

De oeuwreprijs gaat naar.....

Een cruise door het oeuvre van prof.dr. W. (Walter) J.M. Kickert als toelichting op de toekenning van de oeuwreprijs (L.P. van de Spiegelprijs) van de Vereniging voor Bestuurskunde in 2016

Tekst van de jury: de hoogleraren Arno Korsten (vz.), Michiel Herweijer en Nicolette van Gestel

Tekst d.d. 26 oktober 2016.

Deze tekst wordt gepubliceerd op 7 april 2017. Het juryrapport en laudatio verscheen eerder, namelijk in het tijdschrift Bestuurskunde 2017, nr. 1.

Deze tekst gaat over de toekenning van de oeuwreprijs (van de Vereniging voor Bestuurskunde) in 2016.

Allereerst volgt een samenvatting van het jurywerk en een korte duiding van de indrukwekkende omvang en kwaliteit van het oeuvre van de prijswinnaar.

Resumé: het werk van de jury en de prijswinnaar

De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) kent een oeuwreprijs. Die is eerder toegekend aan zeer gewaardeerde prijswinnaars.

De oeuwreprijs is vernoemd naar de bestuurder en schrijver *Laurens Pieter van de Spiegel*. Deze voormalige raadspensionaris en burgemeester liet ons een 'Schets der Regeerkunde' na (die dateert uit 1786). Door zijn bestuur en publicaties markeerde hij al in de 18^e eeuw een verbinding tussen bestuurskunde en praktijk. Regeerkunde stond bij Van de Spiegel voor wat we nu bestuurskunde noemen.¹

De L.P. van de Spiegel (oeuvreprijs) is bedoeld als blijk van waardering voor een Nederlander die een excellent oeuvre heeft voortgebracht. Volgens de statuten die bij de prijs horen, is de oeuwreprijs bedoeld als *eerbetoon* aan een persoon uit de wetenschap of de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur die *een brug* heeft geslagen tussen de bestuurskunde en het openbaar bestuur en als zodanig een *aantoonbare* bijdrage heeft geleverd aan het openbaar bestuur en/of de bestuurskunde.

Geen prijs zonder jury natuurlijk. De jury die de selectie van kandidaten verrichtte en de uiteindelijke keuze van de winnaar maakte, bestond in 2016 uit prof.dr. A. (Arno) Korsten (Maastricht University), prof.dr. M. (Michiel) Herweijer (Radboud Universiteit) en prof.dr. N.H. (Nicolette) van Gestel (Tilburg University).

Zij werd bijgestaan door mevr. Wilma Bosmans.

De jury is ingesteld door het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde (onder voorzitterschap van prof.dr. P. (Paul) 't Hart).

Criteria

¹ Conform Rutgers, M., De eerste Nederlandse bestuurskundige – Laurens Pieter van de Spiegel, in: *Bestuurskunde*, jrg. 15, 2006, nr. 1, pp. 41-53.

Wie een prijswinnaar wil vinden, moet goede kandidaten met allemaal een bijzonder oeuvre onderscheiden. De jury heeft daarom criteria opgesteld en gehanteerd, en heeft op basis daarvan een *longlist* en een *shortlist* van kandidaten voor de prijs gemaakt.

Van de zes kandidaten op de shortlist hebben de drie juryleden veel werk gelezen en besproken en van de winnaar werd uiteindelijk al het werk gelezen en tegen het licht gehouden. De jury heeft over haar werk en bevindingen enkele keren vergaderd. Ik kan zeggen: het was waarlijk een grote operatie.

Wat waren uiteindelijk de criteria ter bepaling van het oeuvre van een kandidaat?

1. het oeuvre van een gereputeerd auteur is (nagenoeg) voltooid en heeft een zekere omvang; wie slechts een boek(je) schreef en niet meer, komt niet in aanmerking;
2. het oeuvre is toegankelijk in ons taalgebied en leesbaar;
3. het oeuvre bevat goed dan wel excellent in Nederland en/of daarbuiten gepubliceerd werk, in de vorm van artikelen, boeken, bundels en eventueel rapporten of schriftelijke adviezen;
4. het oeuvre kent kwaliteit in de vorm van verdiepende thematieken of verrassende publicatielijnen, is grensverleggend² en kent een zekere originaliteit;
5. het werk wordt ook gelezen door praktijkmensen en het oeuvre speelt dus een rol in de wisselwerking tussen wetenschap en de praktijk van overheden, middenveld en samenleving;
6. tenslotte is er voetsporen-criterium: het oeuvre laat enige sporen achter in wetenschap, bestuurlijke praktijk en/of maatschappelijke debatten.

De winnaar

De oeuvreprijs wordt op basis van deze criteria in 2016 door de jury toegekend aan **prof.dr. W.J.M. (Walter) Kickert**.

Hij verdient de oeuvreprijs vanwege zijn omvangrijke en grensverleggende bijdragen op het gebied van onderzoek naar public management en met name de analyse van veranderprocessen. Zijn bijdragen zijn herkend en erkend in het binnen- en buitenland.

Walter Kickert is sinds een jaar emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

Biografische lijn

Walter Kickert is in vele opzichten een bijzonder man en auteur. Laten we beginnen bij de biografie.

De jonge Walter volgde een apart academisch pad. Hij volgde namelijk een universitaire opleiding in de experimentele natuurkunde aan de Universiteit Utrecht en toog direct daarna voor een research visit naar Londen. Hij schreef al direct een boek over 'fuzzy sets', een specialisme op het vlak van de hogere wiskunde. En met dat boek werd hij direct een man van naam en faam, let wel internationaal. Het boek is sinds 1978 heel, heel veel geciteerd. Maar daarvoor eren we hem nu niet.

Na zijn verblijf in Londen bleef Walter Kickert geboeid door besluitvorming. Via de *organisatie-* en *bedrijfskunde* en een aan de TU Eindhoven verdedigd proefschrift over '*Organisation of decision-making*' (1980) maakt hij rond 1980 de overstap naar de wetenschappelijke beoefening van de bestuurskunde in Nijmegen.

