve communicatie, het onderhouden van relaties in uitvoerings- en politieke netwerken en onderhandeling anderzijds.

7.7 Patronen in het beleidsproces

Aan het slot van dit vergelijkend hoofdstuk richten we de aandacht op patronen: welke patronen zijn er in de beleidsprocessen te onderkennen? Voor een

belangrijk deel is dat al gebeurd in de vorige paragraaf waar we combinaties, alterneringen en frontstage/backstage-mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën in de cases hebben geïdentificeerd. De vele gedaanten waarin zij voorkomen, zijn ook te beschouwen als even zovele patronen die zich binnen processen van beleidsverandering voordoen. We hebben ook uitspraken gedaan over de werking en effectiviteit ervan.

In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar patronen die niet zozeer specifieke strategische acties, maar het héle beleidsproces betreffen en die we kunnen relateren aan de literatuur over strategie- en beleidsontwikkeling die in de paragrafen 2.3 en 2.4 is verkend. Die literatuur betrof enerzijds de theorievorming over strategievorming (vooral in de bedrijfskunde sterk ontwikkeld) en anderzijds de theorievorming over beleidsvorming en agendering. Concreet gaat het dan om de vraag hoe de bestudeerde processen van strategische verandering te duiden zijn in termen van rationeel-ontwerp versus emergent-incrementeel, hoe de agendering heeft plaatsgehad en welke dynamiek we in en tussen verschillende 'lagen' van beleid kunnen waarnemen. Tabel 7.7 bevat een vergelijking van de cases op deze aspecten.

Alles is emergent, maar wel volgens verschillende patronen

Zowel in de vooral bedrijfskundige literatuur over strategievorming als de vooral bestuurskundige en politicologische literatuur over beleidsvorming wordt een onderscheid gemaakt tussen een rationele of ontwerpbenadering enerzijds en een emergente, vaak incrementele benadering anderzijds. Daarbinnen doen zich allerhande nuances of grijstinten voor die we ook in deze cases tegenkomen. Met name Mintzberg, maar ook de 'mainstream' binnen de bestuurskunde, benadrukt het emergente karakter van strategie-, respectievelijk beleidsvormingsprocessen. Niet-geplande ontwikkelingen zijn vaak bepalend voor het verloop van deze processen en voor hun uitkomsten; bewust ingezette en rationeel ontworpen veranderingen worden zelden gerealiseerd.

Ook uit de beleidsprocessen die in deze studie zijn bestudeerd, blijkt dat emergente, niet-geplande of voorziene ontwikkelingen een grote rol speelden. Exogene factoren en gebeurtenissen droegen daaraan in belangrijke mate aan bij (zie 7.2), maar ook de strategische context van het sectornetwerk, het interdepartementale krachtenveld en de politieke arena waarbinnen de focal actor moest opereren (zie 7.3). Dat de focal actor op allerlei manieren met deze emergentie kan omgaan, hebben we gezien in het overzicht en de bespreking van de strategische acties (zie 7.3).

Als we van enige afstand naar de drie cases kijken, valt op dat het in alle gevallen om leerprocessen ging. Leren was een bewust, expliciet streven in de casus decentralisatie; de casus is een voorbeeld van een succesvol leerproces. Geleerd werd er ook in de casus kwaliteitsbeleid en, meer impliciet, in de casus stadsvernieuwing. Het leren gebeurde wel op verschillende manieren:

Tabel 7.7 Vergelijking van de cases: patronen

	Casus Kwaliteitsbeleid	Casus Stadsvernieuwing	Casus Decentralisatie
<i>Type beleidsverandering</i>			
- 1e, 2e of 3e orde	(2e)/3e orde	3e orde	(2e)/3e orde
- dynamiek	1e>2e>3e orde	3e>1e>2e orde	2e>3e orde
<i>Agendering</i>			
- drijvende kracht	Wetenschappers en architecten, in open beleidsproces	Van bewoners via politiek naar beleidsagenda; politieke interventie	Ambtelijk initiatief tot plaatsing op politieke agenda
<i>Politiek-ambtenarij</i>			
- Politieke bemoeienis	Beperkte politieke sturing	Zeer sterk	Middelmatig, later sterk
- Ambtelijk leiderschap	Prudent	Voorzichtig, onvoldoende inzet op stedelijke vernieuwing; later directe politieke aansturing organisatie	Sterk: ondernemend, agenderend en koppeld
<i>Ontwerp of emergent?</i>			
- Gepland of emergent	Emergent	Emergent	Emergent
- Strategiescholen	Leerschool, cognitieve school en politieke school; later ook ontwerp	Visie/entrepreneurial school (vooral); leren;	Leerschool, ook ontwerp-school en politieke school
- Beleid-uitvoering	Uitvoering betrokken bij beleidsontwikkeling	Politieke contacten in uitvoering; eerst doen, dan denken	Beleidsontwikkeling gekoppeld aan uitvoering
- Verandering van binnenuit of buitenom?	Buitenom: via inspraak en open proces	Buitenom: via contacten uitvoering en projectdirectie	Buitenom: via projectgroep, externe agendering en experimenten

in de casus kwaliteitsbeleid via een inspraakproces, bij decentralisatie via experimenten en reflectie daarop en in het geval van stadsvernieuwing via 'learning by doing'.

Naast deze 'leerschool' zien we ook de inzichten uit de enkele andere 'scholen' of benaderingen van strategievorming die Mintzberg onderscheidt, in de cases terug (Mintzberg, 1994, 1998; zie subparagraaf 2.3.1). Zo verliep de beleidsontwikkeling rond de nieuwe 'Voorschriften en Wenken' in de casus kwaliteitsbeleid vooral volgens de adviezen van de cognitieve school (betrek verschillende invalshoeken) en de machts- of politieke benadering (coalities, bureaupolitiek). In de casus decentralisatie overheerste een combinatie van ontwerpen, leren en (bureau)politiek. In de casus stadsvernieuwing leek Schaefer zich de lessen van de visieschool te hebben aangetrokken: strategie als het bieden van visie, van wenkende beelden die inspelen op de emotie, en het nemen van niet-bekende risico's om een zaak in beweging te krijgen; kortom, van inspirerend leiderschap.

Het is opvallend dat er in alle cases contact gelegd is met de uitvoering. De scheiding van denken en doen is volgens Mintzberg een fundamentele denkfout van de ontwerpbenadering, die een strikt onderscheid tussen beleid en

uitvoering bepleit (Mintzberg, 1994: 286-287). In de cases is deze denkfout niet gemaakt of althans tijdig gecorrigeerd. Mintzberg ziet daarbij twee mogelijkheden: of de uitvoerders worden strategen en denken mee, of de strateeg voert zelf uit. In de cases kwaliteitsbeleid en decentralisatie zien we een toepassing van de eerste mogelijkheid: uitvoerders participeerden in het strategische beleidsproces (via inspraak, experimenten en overleg). De casus stadsvernieuwing is een mooi voorbeeld van de tweede optie: de strateeg – in dit geval Schaefer en zijn medewerkers – voerden uit. Schaefer bemoeide zich uitdrukkelijk met de uitvoering, deed innovatieve voorstellen tot op detailniveau en liet een zeer centralistisch beleidsregime ontstaan. In alle drie de cases is in elk geval de door Mintzberg gesignaleerde denkfout vermeden. Hoe de strategieën van experimenteren in en coöptatie van de uitvoering effectief gecombineerd kunnen worden met hiërarchische strategieën, is in paragraaf 7.3 besproken.

In dit verband valt tot slot op dat de beleidsveranderingen in belangrijke mate buiten de bestaande ambtelijke organisatie om zijn gerealiseerd. Instituties – gestolde opvattingen – binnen de departementale organisatie zijn taai. Nieuwe ideeën vinden vaak eerst in de buitenwereld (uitvoering, politiek) gehoor en leiden pas via een omweg tot verandering van het formele beleid. In de casus stadsvernieuwing en het begin van de casus decentralisatie gebeurde dat met organisatorische hulpconstructies als een projectdirectie en projectgroep. Deze ‘bypasses’ waren vooral ‘gevuld’ met jonge honden of – in Mintzbergs termen – ‘young Turks’ die hun ideeën buiten hun directe managers om direct bij de politiek-ambtelijke leiding of buitenwereld bekend maakten (Mintzberg, 1994:201). In de casus kwaliteitsbeleid werden weliswaar geen organisatorische hulpconstructies ingezet, maar resulteerde de ‘omweg’ van een inspraakprocedure in de import van cruciale nieuwe opvattingen. Mede daardoor werd de bestaande hechte beleidsgemeenschap opengemaakt: die van het (woon)technisch onderzoek.

Van eerste-, tweede- en derde-ordeveranderingen: agendering en dynamiek

In alle drie de cases stond een ingrijpende beleidsverandering centraal. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen veranderingen in of binnen beleidsinstrumenten (eerste orde), veranderingen in basisstrategieën, doeleinden en instrumentenkeuze (tweede orde) en veranderingen in fundamenteel normatieve en ontologische axioma's waarop het beleid rust (derde orde) (Hall, 1993; Sabatier, 1988). De omslagen in de casus kwaliteitsbeleid en de casus decentralisatie lijken zich in de tweede laag te bevinden, maar zijn bij nader inzien ook als derde-ordeverandering te typeren: diepgewortelde opvattingen in de beleidssector volkshuisvesting, zowel binnen als buiten het ministerie, kwamen ter discussie te staan. Dat geldt onmiskenbaar ook voor de verandering in de casus stadsvernieuwing, die bovendien nog sterk ideologisch gekleurd was.

Hoezeer de beleidsomslagen ook als derde-ordeveranderingen getypeerd kunnen worden, de cases laten tegelijk zien dat ze steeds gepaard gingen met veranderingen in de 'hogere lagen' van het beleid, dat wil zeggen met tweede- en eerste-ordeveranderingen. Dat gebeurde op verschillende manieren:

- van eerste- naar tweede- naar derde-orde: de beleidsomslag in het kwaliteitsbeleid begon met een voorstel voor een eerste-ordeverandering: binnen het bestaande beleidsinstrument van de Voorschriften en Wenken zouden de normen voor de woontechnische kwaliteit verhoogd worden. Toen dat echter op forse kritiek van een deel van het volkshuisvestingsnetwerk stuitte, kwam het beleidsinstrument zèlf ter discussie te staan (tweede orde), met op de achtergrond al kritiek op de vergaande rijksbemoeienis met het woningontwerp. Dat leidde in een latere fase tot een principiële andere benadering (derde orde) die operationeel vertaald werd in het Bouwbesluit (wederom tweede en eerste orde).
- van derde- naar eerste- en tweede-orde: in de casus stadsvernieuwing daarentegen begon de omslag juist expliciet met de wens van een derde-ordeverandering. Weliswaar was er in de periode 1968-1972 al gesleuteld aan het instrumentarium, maar in 1973 stelde Schaefer de wens van een fundamentele andere benadering van de stadsvernieuwing radicaal voorop. Pas daarna zijn het instrumentarium en de beleidspraktijk (tweede en eerste orde) hieraan aangepast. Zijn 'doenerige' stijl leidde er zelfs toe dat snelle aanpassing binnen het bestaande instrumentarium (eerste orde) zelfs aan tweede-orde verandering (verandering van instrumenten) voorafging.
- van tweede- naar derde-orde, met eerste-orde als belemmerende factor: de decentralisatie begon als een verandering van tweede orde, als een bestuurscentristische operatie gericht op de vergroting van het sturingsvermogen van het Rijk door overdracht van uitvoeringstaken naar gemeenten. Niettemin werd in de loop van het proces duidelijk dat dit belangrijke consequenties had voor het bereiken van centrale beleidsdoelen, zeker toen de decentralisatie samenging met het streven naar grotere beheersbaarheid van subsidie-uitgaven. Daardoor kreeg decentralisatie uiteindelijk het karakter van een derde-ordeverandering. Tegelijk geldt dat de decentralisatie lange tijd belemmerd werd, doordat de benodigde eerste-orde veranderingen (binnen het bestaande instrumentarium, zoals een andere subsidiemaatstaf) niet direct voorhanden waren.

Kortom, de cases laten ook in dit opzicht verschillende patronen zien. De dynamiek tussen eerste-, tweede- en derde-ordeveranderingen heeft bovendien te maken met agendering. De agendering van de wens tot beleidsverandering verliep in de drie cases heel verschillend. Weliswaar waren er in alle cases voorafgaand aan de eigenlijke agendering al maatschappelijke signalen te vernemen die om verandering riepen. Die signalen waren ook wel door het

ambtelijk apparaat van het ministerie gehoord en hadden tot enige discussie en soms tot enkele voorzichtige beleidsaanpassingen geleid. Maar daar houden de overeenkomsten op. De drijvende kracht achter de agendering van de beleidsverandering verschilde per casus:

- De drijvende kracht achter de agendering was in de casus kwaliteitsbeleid te vinden in de beleidssector zelf, bij enkele wetenschappers en architecten. Dankzij het open proces dat het ministerie organiseerde over een aanpassing van het beleidsinstrumentarium-oude-stijl konden zij de noodzaak van een andere kwaliteitsbeleid dat meer ruimte en vrijheid aan de markt liet, duidelijk op de beleidsagenda plaatsen.
- In de casus stadsvernieuwing werd de drijvende kracht gevormd door een categorie actoren die nauwelijks georganiseerd was en geen echte rol van betekenis speelde in het volkshuisvestingsnetwerk: de bewoners. Hun stem en hun wens tot een omslag in de stadsvernieuwing kreeg eerst gehoor in de politiek. Schaefer zorgde vervolgens voor een krachtige vertaling van deze politieke agenda naar de beleidsagenda: een succesvolle politieke interventie.
- Waar de ambtelijke dienst in het geval van stadsvernieuwing volgend was, was zij bij de agendering van de decentralisatie juist leidend. Het was hier de directeur-generaal volkshuisvesting, ondersteund door enkele ambtelijke medestanders, die de wens van decentralisatie eerst op de departementale of bureaucratische, maar al snel op de politieke agenda plaatste, waardoor het onderwerp vervolgens nog steviger op de beleidsagenda kwam te staan. Overigens anticepeerde hij daarbij op ontwikkelingen in de politieke arena.

Agendering kan dus op heel verschillende manieren plaatsvinden. Daarbij past wel een kanttekening. Agendering suggereert iets eenmaligs: eenmaal op de agenda geplaatst, zal de wens van verandering ook daadwerkelijk tot verandering leiden. Dat is echter niet vanzelfsprekend: een vraagstuk kan voortijdig van de agenda worden afgevoerd, en bovendien kan de inhoud of probleemdefinitie in de loop der tijd veranderen. Dat gebeurt door strategieën van 'reframing' en koppeling en ontkoppeling; het beleidsproces kent daardoor verschillende ronden. Agendering is daarom niet iets eenmaligs, maar wordt regelmatig herhaald, zoals ook bleek in paragraaf 7.3.

Patronen: concluderende opmerkingen

In de bestudeerde beleidsprocessen zijn verschillende patronen te onderkennen. Aan deze patronen ontleen de cases ook hun titel:

- casus kwaliteitsbeleid: de beleidsgemeenschap opengebrouwen;
- casus stadsvernieuwing: een succesvolle politieke interventie;
- casus decentralisatie: een succesvol leerproces.

Op grond van de bespreking van deze patronen kunnen we vier dingen concluderen:

1. De case studies laten zien dat ingrijpende of strategische veranderingen (derde orde) vaak schuilgaan achter veranderingen in het instrumentarium (tweede en vaak ook eerste orde). Dat was met name in het volkshuisvestingsbeleid van de jaren zeventig en tachtig het geval, met zijn talrijke subsidieregelingen, zijn ingewikkelde relatie met het huur- en inkomensbeleid en zijn lange tijd primair technische object van beleid (woningbouw). Strategische veranderingen zijn daardoor niet direct zichtbaar, zeker niet voor buitenstaanders, en kunnen vaak pas achteraf goed waargenomen worden. Dat bevestigt de observatie van Van der Schaar dat in 'de ogenschijnlijk technische discussies over het instrumentarium, ook in het parlement, (...) de afweging plaats(vindt) van de aard en de mate van sturing van marktprocessen en van de politieke prioriteit die de volkshuisvestingssector zal krijgen' (Van der Schaar, 1987:12). Terecht concludeert hij daarom dat in een studie van beleidsveranderingen in de volkshuisvesting, de nadruk moet liggen op wijzigingen in de regeltechniek. Misschien waren de case studies (vooral die over het kwaliteitsbeleid en de decentralisatie) daardoor moeilijk toegankelijk voor wie primair geïnteresseerd is in het proces, maar dat was onvermijdelijk om de totstandkoming van uiteindelijk strategische en derde-ordebeleidsveranderingen te begrijpen.
2. Ten tweede geldt dat derde-ordeveranderingen zónder veranderingen van tweede en eerste orde (dat wil zeggen: zonder operationele vertaling) geen echte strategische veranderingen zijn. In Mintzbergs termen blijven zulke veranderingen hangen in het stadium van 'intended strategy', terwijl de praktijk haar eigen gang gaat en er sprake is van een 'emergent strategy'. De aangekondigde strategische of derde-ordeverandering is dan in hoge mate papieren beleid: grootse nota's, geen uitvoering. Dat gevaar ligt vaak op de loer, maar was in de bestudeerde cases niet aan de orde.
3. Ten derde blijkt uit elke casus dat strategische beleidsverandering in belangrijke mate buiten de bestaande ambtelijke organisatie wordt gerealiseerd, dat verandering gebaat is bij voldoende ruimte om te leren en dat beleid en uitvoering daarbij nauw op elkaar worden betrokken.
4. Tot slot: processen van strategische of ingrijpende beleidsverandering zijn emergent, bijzonder grillig en daarom nauwelijks voorspelbaar. Achteraf kunnen we wel patronen waarnemen, maar het is onmogelijk om vooraf of tijdens het proces betrouwbare voorspellingen over het verloop van het proces te doen. Wie echter midden in het proces zit, over veel politieke of bestuurlijke ervaring beschikt en redundante relaties in politieke, interdepartementale en uitvoeringsnetwerken onderhoudt, kan op grond van 'tacit knowledge' mogelijk aanvoelen hoe de stromen zullen gaan en zijn (strategisch) handelen daarop afstemmen.

Noot hoofdstuk 7

1 De notie van 'unvalue' wordt door onder anderen Van Dongen gehanteerd. Het verschil tussen 'values' en 'unvalues' wordt ook wel aangeduid als het verschil tussen positieve en negatieve waarden. 'Unvalues' betreffen dan zaken die niet gewenst zijn. Het principe van 'unvalues' is dat mensen eerder consensus kunnen bereiken over een ongewenste situatie dan over een gewenste situatie. Later heeft de term 'unvalue' bij Van Dongen meer de betekenis gekregen van een proceswaarde; 'unvalue' verwijst dan naar een mogelijke schending van interactieprincipes. Doorgaande interactie is in de configuratiebenadering een hoofdcriterium (Van Dongen, De Laat en Maas, 1996: 242-266; Termeer, 1993:39).

8 Conclusies, reflectie en aanbevelingen

“De toekomst kan gekend noch gemaakt worden, maar creatieve en inspirerende gedachten werpen hun schaduw vooruit.” (VROM, 1997b, Woonverkenningen MMXXX)

8.1 Inleiding

In 1997 publiceerde het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM de nota *Woonverkenningen MMXXX, wonen in 2030*. De nota was het resultaat van een intensief interactief proces waarin het ministerie met allerhande actoren had gewerkt aan een verkenning van toekomst en de opstelling van een beleidsagenda voor het wonen. De openingszin prijkt als citaat bovenaan dit hoofdstuk, omdat ze de stelling bevat dat in weerwil van het onvermogen om de toekomst te voorspellen of te beheersen, inhoudelijke visie en sturing wel degelijk zin kunnen hebben. En daarmee raakt ze zowel de conclusie als de aanbevelingen van dit proefschrift, die juist gaan over de verhouding van klassiek-hiërarchische en netwerkstrategieën. Zijn er mogelijkheden voor klassiek-hiërarchische strategieën bij de realisering van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext?

Staatssecretaris Tommel koos er bewust voor om in de Woonverkenningen geen inhoudelijk standpunt in te nemen. Hoewel het dus een ambtelijke (maar wel gepubliceerde!) nota was, leidde ze toch tot enig politiek debat en kamervragen. Het kamerlid Duivesteijn, destijds volkshuisvestingsspecialist van de PvdA-fractie, ergerde zich aan het woord ‘schaduw’ in de openingszin en was van mening dat er ‘licht’ had moeten staan... Met het oog op de combinatie van klassiek-hiërarchische en netwerkstrategieën was het woord ‘schaduw’ echter nog niet zo gek gekozen, zoals we hierna zullen zien.

In dit hoofdstuk worden allereerst conclusies getrokken ten aanzien van de gestelde onderzoeksvragen (paragraaf 8.2). Vervolgens vindt reflectie plaats op enkele meer generieke vragen rond strategische acties (paragraaf 8.3). Tot slot worden op grond van de bevindingen enkele aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 8.4).

8.2 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag in deze studie luidde als volgt:

Hoe komen ingrijpende of strategische veranderingen in het beleid van de rijksoverheid in een netwerkcontext tot stand?

We hebben in het licht van deze vraag de volgende deelvragen geformuleerd:
1. *Hoe verlopen processen van ingrijpende beleidsverandering in een netwerkcontext?*

Wie zijn de belangrijkste spelers, welke acties ondernemen zij, welke exogene ontwikkelingen doen zich voor en wat is het resultaat van deze acties en ontwikkelingen? (beschrijving)

- 2 Op welke wijze draagt het strategisch handelen van de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie bij aan de realisatie van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext? (analyse)
 - a. Welke strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie zijn van invloed op de totstandkoming van de beleidsveranderingen?
 - b. Hoe kunnen deze acties worden geduid in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?
 - c. Welke patronen zijn er in de veranderingstrajecten en in de inzet van deze strategische acties te onderkennen?
 - d. Welke bijdrage leveren deze patronen aan de realisatie van de beleidsveranderingen en wat verklaart die bijdrage?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zijn de processen rond drie strategische beleidsveranderingen op het gebied van de volkshuisvesting beschreven en geanalyseerd (hoofdstukken 4, 5 en 6). Aan deze analyse ging een verkenning van relevante bestuurskundige literatuur vooraf (hoofdstuk 2), evenals een beschrijving van het volkshuisvestingsnetwerk en de desbetreffende departementale organisatie, het DGVH (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 7 heeft een vergelijkende analyse plaatsgevonden. We zullen de conclusies nu per deelvraag formuleren.

Ad 1 Verloop beleidsveranderingsprocessen

Hoe verlopen processen van ingrijpende beleidsverandering in een netwerkcontext? Wie zijn de belangrijkste spelers, welke acties ondernemen zij, welke exogene ontwikkelingen doen zich voor en wat is het resultaat van deze acties en ontwikkelingen?

De eerste deelvraag richt zich op een beschrijving van het verloop van veranderingsprocessen in een netwerkcontext. In deze studie zijn drie processen van strategische beleidsverandering op het gebied van de volkshuisvesting in de periode 1965-1995 bestudeerd. De beleidsveranderingen waren ingrijpend: diepgewortelde opvattingen in de beleidssector volkshuisvesting, zowel binnen als buiten het ministerie, kwamen ter discussie te staan. De beleidsveranderingen in de cases waren ook strategische veranderingen, in die zin dat ze een verandering betekenden van het centrale doel, de uitwisselingsrelatie met de omgeving, de kerntaken en de identiteit van de 'focal organisation' – het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM (Korsten e.a., 1993). We vatten de drie bestudeerde veranderingsprocessen hieronder samen.

Casus kwaliteitsbeleid: de beleidsgemeenschap opengebroken

In de casus kwaliteitsbeleid staat de omslag in het kwaliteitsbeleid: van een

beleid dat via steeds gedetailleerdere en hogere centrale normen de kwaliteit van nieuwbouwwoningen (en daarmee van – op termijn – de hele woningvoorraad) trachtte te sturen naar een beleid waarin de rijksoverheid slechts minimumeisen stelt en beslissingen over de kwaliteit vooral aan de marktpartijen overlaat. Het was een omslag van aanbodsturing (paternalisme) naar vraagsturing, met het doel om meer ruimte voor kwaliteitsdifferentiatie te bieden.

Het proces waarin deze strategische beleidsverandering gerealiseerd werd, omspande ruim twintig jaar en kende verschillende ronden. Halverwege de jaren zestig werd de roep om een grotere variatie in de woningbouw luider. In de besluitvorming rond een 'Proeve van nieuwe voorschriften en wenken 1973' zocht het ministerie samen met een deel van het (sector)netwerk naar een passend antwoord. Tijdens het beleidsproces rond deze Proeve is de kritiek op de gedetailleerde mate van overheidsbemoeienis het ministerie binnengedrongen en ontstond steun voor de visie dat de overheid meer ruimte zou moeten laten voor de verschillende en steeds veranderende woonwensen. De Proeve luidde eerst een overgangperiode in, die in de jaren tachtig gevolgd zou worden door een periode van normverlaging.

Het ministerie (c.q. het DGVH) heeft bij de omslag naar lagere woontechnische voorschriften bepaald geen voorttrekkende rol gespeeld. Sterker, aanvankelijk lag het zelfs in de bedoeling de normen te verhogen. Pas na een inspraakronde en kritiek vanuit een specifiek deel van het netwerk veranderde de koers. De voorttrekkersrol in deze casus werd vervuld door een specifiek deel uit het netwerk: enkele architecten, hun organisaties (BNA, SAR) en onderzoeksinstellingen op het gebied van het woningontwerp (RIW, wederom SAR). De aanwezigheid van een 'entrepreneur' binnen het DGVH die met hun ideeën sympathiseerde en daarvoor actief steun mobiliseerde, maakte dat een omslag plaatsvond. Waar deze entrepreneur het antwoord op de differentiatie echter zocht in andere normen, namelijk ten aanzien van het ontwerpproces, zorgde de nieuwe directeur Onderzoek van het DGVH voor de 'doorslag' naar de benadering waarin de overheid slechts minimumeisen stelt en meer ruimte laat aan opdrachtgever en architect ('de markt'). Na het aantreden van het kabinet-Lubbers I in 1982 ontstond kabinetbreed steun voor deregulering en privatisering. De nieuwe kon vervolgens via het Actieprogramma deregulering woningbouw operationeel worden vertaald in een landelijk geldend Bouwbesluit, dat in 1992 van kracht werd. Uitvoeringspartijen werden onder meer via experimenten bij de voorbereiding van het Bouwbesluit betrokken.

Opvallend is dat het netwerk rond de herziening van het kwaliteitsbeleid lange tijd klein was; het betrof vooral de technisch georiënteerde actoren binnen en buiten het ministerie. Maatschappelijke organisaties die bij andere onderwerpen van het volkshuisvestingsterrein prominent aanwezig waren als de federaties van woningcorporaties, beleggers en VNG, hielden zich gro-

tendeels afzijdig. Bouwbedrijven en leveranciers speelden wel een rol in de besluitvorming, maar mengden zich niet in de discussie over woontechnische normen. Ook de inbreng van de bewindslieden was uiterst gering. Actoren in de politieke omgeving van het DGVH (fractiespecialisten) lieten nauwelijks van zich horen. Hoogstwaarschijnlijk was het technische karakter van het onderwerp daaraan debet.

Casus stadsvernieuwing: een succesvolle politieke interventie

In de casus stadsvernieuwing staat de omslag van sloop naar verbetering centraal. Begin jaren zeventig deed zich een grote verandering voor in het beleid ten aanzien van oude woningen en wijken. Sloop en kaalslag maakten plaats voor behoud en verbetering, er ontstond aandacht voor de sociale structuur in oude wijken, en het beleid werd gericht op betaalbare huisvesting voor de zittende bewoners: 'bouwen voor de buurt'. Dat veranderingsproces duurde zo'n tien jaar. Bewoners protesteerden vanaf het eind van de jaren zestig tegen de sloopplannen van gemeenten en vonden met name bij de linkse politieke partijen gehoor. Dat gehoor vonden zij veel minder bij het ministerie. Beleidsinstrumentarium en werkwijze van het ministerie waren lange tijd sterk gericht op de bevordering van de nieuwbouwproductie. Voorzover er aandacht bestond voor de woningvoorraad, was het beleid vooral gericht op krotopruijing en sanering. Woningverbetering nam een weinig prominente plaats in. Door de hoge werklast en slechts beperkte delegatie kwam de beleidsontwikkeling in het gedrang. In de ambtelijke top bestond geen duidelijke visie op stadsvernieuwing; de agenda werd gedomineerd door de nieuwbouwproductie en het nieuwe huur- en subsidiebeleid. Bovendien beperkten de politieke kaders, onder meer gericht op liberalisatie van het huurbeleid, de mogelijkheden van financiële steun. Tegelijk stuitte de speciaal voor stadsvernieuwing aangestelde staatssecretaris Buck (KVP) op verzet tegen rehabilitatie bij gemeenten, die vasthielden aan hun reconstructieplannen. Door de val van het kabinet in 1972 kreeg hij echter nauwelijks de kans zijn beleid te realiseren.

Het was vooral de nieuwe staatssecretaris Schaefer (PvdA) die het beleid van 1973 radicaal richtte op behoud en herstel boven sloop, op participatie van bewoners bij de planvorming over hun woningen en buurt. Deze omslag in denken realiseerde hij eerst binnen de PvdA, vervolgens binnen het ministerie, onder meer door een aantal organisatorische maatregelen, en in 'het land'. Schaefer mobiliseerde steun in politieke en uitvoeringsnetwerken en wist zowel het ambtelijke apparaat van het ministerie als de gemeenten te activeren voor de nieuwe beleidslijn. Het kabinet-Den Uyl, waarvan Schaefer deel uitmaakte, stelde de betaalbaarheid (volkshuisvestingsprijs) voorop en koos op alle fronten voor een saldosubsidiëring. Stadsvernieuwing en woningverbetering kregen hierdoor een enorme impuls, op kosten van het Rijk. De drijvende kracht achter de omslag lag allereerst in het bewonersverzet,

dat op verschillende manieren, maar vooral via de politiek (Schaefer) zijn weg naar het ministerie en het rijksbeleid vond. De casus is daarom een voorbeeld van een succesvolle politieke interventie. Later bleek overigens dat dit nieuwe beleid ook schaduwzijden kende (centralisme, financiële open einden, nogal eenzijdige gerichtheid op de woonfunctie en de sociale woningbouw), die in de jaren tachtig en negentig aanleiding gaven tot andere, deels corrigerende maatregelen (decentralisatie, budgettering, verschuiving van stadsnaar stedelijke vernieuwing, waarbij het accent bovendien kwam te liggen op de naoorlogse wijken).

Casus decentralisatie: een succesvol leerproces

Deze casus beschrijft de decentralisatie van het (object)subsidiebeleid voor de woningbouw. Het sturingsconcept voor de volkshuisvesting bestond sinds de wederopbouwtijd uit een centrale investeringsplanning en een centraal huur- en subsidiebeleid. Het Rijk stuurde via de contingentering, de voorwaarden in de subsidieregelingen, stimulering van planontwikkeling door de HID's en de beoordeling van kwaliteit en kosten van individuele bouwplannen. Toen de feitelijke en de geprogrammeerde bouwproductie in de jaren zeventig sterk uiteen gingen lopen, ontstond binnen het ministerie de gedachte dat decentralisatie van met name financiële bevoegdheden tot een hardere planning zou kunnen leiden. Het oude stelsel nodigde bovendien uit tot indiening van ondoelmatige plannen en afschuiven van financiële risico's naar het Rijk. Beslissen en betalen moesten in één hand worden gelegd. Gemeenten zouden daarom een budget moeten krijgen en zelf de plantoetsing ter hand nemen. Ook bestond eind jaren zeventig bij enkele vooral jonge DGVH-medewerkers en de nieuwe directeur-generaal ergernis over de bemoeienis van rijksambtenaren met de details van individuele bouwplannen. Het Rijk stuurde op planniveau, maar had op de werkelijk belangrijke zaken geen grip.

De decentralisatie werd schoksgewijs gerealiseerd, op verschillende momenten, langs verschillende sporen (verschillend per financieringscategorie) en met toenemende graden van bestedingsvrijheid voor gemeenten: van Normkostensysteem (1988, nieuwbouw sociale huur, investeringsbudgetten) via het Besluit Woninggebonden Subsidies 1992 (BWS, nieuwbouw en verbetering, huur en koop, subsidiebudgetten) naar uiteindelijk het BWS 1995. In het BWS 1995 was de bestedingsvrijheid voor gemeenten bijzonder groot (feitelijk was er sprake van een fonds), maar tegelijk nam het subsidievolume drastisch af als gevolg van de toegenomen financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties. De plantoetsing was volledig gedecentraliseerd.

Het veranderingsproces omspande zo'n twintig jaar en kende nadrukkelijk verschillende ronden. Hoewel het doel steeds een effectievere besturing van de volkshuisvesting door het Rijk bleef, veranderden de inhoudelijke accenten en de kring van betrokkenen in de loop van het proces aanzienlijk. Toen de heroverwegingen begin jaren tachtig van start gingen en de toekomstige

budgettaire consequenties van het huur- en subsidiestelsel (DKP) zichtbaar werden, verhief de politiek-ambtelijke leiding de budgettaire beheersbaarheid tot dominante beleidsdoelstelling. Weliswaar was bezuiniging niet het oogmerk van de decentralisatie, maar ze richtte de aandacht wel op de normering van kosten, de beheersing van budgetten, het toepassen van de nettocontante-waardemethode en de afschaffing van rijksleningen. Al deze elementen maakten een steeds verdergaande decentralisatie praktisch mogelijk en vergrootten tegelijk de mogelijkheden om bezuinigingen te effectueren.

De drijvende kracht achter de decentralisatie lag (zeker aanvankelijk) in de ambtelijke dienst van het ministerie zelf. Een groep 'jonge honden' en een nieuwe directeur-generaal zorgden voor politieke agendering, waardoor externe druk en steun ontstond. Ook de latere directeur-generaal, zijn plaatsvervanger en tal van ambtenaren hebben intensief aan de decentralisatie gewerkt. Gemeenten speelden een belangrijke rol, vooral de grote steden en enkele groeikernen. Zij experimenteerden met budgetten en overlegden met het ministerie in een begeleidingscommissie proefprojecten. Woningcorporaties en hun koepels gingen pas later een serieuze rol in het proces spelen. Vanaf midden jaren tachtig gingen enkele corporaties vervroegd rijksleningen aflossen, wat de aanzet vormde tot de beleidslijn van verzelfstandiging van woningcorporaties, een ontwikkeling die de decentralisatie in de jaren negentig zou gaan overvleugelen. Na de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986-1988) nam de politieke en interdepartementale druk op de volkshuisvestingssector en het departement toe. Staatssecretaris Heerma (CDA) plaatste de decentralisatie in een integraal kader (nota), bemoeide zich nadrukkelijk met de beleidsontwikkeling en voerde stevige onderhandelingen binnen het kabinet; de druk van vooral Financiën was sterk. De partijen uit het sectornetwerk stonden soms buitenspel. De klap op de vuurpijl werd (formeel) gegeven in 1995, toen zowel de generieke objectsubsidies voor nieuwbouw (BWS 1995) als de jaarlijkse bijdragen voor de voorraad (brutering) werden afgeschaft. Bij de – aanvankelijk onvoorziene – brutering was het de combinatie van een sterke politieke én ambtelijke leiding die deze ongekend drastische verandering via overtuiging en onderhandeling met vooral de sectorpartijen (corporaties en gemeenten) wist te realiseren.

Terugblikkend kan het decentralisatietraject vooral als een succesvol leerproces worden gekenschetst.

Concluderend

De cases bevestigen het beeld van beleidsprocessen in netwerken dat uit de literatuurverkenning naar voren kwam (hoofdstuk 2):

- ze verlopen eerder onregelmatig en grillig dan geordend, eerder in ronden dan in fasen;
- besluitvorming of beleidsprocessen kennen vaak geen duidelijk begin- en eindpunt; achteraf kan de onderzoeker dergelijke punten meestal wel aan-

-
- wijzen of (beredeneerd) kiezen, maar de praktijk is vaak toch diffuus;
 - het geheel aan betrokken spelers of actoren is allerminst stabiel en verandert in de loop van het proces;
 - de inhoud van het probleem (probleemdefinitie en oplossingen) is evenmin stabiel en verschuift gedurende het proces.

Duidelijk is ook dat processen van strategische of ingrijpende beleidsverandering doorgaans lang duren, ten minste een jaar of tien, in het geval van de verandering in het kwaliteitsbeleid en de decentralisatie zelfs twintig jaar. De lange duur werd in de cases onder meer veroorzaakt door de complexiteit van de vraagstukken: ingewikkelde samenhangen binnen het volkshuisvestingsbeleidsinstrumentarium, onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen en ambiguïteit over de probleemdefinitie. Ook gaan aan strategische veranderingen vaak eerst pogingen tot verandering van kleinere beleidsonderdelen vooraf, in een proces waarin bestaande opvattingen en overtuigingen in twijfel worden getrokken. Het is duidelijk dat strategische beleidsveranderingen zich bepaald niet van de ene op de andere dag laten realiseren.

Over de spelers of actoren valt in beschrijvende zin het volgende te concluderen. De centrale of 'focal' actor in deze studie was de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM, of preciezer, van dat deel van VROM dat verantwoordelijk was voor het volkshuisvestingsbeleid: het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). Het DGVH was formeel wel een eenheid en dus één actor, maar bleek in de praktijk van de cases zelf het karakter van een netwerk te hebben. Strijd of bureaupolitiek was en is aan de orde van de dag.

Tot de spelers in het volkshuisvestingsnetwerk behoren de gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen (zoals projectontwikkelaars, commerciële verhuurders, beleggers, bouwbedrijven en makelaars) en bewoners, maar ook onderzoeksinstellingen en architectenbureaus. De sector volkshuisvesting draagt (en droeg) alle kenmerken van een netwerkcontext: pluriform en divers (veel partijen met verschillende, soms tegengestelde belangen, opvattingen en machtsbronnen), met wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren, de mogelijkheid van geslotenheid van partijen voor stuursignalen van de centrale actor (rijksoverheid) en een behoorlijke mate van dynamiek. Daarnaast wordt er vanuit het politieke en het interdepartementale netwerk invloed uitgeoefend op het volkshuisvestingsbeleid. Vanwege het belang van interbestuurlijke verhoudingen en (lange tijd) het karakter van 'spending department' hebben vooral de ministeries van Binnenlandse Zaken en vooral Financiën warme belangstelling voor de volkshuisvesting gehad. In de periode waarin de drie bestudeerde beleidsprocessen zich afspeelden (jaren zestig, zeventig en tachtig) genoot de volkshuisvesting een hoge politieke prioriteit, die in de jaren tachtig overigens begon af te nemen.

De bijdrage van de diverse spelers aan de beleidsverandering verschilt sterk per casus. De drijvende kracht achter de omslag was in de casus kwaliteitsbe-

leid te vinden in de beleidssector zelf, in eerste instantie bij enkele wetenschappers en architecten. Later nam de ambtelijke dienst hun opvatting over en werd zelf drijvende kracht voor deregulering. Andere sectorspelers noch politiek speelden hierbij een actieve rol. Bij de omslag in de stadsvernieuwing werd de drijvende kracht gevormd door de bewoners, die voordien nauwelijks georganiseerd waren en geen echte rol van betekenis speelden in het volkshuisvestingsnetwerk. Hun stem en hun wens tot een omslag in de stadsvernieuwing kreeg eerst gehoor in de politiek. Kamerlid en vervolgens staatssecretaris Schaefer zorgde vervolgens voor een krachtige vertaling van deze politieke agenda naar de beleidsagenda en de uitvoeringspraktijk. De drijvende kracht achter de decentralisatie was aanvankelijk het ministerie zelf: de ambtelijke dienst. Binnen het DGVH bestond overigens ook felle tegenstand. Grote steden en groeikernen experimenteerden en dachten mee, woningcorporaties deden dat pas later. Op de achtergrond speelde het Ministerie van Financiën een rol; de toenemende druk tot bezuinigen verlegde het accent in de operationalisering van de decentralisatie. Er was altijd wel politieke belangstelling voor de decentralisatie, maar zeker vanaf 1986 nam de politieke bemoeienis met de decentralisatie (en andere orderingsvraagstukken) toe. Met name staatssecretaris Heerma drukte een sterk persoonlijk stempel op de beleidsontwikkeling.

Beleidsveranderingen worden in belangrijke mate veroorzaakt of tegengehouden door exogene factoren: omstandigheden en ontwikkelingen buiten het beleidsproces. Dat gebeurt overigens niet deterministisch: er blijven keuzen mogelijk. In de cases blijken vooral economische ontwikkelingen van belang: verandering van de conjunctuur, met name ontwikkelingen in de rente. Een investeringsrijke sector als de volkshuisvesting is daarvoor uiterst gevoelig. Vooral de economische recessie en instorting van de bouwmarkt (1978-1982) had consequenties voor de cases kwaliteitsbeleid en decentralisatie. Deze ontwikkelingen leidden tot herdefiniëring van de problematiek. Andere belangrijke (deels) exogene gebeurtenissen in de cases waren verkiezingen en kabinetsformaties: vaak ontvalt óf ontstaat daardoor steun voor een bepaalde probleemdefinitie of oplossingsrichting, waardoor een beleidsraam voor verandering sluit, respectievelijk opengaat. Exogene factoren kunnen daarom zowel bedreiging als kans zijn. Voorzover ze niet voorzien zijn, dragen ze bij aan de grilligheid van de veranderingsprocessen.

Ad 2 Strategisch handelen

Op welke wijze draagt het strategisch handelen van de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie bij aan de realisatie van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext? (analyse)

In het licht van grote maatschappelijke ontwikkelingen en externe gebeurtenissen enerzijds en het netwerkarakter van het beleidsterrein volkshuisvesting anderzijds is het de vraag wat de politiek-ambtelijke leiding van een

Tabel 8.1 Soorten strategische acties: hiërarchisch en netwerk

Hiërarchisch ('klassiek')	Netwerk
1. Command and control Eenzijdig beslissen	1. Communicatie en coalitievorming Overtuiging en voorlichting Onderhandeling, ruimte en coalities
2. Inhoudelijke sturing en visie Leiderschap Inhoudelijke sturing	2. Sturing op interactie en win-win Investeren in relaties Inzet van derden Strategisch gebruik van informatie
3. Gefaseerde aanpak (lineair) Fasering Time management	3. Grilligheid benutten Koppelen en ontkoppelen Framing/reframing Time management
4. Reductie complexiteit Vereenvoudiging beleidsproces Eenduidige organisatie: 'lean and mean'	4. Vergroting complexiteit Multi-issue en redundantie Meerduidige organisatie: redundantie
5. Scheiden: afstand tot uitvoering Ontwerp en analyse Organisatorische scheiding	5. Verbinden: afstand verkleinen Coöptatie van uitvoering Creëer leeromgeving

ministerie kan doen om een ingrijpende beleidsverandering te realiseren. De onzekerheid is groot: zowel cognitief (beleidsinhoud, wat zijn toekomstige inhoudelijke ontwikkelingen), institutioneel (wie zijn de andere relevante actoren, hoe denken zij) als strategisch (wat zal het gedrag en de opstelling van andere netwerkactoren zijn). In het licht van deze onzekerheid zal de politiek-ambtelijke leiding strategisch moeten handelen.

Aan handboeken over hoe het zou moeten gaan gebrek: er is een overvloed aan literatuur over (verander)management, strategievorming en beleidsontwikkeling. Daarin bestaan grofweg twee stromingen: een klassieke, hiërarchische, ontwerpgerichte benadering enerzijds en een op overleg, onderhandeling en coalitievorming gerichte netwerkbenadering anderzijds. Binnen die benaderingen vinden we meer concrete adviezen over de (strategische) acties die de sturende actor – in dit geval de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie – moet ondernemen. Beide benaderingen hebben uiteenlopende beelden van de wijze waarop beleidsveranderingsprocessen feitelijk verlopen.

Tabel 8.1 vat de essentialia van beide benaderingen samen.

Ad 2a Welke strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie zijn van invloed op de totstandkoming van de beleidsveranderingen? en

Ad 2b Hoe kunnen deze acties worden geduid in termen van hiërarchisch en netwerkachtig?

Uit de bestudeerde cases blijkt dat de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie een veelheid aan strategische acties onderneemt in haar poging om de beleidsontwikkeling te beïnvloeden. Die acties zijn bovendien zeer divers: ze lopen uiteen van eenzijdige instructies en het presenteren van grootse

visies tot het onderhouden van contacten met invloedrijke politici, het slim 'framen' en koppelen van issues en het experimenteren in de uitvoeringspraktijk. Sommige strategische acties hebben een klassiek-hiërarchisch, andere een netwerkarakter en vrijwel alle categorieën uit het schema zijn vertegenwoordigd. De veelheid en verscheidenheid aan strategische acties worden veroorzaakt door de lange duur van de veranderingstrajecten, de diversiteit aan betrokken actoren en de fragmentatie van beleidsarena's en het beleidsproces, en uiteraard de onzekerheid over exogene factoren en het strategische gedrag van andere spelers.

Hoewel de netwerkstrategieën ten opzichte van klassiek-hiërarchische strategieën in de cases numeriek in de meerderheid bleken (70:30), mag daaruit niet eenvoudigweg worden geconcludeerd dat zij navenant meer hebben bijgedragen aan de beleidsveranderingen. Er zijn geen eenvoudige en eenduidige uitspraken mogelijk over het relatieve belang van de afzonderlijke strategieën: strategieën interfereren. Het effect ervan hangt in hoge mate af van de strategische (re)acties van andere actoren en de andere strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding zelf. De werking van strategische acties is bovendien contextueel bepaald.

Anders dan in veel bestuurskundige literatuur wel wordt beweerd, zijn interventies met een hiërarchisch karakter bij processen van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext wel degelijk mogelijk en effectief. Het gaat dan echter zelden om 'zuivere vormen' van hiërarchische strategieën; althans, dat was niet het geval in de bestudeerde cases. Er is altijd sprake van een of andere mengvorm of combinatie met netwerkstrategieën.

Ad 2c Welke patronen zijn er in de veranderingstrajecten en in de inzet van deze strategische acties te onderkennen? en

Ad 2d Welke bijdrage leveren deze patronen aan de realisatie van de beleidsveranderingen en wat verklaart die bijdrage?

In processen van ingrijpende beleidsveranderingen in een netwerkcontext blijken strategische acties te interfereren. Actoren in het beleidsnetwerk, in het bijzonder de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie, kunnen daarvan gebruik maken. Verandering of voortgang in het beleidsproces vinden vooral plaats op het snijvlak van hiërarchische en netwerkstrategieën. Juist in het intelligent verbinden, in het samenspel van beide typen strategieën schuilt de effectiviteit.

In de inzet van hiërarchische en netwerkstrategieën doen zich drie patronen of mengvormen voor: combinaties, alterneringen en de mengvorm frontstage/backstage. Bij combinaties maakt de politiek-ambtelijke leiding zowel gebruik van hiërarchische als netwerkstrategieën en wel op hetzelfde moment; zij zet ze tegelijkertijd in. Zo kan hiërarchische sturing (in het bijzonder dwang of eenzijdig beslissen) worden gecombineerd met een strategie van enige ruimte bieden voor andere actoren, met het mobiliseren van poli-

tieke steun of het benutten van een beleidsraam. Ook de klassieke strategieën van leiderschap en het presenteren van een inhoudelijke visie kunnen effectief zijn, als ze worden gecombineerd met een open proces dan wel een aansprekende 'framing' (taal) of het mobiliseren van steun.