Vervolgens stapt hij in de jaren tachtig over naar het departement van O & W.

² Denk aan probleem stellende, onderzoekmatige, predictieve en/of prescriptieve kwaliteit.

Na een jaar of zes departementsambtenaar te zijn geweest en zich onder meer ingelaten te hebben met taakverdeling tussen instellingen voor beroepsonderwijs keerde hij in 1990 weer terug in de Alma Mater om hoogleraar bestuurskunde te worden aan de Erasmus Universiteit. Hij zou daar hoogleraar bestuurskunde blijven tot eind 2015. Hij gaf uiteraard onderwijs, verrichtte contractresearch, zat in tal van redacties, werd gasthoogleraar aan meer dan tien buitenlandse universiteiten en werd een van de grondleggers van het NIG. Ziedaar een korte loopbaanschets van een man die van aanpakken hield.

Zeven kwalificaties

Volgens de jury die al het werk van Walter Kickert nader bestudeerd heeft, gaat de oevreprijs terecht naar hem. De jury geeft zeven waarderende kwalificaties.

Walter Kickert leverde ten eerste een belangwekkende bijdrage aan research op het vlak van public management. Kickert is namelijk een specialist op het vlak van het beschrijven en begrijpen van overheidshervormingen, in Nederland en daar buiten. Hij is hier nagenoeg onovertroffen in. Zo droeg hij bij aan de kennis die we hebben over bestuursraden op departementen.

Wie bij voorbeeld over wil gaan tot verzelfstandiging komt niet om de verzelfstandigingsparadox heen. Dat is het verschijnsel dat oorspronkelijk nauwelijks van centrale sturing van een rijksdienst sprake is, maar na op afstand plaatsing ineens iedereen op een kerndepartement wakker wordt en gewenste resultaten gaat specificeren. Dan gaat een verzelfstandiging in het omgekeerde verkeren van wat oorspronkelijk de bedoeling was. Word je dus directeur van een zbo dan luidt het advies: lees direct het boek van Kickert over de aansturing van een verzelfstandigde dienst.

Twee, Walter Kickert heeft internationaal stevig aan de weg getimmerd. Voor zijn positieve bijdragen ('outstanding contributions') op het vlak van research van *public management* werd hem in 2012 in Rome al een prijs toegekend, de Routledge Prize voor *outstanding research*. De jury schaatst met de oevreprijsstoekenning dus bepaald niet over een dun ijs.

Drie, Kickert zette met zijn onderzoek en publicaties ook de bestuurskunde-unit van de Erasmusuniversiteit verder internationaal op de kaart. Het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit heeft waardering geuit over zijn geweldige internationale bijdragen op het vlak van bestuurskunde.

Zijn kwaliteiten zijn dus links en rechts opgevallen en gewaardeerd.

Vier, Walter Kickert is een van de belangrijke grondleggers van de Nederlandse school voor 'network governance' en daarmee een van de betrokkenen bij de omslag van denken in termen van 'government' naar 'governance'. Zijn werk, zeker dat over netwerkmanagement, is dan ook internationaal heel veel geciteerd en dat is tegenwoordig een maatstok;

Vijf, Walter Kickert is een van de prominente betrokkenen bij de ontwikkeling van de Europese bestuurskunde; Hij ontving ter gelegenheid van zijn afscheid in 2015 een *liber amicorum* met vakmatige bijdragen van tal van buitenlandse collega's. waarmee hij samenwerkte.

In de lijn van de gerichtheid van de prijswinnaar zijn het geen bijdragen 'vol met persoonlijke lof' maar inhoudelijke bijdragen die het vakgebied verder brengen. Het vriendenboek dat hem onder de titel '*Theory and Practice of Public Sector Reform*' (Van de Walle & Groeneveld, eds) werd aangeboden bevat bijdragen van gereputeerde bestuurskundigen uit tal van landen waarmee hij eerder samenwerkte. In het boek treft de lezer auteursnamen aan als die van Bouckaert, Hood, Christensen, Laegreid, Stillmann, Guy Peters en van anderen. Het omvattende onderwerp in het vriendenboek is de thematiek waarmee hij zich jarenlang bezig hield: overheidshervormingen.

Er is nog een zesde gewaardeerd punt. Professor Kickert is jarenlang een prominent en actief lid geweest van de Vereniging voor Bestuurskunde. Hij liet op tal van conferenties zijn gezicht zien, was betrokken bij de organisatie, hield een inleiding of bracht een paper in. Kickert was niet afwachtend, gaf commentaar en was niet te beroerd om een stelling te betrekken

Het zevende pluspunt luidt dat de oeuvreprijswinnaar was nog eens lid was van de redactie van internationale tijdschriften. En hij was een jaar of zeven (2006-2013) wetenschappelijk directeur van het NIG, het Netherlands Institute of Government (NIG). Ook langs deze weg streefde hij een internationale ambitie na.

Kortom, Walter Kickert heeft dus bepaald niet stil gezeten. Hij was productief, etaleerde naast een nationale ook een internationale ambitie en was daadwerkelijk een man van naam en faam in de internationale scene on public administration.

Criteria-toetsing

De jury heeft natuurlijk nog preciezer gekeken naar de inhoud van het werk.

Prof.dr. Walter Kickert voldoet ruimschoots aan de genoemde criteria die de jury heeft aangelegd.

Het oeuvre van Walter Kickert is uitgebreid, bevat tal van in Nederland en in het buitenland uitgegeven uitstekende publicaties op het vlak van overheidsorganisatie en – management, met name van veranderingen in de vorm van hervormingen op rijksniveau. Denk aan departementale reorganisaties, sturen op afstand en verzelfstandiging en je komt bij Kickert uit. Kickert is een nationaal en internationaal erkende en gewaardeerde specialist op het vlak van netwerkmanagement, van vernieuwing van management en van vergelijkende studies naar hervormingen in Nederland en in andere landen.