In het geval van alternering zet de politiek-ambtelijke leiding hiërarchische en netwerkstrategieën beurtelings in; zij wisselt deze af. Anders dan bij combinaties worden de strategieën niet op hetzelfde moment, maar volgtijdelijk ingezet. De strategische actie van het ene type creëert als het ware de condities waaronder een strategische actie van het andere type effectief kan worden ingezet. Zo kan hiërarchische sturing (command and control, eenzijdig beslissen) worden ingezet nadat een tijdlang via netwerkstrategieën (overleg, onderhandeling) is gepoogd om met de andere actoren tot consensus te komen. Als dat is gelukt en de meerderheid voor is, kan de minderheid via hiërarchische sturing gedwongen worden. Als consensus niet is bereikt, kan de bewindspersoon zich gelegitimeerd voelen om een verandering eenzijdig via regelgeving op te leggen, waarbij zo'n besluit om die reden ook geaccepteerd wordt. Ook de inzet van een uitgesproken inhoudelijke visie kan in een alternering met netwerkstrategieën worden ingezet: de visie als 'unvalue', als schone slaapster of als schild tegen (bezuinigings)aanvallen van buitenaf. De kunst is te wachten tot de tijd daar is ('wait and see') en de visie dan te activeren, bijvoorbeeld als er voldoende politieke steun is (beleidsraam).

In het geval van de mengvorm frontage/backstage presenteert de leiding van het ministerie haar interventie in het openbaar of in de 'public performance' als klassiek-hiërarchisch, terwijl zij in werkelijkheid, achter de schermen, van netwerkstrategieën gebruik maakt. Het is vaak functioneel om in het openbaar een beeld te schetsen van leiderschap, visie en daadkracht. De minister zegt dat hij heeft ingegrepen in de sector, terwijl hij 'backstage' in feite via onderhandeling met de betrokken netwerkspelers tot een resultaat is gekomen. Of hij presenteert een heldere visie, die feitelijk een 'reframing' van een oplossing voor een andere vraagstuk behelst, waardoor een nieuwe koppeling aan een issue met veel politieke attentiewaarde tot stand komt. In een andere variant wordt het beleidsproces 'frontstage' voorgesteld als een geordend project met duidelijke besluitvormingsmomenten; daarachter gaat een werkelijkheid van coalitievorming, strijd en grilligheid schuil. Niettemin geeft juist de mengvorm – hiërarchie frontstage, netwerk backstage – ook ruimte en mogelijkheden om in een gefragmenteerde context voortgang in de beleidsontwikkeling te boeken. Overigens is het soms ook rationeel om in de openbaarheid niet een hiërarchisch beeld te presenteren, maar erop te wijzen dat een besluit het resultaat is van zorgvuldig overleg met alle betrokkenen.

In de bestudeerde cases vinden we van deze drie patronen of mengvormen tal van voorbeelden. De effecten daarvan zijn divers: activering van het netwerk, vergroting van de kans op acceptatie van een besluit of verandering door de betrokken actoren, inhoudelijke verrijking van het beleidsproces waardoor

alternatieve oplossingen in beeld komen en een betere afweging mogelijk wordt, complementair leren, dynamiek in het proces, en een effectieve benutting van 'beleidsramen' waardoor beslissingen genomen kunnen worden en er voortgang in het proces wordt geboekt, zodat de beleidsverandering daadwerkelijk mogelijk wordt. Het is vaak juist door de gecombineerde inzet van hiërarchische en netwerkstrategieën dat deze effecten geboekt kunnen worden. De politiek-ambtelijke leiding kan zo een spanning creëren die andere partijen in beweging zet, bijvoorbeeld door zowel een duidelijke inhoudelijke visie als een open proces te bieden. Zonder de hiërarchische strategie van een veruitgewerkte inhoudelijke visie zullen partijen zich vaak onvoldoende uitgedaagd voelen en van deelname aan de beleidsontwikkeling afzien, wat tot een inhoudelijk pover proces leidt. De gecombineerde inzet kan ook tot ontspanning leiden; dat is vooral het geval als de politiek-ambtelijke leiding de netwerkpartijen enige ruimte biedt. Als partijen de ruimte krijgen over een aantal onderdelen zelf te beslissen, vergroot dat de kans op acceptatie van een verandering of maatregelen. Dat is met name het geval bij mengvormen van het type 'hiërarchie frontstage, netwerk backstage'. In de openbaarheid, vaak in het politieke systeem, moet de minister zich van hiërarchische strategieën bedienen. Door de (sector)partijen in de praktijk enige eigen handelingsruimte te geven, zullen zij zich minder verzetten. De mengvorm biedt zo mogelijkheden om in een gefragmenteerde context voortgang in de beleidsontwikkeling te boeken.

8.3 Reflectie

Na de bespreking en analyse van strategische acties dringen zich enkele vragen op die zich lenen voor nadere reflectie. Allereerst is dat de vraag naar de dieperliggende redenen voor de omstandigheid dat hiërarchische strategieën in een netwerk toch effectief kunnen zijn, in weerwil van wat veel auteurs beweren (zie subparagraaf 8.3.1). Daarnaast is de verhouding tussen inhoud en proces een nadere overdenking waard. Met zoveel nadruk op het belang van netwerkstrategieën kan gemakkelijk de indruk ontstaan dat de inhoud er kennelijk niet toe doet (zie subparagraaf 8.3.2). Ten derde is enige reflectie op normatieve overwegingen bij de inzet van hiërarchische en netwerkstrategieën op haar plaats (zie subparagraaf 8.3.3).

8.3.1 Effectiviteit van hiërarchische strategieën in een netwerk: verklaringen

Op grond van de cases concludeerden we dat hiërarchische strategieën, mits intelligent gekoppeld aan een of meer netwerkstrategieën, tóch effectief kunnen zijn in een netwerkcontext, in weerwil van wat veel bestuurskundige auteurs beweren. Hoe kan dat? Het lijkt immers in tegenspraak: in een net-

werk, met zijn wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen en de relatieve geslotenheid van actoren voor stuursignalen, kan één enkele partij – in casu een ministerie – toch onmogelijk eenzijdig-hiërarchisch haar wil aan de andere actoren opleggen? Toch spelen hiërarchische strategieën een rol van betekenis. Wat verklaart deze mogelijkheid, welke dieperliggende redenen zijn hiervoor aan te wijzen? We verkennen hier twee mogelijke oorzaken: 1. de institutionele context; 2. de dynamiek van strategisch gedrag.

Ad 1 Het belang van de institutionele context: de shadow of hierarchy

In hoofdstuk 2 maakten we, in navolging van Scharpf (1993; 1997), een onderscheid tussen de structurele en de procedurele dimensie van netwerken. Bij de structurele dimensie gaat het om de institutionele context, de procedurele dimensie verwijst naar het coördinatiemechanisme of de ‘interactiemodus’. Het uitgangspunt van Scharpf, dat ook te vinden is bij andere auteurs (zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1993; Ten Heuvelhof, 1993), is dat besluitvorming in de institutionele context van een netwerk anders verloopt dan in de context van een hiërarchie. Anders gezegd: de structurele of institutionele context is bepalend voor het verloop van de besluitvorming of het vigerende coördinatiemechanisme. Volgens Scharpf is het coördinatiemechanisme van hiërarchische sturing alleen mogelijk in een institutionele context met het karakter van een hiërarchische organisatie. In een ‘puur’, ideaaltypisch netwerk zijn uitsluitend de coördinatiemechanismen van eenzijdig handelen (ieder voor zich) en onderhandeling mogelijk. Maar, aldus Scharpf, overheidsbeleid komt tot stand in een context waar (ook) een hiërarchische verhouding tussen overheid en ‘samenleving’ bestaat. Ook andere auteurs wijzen op de aanwezigheid van hiërarchische elementen in de institutionele context van een (beleids)netwerk. De overheid beschikt met haar wettelijke bevoegdheden, soms forse financiële hulpbronnen en uiteindelijk het geweldsmonopolie in het algemeen over belangrijke machtsmiddelen (Bekke, 1990; zie ook Ringeling en De Bruijn, 1993).

Hiërarchie in het netwerk

Hiërarchische elementen in de institutionele context van een (beleids)netwerk kunnen een verschillende achtergrond hebben:

- **normatief-politiek:** op grond van veel normatieve politieke theorieën komt de staat of de overheid het gezag toe om beslissingen bindend aan de samenleving op te leggen; de staat dient daartoe ook over het geweldsmonopolie te beschikken. De normatieve onderbouwing hiervan kan overigens geheel verschillend zijn, van metafysisch tot utilitaristisch. Tot de utilitaristische theorieën hoort ook het welvaartstheoretische en speltheoretische perspectief dat de bindende beslissingsmacht van de overheid gewenst is om collectieve actie en besluitvorming zo efficiënt mogelijk te organiseren en het gezamenlijke nut te maximaliseren. Binnen de overheid is het poli-

tiek primaat een belangrijk normatief-politiek leerstuk: de politiek bepaalt, de ambtelijke dienst voert politiek genomen beslissingen loyaal uit. Ondanks het netwerkarakter dat ook de overheidsorganisatie heeft, speelt de leer van het politiek primaat, vertaald in het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid, nog steeds een belangrijke rol, in elk geval frontstage, in het openbare debat;

- formeel-juridisch: op grond van wet- en regelgeving geldt op tal van maatschappelijke terreinen een hiërarchische relatie tussen overheid en maatschappelijke actoren en tussen rijksoverheid en 'lagere overheden' (territoriaal en functioneel decentrale overheidsorganen). Dat geldt niet alleen voor de organisatie van het politieke systeem als geheel (als vertaling van de hiervoor genoemde normatief-politieke overtuiging), maar ook voor specifieke deelgebieden. De wet kent in dat geval hiërarchisch dwingende bevoegdheden van regelgeving, aanwijzing en inspectie toe aan overheid, respectievelijk rijksoverheid, waardoor zij formeel-juridisch in een hiërarchisch superieure gezagsrelatie komt te staan tot andere actoren op dat deelgebied of beleidsterrein;
- empirisch-feitelijk: soms beschikt de overheid over zo'n bronnenpotentieel, dat zij zich de facto in een nagenoeg hiërarchische positie ten opzichte van maatschappelijke actoren bevindt. Allereerst heeft de staat zich in de loop der tijd het beslissende monopolie op wetgeving en legaal fysiek geweld toegeëigend (Bader, 1991:51). Daarnaast kan het gaan om financiële middelen, maar ook om kennis en informatie. De afhankelijkheidsrelaties zijn in dat geval extreem asymmetrisch, waardoor er van de wederzijdse afhankelijkheid die het zuivere netwerk typeert, nauwelijks sprake is. Niettemin kan het zijn dat er desondanks sprake is van een netwerk, maar dan met hiërarchische elementen:
 - allereerst kan zo'n feitelijk-hiërarchische relatie tijdelijk bestaan, waarna na verloop van tijd weer normale netwerkverhoudingen terugkeren. Dat is bijvoorbeeld het geval in crises, als de netwerkactoren ervoor kiezen zich te onderwerpen aan het hiërarchische gezag van één actor, in casu de overheid of een onderdeel daarvan.
 - ten tweede kunnen er per onderwerp of deelgebied verschillende feitelijk-hiërarchische relaties bestaan. Als het gaat om financiën bevindt actor A zich in een vrijwel hiërarchische positie ten opzichte van de overige actoren, als het om specialistische technische deskundigheid gaat, geldt dat voor actor B en actor C neemt een hiërarchische positie in als bijvoorbeeld de hulpbron grond aan de orde is. Op elk van de respectievelijke terreinen bevinden A, B en C zich in een monopoliepositie, waardoor de andere actoren volledig afhankelijk van hen zijn. Maar omdat de realisatie van een project verschillende hulpbronnen vereist, zijn partijen tóch van elkaar afhankelijk en is er sprake van een netwerk. Per onderwerp of deelgebied kunnen echter hiërarchische relaties bestaan en kunnen par-

tijen ervoor kiezen zich hiërarchisch, als bovengeschikte, op te stellen. Steeds als men van onderwerpt verandert, draait als het ware een nieuwe hiërarchie voor. De Bruijn en Ten Heuvelhof spreken daarom van een 'hiërarchierad' (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999:29).

Kortom: overheidsbeleid wordt weliswaar gevormd in netwerken, maar dat zijn geen pure, ideaaltypische netwerken. De institutionele context is veel minder eenduidig en – net als de beleidsprocessen die zich daarbinnen afspelen – veel minder doorzichtig. Er is altijd sprake van een mengvorm van hiërarchie en netwerk, en het hiërarchische dan wel netwerkarakter kunnen in de tijd en per onderwerp ook nog verspringen. Bovendien: zelfs als er empirisch sprake is van een netwerk, kunnen er actoren zijn die denken en handelen op grond van het idee van een hiërarchie. Het politiek-normatieve of formeel-juridische beeld bepaalt hun perceptie en werkt zo door in hun gedrag. Bestuurskundigen kunnen weliswaar vaststellen dat de institutionele context de facto een netwerk is, maar dat wil niet zeggen dat de actoren dat zelf zo zien en daarnaar handelen.

Een variant hierop heeft te maken met de schakelfunctie van een sectordepartement. (De leiding van) een sectordepartement bevindt zich op een bijzondere positie: op het snijvlak van het sectorale, het politieke en het interdepartementale systeem of netwerk (zie o.a. Kickert, 1993; Van der Schaar e.a., 1996:13). Vanuit het ene systeem bestaan vaak hoge verwachtingen van wat het departement in het andere systeem vermag. Zo eist het politieke systeem van een minister of staatssecretaris vaak dat hij krachtig (lees: hiërarchisch) op het sectorale beleidsterrein intervenieert: 'minister, zorg ervoor dat...'. In de sector ziet de bewindspersoon zich echter geconfronteerd met de werkelijkheid van een netwerk dat zich niet eenzijdig-hiërarchisch laat besturen. De verschillende verwachtingen als gevolg van de schakelpositie dragen zo eveneens bij aan het ontstaan van mengvormen van hiërarchische en netwerkstrategieën, met name die van frontstage en backstage.

Om het beeld nog verder te compliceren wijzen we er tot slot in navolging van Scharpf op dat ook de institutionele context van democratische organen een rol speelt, waar het stemmen bij meerderheid als coördinatiemechanisme fungeert (Scharpf, 1993; 1997). We kunnen daaraan toevoegen dat ook de institutionele context aan de andere kant van het spectrum – minimale instituties zoals een (enigszins gereguleerde) markt – op veel beleidsterreinen eveneens een rol speelt. Al met al kan het netwerk wel de dominante institutionele context zijn waarbinnen overheidsbeleid tot stand komt, maar is die context op zijn minst diffuus.

Hiërarchie in het volkshuisvestingsnetwerk

Dat geldt ook voor de volkshuisvesting. Allereerst zij gesteld dat de cases duidelijk maken dat er van een volledig hiërarchische structuur in de sector

volkshuisvesting in elk geval géén sprake was. De rijksoverheid, het Ministerie van VROM, was en is wel degelijk sterk afhankelijk van (lokale) partijen in de sector om beleidsdoelen en beleidsverandering gerealiseerd te krijgen. De cases maken eveneens duidelijk dat ook het ministerie, en daarbinnen het DGVH, bepaald geen eenduidig hiërarchisch aan te sturen eenheid is. Sterker nog: de mate van integratie of verbondenheid binnen een ministerie of beleidsdienst blijkt soms geringer dan tussen delen van het departement en delen van de externe omgeving. In die zin bestaan er binnen een beleidssector verschillende (sociaal-cognitieve) configuraties die óver de formele grenzen van afzonderlijke organisaties heen reiken. De (wederzijdse) afhankelijkheden in de volkshuisvesting zijn groot, evenals de variëteit aan actoren, belangen en probleempercepties, en partijen – in de sector maar ook binnen het ministerie – blijken vaak gesloten of maar halfopen voor stuursignalen van de politiek-ambtelijke leiding. De sector volkshuisvesting had dus wel degelijk het karakter van een netwerk, en dat gold in belangrijke mate ook voor het ministerie zelf.

Anderzijds: de afhankelijkheidsrelaties waren (en zijn) niet symmetrisch. Het Rijk – in casu het Ministerie van VROM – beschikte over een aantal middelen die het een bijzondere positie in het netwerk gaven. Allereerst waren dat financiële middelen, in de vorm van subsidies, rijksleningen en (contra)-garanties op kapitaaleningen. Daarnaast kende het Rijk regelgevende bevoegdheden, en wel van tweeërlei aard: inhoudelijke en procedurele of, in de termen van de nota-Heerma, sturende en ordenende. De eerste grijpen direct aan op de beleidsinhoud en betreffen bijvoorbeeld de huurprijs, de woonruimteverdeling of de nieuwbouwkwaliteit. De tweede hebben betrekking op de organisatie van het beleidsveld, op de verdeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico's. Het gaat hier om netwerkconstituering – het creëren of veranderen van netwerken –, met als consequentie dat sommige (belangen)organisaties hun bestaan en onderhandelingsmacht te danken hebben aan overheidsinterventie (Scharpf, 1993:145-147; 1997:205). Op het gebied van de volkshuisvesting is dit vooral gecodificeerd in de Woningwet en zien we dit het duidelijkst bij gemeenten en woningcorporaties. Corporaties bestaan bij de gratie van hun status als door het Rijk 'toegelaten instelling'. Als corporaties de wettelijke regels die voor hen gelden, (teveel) overschrijden, kan het ministerie op grond van de Woningwet sancties opleggen en in het ergste geval tot intrekking van de toelating en ontbinding van de corporatie overgaan.

Kortom, de sector volkshuisvesting had en heeft het karakter van een netwerk, maar staat tegelijk onder invloed van de parlementaire democratie en van hiërarchisch gezag. Dat geldt overigens vooral voor het deel terrein van de sociale huursector, hoewel ook de zogenaamde marktsector (koopwoningen en (duurdere) particuliere huurwoningen) bepaald meer is dan een 'minimale institutie'.

The shadow of hierarchy: een kwestie van klemtoon

Een belangrijke implicatie van de (latente) aanwezigheid van de hiërarchische en democratische context is dat netwerkstrategieën veelal worden ondernomen ‘in de schaduw van’ hiërarchie, respectievelijk meerderheidsbesluitvorming (Scharpf, 1993; 1997). Deze strategieën ontlenen hun effectiviteit vaak aan de mogelijkheid van hiërarchische sturing en meerderheidsbesluitvorming, omdat actoren in het netwerk op het daadwerkelijk benutten van die mogelijkheid anticiperen. Deze invloedssfeer stelde de ‘focal actor’ in dit onderzoek – de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van VROM – in staat hiërarchische interventies te plegen, in elk geval formeel of frontstage. Het netwerkarakter van de sector is echter zodanig, zo blijkt uit de cases, dat hiërarchische strategieën alléén onvoldoende zijn om een ingrijpende beleidsverandering effectief te realiseren. Veel effectiever is het om te spelen met de ‘shadow of hierarchy’ en die zodanig te richten, dat de onontkoombare netwerkstrategieën aan kracht winnen: door combinaties, alterneringen en frontstage/backstage-koppelingen met hiërarchische strategieën.

De leiding van een sectordepartement kan daarbij haar bijzondere schakelpositie strategisch benutten. Ze kan bijvoorbeeld eerst steun in het politieke en/of interdepartementale systeem mobiliseren waardoor er een soort ‘schaduw’ ontstaat, waarna ze hiërarchisch in het sectornetwerk kan interveniëren. Dat gebeurde in de eindronde van de casus decentralisatie, toen de politieke en interdepartementale druk tot bezuinigen forse ingrepen in de volkshuisvesting mogelijk maakten. Het omgekeerde is overigens ook mogelijk: de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie kan de steun van het sectornetwerk voor bepaalde beleidsmaatregelen mobiliseren (coöptatie van de uitvoering) en die zodanig aan de politiek voor- en bijna opleggen dat ze er nauwelijks tegen kan zijn. In alle cases vinden we daarvan voorbeelden.

Scharpf hanteert de uitdrukking ‘shadow of hierarchy’ vooral om tot uitdrukking te brengen dat netwerkstrategieën hun effectiviteit ontlenen aan de mogelijkheid dat de overheid (alsnog) hiërarchisch beslist, omdat de netwerkactoren daarop anticiperen. Dat speelt zeker een rol, ook in de cases. De cases laten echter nog sterker het omgekeerde zien, namelijk dat er sprake is van hiërarchische strategieën in het besef van de noodzaak van netwerkstrategieën. Steeds als de politiek-ambtelijke leiding zich van een hiërarchische strategie bediende, ondernam zij tegelijk (combinatie), iets later (alternering) of achter de schermen (backstage) óók een of meer netwerkstrategieën. In het geval van frontstage/backstage krijgt Scharpfs uitdrukking dan zelfs een wat andere betekenis: in de schaduw van zichtbare hiërarchische strategieën worden er grotendeels onzichtbaar (dus in de schaduw, backstage) volop netwerkstrategieën gevolgd.

Bovendien zal Scharpf geneigd zijn te zeggen: als men er via onderhandeling/netwerkstrategieën niet uitkomt, neemt de focal actor zijn toevlucht wel tot hiërarchische sturing en legt de beslissing (c.q. een ingrijpende beleidsver-

andering) eenzijdig op. Op grond van de cases leg ik de klemtoon anders en acht ik het omgekeerde waarschijnlijker: als men er via onderhandeling en netwerkstrategieën niet uitkomt, gebeurt er meestal niets en komt er geen verandering tot stand, óf zal er van de implementatie weinig terecht komen. Het zal hooguit lukken bij een frontale aanval op de sector zoals in de casus decentralisatie bij de Tussenbalans, maar ook daar zat netwerkkintelligentie van de politiek-ambtelijke leiding achter.

Ad 2 Dynamiek van strategisch gedrag

Een andere reden voor de mogelijkheid van hiërarchische sturing in netwerken is gelegen in de dynamiek van strategisch gedrag. Strategisch handelen is gericht op het bereiken van eigen doelen. Doelen van andere actoren worden vaak als tegenstrijdige belangen gezien en gedefinieerd (Bader, 1991:70-71). Maar omdat actoren in een netwerkcontext van elkaar afhankelijk zijn om hun eigen doelen te bereiken, moeten zij rekening houden met elkaars strategisch gedrag. Het gedrag van andere actoren laat zich echter nooit geheel voorspellen, omdat de percepties die het handelen sturen niet geheel bekend zijn. Er is dus altijd sprake van strategische onzekerheid, die overigens minder is naarmate een netwerk hechter of homogener is (Koppenjan en Klijn, 2004:7; 70-71; zie hoofdstuk 2). Actoren proberen op het strategisch gedrag van anderen te anticiperen. Dat betekent dat strategische interacties '(...) in vergelijking met andere sociale interacties gekenmerkt (worden) door een zeer duidelijk bewustzijn van de reflexiviteit van de verwachtingen en van de interdependentie van handelingen.' (Bader, 1991:43). Met andere woorden: juist bij strategische acties probeert een actor na te gaan hoe andere actoren denken, anticiperen en zullen reageren op die acties die hij overweegt.