Nog een kwaliteit. Kickert durft het aan om *bijzondere vraagstellingen* te kiezen waarop antwoorden niet altijd makkelijk te geven zijn. Te denken is aan zijn landenvergelijkend onderzoek naar de wijze van omgaan met de drievoudige crisis in Europa van 2008 en later.

Walter Kickert is ook een wetenschapper die zich altijd aangetrokken heeft gevoeld tot de studie van *actuele* sturings- en veranderprocessen. Vandaar aandacht in zijn oeuvre voor onder meer

- 'new public management' (in: Tijdschrift Openbaar Bestuur, dec. 1993; Bestuurswetenschappen, 1999),
- sturen op afstand in het Nederlandse hoger onderwijs (in: Governance, 1995, nr. 1),
- aansturing van verzelfstandiging (in: Openbaar Bestuur, april 1991; congrespublicatie VB 1993; boek *'Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten'*, 1998), en verzelfstandiging en management van hybride organisaties (in: International Public Management Journal, 2001, nr. 4).

Grensverleggend

Is er ook iets zichtbaar geweest van grensverleggende inzichten? Walter Kickert laat zien dat de combinatie van disciplinaire inzichten niet alleen mogelijk maar ook vruchtbaar is, zeker als die inzichten ook verrijkt zijn met departementale ervaringen. De inzichten uit meerdere vakgebieden (als de natuur- en wiskunde, de systeemtheorie, contingentietheorie, algemene organisatiekunde en bestuurskunde) gebruikt hij vooral om zicht te krijgen op dynamiek, zelfsturing en autonomie in stelsels, zoals in het hoger onderwijs.

Hierdoor kon hij al vroeg en overtuigend aantonen dat hiërarchische sturing van een centrale actor in beleidsnetwerken met tal van wederzijds afhankelijke actoren, die over zekere autonomie beschikken, niet werkt zoals bedoeld.

Conclusie

De jury heeft veel waardering voor het oeuvre van Walter Kickert en kent de prijs dan ook gaarne aan hem toe. De prijswinnaar Walter Kickert heeft er belangrijk toe bijgedragen dat de Nederlandse bestuurskunde op de nationale en internationale kaart staat. Vooral door analyses van actuele transitie zoals reorganisaties, door kritische analyses van New Public Management, en verzelfstandigingsoperaties. Met de analyse van de overheidsreacties op de grote crisis van 2008 en later per land en door deze vergelijkenderwijs in kaart te brengen heeft hij veel durf getoond en ons aangenaam verrast. De oeuvreprijswinnaar heeft *grote prestaties geleverd die het vak verder hebben gebracht*.

Hier past dus *grote dankbaarheid* voor een zo verdienstelijk oeuvre. De winnaar van de Van de Spiegelprijs heeft een indrukwekkend oeuvre neergelegd en verdient de hartelijkste gelukwensen die een jury kan geven: de oorkonde. Chapeau!

Tot zover het juryrapport.

Toelichting

De voorgaande beschouwing en conclusie krijgt een vervolg in een uitdiepende toelichting. Het vervolg bevat een overzicht van het werk van de auteur, verdeeld naar

- een *episodische overzicht* sinds de auteur begon met de bouw aan wat later een oeuvre zou gaan heten, en
- een *overzicht naar thematiek*.

Hieruit blijkt nogmaals, maar nu inhoudelijker geschetst, dat de prijswinnaar volop op alle genoemde criteria goed scoort. Hij heeft de bestuurskunde in Nederland verrijkt met studies over organisatie en management bij de overheden, studies naar overheidshervormingen in departementen, studies naar een specifieke hervorming, te weten verzelfstandiging, en studies naar hervormingen van een aantal specifieke landen en landenvergelijkend onderzoek.

Eerste typering van Walter Kickert

W.J.M. (Walter Julius Michael) Kickert was in zijn laatste functie *hoogleraar 'bestuurskunde, in het bijzonder op het vlak van publiek management'*. Die functie verrast als we terug gaan naar zijn academische 'roots'. Hij studeerde namelijk aan de Universiteit Utrecht *experimentele natuurkunde*. Hij toog na het afstuderen naar Londen om er bezig te zijn op het vlak van *control engineering*, te vertalen als meet- en regeltechniek. In 1974-1975 werkte hij namelijk als research-assistent aan het Queen Mary College. Een leerzame periode, zeker ook een voorbereiding op het schrijven in het Engels en het zich internationaal bewegen, iets dat hem later nog van pas zou komen. In 1975-1979 werd hij research-assistent aan de TU Eindhoven bij het departement organisatiewetenschap.

Wiskunde en Londen

Walter Kickert had en heeft met name interesse voor besluitvorming. Zijn vertrekpunt daarvoor ligt bij hem in de wiskunde. In kringen van bepaalde wiskundigen leefde rond 1974-1977 de gedachte dat de (hogere) wiskunde ook iets kan zeggen over besluitvorming. Kickert bekijkt die thematiek, vat samen maar gelooft er niet in dat de hogere wiskundigen hier veel te bieden hebben. Hij publiceert daarover in 1978 het boek *'Fuzzy theories on decision making: A Critical Review'* (Boston: Kluwer/Springer Verlag) en artikelen in een internationaal tijdschrift als *'Fuzzy sets and systems'*.³

³ Het journal is de Official Publication of *The International Fuzzy Systems Association* (IFSA). De missie van het tijdschrift luidt vanaf de oprichting in 1978: *the International Journal Fuzzy Sets and Systems* has been devoted to the international advancement of the theory and application of fuzzy sets and systems.

De redactie schrijft verder het volgende. The theory of fuzzy sets now encompasses a well organized corpus of basic notions including (and not restricted to) aggregation operations, a generalized theory of relations, specific measures of information content, a calculus of fuzzy numbers. Fuzzy sets are also the cornerstone of a non-additive uncertainty theory, namely possibility theory, and of a versatile tool for

Het boek over fuzzy theories is volgens Kickert zelf wereldwijd bekend geworden. Hij zegt, overigens vol relativeringsvermogen: *'Op dat terrein ben ik wereldberoemd'*. Want veel geciteerd. Het is een werk geworden dat jarenlang veel interesse kreeg omdat naar eigen zeggen 'de wiskunde natuurlijk wereldwijd beoefend wordt' en theorievorming in termen van 'fuzzy sets' eind jaren zeventig en later enorm de aandacht trok. Het was een ware hype die nog steeds aanhoudt. Het genoemde tijdschrift is destijds, in 1978, ook opgericht.

Het organiseren van besluitvorming heeft dus vanaf het begin vooral zijn interesse.

Eindhoven

Na het Londense avontuur gaat hij als research-assistent, nu zou men zeggen 'assistent in opleiding', aan de slag bij het departement organisatiwetenschap van de TU Eindhoven. Daar raakt hij verder vertrouwd met de sociale en politieke systeemleer (o.a. De Leeuw) en stort hij zich verder op besluitvorming. Hij blijft in internationale tijdschriften publiceren, zoals *'Organization Studies'* en verdedigt vervolgens in 1979 aan de TU Eindhoven zijn proefschrift over *'Organisation of decision-making'* (1980). De ondertitel luidt: *a systems-theoretical approach*.

De jonge Kickert toont zich slagvaardig. Nog voor de promotie in Eindhoven wordt de sprong gemaakt naar de wetenschappelijke beoefening van de bestuurskunde. Bij de vakgroep bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) wordt hij, als net gepromoveerde, direct universitair hoofddocent bestuurskunde (1980-1984/1986). Daar houdt hij zich bezig met overheidsplanning en de grenzen van sturing (Kickert, 1986).

Nijmegen en departement

Kickert voelt ook voor een overstap naar een departement. In 't Veld was hem voorgegaan. Een tijd lang combineert Kickert dan een baan als uhd in Nijmegen met een deeltijdse functie als beleidsambtenaar op het ministerie van Onderwijs (1984-1986). Hij moest toen voor twee werken, liet hij zich onlangs nog ontvallen. Rond 1986 stapt hij fulltime over naar dat departement, waar hij zich vooral bezig houdt met het hoger beroepsonderwijs, met name met sturen op afstand, en de taakverdelingsoperatie. In 1990 treedt hij dan aan de Erasmus Universiteit aan als hoogleraar *'bestuurskunde, in het bijzonder public management'*. De Leidse hoogleraar Uri Rosenthal had hem overgehaald naar Rotterdam te gaan. De bestuurskunde heeft hem nodig en dat zou de bestuurskunde ook merken.

Hij moet op stoom komen en in 1991 is het dan zo ver dat de oratiedatum zich aandient. Iets van wat hij zich in de jaren zeventig aan kennis eigen maakte op het vlak van de systeemtheorie en chaostheorie vinden we terug in zijn oratie uit 1991, die de titel krijgt *'Complexiteit, zelfsturing en dynamiek'*. Dat zegt veel. Kickert kon alleen al door zijn achtergrond verrassen en kon onconventioneel uit de hoek komen.

Toch is er continuïteit in zijn werk. Hij is zijn leven lang geboeid geweest en gebleven door *sturing, zelfsturing en dynamiek in bestuur, beleid, organisaties en netwerken*. We memoreren het concept 'sturen op afstand' zoals in de jaren tachtig in praktijk werd gebracht in het hoger onderwijs en geassocieerd werd met zelfsturing (zie zijn artikel over *'Steering at a distance'*, in *'Governance'* 1995). In het boek *'Managing Complex Networks'* (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997) behandelt hij met anderen netwerksturing en neemt daarmee afstand van de tot dan dominante 'school' van rationale beleidsvoering (zie ook Van de Walle en Groeneveld, 2016: 2). In de jaren negentig verschuift zijn

both linguistic and numerical modeling: fuzzy rule-based systems. Numerous works now combine fuzzy concepts with other scientific disciplines as well as modern technologies.

In mathematics fuzzy sets have triggered new research topics in connection with category theory, topology, algebra, analysis. Fuzzy sets are also part of a recent trend in the study of generalized measures and integrals, and are combined with statistical methods.

wetenschappelijke interesse geleidelijk naar *'public sector reforms'* met name gericht op hervormingsprocessen en op sturingsrelaties tussen kerndepartementen en verzelfstandigde overheidsdiensten (Kickert, 1998).

Zelftypering

Kickert typeert zichzelf op de EUR-site als volgt: 'His main research themes were management in complex networks, management and organisation in central government, autonomisation of executive agencies, reorganisations of ministries and provinces. He has carried out international comparative research of public management and administrative reform in European countries'. Was Kickert voor 2000 vooral de man van 'organisatie en management van overheidsorganisaties', netwerkmanagement en hervormingen, na 2000 groeit hij volgens zijn collega's Van de Walle en Groeneveld uit tot een *'comparativist'*. 'His attention to what was happening outside his own country is his second major achievement', schrijven Van de Walle & Groeneveld in hun inleiding op het vriendenboek *'Theory and Practice of Public Sector Reforms'* (2016: 2). Twee accenten in zijn profiel dus: departementale hervormingen en landenvergelijkend onderzoek naar hervormingen. Zou men gedwongen zijn voor een typering te kiezen dan wordt het – volgens de jury - specialist op het vlak van de mogelijkheid of onmogelijkheid van overheidshervormingen. Dat was uiteindelijk de rode draad in het werk van Kickert, meent ook Victor Bekkers die Kickert bij zijn afscheid op 23 oktober 2015 in de hoedanigheid van vakgroepvoorzitter toesprak.