Waar het hier om gaat, is dat actoren leren. Als een actor, bijvoorbeeld een ministerie, een keer strategische actie A ondernomen heeft, zullen de andere actoren er bij volgende gelegenheden mee rekening houden dat het ministerie zich opnieuw van die strategische actie bedient. De strategische actie behoort dan tot het repertoire van bekende strategische acties. Enerzijds kan dat ertoe leiden dat strategische acties slechts 'beperkt houdbaar' zijn. Als de overheid steeds dezelfde strategie volgt, kan het instrument bot worden en de wet van de afnemende effectiviteit in werking treden (overigens soms na een periode van toenemende effectiviteit). Het nieuwe is ervan af en daarmee ook de glans die de strategie in het begin omgaf. Wie processen altijd interactief en open maakt (netwerkstrategie), moet rekening houden met toenemende vermoeidheid bij netwerkactoren om daar wederom met volle energie en passie in te participeren. De keerzijde is dat herhaling van dezelfde strategische actie de voorspelbaarheid van het gedrag van een actor vergroot. In het geval van de overheid is een hoge mate van voorspelbaarheid een deugd, als het gaat om een gelijke behandeling van gelijke gevallen of als de overheid een voorspelbare partner in samenwerkingsrelaties met andere actoren wil

zijn. Voor de realisering van ingrijpende of strategische beleidsveranderingen – die in deze studie centraal staan – geldt echter dat er doorgaans tegenstanders bestaan die verandering willen voorkomen. Juist daarom verlopen die veranderingsprocessen zo moeizaam. En juist daarom moet de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie haar toevlucht nemen tot strategisch handelen. Dat betekent dat haar voorspelbaarheid niet te groot moet zijn, omdat tegenstanders daar dan effectief op kunnen anticiperen en het effect van de actie ongedaan kunnen maken. Het af en toe inzetten van een hiërarchische strategie draagt bij tot de onvoorspelbaarheid van het strategisch repertoire en frustreert zo de leerprocessen bij andere actoren in het netwerk.

Bovendien kunnen hiërarchische strategieën de negatieve effecten mitigeren van het strategisch gedrag dat sommige netwerkstrategieën oproepen. Zo kunnen interactieve beleidsprocessen stroperig en langdurig worden omdat één of enkele partijen zich niet willen binden en alle opties willen openhouden. Toepassing van enige dwang (command and control) of van fasering en deadlines kan dan zorgen voor een effectieve mengvorm die wèl tot besluitvorming en voortgang leidt (De Bruijn, 1999:61-65).

Tot slot is er sprake van dynamiek in de ‘public performance’: perioden waarin hiërarchische strategieën het goed doen in politiek, bestuur en media worden afgewisseld met perioden waarin het verstandig is om het handelen in termen van netwerksturing te presenteren. De verguizing en de daaropvolgende bewieroking van het overleg tussen overheid en netwerkactoren in de jaren negentig – ‘stroperig overleg met het maatschappelijk middenveld’ versus ‘het succesvolle poldermodel’ – laten zien dat de rationaliteit van de ‘public performance’ in de loop der tijd kan veranderen. Inmiddels is het tij opnieuw gekeerd: waar de paarse kabinetten en in het bijzonder voormalig minister-president Kok (overigens tegen zijn zin) als het vleesgeworden poldermodel te boek staan, klinkt sinds 2002 weer de roep om een krachtige overheid die van aanpakken weet. De politiek-ambtelijke leiding van een departement doet er in dit tijdsgewricht daarom vaak verstandig aan haar handelen in klassiek-hiërarchische termen voor het voetlicht te brengen.

8.3.2 Waar is de inhoud? Verhouding tussen inhoud en proces

De primair inhoudelijk geïnteresseerde en/of geschoolde lezer zal de wenkbrauwen fronsen bij zoveel aandacht in deze studie voor het proces, voor de verhoudingen en interacties tussen actoren in het netwerk en in het bijzonder voor de strategische acties die de focal actor heeft ondernomen om de beleidsverandering te realiseren. Gaat het bij beleidsveranderingen niet veel meer om de inhoud, om de aard van het vraagstuk, en om solide, doordachte oplossingen op grond van deskundige oordeelvorming? Is dat niet veel meer bepalend voor het uiteindelijke resultaat dan de machtsverhoudingen en de

inrichting en het verloop van het proces? Anders gezegd: is de substantiële rationaliteit niet belangrijker dan de functionele of procedurele rationaliteit?¹

Allereerst zij gesteld dat de aandacht voor het proces het gevolg is van een nadrukkelijke keuze voor de (theoretische) invalshoek die in dit proefschrift is gekozen. Beleidsstudies kunnen worden onderscheiden in probleemgericht en interactie- of procesgericht onderzoek (Scharpf, 1997:10-12; 2000:1-3). In het eerste type ligt het accent primair op de inhoud, in het tweede op het interactieproces. Wij hebben in deze studie bewust gekozen voor de tweede categorie, met een primair bestuurskundige invalshoek (zie paragraaf 1.3).

Afgezien van dit accent kunnen we als 'bottom line' stellen dat inhoudelijke kennis altijd relevant is voor het proces. Beleidsprocessen zijn niet te begrijpen, laat staan goed te ontwerpen, zonder aandacht voor de inhoud: juist in de aard van een vraagstuk en in de inhoud van concrete beleidsopties zitten prikkels of incentives die partijen tot bepaalde (strategisch) gedrag aanzetten (Albers e.a., 2003:57-64). Bovendien: (veel) kennis van de inhoud biedt zicht op (een veelheid aan) oplossingen, en die zijn nodig om voortgang in het beleidsproces te boeken en partijen te kunnen interesseren voor het proces. Aandacht voor de inhoud is daarom ook vanuit een procesperspectief rationeel.

De cases laten zien dat de strategieën – hiërarchisch en netwerk – die de politiek-ambtelijke leiding ingezet heeft, vrijwel altijd een inhoudelijke component hebben; ze zijn niet inhoudelijk 'leeg'. Bovendien valt in de cases de sterk inhoudelijke bemoeienis van de politiek-ambtelijke leiding op: Schut, Schaefer, Heerma (bewindslieden), Floor, Viersen, Koopman (directeuren-generaal), zij allen bemoeiden zich met de inhoud van de beleidsverandering. Soms deden zij dat zelfs tot in detail (Schaefer, Koopman, Heerma op onderdelen). Wie een topfunctie in een (sector)departement bekleedt, moet op zijn minst bereid zijn zich de inhoudelijke materie eigen te maken om strategische beleidsveranderingen te kunnen realiseren. De vaak gehoorde tegenstelling tussen inhoud en proces moge analytisch bruikbaar zijn, voor effectieve strategische beleidsverandering zijn beide noodzakelijk.

Het is de laatste jaren 'bon ton' in overheidsland om te beweren dat leidinggevend en managers niet zozeer inhoudelijk deskundig hoeven zijn, maar vooral aandacht moeten hebben voor mensen en processen: 'people management', procesmanagement en coachend leiding geven. Deze overtuiging is geïnstitutionaliseerd geraakt in de vorm van bijvoorbeeld de Algemene Bestuursdienst en allerhande competentieprofielen. Topambtenaren moeten na maximaal vijf jaar van functie en liefst ook van departement wisselen; in competentielijsten komt inhoudelijke competentie niet of nauwelijks voor. Het beeld dat uit de cases in deze studie naar voren komt, geeft hierover te denken. Een inhoudelijke visie, uitgedragen door een ambtelijke of politieke leidinggevende, kan binnen een ministerie of extern, in het netwerk, bijzonder nuttig zijn. Wie niet bereid is de inhoud van vraagstukken goed tot zich te

nemen, zal in onderhandelingen met andere netwerkactoren of bij de verdediging in het parlement niet stevig staan. In combinatie met de nadruk op prestatie management leidt snelle functiewisseling van topambtenaren bovendien tot perverse effecten, zoals reorganisaties met de schijn van daadkracht ('reorganisaties om de reorganisaties') en een afname van het verantwoordelijkheidsgevoel voor de effecten (met name de langetermijneffecten) van ingezette veranderingen (Bierenbroot, 2004; Oostveen, 2004; Van Schendelen, 2004). Als tegenwicht tegen een al te grote gerichtheid op de inhoud is de aandacht voor het proces echter nuttig. Overigens zijn binnen het DGVH eind jaren zeventig al de eerste economen en bestuurskundigen op HID-posities benoemd als tegenwicht tegen de primair technisch-inhoudelijke ingenieurs die de HID's in de vijfendertig voorgaande jaren altijd waren geweest. Voorzichtige tekenen duiden erop dat de slinger binnenkort terugzwaait en dat inhoudelijke deskundigheid – óók van leidinggevenden in een (sector)departement – opnieuw gewaardeerd gaat worden. Vooralsnog lijkt het echter nog een geloofskwestie: je bent vóór of tegen (zie Oostveen, 2004). De cases in deze studie suggereren dat een én-én-benadering vruchtbaarder is.

Fundamenteler is de vraag of de staat inhoudelijk 'leeg' kan zijn, naar de titel van een recent werk van Frissen (1999). De onderliggende analyse luidt dat de strategische competentie van actoren enorm toegenomen is. Dat is het gevolg van emancipatie, individualisering en de sterk toegenomen beschikbaarheid van kennis door de informatie- en communicatietechniek. In navolging van Weber en Marx wijst Frissen er bovendien op dat de (overheids)bureaucratie de 'immanente tendentie' heeft om de substantiële of inhoudelijke rationaliteit en daarmee de politiek te verdringen, waarvoor zij een functionele rationaliteit in de plaats stelt. Volgens Frissen wordt dat versterkt door de toegenomen vervlechting tussen overheidsbureaucratie en maatschappelijke organisaties (netwerken!), waardoor de inhoudelijke discussie en besluitvorming zich heeft verplaatst (Frissen, 1996:142-144). De staat hoeft zich in deze visie slechts te beperken tot de juiste inrichting van afwegingsprocessen; de inhoudelijke afweging vindt binnen die kaders plaats in netwerken van betrokken en belanghebbende actoren. De staat beperkt zich dus tot processturing, tot procedurele rationaliteit. De legitimiteit van inhoudelijke beslissingen ligt vervolgens in het proces: als het proces goed is, is de daaruit resulterende inhoudelijke beslissing legitiem ('Legitimation durch Verfahren', aldus de titel van een boek van Luhmann (1969)). Ook andere auteurs zien samenleving en overheid zich in de toekomst noodzakelijkerwijs in deze richting ontwikkelen, op weg naar zelfsturing (Cornelis, 2000; De Swaan, 1979). Op het gebied van het wonen is dit bijvoorbeeld uitgewerkt als één van de sturingsperspectieven in de Woonverkenningen, en ook de Wet stedelijke vernieuwing is een vertaling van deze sturingsfilosofie (VROM, 1997; 2000). Deze sturing op het proces is zeker zinvol daar waar de inhoudelijke en strategische competentie van maatschappelijke actoren toeneemt,

evenals de diversiteit van lokale situaties en lokale wensen. Niettemin zal de rijksoverheid, in casu een sectordepartement, zich naar mijn mening altijd een beeld van inhoudelijke vraagstukken moeten vormen om processen adequaat in te kunnen richten en te toetsen of ze adequaat blijven (aandacht voor externe effecten, gevolgen voor overheidsfinanciën op korte of lange termijn, sociale dilemma's en vertegenwoordiging van alle relevante belangen).

8.3.3 Normatieve grenzen aan netwerkstrategieën?

Bij de nadruk die in dit onderzoek ligt op het belang van netwerkstrategieën ligt het voor de hand dat er kritische vragen rijzen ten aanzien van de normativiteit of moraliteit. Bureaupolitiek, coöptatie van de uitvoering, 'framing' en 'reframing', koppelen en ontkoppelen afhankelijk van het politieke tij: is dat alles niet uiterst opportunistisch, zo niet machiavellistisch, alleen uit op het bereiken van effect zonder oog voor bijvoorbeeld rechtsstatelijke beginselen? Hebben de hiërarchische 'strategieën' niet een eigen, intrinsieke waarde die verbonden is aan het politiek primaat? Zijn er normatieve grenzen te stellen aan netwerkstrategieën?

De cases in deze studie geven een waaier aan strategische acties van de politiek-ambtelijke leiding te zien, zowel klassiek-hiërarchische als netwerkstrategieën. Met name netwerkstrategieën zullen bij sommigen wellicht een ongemakkelijk gevoel oproepen: een gevoel van politici en ambtenaren die opportunistisch te werk gaan, afhankelijk van de politieke dagkoersen probleemdefinities en oplossingen opvoeren of afvoeren, die steun mobiliseren bij partijgenoten, (package) 'deals' maken of het op een akkoordje met de uitvoeringspartijen gooien. Dat staat haaks op het beeld van verstandige, integrale bewindslieden en een loyaal, dienend en volgbaar ambtelijk apparaat.

We gaan wederom te rade bij Scharpf. Hij onderscheidt twee hoofdcriteria waaraan overheidsbeleid moet voldoen: legitimiteit (democratische legitimiteit, politieke 'accountability') enerzijds en effectiviteit anderzijds (we zouden het criterium 'efficiëntie' daaraan kunnen toevoegen; Scharpf rekent dat tot effectiviteit). Tot de eerste groep criteria behoort het recht, de 'rule of law', in casu het staats- en bestuursrecht, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij haar handelen behoort de overheid, en dus ook de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie, zich aan deze regels te houden. Netwerkstrategieën die deze regels te buiten gaan, zijn niet legitiem (zie ook Ten Heuvelhof, 1993).

Minstens zo belangrijk acht Scharpf het criterium van effectiviteit, óók vanuit normatief oogpunt, ja zelfs vanuit het perspectief van legitimiteit. Overheidsbeleid dat er niet in slaagt maatschappelijke effecten te boeken, verliest ook zijn legitimiteit. Een overheid die niet in staat is om gewenste veranderingen in dat beleid aan te brengen, verliest daarmee eveneens aan legitimiteit (Mayntz en Streeck, 2003:11-12). Welnu, de conclusie van dit onderzoek is

dat beleidsverandering in een netwerkcontext niet mogelijk is zonder gebruik te maken van netwerkstrategieën. Effectieve beleidsverandering vereist – naast een dosis geluk dat externe factoren gunstig meewerken – daarom de inzet van netwerkstrategieën: gericht op agendering op het juiste moment, gericht op het losweken of afbreken van bestaande denkbeelden en het doorbreken van cognitieve fixaties, op het verwerven van steun voor alternatieve probleemdefinities en oplossingen in zowel politiek, departement als uitvoeringsnetwerken, en op het bereiken van overeenstemming. Concreet betekent dat onder meer dat een politicus of topambtenaar zijn informatie soms niet zozeer in, maar buiten het ambtelijk apparaat moet halen, dat hij soms kosten naar de toekomst moet verschuiven, dat hij niet het inhoudelijk beste maar praktisch meest uitvoerbare alternatief moet verdedigen en dat hij doelen soms bewust vaag formuleert. Scherp gesteld: de legitimiteit van overheidshandelen is gebaat bij het bestaan en benutten van netwerkstrategieën. Of, zoals Mayntz en Streeck het in een beschouwing van het werk van Scharpf formuleren: als de output van het politiek-bestuurlijke systeem voor de legitimiteit van de democratie niet minder belangrijk is dan de input van gearticuleerde belangen en argumenten, ‘...dann wird eine empirisch-analytische Theorie der faktischen Funktionsweise des politisch-administrativen Systems zu einem untrennbaren Bestandteil der Demokratietheorie’ (Mayntz en Streeck, 2003:13).

De kritiek die netwerkstrategieën aankleeft, ontstaat vermoedelijk doordat ze met macht en machtsprocessen worden geassocieerd, en macht is ‘vies’. Ergens bestaat een ideaalbeeld van politici en ambtenaren die zonder macht en alleen op grond van nobele doelstellingen en een gedegen inhoudelijke visie besturen. Macht is echter, om Kuypers aan te halen, ‘...nog steeds essentieel in het ambtelijk en politiek systeem. Gewoon als technologie om een bepaalde doelstelling te bereiken. Alleen mag dat niet meer gezegd worden. Maar naarmate je het harder ontkent, krijgt het meer kans om door te woekeren.’ (Kuypers in Oostveen, 2004:34). Het gaat niet zozeer om macht of geen macht, maar ‘om de kwaliteit van de macht’, om op de titel van de dissertatie van Hupe te parafraseren (Hupe, 1992). De strategieën dienen hun begrenzing te vinden in rechtsstatelijke beginselen. Achteraf moeten politici en ambtenaren hun gedrag – ook hun strategisch gedrag – kunnen verantwoorden.

Hiërarchische strategieën doen het in de ‘public performance’ doorgaans goed. Daarom worden ze vaak frontstage gesuggereerd, terwijl politici en ambtenaren backstage hun toevlucht nemen tot allerhande netwerkstrategieën. Maar ook aan klassiek-hiërarchische strategieën kleven bezwaren van normatieve aard. Scharpf heeft erop gewezen dat hiërarchische sturing haar grenzen niet alleen in een informatieprobleem vindt (wat in essentie een effectiviteitsvraag is), maar ook in een motivatieprobleem (Scharpf, 1997:172-183). Bestuurders kunnen hun hiërarchische positie misbruiken door private in plaats van publieke belangen te dienen. Ook om minder zware redenen

dan 'misbruik' is hiërarchische sturing normatief vaak juist niet gewenst: het kan een eenzijdige probleemdefinitie en dito beleidsalternatieven opleveren en op die manier tot ineffectieve maatregelen leiden. Machtsdeling, het zorgen voor voldoende 'checks and balances' is voor beide elementen een mogelijke remedie. Sterker nog, 'checks and balances' vormen de essentie van democratie, hoewel die notie sinds de uitbouw van de verzorgingsstaat ondergesneeuwd lijkt te zijn geraakt (In 't Veld, 2004:40). Er valt dus op goede gronden een pleidooi te houden voor netwerkstrategieën, in het bijzonder voor de tolerantie voor bureaupolitiek, het koesteren van beleids- en organisatorische redundantie en het onderhouden van een veelheid aan relaties in verschillende netwerken of sociaal-cognitieve configuraties (Rosenthal, 1988; Van Dongen, 1996; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). In de bestudeerde cases hebben we gezien dat deze vormen van redundantie, machtsdeling en strijd van groot belang waren om de vraagstukken uit veel invalshoeken te belichten, argumenten op tafel te krijgen, nieuwe ideeën te genereren en uiteindelijk een beleidsverandering tot stand te brengen. Ze versterken het reflexief vermogen van de overheid en bevorderen leerprocessen. Een al te actief bezuinigende en krimpende rijksoverheid die bovendien streeft naar samenvoeging van departementen en departementsonderdelen om eenheid van denken en doen en een grotere greep op maatschappelijke processen te krijgen, is daarom zowel gevaarlijk (uit democratisch oogpunt) als potentieel ineffectief, zeker als ze ook nog innovatief wil zijn. Innovatie gedijt immers bij redundantie.

Toch houden politici en ambtenaren stevig vast aan het politiek primaat, en juist uit de leer van het politiek primaat vloeit de prominentie van hiërarchische strategieën voort. Het vervult in de openbaarheid de functie van 'greep' en 'beheersing' en het biedt ambtenaren de mogelijkheid om redelijk beschermd en in de luwte (backstage) hun strategische acties te ondernemen. De minister is immers verantwoordelijk. Die luwte is overigens door tal van affaires de laatste jaren behoorlijk minder geworden. In de volkshuisvesting vormde de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies (1986-1988) een schok, toen bleek dat ambtenaren in het openbaar (frontstage), met de camera's op hen gericht, verantwoording moesten afleggen over de handel en wandel van het departement bij de toekenning van subsidies voor de woningbouw.

Moeten we dan af van het politieke primaat? Er zijn diverse pogingen gedaan om met de problemen rond de leer van het politiek primaat om te gaan (Frissen, 1996:156-161). Het meest extreme standpunt is dat deze leer geheel afgeschaft moet worden. Dat zou ook grotendeels het einde van de 'shadow of hierarchy' impliceren en daarmee het einde van de functie van hiërarchische strategieën. Ik zou zover niet willen gaan. Met In 't Veld (1997:23; In 't Veld en Van der Knaap, 1995:40) ben ik van mening dat er in een samenleving een of andere vorm van collectief handelen nodig blijft en dat het geweldsmonopolie bij de overheid dient te berusten. Wel kan de totstandkoming van

inhoudelijk beleid – zeker op het terrein van het wonen – grotendeels binnen zelfsturende netwerken plaatsvinden. Het blijft mijns inziens een functie van de overheid om daarvoor de procesmatige of procedurele kaders te scheppen. In die zin blijft de ‘shadow of hierarchy’ bestaan.

8.3.4 Maakbaarheid revisited?

We begonnen deze studie met de constatering dat de maakbaarheidgedachte al in de jaren tachtig en negentig door de mainstream bestuurskunde en politicologie vol overtuiging ten grave is gedragen. De samenleving is veel te complex, macht teveel verdeeld en de dynamiek veel te groot om enige sturing aan maatschappelijke processen te geven. Grote veranderingen in de maatschappij en in het verlengde daarvan in overheidsbeleid laten zich nauwelijks beïnvloeden en worden veeleer bepaald door niet te sturen exogene oorzaken en het duw- en trekwerk van de kluwen aan actoren die zich rond het desbetreffende vraagstuk strategisch opstellen.

Volgens sommige auteurs heeft de maakbaarheidgedachte zeer oude papieren en dateert zij al uit de periode van de Verlichting. Andere auteurs zijn iets bescheidener en verbinden de maakbaarheidgedachte vooral met de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat. In een drieëenheid van wetenschap, politiek en beleid werd de samenleving via rationele ontwerpprincipes kneedbaar geacht (Van Thijn, 2000). In het bijzonder wordt de opkomst van de maakbaarheidgedachte gekoppeld aan de opkomst van ‘Nieuw Links’ in de PvdA aan het eind van de jaren zestig (Van Eijk, 1998). Deze politieke stroming dacht met overheidsinterventie een snel einde te maken aan de ongelijke verdeling van macht, kennis en inkomen. Dat leidde, zo luidt het verwijt, tot een centralistisch, overgereguleerd beleidsstelsel vol ongewenste neveneffecten van zowel praktische als morele aard. Praktisch: onbestuurbaarheid en onbetaalbaarheid. Moreel: vergroting van de afhankelijkheid van burgers ten opzichte van de overheid en het gevaar van een paternalistische of zelfs totaliserende effect van utopisch denken, zeker als de macht teveel geconcentreerd wordt (Achterhuis, 1979; 1998). In de jaren tachtig blies de maakbaarheidgedachte daarop de aftocht en trad de zogenaamde verzakelijking in. Sociologen, politicologen en bestuurskundigen putten zich uit in bewijzen dat overheidsinterventie veel minder zou vermogen dan in de jaren zeventig gedacht.

Het lijkt er echter op dat ook hier het tij keert. Een vuurwerkcramp, café-brand en instortingen hebben de verwachtingen over de veiligheid die de overheid ons kan bieden behoorlijk opgeschroefd. Die verwachtingen lijken nog verder te zijn gestegen na de terroristische aanslagen die de wereld en ook Nederland de afgelopen hebben opgeschrikt. De discussie over de rol van islam als bron van alle terroristisch kwaad laait op als nooit tevoren. De druk op het kabinet om daartegen doortastende maatregelen te nemen, is enorm.