Betekenis

Prof.dr. W.Kickert nam in 2015, na een kwart eeuw hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te zijn geweest (periode 1990 tot eind 2015), afscheid met een *afscheidrede* over zijn in de loop der jaren verworven inzichten op het vlak van overheidshervormingen. Anno 2016 heeft hij de status van emeritus hoogleraar. Daarmee komt (voorlopig) een einde aan een imposante en productieve loopbaan met een mooi oeuvre.

Walter Kickert heeft de wetenschappelijke beoefening van de bestuurskunde nationaal en internationaal grote diensten heeft bewezen. Hij was zowel nationaal als internationaal georiënteerd. Daarvoor bestaat een aantal indicaties.

Nationale importantie

De nationale betekenis voor de bestuurskunde blijkt uit het volgende.

- 1) *Het thema 'organisatie en management'*: Allereerst zijn er de vele artikelen en boeken op het vlak van *organisatie en management* van de rijksdienst, netwerkmanagement en overheidshervormingen. Hij legde voor studenten, ambtenaren en anderen uit hoe departementen in elkaar steken en functioneren, wat 'new public management' inhield en wat ervan te verwachten was, wat de rol is van een departementale cultuur en zoveel meer. Op een leesbare manier, met oog voor de politiek-bestuurlijke context.
- 2) *Oog voor bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van overheden*: Walter Kickert is vanwege zijn studie en loopbaan een wetenschapper op een *kruispunt* geweest ('crossroad scientist'). Omdat hij geen politicoloog was, is de vraag of dit aspect van besturen bij hem wel of niet onderbelicht bleef. Hij is weliswaar nooit afgestudeerd als politiek wetenschapper maar toch heeft hij gewerkt op het Politicologisch Instituut van de KUN (de vakgroep bestuurskunde had daar domicilie). Mede hierdoor, door zijn verdere studies en zijn ervaring op het departement van Onderwijs is hij nadrukkelijk ontvankelijk geworden voor inzichten en werkwijzen uit de politieke wetenschap. Dat blijkt uit tal van publicaties waarin hij steeds weer aandacht vraagt voor de inbedding van overheidsorganisaties in een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context.

- 3) *Erkend opleider*: De Erasmus Universiteit heeft het (in de woorden van de Rotterdamse decaan prof.dr. Henk van der Molen, uitgesproken bij het afscheid als hoogleraar) gewaardeerd dat prof. Kickert een belangrijke rol heeft gespeeld in het verder vorm geven van de *parttime masteropleiding bestuurskunde* aan de EUR. Daaraan heeft hij jarenlang leiding gegeven. Dit vanuit de overweging dat de universitaire bestuurskunde een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van personen die al enkele jaren in de publieke sector werkzaam zijn.
- 4) *Promovendi*: Hoogleraar zijn is niet alleen onderwijs geven en onderzoeken, maar ook stimuleren en (bege)leiding geven aan onderzoek van anderen en zo een voetdruk achterlaten. Walter Kickert was in zijn Rotterdamse periode promotor van acht *promovendi*. Enkele hiervan werden later hoogleraar (Mirko Noordegraaf; Kim Putters).
- 5) *Directeur van NIG*: Buiten het eigen werk moeten ook andere verdiensten genoemd worden. Professor Kickert was van 2006 tot 2013 *wetenschappelijk directeur* van het NIG, Netherlands Institute of Government. Als zodanig heeft hij een belangrijke rol vervuld in de verdere ontwikkeling, door groei en professionalisering van de landelijke onderzoeksschool voor de bestuurskunde. Binnen deze school heeft hij getracht de internationale oriëntatie te versterken.
- 6) *Interactie met praktijkmensen*: Kickert droeg ook bij aan de *interactie tussen wetenschap en praktijk*. Uiteraard door zijn studies, opdrachtresearch, congresorganisatie en inleidingen. Hij nam deel aan tal van congressen van de Vereniging voor Bestuurskunde. Kickert was voorts enkele jaren lid van de redactie van het tijdschrift Bestuurskunde. Kickert gaf ook nogal eens commentaar op wat overheidscommissies produceerden. Een voorbeeld kan de inhoudelijke betekenis van de interactie verlevendigen: wie als directeur van een zelfstandig bestuursorgaan wil omgaan met het kerndepartement doet er goed aan het boek *'Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten'* te raadplegen.
- 7) *Contractonderzoek*: Walter Kickert kreeg ook *opdrachten* van de rijksoverheid of een provinciebestuur. Te memoreren is bij voorbeeld een studie over een reorganisatie van de provincie Noord-Holland. Bijzonder aan het contractonderzoek is dat het vaak de vorm aanneemt van een soort essay, een reflectief stuk voor de beleidsmakers. Dat is het geval bij de studie voor de provincie Noord-Holland. Ook de studie over hoe Nederland en enkele andere landen hebben gereageerd op de financiële crisis heeft hier veel van weg.

Walter Kickert is al met al een bekende en gerespecteerde naam in de Nederlandse bestuurskunde en in het openbaar bestuur. Maar er is meer.

Internationale importantie

Voor de gewaardeerde internationale kant van Kickert's oeuvre zijn de volgende indicaties vermeldenswaard.

- 1) De *inhoud van het oeuvre* staat voorop. Walter Kickert heeft tal van *Engelstalige* bundels, boeken en artikelen op zijn naam staan en er verschenen ook artikelen in het Duits en Frans. Te memoreren zijn zeker zijn studies van het bestuur van specifieke Europese landen en het landen vergelijkend onderzoek naar de crisisgevolgen van de drievoudige crisis van 2008 en later.
- 2) *Al eerder een internationale prijs*: Het mede door hem geredigeerde boek *'Managing complex networks'* scoort qua internationale *citaties* zeer hoog (in google scholar). Het is het boek geworden waarmee hij internationaal het meest bekend werd. Maar opvallend is ook dat veel van zijn andere werk ook internationaal gezien en opgevallen is, blijkens de citatielijst. In het

buitenland heeft men zijn kwaliteiten onderkend. In 2012 werd hem de *'Routledge prize for outstanding contribution to public management research'* toegekend.