Opvallend is in deze zaak dat er een hernieuwd geloof in de maakbaarheid van maatschappelijke processen lijkt te zijn ontstaan. Ditmaal niet ter linkerzijde, maar vooral bij 'Nieuw Rechts': de rechterflank van de VVD (al dan niet afgesplitst) en de LPF. Zeer uitgesproken daarin is de VVD-politica Hirsi Ali, die een door de overheid te bevorderen, zo niet af te dwingen 'shortcut to enlightenment' van de moslimbevolking bepleit (NRC, 2004). In het licht van de historie lijkt me dat pleidooi allereerst naïef: ruim driehonderd jaar verlichting (de Europese ontwikkeling) laten zich niet in twintig jaar binnen de moslimwereld voltrekken. De enorme bindende kracht die religie in het leven van mensen speelt, wordt drastisch onderschat. Het pleidooi is bovendien gebaseerd op een gebrekkige analyse, die monocausaal lijkt: de islam als schuldige. Maar er zijn veel meer factoren dan (bepaalde aspecten van de belijdenis van) de islamitische religie die de veiligheidsproblemen veroorzaken (zie ook Van Doorn, 2004). Opvallend is verder dat de opkomst van dit hernieuwde geloof in de maakbaarheid gepaard gaat met onvrede over het politieke bestel. Dat bestel zou de wensen van burgers onvoldoende weerspiegelen en serieus nemen. Ook daarin klinkt een echo uit de late jaren zestig (Van Doorn, 2005). En ook nu splitsen zich daarop, net als toen, personen van de gevestigde partijen om een nieuwe partij op te richten. Dat gebeurt ironisch genoeg nu ter rechterzijde, waar het linkse maakbaarheidsgeloof van destijds uiterst kritisch werd ontvangen.

De 'nieuwe golf van maakbaarheid' is inmiddels ook in de bestuurskunde opgemerkt; de Vereniging van Bestuurskunde heeft er in 2005 zelfs een 'festival' aan gewijd. Daarin heeft deze wetenschap ook zichzelf aan een kritisch onderzoek onderworpen: komen uit de bestuurskunde niet nieuwe maakbaarheidsideeën voort? (www.bestuurskunde.nl, januari 2005) Op grond van deze studie luidt de conclusie dat ingrijpende beleidsveranderingen mogelijk zijn, ook in een netwerkcontext, en dat de overheid – in casu de politiek-ambtelijke leiding van een ministerie – daarin een zinvolle rol kan spelen, maar dat exogene ontwikkelingen en contingentie of toeval nog steeds van zeer grote invloed zijn. Maakbaarheid is goeddeels een illusie, maar inspiratie, visie en wilskracht kunnen, mits gekoppeld aan kennis van het 'spel', wel degelijk van betekenis zijn.

8.4 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen we op grond van de voorgaande analyse formuleren? Wat moet de politiek-ambtelijke leiding van een (sector)departement doen of nalaten om met succes een ingrijpende beleidsverandering te realiseren? Wat zijn de 'kritische succesfactoren'? Wat zijn de meest belangrijke strategische acties?

Deze vragen zijn gemakkelijk gesteld, maar veel minder gemakkelijk beant-

woord. Een rechttoe-rechtaanadvies is ook onmogelijk. Om met Mintzberg te spreken: er zijn geen 'quick fix'-oplossingen voorhanden. Dat zou onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problematiek.

Geen quick fix-advies

Als iets uit de analyse van strategische acties in de bestudeerde cases duidelijk wordt, dan is het dat er sprake is van interferentie tussen de strategieën. Interferentie wil zeggen dat het beleidsveranderingsproces in hoge mate bepaald wordt door de (veelal toevallige) samenloop van de strategische acties van diverse actoren en exogene gebeurtenissen, waarvan het gecombineerde effect vaak niet te bepalen, laat staan te voorspellen is. Algemene uitspraken over het relatieve belang van de afzonderlijke strategieën zijn daarom vrijwel onmogelijk. Ook de context of situatie is van belang: wat in de ene situatie een effectieve strategie is, kan in een andere situatie averechts werken.

Bovendien blijkt uit de cases dat de meeste strategische acties niet lange tijd vooruit gepland worden. Actoren ondernemen actie, daarop volgen reacties van andere actoren, er doen zich onvoorziene externe ontwikkelingen voor, en zo rolt het beleidsproces als het ware voort. De politiek-ambtelijke leiding van een ministerie blijkt vaak te moeten reageren op dat wat zich voordoet en is onmogelijk in staat vooraf een gedetailleerde routekaart op te stellen.

We hebben ook gezien dat strategische acties weliswaar vaak bewust, maar ook vaak onbewust worden ondernomen. Dat geldt zowel voor hiërarchische als voor netwerkstrategieën. De meeste (ervaren) politici en ambtenaren ontwikkelen echter een gevoel voor 'hoe de hazen lopen', voor informele verhoudingen en machtsprocessen; dat wordt als het ware een tweede natuur. Niet voor niets wijst Mintzberg op het belang van intuïtie en 'tacit knowledge' (Mintzberg, 1994:268-269; 303-321). Dat gevoel, die intuïtie is moeilijk grijpbaar en definieerbaar, maar speelt een belangrijke rol bij de (bewuste en vaak onbewuste) beslissing om een netwerkstrategie in te zetten. Datzelfde geldt, waarschijnlijk zelfs in nog sterkere mate, voor combinaties en alterneringen van hiërarchische en netwerkstrategieën. Het 'spelen' met hiërarchische strategieën om netwerkstrategieën kracht bij te zetten (en vice versa), gebeurt zowel bewust als onbewust, maar ook hier speelt intuïtie een grote rol. Het lijkt bovendien voorbehouden aan de echt door de wol geleverde politici en ambtenaren, getraind in het bedrijven van hogere evenwichtskunst. Machiavelli sprak niet zonder reden over een kunst: *ars, virtù* (Machiavelli, 1976). Je kunt wel lijstjes en stappenplannen voorschrijven wanneer welke strategie gevolgd moet worden, in de praktijk komt het vooral aan op ervaringskennis, intuïtie en een door ervaring bezadigd oordeel of inschatting van de situatie die zich voordoet.

Het opstellen van een lijst met kritische succesfactoren of het doen van een

serie 'harde' aanbevelingen is bovendien gevaarlijk als het de suggestie wekt dat dat garantie op succesvolle verandering verschaft. Het kan leiden tot een onaanvaardbare reductie van complexiteit en het geloof in de maak- of stuurbaarheid op onverantwoorde wijze voeden. Een dergelijk gevaar gaat ook uit van al te kwantitatief-mathematische (speltheoretische) modellen van collectief handelen. Terecht waarschuwt Bader dat pseudo-zekerheden ertoe kunnen leiden dat feitelijke onzekerheden over het hoofd worden gezien en dat '(...) handelen, ervaring en 'ars strategica' door rekenarijen vervangen worden' (Bader, 1991:305).²

Kortom: ex post is het best goed mogelijk om een lijst van (kritische) succesfactoren of strategieën op te stellen, maar het ex ante formuleren van aanbevelingen in de vorm van een recept hoe actoren moeten handelen om een ingrijpende beleidsverandering te realiseren, is bijzonder moeilijk en kent zelfs risico's. Het komt er veeleer op aan dat de focal actor 'in actu' – gaande het proces – de situatie beoordeelt en zijn strategische opstelling bepaalt. Kennis van het repertoire aan strategische acties en hun combinatie-mogelijkheden kan daarbij van pas komen.

Ars strategica: enige wenken voor strategen

De praktische bijdrage van studie bestaat dus niet uit een lijst aanbevelingen. De bijdrage ligt vooral op het vlak van bewustwording. In de wereld van 'coaching' wordt het proces van gedragsverandering vaak weergegeven in de vorm van vier stadia of stappen: van onbewust onbekwaam (1) naar bewust onbekwaam (2), vervolgens naar bewust bekwaam (3) om te eindigen in onbewust bekwaam (4). Welnu, in deze studie is een analyse gemaakt van ingrijpende of strategische beleidsveranderingen in een netwerkcontext. We hebben verkend welke strategische acties de politiek-ambtelijke leiding van een departement kan inzetten om de realisatie van deze veranderingen te faciliteren, en hoe hiërarchische en netwerkstrategieën effectief kunnen worden gecombineerd. De studie reikt zo een analyse aan, die strategen bij de rijks-overheid:

- ofwel bewust maken van wat ze intuïtief al weten; dit geldt voor de ervaren, onbewust bekwame politici en ambtenaren, zelf al zeer bedreven in het hanteren en combineren van de strategieën die in deze studie zijn geïnventariseerd;
- ofwel bewust maken van wat ze nog niet weten en zo hopelijk een 'eye opener' bieden voor het bestaan en de werking van strategische acties in netwerken en de mogelijkheden en beperkingen daarvan; voor deze 'onbewust onbekwamen' is de studie mogelijk een eerste stap of tussenfase (bewust onbekwaam) naar het zelf inzetten en toepassen van strategische acties.

We vatten de belangrijkste inzichten samen in tabel 8.2.

Tabel 8.2 Hiërarchische strategieën én netwerkstrategieën: mogelijkheden

Hiërarchische strategie:	Combinatie	Alternering	Frontstage-hiërarchie/ backstage-netwerk
Command and control	Hiërarchische sturing door ruimte te bieden Hiërarchische sturing inzake het proces Hiërarchische sturing paren aan mogelijk revanchistisch gebruik van netwerken Hiërarchische sturing omdat het beleidsraam open staat Hiërarchische sturing omdat er winst is	Hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is Hiërarchische sturing omdat coöperatie is mislukt Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie Hiërarchische sturing als (risicovol) agendamangement	Kondig groots aan, maar onderhandel tegelijkertijd Formeel naar buiten, informeel achter de schermen Instrueer, maar zorg ook voor 'bypasses' Presenteer als politiek besluit, maar proces kan ambtelijk
Inhoud en visie	Visie en open proces: activering van het netwerk Visie en voortdurend relatie-management: activering van netwerken Visie en 'framing' mobiliseren steun: symbolisch kapitaal	Visie als unvalve: blokkeer en neem tijd Visie als schone slaapster: koppel als de tijd rijp is Visie als schild: baken voor onderhandeling	Scoor met visie, maar consulteer en bied ruimte Presenteer consistente visie, maar onderhandel in netwerk
Fasering	Tempo en relaties: activering van medestanders	Faseer en orden, maar benut grilligheid en bureaupolitiek	
Reductie van complexiteit	Projectorganisatie als breekijzer en bypass: betrek de uitvoering erbij	Vereenvoudig maar benut grilligheid om te leren	'Invented here', maar benut creativiteit uitvoering
Scheiden beleid - uitvoering	Analyse en ontwerp, maar experimenteer in de uitvoering		

Nogmaals: het overzicht is geen recept, geen lijst met aanbevelingen die bestuurders als het ware mechanisch kunnen toepassen. Politici en ambtenaren zullen de beleidsprocessen waarin zij betrokken zijn, zélf verder moeten brengen, met inzet van hun eigen 'tacit knowledge'. Deze studie biedt hoogstens een beeld en analyse om die 'tacit knowledge' te voeden, bij te stellen of aan te scherpen.

Noten hoofdstuk 8

1 Het onderscheid tussen functionele (of procedurele) en functionele rationaliteit is van de socioloog Mannheim. Het vindt een parallel in Webers onderscheid tussen doelrationaliteit ('Zweckrationalität') en waardenrationaliteit ('Wertrationalität') en in het onderscheid tussen doelethiek (teleologische benadering) en norm- of plichtethiek (deontologische benadering van ethiek). Bij functionele rationaliteit domineert een instrumentele benadering: wat geschikt is voor het doel, is 'goed'. Functionele rationaliteit richt zich op efficiëntie, middelen, technieken en procedures. Daartegenover staat de substantiële rationaliteit: niet het doel, maar een onvoorwaardelijke (inhoudelijke) norm of zedenwet bepaalt wat 'goed' is. Substantiële rationaliteit richt zich op waarden met een intrinsieke betekenis, een eigenstandige moraal, een visie op 'het goede leven'. (Beleids)voorstellen worden niet primair op hun doelmatigheid beoordeeld, maar op het al dan niet beantwoorden aan een zedelijke

norm. (Zie Frissen, 1999:192-194; De Graaf, 1986:23-31.)

2 De objectieve ongedetermineerdheid van situaties en strategieën resulteert uit 1. de complexiteit van de factoren die de strategieën en acties bepalen, 2. het niet-deterministische karakter van de afhankelijkheidsverhoudingen, 3. de mogelijkheid van nieuwe strategieën en actievormen, 4. de structurele openheid van toekomst in het algemeen en strategische interacties in het bijzonder (Bader, 1991:298, noot 8). 'Voor empirisch-historisch onderzoek en voor praktische politiek blijft men altijd nog maatgevend aangewezen op de verachte 'wijsheden', op ervaringen en op strategisch vernuft, welke dergelijke theorieën juist willen verdringen of overbodig maken.' (Bader, 1991:307).

Literatuur

- Achterhuis, H., 1979, *De markt van welzijn en geluk*, Amsterdam (Ambo).
- Achterhuis, H., 1998, *De erfenis van de utopie*, Amsterdam (Ambo).
- Adriaansens, C.A., 1984, *Subsidiëring van de volkshuisvesting*, working paper, Delft (DUP).
- Adriaansens, C.A., en H. Priemus, 1986, *Marges van volkshuisvestingsbeleid. Naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector*, (WRR, Voorstudies en achtergronden), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Agt, A.A.M. van, 1978, *Bestek '81, Hoofdpijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn*, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 081, nrs 1-2, 30 juni.
- Albers, R., J. Koffijberg, A. Poirot, M.C. de Vries en M. van der Wal, 2003, *Helen, delen, samenspelen. Erasmus MC in samenwerking*, Den Haag (NSOB).
- Algemene Rekenkamer, 1987, *Subsidies op het gebied van de volkshuisvesting*, Tweede Kamer, zitting 1986-1987, 19 850, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer, 1995, *Balansverkortings geldelijke steun volkshuisvesting*, Tweede Kamer, zitting 1994-1995, 23 817, nr. 12, 's-Gravenhage (SDU).
- Baayen, A.J., en J. van der Schaar, 1974, *De subsidieregelingen voor renovatie en rehabilitatie en hun toepassing door de centrale directie*, Delft (TH Delft, Afdeling der Bouwkunde, Kernwerkgroep Volkshuisvesting) (afstudeerverslag Bouwkunde).
- Bachrach, P., en M.S. Baratz, 1970, *Power and poverty; theory and practice*, New York (Oxford University Press).
- Bader, V-M, en A. Benschop, 1988, *Ongelijkheden. Sociale ongelijkheid en collectief handelen, deel 1*, Groningen (Wolters-Noordhoff).
- Bader, V-M, 1991, *Collectief handelen. Sociale ongelijkheid en collectief handelen, deel 2*, Groningen (Wolters-Noordhoff).
- Beelaerts van Blokland, P.A.C., 1981, *Nota over de stads- en dorpsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 713, nrs. 1-2.
- Beelen, A.J. van, en F.M.J. van der Zon, 1995, *Lokale ordening van de volkshuisvesting: de eerste contouren van verschuivingen tussen gemeente, corporatie en bewonersorganisatie*, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- Beijeren, S. van, en 'anderen uit de Dapperbuurt', 1976, *De stadsvernieuwing in de Dapperbuurt*, in: PDOBouwen, Stadsvernieuwing; tussen een slagvaardiger aanpak en een lange-termijnbeleid, voordracht 5.
- Bekke, A.J.G.M., 1990, *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink) (oratie RU Leiden).
- Bekke, H., J. de Vries en G. Neelen, 1994, *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink).
- Bekkers, V.J.J.M., 1993, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft (Eburon) (dissertatie).

- Bierenbroot, J., 2004, Perverse effecten. Alsmaar op de schop, in: *Pluche*, nr. 6.
- Blok, S.H.K., 1983, *Decentralisatie van de volkshuisvesting: af door zijdeur?*, Leiden (doctoraalscriptie Nederlands Recht).
- Blom, H.J. (red.), 1993, *Naar vermogen. Over brutering en sociaal ondernemerschap*, Rotterdam (SEV).
- Boelhouver, P.J., 1991, *Rentevoordelen door vervroegde aflossing van rijksleningen in de sociale huursector*, Delft (Delftse Universitaire Pers), OTB-werkdocument 91-23.
- Boelhouver, P.J., 2003, *Huisvestingssystemen. Wonen als wankele pilaar onder de verzorgingsstaat*, Delft (oratie TU Delft).
- Bovens, M.A.P., W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), 1986, *Sturing van de samenleving. Conferentie over 'Het schip van staat'*, Zwolle.
- Bogaers, P., 1963, *Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1962-1963, 7400.
- Bourdieu, P., 1985, The social space and the genesis of groups, in: *Social Science Information*, jrg. 24, nr. 2, pp. 195-220.
- Bouwkundig Weekblad, 1948, *Normaalwoningen. Beschouwingen met 61 afbeeldingen*, nr. 46.
- Bouwmans, R.N.J., en J.L. Thorbrugger, 1994, Maximale bestedingsvrijheid voor budgethouders, in: *Corporatiemagazine*, nr. 20, pp. 4-7.
- Braam, A. van, 1988, *Leerboek Bestuurskunde, deel A. Tekstboek*, 2e druk, Muiderberg (Coutinho).
- Brokx, G. Ph., 1980, *Huur- en subsidiebeleid*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 410.
- Bruijn, J.A. de, 1990, *Economische zaken en economische subsidies. Een instrumentele en organisatorische analyse van de toepassing van economische subsidies*, 's-Gravenhage (VUGA).
- Bruijn, J.A. de, 1999, Van sturing naar proces, in: R.J. in 't Veld (red.), *Sturingswaan & ontnuchtering*, Utrecht (Lemma), pp. 52-68.
- Bruijn, J.A. de, 2000, *Processen van verandering*, Utrecht (Lemma) (oratie TU Delft).
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, 1999, *Management in netwerken*, tweede geheel herziene druk, Utrecht (Lemma).
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 1998, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven (Academic Service).
- Bruijn, J.A. de, en A.B. Ringeling, 1993, Normatieve kanttekeningen bij het denken over netwerken, in: Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kikkert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 153-168.
- Buchanan, D., and D. Boddy, 1992, *The expertise of the change agent. Public performance and backstage activities*, London (Prentice Hall).
- Buskens, H.M., en E. Doorn, 1970, *Knelpunten bij reconstructie en sanering*, 's-Gravenhage.

- Bussink, F.L., 1980, *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- Carp, J.C., 1972, Modulaire coördinatie en de woningbouw, in: *Industrieel Bouwen*, 9.
- Collette, P.M.J.L.P., 1990, De geordende bouwnijverheid. Het ontstaan van vier bouwstichtingen en hun gebruik van de wiskunde, 1940-1946, in: *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek*, nr. 53, pp. 225-239.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 1980, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*, rapport nr. 3, 's-Gravenhage.
- Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, *Stadsvernieuwing. Eerste rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie*, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 634.
- Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Floor), 1974, *Rapport geldelijke steun stadsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 11 634.
- Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse, 1979, *Doelstellingen van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Conijn, J.B.S., 1982, *Evaluatie van de dynamische kostprijsuur*, Amsterdam (EIB).
- Conijn, J.B.S., 1986, Begrotingsbeleid en begrotingsnormering bij VROM. Geen bezuinigingen, maar verschuivingen, in: *Economisch-statistische berichten (ESB)*, 71, 10-12-1986, pp. 1208-1213.
- Conijn, J.B.S., en O.A. Papa, 1990, *Besluit woninggebonden subsidies; contra-expertise van de simulatiemodellen*, Delft (Delftse Universitaire Pers), Werkdocument OTB 90-10.
- Cornelis, A., 2000, *De logica van het gevoel. Filosofie van stabiliteitslagen van de cultuur als nesteling der emoties*, 9^e druk, Amsterdam (Essence).
- Conijn, J.B.S., 1994, *De verzwegen problemen van de bruterij*, Delft (Delftse Universitaire Pers), Werkdocument OTB 94-02.
- Cyert, R.M., and J.G. March, 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, N.J. (Prentice Hall).
- Daalder, H., 1985, Politieke instellingen en politieke partijen, in: F.L. van Holthoon, *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang*, Assen/Maastricht (Van Gorcum), pp. 305-339.
- Dam, M.P.A. van, 1975, *Nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, 1974-1975, 13 493.
- Deben, L., en J. van der Weiden, 1980, *Stadsveroudering en stadsvernieuwing. Een sociologische trendstudie*, Deventer (Van Loghum Slaterus).
- Diensten voor de stadsontwikkeling Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, 1973, *De stad als probleemgebied. Een bijdrage van de Directeuren van Stadsontwikkeling van Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht tot de discussie over de Derde Nota Ruimtelijke Ordening*, mei.

- Dieten, J. van, 1986, De HID in de provincie: van potentaat naar partner in overleg (interview met G. Westerdijk), in: *NCIV Volkshuisvesting*, 7, nr. 8, pp. 290-293.
- Dieten, J. van, 1993, Historisch, in: *Corporatiemagazine*, 4, nr. 21.
- Dolder, B. van den, 1993, Bruteringsakkoord: voorwaarden vervuld, in: *Corporatiemagazine*, 4, nr. 21, pp. 8-12.
- Dongen, H.J. van, W.A.M. de Laat en A.J.J.A. Maas, 1996, *Een kwestie van verschil. Conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*, Delft (Eburon).
- Donk, W. van de, 1993, Wetenschap, beleid en politiek: contouren van een nieuw cont(r)act, in: O. van Heffen en M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- Donk, W.B.H.J., 1998, De staat als databaas?, in: F.B. van der Meer en A.B. Ringeling (red.), *Bestuurskunde en praktijk. Liber amicorum voor prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen*, Alphen aan den Rijn (Samsom), pp. 161-191.
- Donker van Heel, B., 1999, Boekbespreking 'Strategy Safari' van Mintzberg c.s., in: *Management Selectuur*, nr. 1, januari/februari 1999, pp. 1-12.
- Doorn, J.A.A. van, 2004, Gewogen en te licht bevonden. Terugblik 2004, in: *Trouw*, 31 december.
- Doorn, J.A.A. van, 2005, Rechtse straatvechters bedreigen VVD, in: *Trouw*, 15 januari.
- Eeten, M.J.G. van, 1999, *Dialogues of the deaf. Defining new agenda's for environmental deadlocks*, Delft (Eburon) (dissertatie).
- Eijk, D. van, 1998, Iedereen is bezig zichzelf te hermaken. Vertrekkend directeur Sociaal en Cultureel Planbureau Adriaan van der Staay over de 'roeze-moezige samenleving', in: *NRC Handelsblad*, 14 februari.
- Everard, R., 1993, Besluit woninggebonden subsidies 1995 is één grote gok, in: *Woningraad-Magazine*, nr. 22, pp. 20-23.
- Faber, A.W., 1997a, *In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-01).
- Faber, A.W., 1997b, *Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-06).
- Faber, A.W., 1997c, *Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-04).
- Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder en A. Rook, 1979, *De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Fleurke, F., en P.J. de Vries, 1989, Effecten van decentralisatie in het bestuur van de volkshuisvesting, in: *Beleidswetenschap*, 3 nr. 4, pp. 299-319.
- Fleurke, F., 1995, Effecten van decentralisatie: de stand van zaken, in:

- Bestuurswetenschappen, pp. 101-137.
- Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven (Academic Service).
- Frissen, P.H.A., 1999, *De lege staat*, Amsterdam (Nieuwezijds).
- Frissen, P.H.A., 2002, *De staat: een drieluik*, Amsterdam (De Balie).
- Gemeente Amsterdam, Dienst der Publieke Werken, Afdeling Stadsontwikkeling, 1968, *Nieuw leven voor een oude buurt*, Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam, 1969, *Nota Stadsvernieuwing*, Amsterdam.
- Gerrichhauzen, L.G., en M. van Giessen, 1983, Bestuurskundige bespiegelingen; bureau-politieke weerstanden rond decentralisatie, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, november, pp. 583-588.
- Gerrichhauzen, L.G., en M. van Giessen, 1984a, Bestuurskundige bespiegelingen. Decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid: een eenzijdig beeld, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, januari 1984, pp. 35-39.
- Gerrichhauzen, L.G., en M. van Giessen, 1984b, Bestuurskundige bespiegelingen. Decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid: een tussenbalans, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, februari 1984, pp. 78-82.
- Gerrichhauzen, L.G., 1990, *Het woningcorporatiebestel in beweging*, Delft (Delftse Universitaire Pers) (dissertatie).
- Gladwell, M., 2000, *The tipping point. How little things can make a big difference*, Boston/New York/London (Little Brown).
- Goffman, E., 1959, *The presentation of self in everyday life*, New York (Doubleday).
- Graaf, J. de, 1986, *Elementair begrip van de ethiek*, 4e herziene druk, Utrecht/Antwerpen (Bohn, Scheltema en Holkema).
- Graaf, H. van de, 1993, Beleidsbeëindiging en leren. De dynamiek van de beëindiging van de WIR, in: *Bestuurskunde*, 3, pp. 115-124.
- Granovetter, M., 1973, The Strength of Weak Ties, in: *American Journal of Sociology*, 78 (May): pp. 1360-1380.
- Grünhagen, H.C., en H.A.B.P. Klieverik, 1993, Congres bruteringsakkoord: 'Deze kans mag niet worden gemist', in: *Woningraad-Magazine*, nr. 24, pp. 2-9.
- Gruijters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1973, *Voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing; verslag van de werkzaamheden van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing (W.A.R.S.)*, 23 november 1973, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 790, nr. 3.
- Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, 1974, *Nota huur- en subsidiebeleid*, Tweede Kamer 1973-1974, 13 025.
- Gruijters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1976, *Ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 924, nrs. 1-3.
- Gunsteren, H.R. van, 1976, *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London/New York/Sydney/Toronto (Wiley & Sons).
- Gunsteren, H.R. van, en E. van Ruyven, 1993, De Ongekende Samenleving (DOS), een verkenning, in: *Beleid en Maatschappij*, pp. 114-125.

- Gunsteren, H. van, 2005, *Maakbare mens is domme gedachte*, in: *Trouw*, 3 februari 2005.
- Habraken, N.J., 1961, *De dragers en de mensen; het einde van de massawoningbouw*, Amsterdam.
- Hakvoort, J.L.M., en J.M. de Heer (red.), 1989, *Wetenschap over departementen: theoretische confrontaties*, 's-Gravenhage (VUGA).
- Hall, P.A., 1993, *Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain*, in: *Comparative politics*, April 1993, pp. 275-296.
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek, *Denken over publieke besluitvorming*, 1995, in: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 1-25.
- Hart, P. 't, 2000, *Hervormend leiderschap. Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Utrecht (Lemma) (oratie Universiteit Leiden).
- Hart, P. 't, en M. ten Hooven, 2004, *Op zoek naar leiderschap*, Amsterdam (De Balie).
- Hecló, H., 1978, *Issue Networks and the Executive Establishment*, in: King, A.S. (ed.), 1978, *The New American Political System*, Washington D.C. (American Enterprise Institute for Public Policy Research), pp. 87-124.
- Hecló, H., en A. Wildavsky, 1974, *The Private Government of Public Money*, London (Macmillan).
- Heerma, E., 1989, *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*, Tweede Kamer, zitting 1988-1989, 20 691, nrs. 2-3, 's-Gravenhage (SDU).
- Heerma, E., 1992, *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst; nota*, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 396, nr. 4.
- Hees, Ch., en M. Zoet, 1993, 'Geen j...ee, maar een duidelijk ja of nee', in: *Woningraad-Magazine*, nr. 22, pp. 2-5.
- Helderman, J.-K., en T. Brandsen, 2004, *De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, in: *Beleid en Maatschappij*, 31, nr. 2, pp. 74-85.
- Hendriks, A., 1978, *Een keerpunt in de produktie*, Delft.
- Heuvelhof, E.F. ten, 1987, *Van kaalslag naar rehabilitatie. De totstandkoming van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing*, in: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), 1987, *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 191-204.
- Heuvelhof, E.F. ten, 1993, *Gedragsnormen voor overheden in horizontale structuren. Het alterneren van eenzijdige en meezijde vormen van sturing bij de toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'*, 's-Gravenhage (VUGA) (oratie TU Delft).
- Heuvelhof, E. ten, M. de Jong, M. Kuit en H. Stout (red.), 2003, *Infrastrategie. Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht (Lemma).
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, 1983, *Planning als onderneming*, Den Haag (Staatsuitgeverij) (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbe-

- leid, voorstudie).
- Holtkamp, A.B., 1982, *De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing een noodzaak?* (scriptie studie Nederlands Recht).
- Hoogerwerf, A., 1978, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom), pp. 41-60.
- Hoogstraten, E., en P. Langendijk (red.), 1994, *Amsterdam woont hier... Volkshuisvesting en stadsvernieuwing tussen 1972 en 1994*, Amsterdam (Stedelijke Woningdienst Amsterdam).
- Hoppe, R., 1989, *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*, Muiderberg (Coutinho).
- Horst, J. ter, K. Theunissen en A. Vos, 1988, *Normering in de woningbouw in relatie tot veranderende woon- en leefvormen*, 's-Gravenhage (MVRM, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen), 2e druk, MVRM/DGVH/DOK en Emancipatieraad.
- Houben, J.M.J.F., 1989, *Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad*, Den Haag (Delwel).
- Houten, R. van, 1993, Heerma, koepels en VNG sluiten akkoord over bruterig, in: NG, 47, nr. 44, p. 3.
- Huberts, L., en M. de Vries, 1995, Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden, in: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 57-84.
- Huigen, J., 1994, *Information supply and the implementation of policy. Playing with ambiguity and uncertainty in policy networks*, Delft (Eburon).
- Hupe, P.L., 1992, *Om de kwaliteit van de macht. Het Werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*, Arnhem (Gouda Quint).
- Hutjes, J.M., 1994, Een reactie op het artikel van Rosenthal en 't Hart: Het één en het ander: case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, in: *Beleidswetenschap*, 8, nr. 2, pp. 164-168.
- Jobse, R.B., R. van Kempen, H. Hansman, F.M. Dieleman en P. Hooimeijer, 1997, *Sociaal-culturele verkenningen en perspectieven, achtergrondstudie Woonverkenningen MMXXX*, Den Haag (VROM/DGVH).
- Kalders, P.R., 1998, *Besturen op termijn: tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*, Delft (Eburon).
- Kam, C.A. de, 1997, De verkwisting van een bodemschat, in: *NRC Handelsblad*, 30 januari.
- Kastelein, J., 1990, *Modulair organiseren; tussen autonomie en centrale sturing*, 2e herziene druk, Groningen (Wolters Noordhoff).
- Kempen, B.G.A., 1993, Bruterig is van kapitaal belang, in: *Woningraad-Magazine*, nr. 6, pp. 10-14.
- Kempen, B.G.A., 1996, *Niet uit liefde geboren: 12,5 jaar WSW*, Huizen (WSW).
- Kickert, W.J.M (red.), H.J. Aquina en A.F.A. Korsten, 1985, *Planning binnen perken*, Zeist.

- Kickert, W.J.M. (red.), 1993, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber (red.), 1993, *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Congrespublicatie Vereniging voor Bestuurskunde 1992, 's-Gravenhage (VUGA).
- Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston (Little, Brown & Company).
- Kleijn, G. de, 1985, *De staat van de stadsvernieuwing*, Utrecht (Vakgroep Stadsstudie R.U.U.) (dissertatie).
- Klijn, E., Het einde van de heroïsche missie van Volkshuisvesting, in: W. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn (Samsom), pp. 285-297.
- Koffijberg, J.J., 1997a, *Kwaliteit met beleid: voorschriften en wenken ter discussie*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-02).
- Koffijberg, J.J., 1997b, *Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-03).
- Koffijberg, J.J., 1997c, *Tussen sturen en schipperen, decentralisatie van de volkshuisvesting*, deelstudie Vijftig jaar DGVH, Delft (Delft University Press) (OTB-werkdocument 97-05).
- Koopmans, R.R., 1967, *Krotopruijing en sanering in maatschappelijk perspectief*, 's-Gravenhage.
- Koppenjan, J.F.M., 1993, *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage (VUGA) (dissertatie).
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), 1993, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage (VUGA).
- Koppenjan, J. and E.-H. Klijn, 2004, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*, London/New York (Routledge).
- Korsten, A.F.A., H.J.M. ter Braak en W.J.H. van 't Spijker, 1993, Strategisch beleid en management bij de overheid, in: *Bestuurskunde*, jaargang 2 nr. 1, pp. 8-22.
- Kuenzli, P., en N. de Vreeze, 1993, Twintig jaar woningproductie van het GWR, in: J. Stoof en P. Kuenzli (red.), *Een huisbaas wordt bouwheer. De ontwikkeling van de opdrachtgeversrol in twintig jaar Rotterdamse stadsvernieuwing*, Rotterdam (Uitgeverij 010).
- Kuit, M., 2002, *Strategic behavior and regulatory styles in the Netherlands energy industry*, Delft (Eburon) (dissertatie).
- Lammers, C.J., 1983, *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum).

- Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS), 1988, André Thomsen: het LOS moet Jerommeke, dat geheime wapen blijven, in: *LOS-blad*, 88-1 (januari), pp. 3-5.
- Lawrence, P.R., and J.W. Lorsch, 1967, *Organization and environment*, Boston (Harvard University Press).
- Lindblom, C.E., 1959, The science of muddling through, in: *Public Administration Review*, pp. 79-80.
- Lindblom, C.E., 1979, Still muddling, not yet through, in: *Public Administration Review*, pp.517-526.
- Luhmann, N., 1969, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt.
- Machiavelli, N., 1976, *De heerser*, Amsterdam (Polak en Van Gennip).
- Majone, G., and A. Wildavsky, 1984, Implementation as evolution, in: J.L. Pressman and A. Wildavsky, 1984, *Implementation*, 3rd ed., Berkeley/Los Angeles/London (University of California Press), pp. 163-180 (eerder verschenen in 1979).
- March, J.G., and J.P. Olsen, 1976, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen (Universitetsforlaget).
- March, J.G., and H. Simon, 1958, *Organizations*, New York (Wiley).
- Marin, B., and R. Mayntz, 1991, Introduction: studying policy networks, in: B. Marin en R. Mayntz (ed.), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt am Main (Campus).
- Mayntz, R., 1987, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: T. Ellwein u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 1987/1, Baden-Baden, pp. 89-108.
- Mayntz, R., 1993, Governing failures and the problem of governability, in: J. Kooiman (ed.), *Modern governance*, London.
- Mayntz, R., and W. Streeck (Hg.), 2003, *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*, Frankfurt am Main (Campus).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1969, *Nota Bestuurlijke Organisatie, gedachten over de bepaling van het aandeel in de overheidstaak, dat aan Rijk, de provincies en de lichamen voor lokaal bestuur toekomt; de noodzaak van lokaal bestuur op gewestelijke schaal; de regeling van de verhouding van de lagere publiekrechtelijke territoriale lichamen, onderling zowel als ten opzichte van het Rijk*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980, *Decentralisatienota*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Ministerie van Financiën, 2005, Begrotingsbeleid door de jaren heen, op: www.minfin.nl, juni 2005.
- Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw, 1946, *Voorlopige Wenken voor het ontwerpen van eengezinshuizen 1946*, CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1946-1994, *Jaarverslag CDV/DGVH*, 's-Gravenhage/Zoetermeer (Staatsuitgeverij/VROM).

- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1962, *Tekst van de Voorschriften en wenken voor het ontwerpen van woningen (1951)*, 's-Gravenhage (Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf), CDVB.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1965, *Voorschriften en wenken voor het ontwerpen van woningen (1965)*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDVB.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1968, *Grondkosten woningbouw. Maatstaven en richtlijnen*, 's-Gravenhage (MVRO).
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1970, *Grondkosten bestemmingsplannen. Bijzondere kostenelementen en dekking van kosten uit hoofde van bijzondere omstandigheden*, 's-Gravenhage (MVRO).
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening/Centrale afdeling Voorlichting, 1973a, *Persbericht nr. 72/73: Ontwerp voor nieuwe Voorschriften en Wenken voor woningbouw*, Staatscourant, 3 oktober.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973b, *Toelichting bij de Proeve van Voorschriften en Wenken voor het ontwerpen van woningen 1973*, 's-Gravenhage (MVRO), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973c, *Vernieuwde-stad*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973d, *Voorschriften en Wenken voor het ontwerpen van woningen 1973 (V en W 1973). Proeve van nieuwe "voorschriften en wenken", aangepast aan huidige functionele inzichten, toegespitst op de bevordering van industrieel bouwen, samengesteld na raadpleging van vele deskundigen, aangeboden aan de Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid door ir. A.O. Schuil, adviseur voor bouwonderzoek en ontwikkelingswerk*, 's-Gravenhage (MVRO), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1975a, *Toelichting op het Concept-VenW 1975*, 's-Gravenhage (MVRO), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1975b, *Voorschriften en wenken voor het ontwerpen van woningen, wooneenheden en verzorgingstehuizen voor bejaarden 1975 (VenW 1975)*, 's-Gravenhage (MVRO), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976a, *Derde Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Deel 2: Verstedelijkingsnota, deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit (J.P.A. Gruijters, 1976)*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 754, nrs. 1-2.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976b, *Krottenplan voor de kleine kernen*, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976c, *Voorschriften en wenken*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977a, *Kwalitatief Woningonderzoek 1975: Doel, opzet en eerste resultaten*, Zoetermeer, CDV/DO.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977b, *Structuur-*

- schema volkshuisvesting, *Deel a: Beleidsvoornemens* (J.P.A. Gruijters, 1977), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 435, nrs. 1-2.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977c, *Uitgangspunten voor woontechnische minimumeisen bij woningverbetering*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977d, *Wat u moet weten van de Voorschriften en Wenken*, 's-Gravenhage (MVRO/Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen), maart.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1978, *Vernieuwde stad*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1979a, *Kopkosten, normwoning en woningkwaliteit*, Zoetermeer (MVROM), CDV/W&S/HU/Bouwzaken.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1979b, *Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting. Wensen, mogelijkheden en problemen*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 300, XI, nr. 60.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1979c, *Persbericht 42*, Staatscourant, nr. 66, 3 april.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1979d, *Woonprogramma's 1+2. Huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens; een hulpmiddel bij het voorbereiden van bouwplannen, bedoeld voor opdrachtgevers en ontwerpers*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1980, *Inventarisatie oude woongebieden*, Zoetermeer, CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1981a, *Nota Standpuntbepaling Decentralisatie Volkshuisvesting*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 736, nrs. 1-2, CDV.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1981b, *Persbericht 53*, Staatscourant, nr. 91, 15 mei.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1982, *Meerjarenplan Stadsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 970, nrs. 1-2.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1983a, *Actieprogramma Deregulering (woning)bouwregelgeving*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17 931, nr. 7, Den Haag (Sdu).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1983b, *Persbericht 141*, Staatscourant, nr. 200, 14 oktober.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1986a, *Decentralisatie en budgetstelsel 1984-1985 (samenvatting)*, DGVH/DO, studie uitgevoerd door het RIGO.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1986b, *Volkshuisvestingsinstrumenten 1986*, 's-Gravenhage, DGVH.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989, *Ontwikkeling van het Normkostensysteem. Proefperiode decentralisatie 1978-1987*, 's-Gravenhage (MVRM), DGVH/DOK, DOK-reeks jaargang 1989, nr. 115, auteur: R. de Wildt van het RIGO.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992, *Volkshuisvestingsinstrumenten 1993*, 's-Gravenhage, (DGVH/HBC).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1994, *Het beleid in hoofdlijnen*, 's-Gravenhage, (MVRM/DVEB).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997a, *De finale. Het proces van de bruteringsoperatie*, Den Haag (VROM/DGVH).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1997b, *Woonverkenningen MMXXX. Wonen in 2030*, Den Haag, (MVRM/DVEB).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998, *Woonverkenningen MMXXX. Wonen in 2030. Verslag maatschappelijk debat*, Den Haag, (MVRM/DVEB).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag, (MVRM/CDC).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000, *Nota Mensen, Wensen, Wonen. Wonen in de 21^e eeuw*, Den Haag, (MVRM/CDC).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2001, *Rapportage evaluatie bruteringsoperatie 1993-2000*, Den Haag, (VROM/DGVH).
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2004, *Cijfers over wonen*, Den Haag, (VROM/DGW).
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Ruimte voor architectuur. Nota Architectuurbeleid*, 's-Gravenhage, (SDU).
- Mintzberg, H., 1994, *The rise and fall of strategic planning. Reconceiving roles for planning, plans, planners*, New York/Toronto (The Free Press).
- Mintzberg, H., B. Ahlstran and Joseph Lampel, 1998, *Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management*, London (Prentice Hall).
- Mol, N.P., 1993, *Verzelfstandiging: neo-institutionele economie*, in: Kickert, W.J.M., N.P. Mol, en A. Sorber (red.), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, 's-Gravenhage (VUGA), Congrespublicatie 1992 van de Vereniging voor Bestuurskunde.
- Mollema, P., 2005, *Stadspassie*, Den Haag (VROM/DGR).
- MVRO: zie Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Nationale Woningraad, 1991, *Besluit woninggebonden subsidies. Het nieuwe huur- en subsidiestelsel toegelicht*, Almere (NWR).
- Nationale Woningraad, 1993a, *Akkoord over bruteringsoperatie*, in: *Woningraad-Magazine*, nr. 22, pp. 6-9.
- Nationale Woningraad, 1993b, *Bruteringsoperatie: per saldo beter*, Almere (NWR) (Woningraad-Extra nr. 66).
- Nationale Woningraad, Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisves-

- ting, Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Platform Gemeentelijke Woningbedrijven en het Rijk, 1993, *Nota Brutereren* (overeenkomst inzake de bruteringsoperatie bij sociale verhuurders en toelichting daarop, 16 november).
- NCIV: zie Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting.
- Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting, 1986, *NCIV volkshuisvesting special; bij gelegenheid van het twintigjarig bestaan van de Raad voor de Volkshuisvesting*, De Bilt (NCIV).
- NRC Handelsblad, 2004, 'Ayaan Hirsi Ali: Ik ga me absoluut niet aanpassen', 29 november.
- NWR: zie Nationale Woningraad.
- Oostveen, M, 2004, Wat doe jij voor de maatschappij? Topambtenaren worden managers van het concern Overheid, in: *M, magazine van NRC Handelsblad*, december 2004, pp. 22-37.
- Pans, R., 2003, Door een stevige leiband verbonden, in: *Pluche*, nr. 4, pp. 101-107.
- Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1987-1988a, *Bouwkosten*, Studies nr. 4, onderzoek verricht door het Research Instituut Gebouwde Omgeving, 's-Gravenhage (SDU), Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 35, auteurs: R. de Wildt en F. van Wijk.
- Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1987-1988b, *Verhoren*, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 31.
- Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, 1987-1988c, *Woningbouwsubsidies in de premiehuursector 1966-1986*, Studies nr. 5, evaluatieonderzoek verricht door het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 36.
- Peters, A., 1971, *Beschouwingen over de prijs van woningwetwoningen*, *Bouw*, 26, p. 45.
- Prak, N.L., 1978, Zeventig jaar Woningwet: huizen, plannen, voorschriften, in: *Handboek Bouwen en Wonen*, 1978, Deventer (Van Loghum Slaterus).
- Pressman, J.L., and A.B. Wildavsky, 1973, *Implementation*, Berkeley (University of California Press).
- Priemus, H., 1968, Voorhoedewoningen of achterhoede-gevechten. De balans van één jaar 1-b-woningwetwoningen, in: *De Woningbouwvereniging*, 28, nr. 4, pp. 106-110.
- Priemus, H., 1969, *Wonen - creativiteit en aanpassing. Onderzoek naar voorwaarden voor optimale aanpassingsmogelijkheden in de woningbouw*, Den Haag/Parijs (Mouton).
- Priemus, H., 1970, *Bouwen en wonen. Inleiding in de woningbouw en volkshuisvesting*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Priemus, H., 1972, Collectie basisplannen: mislukt initiatief van de Woningraad, in: *Plan*, nr. 7, pp. 24-44.
- Priemus, H., 1974, Voorschriften en Wenken. Alternatieve ideeën en uitgangspunten, in: *Woningraad*, 34, nr. 2.

- Priemus, H., 1975, Voorschriften en Wenken. Alternatieve ideeën en uitgangspunten, in: *Bouwen en Wonen*, nr. 5.
- Priemus, H., 1978a, *Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- Priemus, H., 1978b, *Volkshuisvesting: begrippen, problemen, beleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom).
- Priemus, H., 1980, *Volkshuisvesting in de verdrukking. Kritische notities over het Nederlandse woonbeleid*, Alphen aan den Rijn (Samsom) (bundeling van eerder verschenen teksten in NRC Handelsblad).
- Priemus, H., 1983a, *Volkshuisvestingsstelsel en woningmarkt*, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- Priemus, H., 1983b, *Volkshuisvesting in de vuurlinie*, Delft (Delftse Universitaire Pers) (bundeling van eerder verschenen teksten in NRC Handelsblad).
- Priemus, H., 1984, *Huurvaststelling van gesubsidieerde nieuwbouw: ontwikkelingen van het beleid in de periode 1974-1984*, working paper 17 van het Onderzoeksproject Woonlasten en woonlastenbeleid, Delft (Delftse Universitaire Pers).
- Priemus, H., Th. Bentvelsen, F. Meijer, M. Spaans, R. Teule en F. Wassenberg, 1991, *Evaluatie van de grote-stadsvernieuwing. Heranalyse van de eerste fase van het Belstato-project in opdracht van de vier grote steden*, Delft (Delftse University Press).
- Priemus, H., en G. Metselaar, 1992, *Stadsvernieuwingbeleid in Europees perspectief; een internationaal vergelijkende analyse*, Delft (Delft University Press).
- Priemus, 2005, De dramatische gevolgen van de verabsoluteerde technische en milieu-eisen, in: *Building Business*, nr. 5, pp. 44-49.
- Putnam, R.D., 1993, The prosperous community: social capital and public affairs, in: *The American Prospect*, Spring, 1-8.
- PvdA, Tweede Kamerfractie, 1968, *Nieuw wonen in oude wijken*, 's-Gravenhage.
- PvdA, D'66 en PPR, 1972, *Keerpunt 1972. Regeerakkoord van de progressieve drie*, Amsterdam.
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1975, *Advies inzake de Voorschriften en Wenken 1975*, nr. 65, 3 november.
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1981, *Advies inzake de Voorschriften en Wenken*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1985a, *Advies nr. 125 inzake het Normkostensysteem*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1985b, *Over sociale woningbouw. Een selectie van uitspraken, cijfers, plannen en projecten ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van de Raad voor de Volkshuisvesting*, Zoetermeer (RAVO).
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1989, *Advies inzake de ontwerp-nota volkshuisvesting in de jaren negentig*, nr. 157, Zoetermeer (RAVO).
- Raad voor de Volkshuisvesting, 1990, *Advies inzake het toekomstig kwaliteitsbeleid*, Zoetermeer.

RAVO: zie Raad voor de Volkshuisvesting.

Rijk, M. de, 1976, Een staatssecretaris in spijkerpak, Haagse Post, 24 juli, interview met Jan Schaefer, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, *Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing*, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting).

Ringeling, A.B., 1978, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Ringeling, A.B., 1981, Implementatie als probleem, in: *Acta Politica*, pp. 121-142.

R.I.W. instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1972-1977, *Dokumentatie woningbouw*, Alphen aan den Rijn/Brussel (Samsom).

R.I.W.-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1975, *R.I.W.-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek*, Delft.

Rosenthal, U., A.B. Ringeling en M.P.C.M. van Schendelen, 1984, *Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving*, 3e druk, Alphen aan den Rijn (Tjeenk Willink).

Rosenthal, U., en P. 't Hart, 1994, Het één en het ander: case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, in: *Beleidswetenschap*, 8, nr. 2, pp. 141-163.

Ruller, H. van, en J.F. Schrijver, 1986, Decentralisatie als onderdeel van de grote operaties, in: F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties. De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*, Deventer (Kluwer), pp. 113-140.

Sabatier, P., 1988, An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.

Salet, W.G.M., 1987, *Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden 59).