- 3) *Redactiewerk bij buitenlandse tijdschriften*: Kickert was lid van meerdere *redacties van* internationale tijdschriften op het vlak van bestuurskunde en overheidsmanagement. Tot 2011 was hij deputy-editor van het internationale tijdschrift *Public Administration*. Decaan Van der Molen van de EUR zag dit: 'door dit editorship heeft hij ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het vakgebied'.
- 4) *Internationale erkenning*: Ter gelegenheid van zijn afscheid ontving hij een *liber amicorum* met veel bijdragen van tal van buitenlandse collega's, onder de titel *'Theory and Practice of Public Sector Reform'* (Routledge). Deze vrienden schrijven alleen als je met hen verkeerdt hebt op congressen en symposia of met hen samengewerkt hebt. Kickert schreef zelf ook bijdragen voor een 'liber' (Festschrift) voor anderen (o.a. voor de Duitse hoogleraren Chr. Reichard en K. König).
- 5) *Erkenning binnen de EUR*: Kickert was bovendien in 2003 *erepromotor* bij de toekenning van het eredoctoraat aan de besluitvormingsspecialist uit Noorwegen Johan P. Olsen (hoogleraar politieke wetenschap; Universiteit van Oslo) aan de Erasmusuniversiteit.

Vanwege de vele verdiensten voor de Erasmusuniversiteit heeft het College van Bestuur, op voordracht van het departement *Public Administration and Sociology* en de decaan eind 2015 besloten de scheidende professor te eren met een bijzondere onderscheiding: *'Erasmus met de reispet'*.

Geen ivoren toren

Kickert is geen wetenschapper geweest die actief was in het isolement van de ivoren toren of zich langdurig inliet met of vastbeet in paradigmadiscussies voor fijnproevers (hoewel hij in sturen op afstand in het hoger onderwijs een paradigmaswitch zag). Eerder was en is hij vooral na 1990 uitgegroeid tot een theoreticus met *overzicht van het vakgebied* (blijkend uit publicaties over de stand van de bestuurskunde), die makkelijk direct toegang kreeg tot 'waar het gebeurt' en daar zijn informatie haalde door inhoudsanalyses en interviews (blijkend uit case studies naar hervormingen), en soms door observatie (zie ook Kickert, 2002). Uit zijn werk blijkt dat hij gebruik maakte van methoden en technieken uit de sociale wetenschappen maar een grensverleggend methodoloog of methoden- en techniekenman is hij nooit geweest. Op geavanceerde toepassingen van methoden van onderzoek zul je hem niet betrappen. Hier ligt niet zijn meerwaarde.

In welk opzicht springt het oeuvre eruit?

We weten nu het een en ander maar er is meer te vertellen. In welk opzicht springt het oeuvre er nu bij nadere beschouwing (verder) uit? Is dat *de locus* in het werk, zeg maar het bestudeerde domein van het openbaar bestuur, of is het *de focus* die aanspreekt, zeg maar de manier van kijken, het perspectief of de invalshoek? Beide blijken toch wel relevant.

Focus

De jury meent dat Kickert zich in de eerste fase van zijn werkzame leven zeker gemengd heeft in belangwekkende focusdebatten, later nauwelijks meer. Veel van zijn vroeg werk (zeg van 1978-1998) bevat kritiek op theoretische invalshoeken. Denk maar aan de ondertitel van het werk over 'fuzzy sets' (1978). En kijk naar wat hij te zeggen had over chaostheorie (Kickert, 1980). Ander voorbeeld. In 1988 formuleert hij naar aanleiding van de oratie van Rosenthal bedenkingen tegen een *competitief* overheidsbestuur. De meerwaarde van bureaupolitieke concurrentie ziet hij niet echt.

Zijn oratie uit 1991 ging over *complexiteit, chaostheorie en zelfsturing*, met als ondertitel 'over management van complexe netwerken'. In hetzelfde jaar 1991 laat de auteur zich ook nog uit over

autopoiesis en *configuratietheorie* (als new approaches to societal steering). Later gaat hij wel door op het *netwerkconcept* (1993, 1997) en *sturing op afstand* (1995). Maar dat is het dan ook.⁴

De jury waardeert zijn kwaliteiten op het vlak van de focus, omdat onbetwistbaar is dat Kickert met zijn mederedacteuren internationale faam verwierf met de veel geciteerde bundels '*Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*' (1993) en vooral het latere '*Managing Complex Networks*' (1997). Kickert heeft zich echter niet doorontwikkeld tot netwerkspecialist (dat liet hij na enige tijd over aan onder meer Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan, Ernst ten Heuvelhof en Hans de Bruijn). Hij is nooit een configuratiespecialist geworden (dat werd het gebied van Catrien Termeer) of iemand die bleef schrijven over prikkelsturing (Linze Schaap) of verzelfstandiging (Van Thiel). Die onderwerpen liet hij na verloop van tijd niet helemaal los maar hij concentreerde zich op wat anders (landenstudies van hervormingen en vergelijkende studies).

Sturen op afstand voerde hem naar studies over verzelfstandiging (1998, 2001) maar bij zijn latere studies over overheidshervormingen moest hij theoretische concepten aanboren uit het gebied van 'policy change', zoals de *punctuated equilibrium-theorie*, het denken in termen van *padafhankelijkheid* en *historisch institutionalisme* (Kickert & Hakvoort, 2000; Kickert & Van der Meer, 2011; Kickert, Kuipers e.a., 2014; Kickert, 2014).