Salverda, A., 1993, Staatssecretaris Heerma: Volkshuisvesting wordt anders; verkoop sociale huurwoningen, in: *Vastgoed*, 68, nr. 11, pp. 12-17 (interview met Heerma).

Schaar, J. van der, 1987, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delft (Delftse Universitaire Pers) (dissertatie).

Schaar, J. van der, 1991, *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, Utrecht (Het Spectrum), Aula Paperback nr. 198.

Schaar, J. van der, 1994, *Metamorfoses van volkshuisvestingsbeleid*, Amsterdam (RIGO) (oratie UvA).

Schaar, J. van der (red.), A.W. Faber, J.J. Koffijberg en H. Priemus, 1996, *Volkshuisvesting in goud. Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*, Den Haag (VROM), jubileumboek Vijftig jaar DGVH.

Scharpf, F.W., 1993, Coordination in hierarchies and networks, in: Scharpf, F.W. (ed), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Boulder, CO (Westview Press), pp. 125-165.

- Scharpf, F.W., 1997, *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO (Westview Press).
- Scharpf, F.W., 2000, *Institutions in comparative policy research*, Frankfurt am Main (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) (MPIFG Working paper 00/3).
- Schendelen, M.P.C.M. van, 2004, in: de Volkskrant.
- Schuiling, D., M. Pflug en J. Straub, 1990, *Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990. Lessen uit het reconstructie-verleden*, Amsterdam (PDI/UvA).
- Schut, W.F., 1968, *De toekomst van het oude woningbestand*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, 1968-1969, 9 826, nr. 2.
- Simon, H.A., 1957, *Administrative Behavior: a study of decision making processes in administrative organization*, New York (MacMillan).
- Siraa, H.T., 1983, *De geschiedenis van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, Zoetermeer (VROM, niet gepubliceerd).
- Siraa, H.T., 1989, *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)*, 's-Gravenhage (SDU).
- Siraa, H.T., 1994, *Organisatorische ontwikkeling VRO(M): 1963-heden*, Den Haag (VROM, niet-gepubliceerd).
- Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, 1995, *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)*, Den Haag (SDU).
- Sociaal-Economische Raad, Commissie Opvoering Productiviteit, 1968, *Steden in steigers. Rapport van de studiegroep 'Bestudering stadskernen'*, 's-Gravenhage.
- Sperling, D., en W. Jurgens, 1983, *Interim Saldo Regeling, integrale sloopregeling? Beschikking geldelijke steun Stadsvernieuwing 1977*, Delft (TH Delft, Vakgroep Civiele planologie) (afstudeeronderzoek).
- Staatsalmanak, diverse jaargangen, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Stemers, Th., 1973, *Voorschriften en Wenken. Van waarborg tot dwangbuis*, in: *Wonen TA/BK*, nr. 23, pp. 13-23.
- Stichting Architecten Research, 1972, *Brochure over de SAR*, in: R.I.W. instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1972-1977, *Dokumentatie woningbouw*, 4.16.7, Alphen aan den Rijn/Brussel (Samsom).
- Stichting Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, 1973, *'Het Los, wat is het en wat doet het'*, Los-schrift 1.
- Stout, H.D., en A.J. Hoekema (red.), 1994, *Onderhandelend bestuur*, Zwolle (Tjeenk Willink).
- Swaan, A. de, 1979, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, Amsterdam (De Gids/Meulenhoff) (oratie UvA).
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Inleiding in ontwerpstrategieën*, Meppel (Boom).

- Swets, H., 1993, *De kosten-kwaliteitstoets. Analyse van een gemeentelijk volkshuisvestingsinstrument*, Delft (Delft University Press).
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag (dissertatie).
- Termeer, C.J.A.M., 1993, *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, 's-Gravenhage (VUGA) (dissertatie).
- Termeer, C.J.A.M., 1999, Van sturing naar configuratiemanagement, in: R.J. in 't Veld, *Sturingswaan en ontnuchtering*, Utrecht (Lemma), pp. 86-98.
- Thijn, E. van, 2000, Wetenschap en politiek: de learning loops, in: KNAW, *Sociale wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*, Amsterdam (KNAW).
- Thissen, G., 1992, *Parlement en kiezer. Jaarboek zittingsjaar 1990-91*, Leiden (Martinus Nijhoff), jaargang 74.
- Toonen, Th.A.J., 1999, 'Goed bestuur' in de volkshuisvesting van de 21^{ste} eeuw. Van 'bouwen en wonen' naar 'leven' in een sociale gemeenschap, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999, *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag, MVRM/CDC, pp. 119-132.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Rijksbegroting 1974, Hoofdstuk XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, 's-Gravenhage (SDU), Tweede Kamer, nr. 2 (Memorie van Toelichting).
- Udink, B.J., en K.W. Buck, 1972, *Nota Volkshuisvesting*, 's-Gravenhage, (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 784, nr. 1.
- Udink, B.J., 1986, *Tekst en uitleg. Over sturen en gestuurd worden, ervaringen in politiek en bedrijf*, Baarn (Anthos/In den Toren).
- Utrechts Nieuwsblad*, 1969, 375.000 x onbewoonbaar verklaarde woning en ir. C. de Cler: 'Er moet een sterk samenspel komen tussen opruimen van krotten en woningverbetering', 9 juni.
- Vakbeweging, De, 1975, 'Als iets kan, begin er dan aan', 31 juli, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, *Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing*, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting).
- Veld, P.W.A., A. Hoelen en L.H. Kokhuis, 1991, Van bovenbaas tot partner. Het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk tussen 1980 en 1992, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Nieuwe wegen in de volkshuisvesting*, Zoetermeer (VROM/DGVH), opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van ir. J.M. Koopman als DG van de Volkshuisvesting.
- Veld, R.J. in 't, 1989, *De verguisde staat*, 's-Gravenhage (VIGA).
- Veld, R.J. in 't, 1997, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*, 's-Gravenhage (VUGA) (oratie Universiteit Utrecht).
- Veld, R.J. in 't, 2004, Schokdempers worden vernietigd, in: *Pluche*, nr. 8, pp. 38-41.

- Veld, R.J. in 't, en P. van der Knaap, 1995, *Dynamische bestuurskunde. Informatie en sturing in publieke dynamiek. Perspectieven voor het leervermogen van overheid*, Rotterdam (Vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam) (Reader BIK-I).
- Veld, R.J. in 't, en A.J.M. Verheij, 2000, Willens en wetens, in: R.J. in 't Veld (red.), *Willens en wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Utrecht (Lemma).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1993, *Gemeenten en brutereren. Balansverkorting in de volkshuisvesting*, Den Haag (VNG).
- Vermeijden, B., 1994, *Stedelijke vernieuwing, stadsvernieuwing, sanering. De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het nationale ruimtelijke ordeningsvertoog*, Delft (Publikatieburo Bouwkunde).
- Vermeulen, D., 2005, EU moet van de volkshuisvesting afblijven, interview met Hugo Priemus in: *Staatscourant*, 3 juni.
- Verschuren, P.J.M., 2002, *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht (Het Spectrum).
- Verschuren, P., en P. Doorewaard, 2004, *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht (Lemma).
- VNG: zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Volkskrant, de, 1994, Directe stijl was kenmerk Schaefer, 31 januari (artikel naar aanleiding van het overlijden van Schaefer).
- Vreeze, N. de (red.), 1989, *Kwaliteit in discussie. Woningbouw onder invloed van bezuinigingen en deregulering*, Deventer (Van Loghum Slaterus), Wiardi Beckman Stichting.
- Vreeze, A.S.N. de, 1993, *Woningbouw, inspiratie en ambities. Kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw in Nederland*, Almere (NWR) (dissertatie).
- Vries, J. de, 1989, *Grondpolitiek en kabinetcrises*, 's-Gravenhage (VUGA).
- Vries, J. de, 1998, Politiek en de kunst van het agendamanagement, in: J. de Vries en M. van Dam, 1998, *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn (Samsom), pp. 93-116.
- VROM: zie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM-raad, 1998, *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*, advies 006, Den Haag (VROM-raad).
- Weertman, J., 1995, *Coördineren of frustreren. Overleg in de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing*, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam (doctoraalscriptie planologie).
- Weick, K., 1979, *The social psychology of organizing*, 2nd ed., Reading Mass.
- Werkgroep Complementair Bestuur, 1977, *Complementair Bestuur verkend*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), december.
- Werkgroep N.V., 1971, *Saneren I en II*, Delft (TH-Delft, afd. Bouwkunde).
- Wester, F., 1981, De case study, in: M. Albinski (red.), *Onderzoekstypen in de sociologie*, 1981, pp. 24-32.

-
- Westerdijk, G., en R.M.A.M. Hilderink, 1991, Stadsvernieuwing, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Nieuwe wegen in de volkshuisvesting*, Zoetermeer (MVRM), DGVH, opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van ir. J.M. Koopman als DG van de Volkshuisvesting.
- Westra, H., 1975, *Vingeroefeningen met de programmeermethode voor basisstructuren*, Delft (RIW).
- Wiardi Beckman Stichting, 1977, *Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing*, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting).
- Winsemius, P., 1986, *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink).
- Yap Hong Seng, 1971, Het labyrinth van de terminologieën, in: T.A.B.K., 38, pp. 522-524.
- Yap Hong Seng, 1981, Stadsvernieuwing en stedelijke processen; een probleembeschrijving, in: Stuurgroep gebouwde omgeving, *Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting. Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).
- Yin, R.K., 1984, *Case study research: design and methods*, Beverly Hills (Sage).
- Zijderveld, A.C., 2000, *The institutional imperative. The interface of institutions and networks*, Amsterdam (Amsterdam University Press).
- Zijlstra, J., 1992, *Per slot van rekening. Memoires*, Amsterdam/Antwerpen (Uitgeverij Contact).
- Zoet, M., 1993, 'Het was een spel zonder jokers in de mouw', interview drs. B.G.A. Kempen, in: *Woningraad-Magazine*, nr. 23, pp. 2-5.
-

Summary

Tides of policy: turning points in public housing

On the role of hierarchy and networks in the management of change

by Jos Koffijberg

Research question

Politicians are generally eager to announce radical changes. Policitical scientists, however, are rather sceptical about the possibility of such changes. Attempts to change often get stuck in the resistance of the many actors who have an interest in the existing situation. Public policy is formed in networks of mutually dependent parties on which government cannot unilaterally impose changes. How is it possible, in these circumstances, to get substantial policy changes realised? That is the main concern of this study. More specifically, the focus is on the field of public housing, a policy sector clearly bearing network features.

The main research method applied is that of the multiple or comparative case study. The empirical material consists of three policy processes in the field of public housing in the Netherlands. These cases are three examples of a successful, substantial policy change that was realised in the recent past:

- The change in the policy regarding housing quality from an approach of ever increasing and more detailed centrally-imposed quality norms for new construction to an approach in which central government refrains from this; government now imposes only minimal norms and leaves decisions about housing quality to the market. In other words, it was a transition from paternalistic supply control to demand steering, aimed at a greater differentiation of housing quality (1968-1992).
- The change in urban renewal policy from a policy aimed at demolition and sanitation to a policy primarily concerned with conservation and improvement and with more consideration for social aspects (1965-1977).
- The decentralisation of public housing, or, more precisely, the decentralisation of the policy regarding housing grants. The responsibilities and financial risks shifted from central to local government (1977-1995).

The focal actor in this study is the political-administrative management of the Dutch Ministry of Housing.

Analysis

Nowadays, there is a broad consensus among policy scientists that public policy is shaped in networks. The same goes for substantial or strategic policy

change. These changes include changes in the central policy goals, in the underlying values and basic beliefs, as well as changes in policy instruments and the implementation structure. Policy networks can be defined as patterns of interaction among mutually dependent actors that form around policy problems or policy programmes.

In contrast with a hierarchy, a network is characterised by a pluriformity and variety of actors, interests, perceptions, and resources, mutual instead of unilateral dependence among the actors, the possibility of closeness of actors with regard to the signals and interventions of the steering actor, and dynamics instead of stability. All these conditions are met in the Dutch policy sector of public housing. Moreover, this policy sector is very sensitive to external factors (such as demographic, technological, social and especially economic developments) and to non-housing policies by other departments.

Bearing these characteristics in mind, the question is what the political-administrative management of a ministry can do in order to bring about a substantial policy change. Uncertainty is high and concerns both the nature of societal problems, the strategic behavior of actors involved, and the various institutional backgrounds of these actors. Confronted with this three-fold uncertainty, the political-administrative management of the ministry will have to act strategically.

There is no lack of handbooks telling us what to do. The literature on strategic management, management of change and policy-making is abundant. Roughly speaking, two main approaches can be identified. The first is a classical-hierarchical, design-oriented approach, the second is a network approach that focuses on consultation, negotiation and coalition building. The strategic actions these approaches recommend for bringing about change are quite different. Classical-hierarchic strategies are characterised by 'command and control', an emphasis on the importance of a substantive vision and strong leadership, a clear phasing of the decision-making process, a reduction of complexity and a separation of policy design and implementation. By contrast, network strategies focus on communication, negotiation and coalition building, the organisation of interaction and the creation of win-win-situations, the coupling and de-coupling of problems, solutions and actors, increasing rather than reducing complexity and bridging rather than separating the worlds of policy design and implementation.

The three case studies in this book show that the political-administrative management of the Dutch Ministry of Housing adopted a variety of strategic actions in its attempt to influence the course of the policy-making processes. These actions ranged from unilateral instructions and the presentation of sweeping visions to the maintenance of relations with influential politicians, the intelligent framing and coupling of issues, and experimentation in the implementation practice. The nature of some of these strategic actions was hierarchical, whereas other actions had a clear network character.

In the cases that have been studied, the network strategies appeared to be in the majority. However, this does not necessarily mean that these network strategies contributed more to the realisation of the policy changes and thus were more important than the hierarchical strategies. Straightforward judgments on the relative importance of individual strategies cannot be made because strategies interfere. The eventual effect of a strategic action is largely dependent on the strategic actions of other network actors and on the other strategic actions of the political-administrative management of the ministry itself. Furthermore, the effect of strategic actions is also conditioned by the context in which they are applied.

Contrary to what is sometimes maintained in the policy science literature, the case studies in this book show that interventions of a hierarchical nature are possible and can be effective in processes of substantial change in a network context. However, it hardly ever concerns 'pure forms' of hierarchical strategies. There is always some kind of mixture or combination with network strategies. Change or progress in the policy process occurs especially at the intersection of hierarchical and network strategies. It is by intelligently linking both types of strategies that the chance of effective change can be increased. This study identifies three main ways or patterns in which hierarchical and network strategies can effectively interact and be joined. These patterns are combination, alternation and 'frontstage/backstage'.

In the case of combinations, the political-administrative management applies hierarchical and network strategies at the same time. For example, hierarchical steering can be combined with a strategy that allows the other actors some elbowroom, with the mobilisation of political support or with the timely utilisation of a policy window. Likewise, the classical strategies of showing strong leadership or presenting a clear vision can be effective in a network context when combined with an open, interactive policy process, an attractive 'framing' (language) or the continuous mobilisation of support in all relevant networks.

In the case of alternations, the political-administrative management applies hierarchical and network strategies one after the other. Strategies are applied sequentially. A strategic action of the one type creates the conditions under which a strategic action of the other type can effectively be employed. For example, hierarchical steering (command and control, unilateral decision making) can be used after a period in which the focal actor has tried, by means of network strategies, to arrive at a consensus with the other actors. If that period was successful and the majority supports the results, the minority can be coerced by hierarchical steering. If consensus has not been achieved, a minister can feel legitimised to impose the proposed policy change unilaterally by legislation, which is often accepted for the same reason. Furthermore, a clear, substantive vision regarding content can be effective in bringing about policy change when alternated with network strategies.

The vision then functions as an 'unvalue', as a 'sleeping beauty' or as a 'shield' against budget cutting attacks from outside. The key is to wait until time is there and activate the vision at the right moment, when there is sufficient political support.

In the case of the mixture frontstage/backstage, the management of the ministry presents its intervention as classical-hierarchical in public (in sociological literature: 'frontstage'), while in fact making use of network strategies backstage. Quite often, it is very functional to create a public image of leadership, vision and action. However, it is by negotiating with the relevant network actors backstage that results are actually achieved. In another variant, the policy process is depicted publicly frontstage as a clearly phased project with clear decision making moments, but behind this façade, there is a reality of coalition building, struggle and capriciousness. Yet, in a fragmented policy context, it is the mixture of hierarchy frontstage and network backstage, that offers room and possibilities to make progress in the policy process.

The three cases that have been examined in this study contain many examples of these three patterns or intersection of hierarchical and network strategies. Combinations, alternations and the frontstage/backstage mixture appear to produce a variety of effects. These effects include activation of the network, enrichment of the content of the policy process that in turn leads to a perception of alternative solutions, complementary learning processes, a higher level of dynamics in the policy process, and the effective utilisation of policy windows that allow for decisions to be actually made and the policy process to progress. This in turn allows, in the end, policy change to be achieved.

The conclusion of this research is that hierarchical strategies, provided that they are intelligently linked to one or more network strategies, can actually be effective in a network context, in spite of opposite remarks by many policy scientists. A first, more deep-seated explanation for this lies in the institutional context of a policy network. In practice, policy networks still appear to contain some hierarchical elements, either in normative-political, formal-legal or empirical respect. By consequence, network strategies are frequently applied in the shadow of hierarchy. This sphere of influence enables the political-administrative management of a ministry to intervene hierarchically, at least formally or on stage. In doing so, it can strategically utilise its switch-position at the junction of the sectoral, political and interdepartmental system.

A second explanation lies in the dynamics of strategic behavior. If government is using the same strategy time and again, the effectiveness of the strategy will soon diminish as other actors learn. This implies that the predictability of the political-administrative management of a ministry should not be too great. Otherwise, opponents of the intended policy change will be able to anticipate effectively and undo the effect of the government's strate-

gic action. Applying a hierarchical strategy every now and then contributes to the unpredictability of the strategic repertoire of the ministry and frustrates the learning processes of the other actors in the policy network. Moreover, hierarchical strategies can mitigate the negative effects of strategic behavior that is sometimes provoked by a particular network strategy.

Recommendations

The analysis of this study does not result in a quick-fix advice. Above all, the analysis shows that strategies interfere. Interference means that processes of policy change in networks are largely determined by the coincidence of the strategic actions of various actors and external developments, of which the combined effect can hardly be determined, let alone be predicted. The formulation of a list of critical success factors would imply an unacceptable reduction of complexity and an overestimation of what government and government policy are able to accomplish. The practical contribution of this study, therefore, lies especially in the field of awareness-raising. It offers an analysis that may help to feed, adapt or sharpen the tacit knowledge of politicians and public administrators.

Delft, 29 November 2005

Bijlage 1 Geïnterviewde personen en begeleidingscommissie

Interviews

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met de volgende personen.

- Ir. J. Arink (HID van de Volkshuisvesting, toegevoegd aan de directeur Stedebouw en Sanering 1973-1974; hoofd directie Stadsvernieuwing, DGVH 1975-1979; hoofd directie Woningbouw en Stadsvernieuwing, 1979-1980), 13 februari 1995 (schriftelijk commentaar)
- Ir. A.J. Baayen (medewerker afdeling Technische Uitvoering Stadsvernieuwing, directie Stadsvernieuwing, DGVH 1975-1978; DVH Utrecht 1978-1979; afdeling Planbehandeling, hoofdafdeling Uitvoering, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing 1979-1982; hoofd afdeling Stedebouwkundige en Ontwerptechnische Zaken 1982-1985; hoofd afdeling Grondzaken 1985-1987; HID-Groningen, 1987-1990), 16 mei 1994 te Zeist
- Drs. J.H. Barendregt (projectcoördinator Decentralisatie Volkshuisvesting, DGVH van 1982 tot 1985), 10 juni 1994 te Den Bosch
- Mr. R. Bekker (secretaris IWKW/ICOG van 1976 tot 1979; voorzitter Werkgroep Volkshuisvestingsplannen van 1977 tot 1979; hoofd van de hoofdafdeling Planning en Voorbereiding, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing, DGVH van 1979 tot 1983), 14 juli 1994 te Den Haag
- Drs. P.C.W.M. Bogaers (minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid van 1963 tot 1966), 26 februari 1996 te Amersfoort
- Drs. K.W. Buck (staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, speciaal belast met de stadsvernieuwing, van 1971-1972), 11 april 1995 te Eindhoven
- Ir. C. de Cler (vanaf 1941 werkzaam bij het College van Algemene Commissarissen voor de Wederopbouw, dat op 16 augustus 1945 overging in het Departement van Openbare Werken en Wederopbouw; tijdelijke onderbreking van het departementale dienstverband; dienst Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam, 1950-1955; DGVH, hoofd afdeling Stedebouw 1955-1969; directeur Stedebouw en Sanering 1969-1975; plaatsvervangend Inspecteur-Generaal van de Volkshuisvesting 1975-1981), 26 november 1993 te Den Haag
- Drs. P.Ph. Dordregter (directeur bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, ruim twintig jaar vanaf eind jaren zeventig), 11 maart 2005
- F.H. van Gigch (vanaf 1941 werkzaam bij de Dienst van het College van de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw en de Bouwnijverheid; medewerker bureau Ontwerpen, afdeling Technisch Onderzoek 1955-1970; afdeling Bouwontwerp, directie Bouwnijverheid 1970-1975; afdeling Bouwontwerp, hoofdafdeling Technische Zaken Woningbouw, directie Woningbouw 1975-1980; medewerker directie Onderzoek (en Kwaliteitszorg) 1980-1989), 30 november 1993 te Delft

- Drs. W.A. Haeser (secretaris Werkgroep Volkshuisvestingsplannen van 1978 tot 1979; medewerker Hoofdafdeling Beleidscoördinatie, directie Beleidscoördinatie en Financiën, DGVH van 1980 tot 1982; hoofd van de hoofdafdeling Financiering Woningbouw, directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken DGVH, van 1982 tot 1986), 22 februari 1995 te Den Haag
- Drs. E. Heerma (staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer van 1986 tot 1994), 7 december 1994 te Den Haag
- Ir. A. Hoelen (directeur Onderzoek, DGVH 1976-1980, plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting 1980-1995), 1 maart 1994 te Den Haag
- Drs. B.G.A. Kempen (directeur Nationale Woningraad, jaren zeventig tot negentig), 4 maart 1995
- Ir. J.M. Koopman (directeur-generaal van de Volkshuisvesting van 1980 tot 1992), 7 september 1994 te Huizen
- Drs. ing. A.H.J. Moerkamp (medewerker directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken, DGVH van 1981 tot 1986; directie Woningbeheer en Huurbeleid van 1987 tot 1990; directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit van 1990 tot 1993; directie Financiën, Strategie & Control van 1993 tot 2001, vanaf 1996 directeur), 2 februari 2005
- Ir. P. Mollema (van 1968-2002 werkzaam voor de Rijksplanologische Dienst, steeds op het gebied van stadsvernieuwing en stedelijke ontwikkeling; onder meer als medewerker afdeling Stadsreconstructie, directie Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur en - later - de afdeling Stedelijke Inrichting, directie Ruimtelijke Inrichting; was van 1989-1992 projectleider Belstato), 21 juni 1994 te Den Haag
- Ir. A. Peters (HID van de Volkshuisvesting in de provincie Limburg 1967-1968; hoofd afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering, DGVH 1968-1970; directeur Bouwnijverheid 1970-1977 en voorzitter IWKW 1972-1976), 3 februari 1994 (telefonisch) en 13 juli 1994 te Utrecht
- Ing. W. Revet (stadsvernieuwingsconsulent, afdeling Sanering/directie Stadsvernieuwing, DGVH; later uitvoeringsconsulent, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing; 1973-1985), 4 juli 1994 te Utrecht
- Mr. J.A.A.A. Samson (hoofd afdeling Huurzaken (vanaf 1982 hoofdafdeling), directie Woningbouw (vanaf 1980 directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken), DGVH), 14 februari 1995 te Den Haag
- Dr. ir. W.F. Schut (minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 1967 tot 1971), 13 mei 1996 te Rotterdam
- Mr. A. Steensma (hoofd directie Woningbouw van 1975-1979, hoofd directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken, DGVH van 1980-1986), 23 februari 1995 te Voorschoten
- Prof. ing. A.F. Thomsen (mede-oprichter en directeur Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing van 1972 tot 1978, sinds 1978 verbonden aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, vanaf 1983 als hoogleraar woningverbetering en beheer), 24 maart 2005

- Drs. P. Verwoerd (Sectie Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie van Financiën van 1978 tot 1986 (vanaf 1981 hoofd)), 15 december 1994 te Den Haag
- Drs. H.J. Viersen (directeur-generaal van de Volkshuisvesting van 1977 tot 1980), 14 december 1994 te Amsterdam
- Ir. A. Volbeda (medewerker Bouwcentrum 1956-1986, vanaf 1965 adjunct-directeur met de opdracht kennisoverdracht; secretaris-generaal Union Internationale des Centres de Bâtiment (UICB) 1987-1994), 9 februari 1994 te Rotterdam
- Drs. J.A. Weggemans (medewerker afdeling Sanering; afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing; afdeling Planbehandeling, DGVH; 1973-1985), 17 juni 1994 te Rotterdam
- Drs. F. van Wijk (Research Instituut voor de Gebouwde Omgeving (RIGO), Amsterdam), 21 februari 1995 te Amsterdam

Verslagen uit vijftig jaar DGVH

Voorts is op enkele punten geput uit de verslagen van gesprekken die prof. dr. ir. J. van der Schaar voor het onderzoek *Vijftig jaar DGVH* heeft gevoerd met (voormalig) leidinggevend en medewerkers van het DGVH.