Wie Kickert vraagt naar het nut van een theoretische benadering van bepaalde vraagstukken krijgt niet het antwoord 'dat hij zweert bij theorie'. Wie probeert vragen voor onderzoek te formuleren en daar ook in slaagt, kan de antwoordrichtingen lang niet altijd vanuit een theoretisch perspectief aanvliegen, meent hij, en ook niet door middel van hypothesen. Hoewel Kickert en Van der Meer (2011) zich wel bekennen tot het historisch institutionalisme als zeer nuttig perspectief.

Bepaalde hervormingsspecialisten zijn hierover overigens opgewekter. Enkele voorbeelden. Sandra van Thiel benut de 'principal-agent'-theorie voor de studie van verzelfstandigingen, Tom Christensen & Per Laegreid bekennen zich tot een transformatief perspectief en Christopher Hood loopt weg met de culturele theorie (Van de Walle & Groeneveld, 2016).

Walter Kickert zelf ziet zich desgevraagd vooral als een *empiricus* die werk maakt van analyses op basis van case studies en vergelijking van cases. Hij heeft oog voor het officiële verhaal achter hervormingen maar onderkent ook de narratieve kant, de verhalen van mensen in de organisaties (Kickert, 2002, 2003, 2007). Hij maakte in de laatste fase van zijn carrière vooral studie van de opstelling van regeringen en de interactie tussen 'top civil servants' en ministers van een land en verrichtte *landenvergelijkend onderzoek*. Besluitvorming hield hem de hele periode van zijn werkzame leven bezig.

Wat is dan dat domein, waarop hij zich richt en cumulatief werkt?

Kickert is voor de jury van de Van de Spiegelprijs na 2000 vooral de analyticus van overheidshervormingen geworden. Laten we eens kijken naar enkele wapenfeiten.

In 1993 komt het door hem geredigeerde boek '*Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*' uit. De titel zegt het al. Walter Kickert richtte zich op studies naar *veranderprocessen* en dat zou hij volhouden (Kickert met Kuipers e.a., 2014; Kickert, 2014). Daarbij schuwt hij het behandelen van reorganisaties op bepaalde departementen niet (zie '*Verhalen van verandering*', 2002). In 2007 verschijnt een volgende case study, een onderzoek over 'hoe het ministerie van LNV omgaat met externe veranderingen'. En hij bestudeert (in opdracht) de reorganisatie in de provincie Noord-Holland (2009).

⁴ Zie ook Snellen, I., *Grondslagen van de bestuurskunde – Een essay over haar paradigma's*, Lemma, Utrecht, 2007; Nelissen, N.J.M., Het 'ABC' van de bestuurskunde aan het begin van de 21^{ste} eeuw, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 61, febr. 2007, nr. 1, pp. 14-32; Aardema, H. e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.

Van de reorganisaties geeft hij het officiële verhaal en de verhalen zoals ze in de vorm van interpretaties door betrokkenen naar voren komen. Het blijkt bij voortdurend dat de reorganisaties bepleit worden om de verkokering in de organisatie, waarbij managers vooral inlaten met hun eigen dienst of afdeling, te bestrijden. Wat Kickert niet aanroert, is of de reorganisaties na verloop van tijd ook de verkokering hebben teruggedrongen, er integraler wordt gewerkt en waar dat dan uit blijkt (zie Kickert, 2002).

Deze studies zijn jaren na het verschijnen ervan nog steeds de moeite van het lezen waard zijn. En Kickert grijpt er in zijn artikelen vaak op terug (o.a. Kickert, 2014).

Dat geldt ook voor de afzonderlijke landenstudies en de vergelijkende analyses van *nationale 'public management reforms'*. Hij bouwt voort op wat hij gedaan heeft. Op de uitkomsten daarvan komen we verderop terug.

Kickert heeft ook aandacht gehad voor bepaalde specifieke veranderingen, met name voor *verzelfstandiging*.

Dan zijn er ook nog *de hervormingsstudies van de gevolgen van de financiële crisis in tal van EU-landen*. Deze springen er volgens de jury als uniek uit. Ook op dit terrein heeft hij onmiskenbaar degelijkheid getoond. Er zijn wel buitenlandse wetenschappers die anderen een analyse laten maken van de opstelling van regeringen en die bijdragen bundelen, Kickert daarentegen heeft door gasthoogleraarschappen te vervullen en een netwerk van informanten op te bouwen tal van landen *zelf*, soms met een medeauteur, onder de loep genomen. Het gaat hierbij niet om oppervlakkige kennis en rapportages. Al die bestuurlijk gerichte landenstudies van Duitsland, Denemarken, Italië, Griekenland, Spanje, Portugal en andere landen zijn stevig gefundeerd en in het wetenschappelijk circuits van tijdschriftredacties beoordeeld. Afzonderlijke landenstudies zijn eerst als tijdschriftartikel verschenen, alvorens de vergelijkende analyse van landen werd aangevat.

Wat was nu het resultaat van al deze ijver? Walter Kickert heeft met zijn vele internationale publicaties de Nederlandse bestuurskunde internationaal op de kaart gezet. Hij was niet de enige⁵ maar hij was wel een heel belangrijke exponent in de periode 1995-2016.

In het in 1995 door Van Vught en Kickert geredigeerde boek *'Public Administration and Administrative Sciences in the Netherlands'* schrijven de auteurs nog: 'The Dutch contributions to the study of public policy and administration seem to be relatively unknown in other parts of the world. This book offers an overview of the work being done in the Netherlands in public policy and public administration'. Kickert heeft zelf *het voortouw* genomen en ook voor de uitwerking gezorgd met tal van andere onderzoeken en publicaties. De bundel *'Governance in Modern Society'* (2000) is vermeldenswaard evenals *'The Study of Public Management in Europe and the US'* (2008).

Zijn afscheidscollege (2015) handelde ook over overheidshervormingen. Daarin vatte hij zijn onderzoekswerk samen.

Oeuvre in het licht van episoden in de loopbaan

Over de kwaliteiten van de prijswinnaar is ook vanuit episodisch perspectief meer te zeggen. Dit levert *een volgende schil* met inzichten over het oeuvre op.