- P.J.R. Albers, 31 maart 1995 te Den Haag
- Ir. J. Brouwer, 7 februari 1995 (telefonisch)
- Drs. K. Buursink, 23 februari 1995 te Den Haag
- Dr. L.G. Gerrichhauzen, 13 februari 1995 (telefonisch)
- Drs. R.M. de Haan, 6 maart 1995 te Haarlem
- Drs. J. van der Harst, 7 februari 1995 (telefonisch)
- H. Middendorp, 12 april 1995 te Den Haag
- Drs. ing. A.H.J. Moerkamp, 10 februari 1995 te Den Haag
- Drs. M.J. van Oostrom, 10 februari 1995 te Den Haag
- Drs. J.L.P. Post, 26 april 1995 te Amsterdam
- Drs. M.J. van Rijn, 14 februari 1995 te Den Haag
- H.J.M. Scheerder MBA, 12 april 1995 te Den Haag
- C.J. Stolk, 5 april 1995 te Amsterdam
- Drs. P.W.A. Veld, 6 maart 1995 te Den Haag
- Drs. J.L.W.M. Verdaas, 14 februari 1995 te Den Haag
- G. Westerdijk, 21 februari 1995 te Den Haag

Daarnaast is gebruik gemaakt van het verslag van een interview met ir. A.O. Schuil (vanaf 1940 werkzaam bij de Dienst van het College van de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw en de Bouwnijverheid; hoofd afdeling Technisch Onderzoek 1951-1970; Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk 1970-1975), 9 januari 1984, door drs. H.T. Siraa ten behoeve van het boek *Een miljoen nieuwe woningen* (1989, zie literatuurlijst). Daarnaast is gebruik gemaakt van het verslag van een interview met mr. M.J. Barendrecht

(Rijksplanologische Dienst, secretaris CCSV 1975-1993), 17 juni 1994 door drs. J. Weertman. Dit gesprek werd gevoerd in het kader van het onderzoek Met het oog op de omgeving: het ministerie van VROM 1945-1995.

Leesronde

Tot slot is informatie afkomstig van personen die hun commentaar hebben verstrekt op conceptversies van de casushoofdstukken voor het DGVH-jubileumboek *Volkshuisvesting in goud*.

P.J.R. Albers, 21 september 1995
Mr. R. Bekker, 18 september 1995
Ir. C. de Cler, 29 augustus 1995
Dr. J.W.G. Floor, 14 september 1995
Dr. L.G. Gerrichhauzen, 18 september 1995
Drs. J.P.A. Gruijters, 28 augustus 1995
Drs. R.M. de Haan, 19 september 1995
Drs. J. van der Harst, 18 september 1995
Ir. R.N. Hemmes, 4 september 1995
Drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995
Ir. J.M. Koopman, 28 augustus 1995
J. Peters, 21 september 1995
Drs. J.L.P. Post, 7 september 1995
Ir. C.E.C. de Reus, 18 september 1995
Mr. J.A.A.A. Samson, 19 september 1995
Mr. A. Steensma, 31 augustus 1995
C.J. Stolk, 8 september 1995
Mr. G.R. de Goede, 21 september 1995
Drs. H.J. Viersen, 29 augustus 1995
Ir. A. de With, 18 september 1995

Samenstelling begeleidingscommissie 'Vijftig jaar DGVH' (leden met hun toenmalige functie (1993-1996))

drs. P.W.A. Veld (directeur Marktdiensten DGVH), voorzitter
drs. H.T. Siraa (medewerker Dienst Documentaire Informatie VROM),
secretaris
drs. F. van Dugteren (wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel
Planbureau)
prof. dr. F. Fleurke (hoogleraar bestuurskunde, Vrije Universiteit Amsterdam)
ir. J.M. Koopman (directeur-generaal van de volkshuisvesting 1980-1992)
prof. ir. N.L. Prak (emeritus hoogleraar vormstudie, Faculteit der Bouwkunde,
Technische Universiteit Delft)
prof. dr. W.G.M. Salet (hoogleraar planologie, Faculteit der Ruimtelijke

Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam)

dr. R.A.H. Vos (senior beleidsadviseur directie Bestuursdienst DGVH)

prof. dr. J. van Weesep (hoogleraar sociale geografie, in het bijzonder stads-
geografie en stedelijk beleid, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen,
Rijksuniversiteit Utrecht)

prof. dr. A. van der Woud (hoogleraar kunstgeschiedenis, in het bijzonder de
geschiedenis van de bouwkunst, Faculteit der Letteren, Vrije Universiteit
Amsterdam)

Bijlage 2 **Organisatiestructuur DGVH 1965-heden**

De naam van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) was vóór 1980 Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV). Sinds 2002 is de naam Directoraat-Generaal Wonen (DGW).

Organisatiestructuur CDV in 1965

Directeur-Generaal, tevens hoofdinspecteur: ir. J.M. Buskens

Afdeling Algemene Zaken (mr. A.J.F.M. Kampschöer)

Directie Volkshuisvesting: mr. J.W.G. Floor

Afdeling Financiering Woningbouw (mr. A. Steensma)

Afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (drs. H.C.A. Peeters Weem)

Afdeling Stedebouw (ir. C. de Cler)

Consulent voor de bejaardenhuisvesting (Van Borselen)

Consulent voor de Woningbouwcorporaties (P.D. Verheeke)

Directie Bouwnijverheid: ir. J.F. Cusell

Hoofdafdeling Bouwnijverheid (drs. D.J.P. Wesseling)

Afdeling Onderzoek Bouwnijverheid (drs. W.P. Huizing)

Afdeling Uitvoering Bouwnijverheid (ir. Tj.N. Houtsma)

Afdeling Technisch Onderzoek (ir. A.O. Schuil)

Afdeling Technische Controle (ir. H. Broersma)

HID's in de provincie

Organisatiestructuur CDV per 1 juni 1970

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: mr. W.A. Schouten

Plaatsvervangend DG en IG: mr. J.W.G. Floor

Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk (ir. A.O. Schuil)

Afdeling Algemene Zaken (mr. A.J.F.M. Kampschöer)

Directie Volkshuisvesting (mr. J.W.G. Floor)

Afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (drs. H.C.A. Peeters Weem)

Afdeling Financiering Woningbouw (mr. A. Steensma)

Consulent voor Bejaardenhuisvesting (vacant)

Consulent voor Woningbouwcorporaties (P.D. Verheeke)

Directie Bouwnijverheid (ir. A. Peters)

Bureau Algemene Zaken (C.D. van Meerkerk)

Afdeling Bouwontwerp (G.W. Jansen)

Afdeling Bouwtechniek (ir. J. Sippel)

Afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering (ir. H.W.G. Hoogwater)

Afdeling Bouweconomie (drs. R. Harms)

Directie Stedebouw en Sanering (ir. C. de Cler)

Afdeling Algemene Inspectiezaken (mr. A. van der Walle)

Afdeling Stedebouwkundig Onderzoek (H.J.A. Hovens Greve)

Afdeling Sanering (mw. drs. de Leve-Haagman)

HID's in de provincie

Organisatiestructuur CDV per 1 april 1975

Directeur-Generaal: dr. J.W.G. Floor

Plaatsvervangend DG's: mr. A. Steensma, ir. K.J. Mackenzie

Plaatsvervangend IG: ir. C. de Cler

Coördinator Woningvoorziening: ir. K.J. Mackenzie

Directie Algemene Zaken (mr. A.J.F.M. Kampschöer)

Directie Beleidsontwikkeling (drs. R.M. de Haan)

Directie Onderzoek (vacant, per 1 nov. 1976 ir. A. Hoelen)

Afdeling Technisch Onderzoek (ir. P.H. Jansma)

Afdeling Sociaal-economisch Onderzoek drs. E.A. Leidekker)

Afdeling Stedebouwkundig Onderzoek (drs. P.P.J.A.M. Houben)

Directie Stadsvernieuwing (ir. J. Arink)

Afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing (mw. drs. C. de Leve-Haagman)

Afdeling Technische Uitvoering Stadsvernieuwing (ir. H. Post)

Afdeling Financieel-administratieve uitvoering (drs. P.K. Bij)

Directie Woningbouw (mr. A. Steensma)

Afdeling Woningcorporaties (vacant)

Afdeling Woonvoorziening bijzondere groepen (dr. G.A.M. Vogelaar)

Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (mr. A.F. Cocheret de la Morinière)

Afdeling Particuliere Bouw (E.Ch. Keus)

Afdeling Woningwetbouw (H.J.A. Janssen)

Afdeling Bijdragevaststelling en Woningverbetering te Zwolle
(H.J. Hilderink)

Afdeling Individuele Huursubsidies (E.Ch. Keus)

Hoofdafdeling Technische Zaken Woningbouw (vacant)

Afdeling Bouwontwerp (ir. G. Oranje)

Afdeling Grondkosten en Infrastructuur (J. van Kesteren)

Afdeling Bouwkosten (J.C.A. Bunnik)

HID's in de provincie

Organisatiestructuur DGVH in 1980

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. J.M. Koopman

Plaatsvervangend DG: ir. A. Hoelen

Plaatsvervangend IG en Bureau van de IG: mr. A.F.J.M. Kampschöer

Hoofdafdeling Intern Beleid (H.J.M. Scheerder)

Directie Beleidscoördinatie en Financiën (drs. R.M. de Haan)

Hoofdafdeling Beleidscoördinatie (vacant)

Hoofdafdeling Financiële Zaken (vacant)

Directie Onderzoek (drs. C.J.M. Richter)

Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing: J. van Kesteren

Hoofdafdeling Planning en Voorbereiding (mr. R. Bekker)

Hoofdafdeling Uitvoering (ir. E.W. van Baarsel)

Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (mr. A. Steensma)

Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (E.C. Keus)
 Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (drs. L.P.M. Emmerich)
 HID's in de provincie

Organisatiestructuur DVH in 1985

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. J.M. Koopman
 Plv. DG: ir. A. Hoelen
 Plv. IG en Bureau van de IG: mr. A.F.J.M. Kampschöer
 Directie Intern Beleid en Management (H.J.M. Scheerder)
 Directie Beleidscoördinatie en Financiën (drs. R.M. de Haan)
 Hoofdafdeling Beleidscoördinatie (mr. J.K.M. van Eijdsen)
 Hoofdafdeling Financiële Zaken (drs. R.D. van Kooij)
 Directie Onderzoek (drs. C.J.M. Richter)
 Hoofdafdeling Onderzoek Woningbouw (ir. L. Huijbregtse)
 Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing (A.H.A. Lensen)
 Hoofdafdeling Planning en Voorbereiding (drs. P.W.A. Veld)
 Hoofdafdeling Uitvoering (vacant)
 Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (mr. A. Steensma)
 Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (drs. W.A. Haeser)
 Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring (drs. C.J.M. van Vliet)
 Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting (mevr. ir. S.J.F. van der Laag)
 Hoofdafdeling Huurzaken (vacant)
 Secretariaten Huurcommissies
 HID's in de provincie

Organisatiestructuur DGVH in 1987

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. J.M. Koopman
 Plv. DG: ir. A. Hoelen
 Plv. IG: mr. A.F.J.M. Kampschöer
 Hoofdafdeling Juridische Zaken (mr. B.W. Weilers)
 Hoofdafdeling Beleidscoördinatie (drs. W.T.P. Groen)
 Directie Financiële en Economische Aangelegenheden (drs. R.D. van Kooij)
 Hoofdafdeling Financieel-Economische Beleidsaangelegenheden (vacant)
 Hoofdafdeling Financieel Beheer (vacant)
 Directie Intern Beleid en Management (H.J.M. Scheerder)
 Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg (drs. C.M.I. Richter)
 Hoofdafdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (drs. M.J. van Oostrom)
 Hoofdafdeling Bestuurlijk en Stedebouwkundig Onderzoek (ir. C.L.J. Bos)
 Hoofdafdeling Onderzoek Woningbouw en Kwaliteitszorg (ir. L. Huijbregtse)
 Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing: A.H.A. Lensen
 Hoofdafdeling Woningbouw en verbetering (drs. P.W.A. Veld)
 Hoofdafdeling Bouwlocaties, woonwagenzaken en stadsvernieuwing (drs. H.H. Klaren)

Directie Woningbeheer en Huurbeleid (mr. J.A.A.A. Samson)
Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (drs. W.A. Haeser)
Hoofdafdeling Instellingen Volkshuisvesting (mw. S.J.F. van der Laag)
 Directie Bewonerszaken en Individuele Huursubsidie (drs. L.P.M. Emmerich)
Hoofdafdeling Individuele Subsiëring (drs. C.J.M. van Vliet)
Hoofdafdeling Huurgeschillen (A.H. Schouten)
 HID's in de provincie

Organisatiestructuur DGVH in 1991

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. J.M. Koopman
 Plv. DG: ir. A. Hoelen en mr. L.H. Kokhuis
Hoofdafdeling Beleidscoördinatie (drs. W.Th.P. Groen)
Hoofdafdeling Juridische Zaken (mr. B.W. Weilers)
 Directie Financiële en Economische Aangelegenheden (mr. J. van der Vlist)
Hoofdafdeling Toezicht en Administratieve Organisatie (J.P. Nieuwenhoven)
Hoofdafdeling Divisieadministratie en systeemontwikkeling en -beheer (J.M. den Broeder)
Hoofdafdeling Financieel-Economische Beleidsaangelegenheden (drs. R. Roemers)
 Directie Management en bedrijfsvoering (drs. J. Verhoef)
 Directie Onderzoek en Kwaliteitszorg (drs. P.W.A. Veld)
Hoofdafdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (drs. M.J. van Oostrom)
Hoofdafdeling Bestuurlijk en Stedebouwkundig Onderzoek (ir. C.L.J. Bos)
Hoofdafdeling Onderzoek Woningbouw en Kwaliteitszorg (ir. L. Huijbregtse)
 Directie Woningbouw en Verbetering (mr. L.H. Kokhuis)
 Directie Bouwlocaties, Stadsvernieuwing en Milieu (G. Westerdijk)
 Directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit (mr. J.A.A.A. Samson)
 Directie Bewonerszaken en Individuele Huursubsidie (drs. L.P.M. Emmerich)
Hoofdafdeling Individuele Subsiëring (mr. A.R.A. van der Ham)
Hoofdafdeling Huurgeschillen (A.H. Schouten)
Hoofdafdeling Bewoners- en woonruimte-zaken (vacant)
 HID's in de provincie

Organisatiestructuur DGVH in 1994

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: mr. L.H. Kokhuis
 Plv. DG: ir. A. Hoelen
 Directie Financiën, Strategie en Control (drs. M.J. van Rijn)
 Directie Bestuursdienst (G. Westerdijk)
 Directie Marktdiensten (drs. P.W.A. Veld)
Hoofdafdeling Individuele Huursubsidie (mr. A.R.A. van der Ham)
 Directie Reken- en Administratie Centrum (mr. J. van der Vlist)
 Inspectie Volkshuisvesting

Organisatiestructuur DGW in 2002

Directeur-Generaal: mr. drs. A.W.H. Bertram

Plv. DG:

Directie Strategie (ir. C. Lever MPA)

Directie Beleidsontwikkeling (drs. M. van Giessen)

Directie Stad en Regio (mr. A.B. Ringersma)

Directie Informatie, Beheer en Subsidieregelingen (dr. ing. J.J.M. Uijenbroek)

Bronnen: Staatsalmanak, jaarverslagen DGVH.

Bijlage 3 Afkortingen

ABO	Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk
AVBB	Algemeen Verbond Bouwbedrijf
BBRS	Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen
BBS	Beschikking Bijdragen Saneringsplannen
BBSH	Besluit Beheer Sociale Huursector
Belstato	Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst
BGSH	Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BKO	Binnenwerks kernoppervlak
BNA	Bond van Nederlandse Architecten
BWS	Besluit Woninggebonden Subsidies
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBSW	Commissie Bijdragen Stedelijke Werken
CCSV	Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing
CDV	Centrale Directie van de Volkshuisvesting
CDWV	Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting
CFV	Centraal Fonds Volkshuisvesting
COBA	Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse
COWOM	Stichting Coördinatie Ontwikkeling Woning en Omgeving
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
DBN	Directie Bouwnijverheid
DG	Directeur-generaal
DGM	Directoraat-Generaal Milieubeheer
DGR	Directoraat-Generaal Ruimte
DGVH	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
DGW	Directoraat-Generaal Wonen
DKP	dynamische kostprijshuur
DVH	Directie van de Volkshuisvesting (in de provincie)
EIB	Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
EZ	Ministerie van Economische Zaken
G23 (G27)	De 23, later 27 middelgrote steden in het kader van het grotestedenbeleid
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GS	Gedeputeerde Staten
GSB	Grotestedenbeleid
HBC	Hoofdafdeling Beleidscoördinatie
HID	Hoofdingenieur-Directeur
ICOG	Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden
IHS	Individuele huursubsidie
IPO	Interprovinciaal overleg
ISR	Interim Saldo Regeling
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

IVBN	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in Nederland
IVH	Inspectie van de Volkshuisvesting
IWKW	Interdepartementale Werkgroep Knelpunten Woningbouw
KIV	Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KWR	Kwalitatieve Woningregistratie
LC	Landelijke Centrale (koepel van woningcorporaties)
LOS	Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing
MBV	Model-Bouwverordening
MICOSTA	Ministeriële Commissie Stadsvernieuwing
NCIV	Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting
NCW	Netto contante waarde
NEN	Nederlandse Eenheidsnorm
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
Nirov	Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
NKBS	Normkostenbudgetsysteem
NKS	Normkostensysteem
NKSS	Normkostensubsidiesysteem
NNI	Nederlands Normalisatie Instituut
NVH	Nederlands Verbond van Huurders
NWR	Nationale Woningraad
P&P	Planning en programmering
PEB	Parlementaire Enquête Bouwsubsidies
PGWB	Platform Gemeentelijke Woningbedrijven
RAVO	Raad voor de Volkshuisvesting
RGD	Rijksgebouwendienst
RIW	Research-Instituut voor de Woningbouw
ROZ	Raad voor Onroerende Zaken
RPD	Rijksplanologische Dienst
RVH	Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken
SAR	Stichting Architecten Research
SER	Sociaal-Economische Raad
SEV	Stichting Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
SEW	Stichting Studiegroep Efficiënte Woningbouw
SG	Secretaris-Generaal
SRW	Standaard Referentiebestek voor de Woningbouw
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&W	Voorschriften en Wenken
v.e.	Verblijfseenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VEH	Vereniging Eigen Huis
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VH	Volkshuisvesting
VI	VROM-Inspectie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOP	Volkshuisvestingsplannen
VRO	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VvE	Vereniging van eigenaren
W&S	Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing
WBO	Woningbehoefteonderzoek
WEW	Waarborgfonds Eigen Woningen
WSDV	Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing
Wsv	Wet stedelijke vernieuwing
WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Curriculum vitae

Jos Koffijberg werd op 21 april 1967 geboren in Den Haag. In 1985 behaalde hij het VWO-diploma aan de Rijksscholengemeenschap in Oud-Beijerland. Van 1985 tot 1991 studeerde hij bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Rijksuniversiteit Leiden en, via een uitwisselingsprogramma, aan de School for Public and Environmental Affairs van Indiana University (Bloomington, Indiana, USA). In 1990 werkte hij enkele maanden voor de evaluatie-afdeling van het United Nations Capital Development Fund in New York, ter voorbereiding van zijn doctoraalscriptie over de evaluatie van ontwikkelingsbeleid. Na zijn studie volgde een periode als reserve-officier bij de Staf der Koninklijke Marechaussee in Den Haag, ter vervulling van de militaire dienstplicht (1991-1992). Inwijding in de Nederlandse volkshuisvesting gebeurde in 1993 bij het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft. Daar werkte hij hoofdzakelijk aan het onderzoek 'Vijftig jaar DGVH', dat tevens de basis vormt voor dit proefschrift. Tegelijkertijd volgde hij de na-doctorale opleiding 'Technische bestuurskunde en planning, ontwerp en beheer van gebouwen en de gebouwde omgeving' (diploma 1996), eveneens bij het OTB. Sinds 1996 is Jos Koffijberg werkzaam voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij de strategische directie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, thans Directoraat-Generaal Wonen, was hij onder meer betrokken bij de totstandkoming van toekomstgerichte beleidsproducten als de *Woonverkenningen 2030* (1997) en de *Nota Mensen, Wensen, Wonen* (2000) van toenmalig staatssecretaris Remkes. Ook was hij enige tijd verbonden aan het Bureau Secretaris-Generaal (2002). Van 2001 tot 2003 volgde hij de opleiding tot Master of Public Administration (MPA) aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Sinds 2002 is hij werkzaam bij Interim Management VROM en vervult opdrachten voor verschillende opdrachtgevers binnen en buiten het Ministerie van VROM.

Zijn grote ambtelijke organisaties, zoals ministeries, in staat belangrijke maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen? En zo ja, hoe kan de leiding van een departement daaraan sturing geven, in het complexe netwerk van belangenorganisaties, andere departementen en politiek? In dit proefschrift wordt aan de hand van drie case studies op het gebied van de volkshuisvesting (kwaliteitsbeleid, stadsvernieuwing en decentralisatie) onderzocht wat de drijvende krachten achter ingrijpende veranderingsprocessen zijn. De studie richt zich met name op de rol van de politieke en ambtelijke top van het Ministerie van VROM.

Het onderzoek laat zien dat successen zelden verklaard kunnen worden vanuit een hiërarchisch model of een netwerkbenadering, maar dat het altijd om een combinatie van factoren gaat. Juist in het intelligent verbinden van hiërarchische en netwerkstrategieën schuilt de effectiviteit.

Dit boek is interessant voor leidinggevenden en medewerkers bij ministeries, bestuurskundigen, politicologen, volkshuisvesters en iedereen die geïnteresseerd is in het functioneren van het openbaar bestuur.



ONDERZOEKINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT

Delft University Press



ISBN 90-407-2613-2



9 789040 726132