Walter Kickert begon zijn academische loopbaan nog schoorvoetend maar wel vol durf direct al in Londen. In 1974-1975 werkte hij namelijk als research assistent aan het Queen Mary College. In 1975-1979 was hij daarna als research-assistent aan de TU Eindhoven werkzaam. Bij het Departement

⁵ Ook de namen van onder meer Van Vught, Denters, Bressers, Hoppe, Termeer, Toonen, 't Hart, Bovens, De Bruijn, Steijn, Bekkers, Hendriks, Klijn, Leeuw, De Vries, Van Eeten, Van Thiel, Zouridis en Noordegraaf zijn vermeldenswaard.

voor organisatiewetenschappen maakte hij onder meer kennis met de systeemtheorie (De Leeuw e.a.), organisatiekunde en het werk van Henry Mintzberg over structurering van organisaties en niet-sequentieel verlopende besluitvormingsprocessen.

Besluitvormingsprocessen over bijvoorbeeld de bouw van ziekenhuizen zijn in feite helemaal geen netjes doorlopen opeenvolging van processen van probleemidentificatie, informatieverzameling, ontwikkeling van mogelijke oplossingen, evaluatie van de oplossingen, keuze van een optie en uitvoering. Er treden terugkoppelingen op, een heen- en weerschakeling tussen diverse fasen via onderbrekingen, vertragingen, versnellingen, terugkoppeling, fouten, omissies, etc.. Dat blijkt ook uit zijn proefschrift.

Rond de tijd van de voltooiing van het direct al in het Engels gepubliceerde en in Eindhoven verdedigde proefschrift over besluitvorming, vervolgt hij zijn loopbaan aan de KU in Nijmegen. Daarin maakt hij als een buitenbeentje een stormachtige entree in 'het huis van de politicologie', waarvan de vakgroep bestuurskunde dan nog een onderdeel is (later fuseerde de vakgroep bestuurskunde met de organisatiesociologen).

Nijmeegse jaren: planning en andere sturing

Walter Kickert treedt rond 1979 toe tot de vakgroep bestuurskunde van de KUN, geleid door de bevlogen hoogleraar bestuurskunde Roel in 't Veld (van huis uit welvaartseconoom). Walter Kickert voelt zich zeer gestimuleerd door leermeester Roel in 't Veld.⁶ Een leerzame en vruchtbare (rijpings)periode breekt voor Kickert aan, die voert naar het flamboyant ingevulde voorzitterschap van de vakgroep (In 't Veld leidde zelf het instituutsbestuur) en publicaties over cybernetica, chaos, flexibiliteit, planning en leren. Het proefschrift had Kickert al geleerd dat beweeglijkheid in het openbaar bestuur heel belangrijk is en die krijg je volgens hem niet door inhoudelijke sturing maar door metabesluitvorming, door na te denken over besluitvorming over de besluitvorming, aldus Kickert (1982: 485). Een Kaderwet opstellen is een voorbeeld van een adequate aanpak omdat zo een wet ruimte laat aan actoren om tot eigen preferenties te komen. We zien hier al de contouren van wat later uitgewerkt zou worden als 'sturen op afstand' en in het hoger onderwijs in praktijk gebracht zou worden.

Flexibiliteit sluit aan op een open systeemgedachte: de organisatie of het beleid wordt gepercipieerd als een systeem dat onderhevig is aan sterke invloeden vanuit de omgeving en organisatie en beleid moeten dan kunnen meebuigen. Die gedachte wordt ondersteund door het contingentiedenken uit de organisatiekunde (contingentie betekent: elk omgevingstype voert tot een verschillend soort organisatiestructuur). We vinden die gedachte ook terug in de politieke systeembenadering van David Easton. Omgevingsverstoringen hebben volgens Easton invloed op de eisen ('demands') en steun ('support'). Als een systeem zijn flexibiliteit vergroot, kan het meer of andere eisen aan of steun genereren.

Cybernetica is de tak van de systeemtheorie die zich speciaal bezig houdt met besturingssystemen. Kickert, die vertrouwd is met de cybernetica en het werk van Herbert Simon over systemen (zie ook zijn latere artikel in *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en Kernthema's*, 1988), betreft de stelling dat chaos, positief opgevat als ongeordendheid of variëteit, geen verwerpelijke eigenschap van besturingssystemen is maar juist pure noodzaak. Chaos staat niet gelijk aan anarchie.

Ten tweede stelt Kickert in het overigens niet makkelijk leesbare artikel *'Besturen en chaos'* (1980) dat een complex systeem niet door één centraal bestuursorgaan bestuurd moet worden maar opgedeeld dient te worden in zo autonoom mogelijke deelsystemen, die verder opgedeeld kunnen worden, en zo verder. Deelsystemen hebben sterke intrarelaties maar juist zwakke interrelaties.

⁶ In 't Veld publiceert het werk uit die periode, waaronder zijn oratie en afscheidsrede, onder de titel *'De vlucht naar Isfahan? – Over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs'* (Vuga, 1984).

'Ruimte bieden aan variëteit' wordt een toverwoord maar evenzeer is aandacht nodig voor afstemming (coördinatie).

Daarmee zet hij de boel in bestuurskunde-land aardig op stelten want (interbestuurlijke) planprocedures neigen door de anticipatie in hun plannen van de lagere overheden op de instemming van de hogere overheid tot een hiërarchiserend en homogeniserend effect, zo houdt leermeester In 't Veld hem in een artikel voor. En dus niet slechts of voornamelijk tot een operatie van de lagere overheden om primair de eigen preferenties na te streven. Minister Hans Gruijters van VROM had daar met de presentatie van de Verstedelijingsnota (rond 1976) geen bezwaar tegen maar moeten we dergelijke effecten willen?

Kickert toont met deze *sterk semantische entree* in de bestuurskunde over chaos en met zijn veelvuldige *commentaren* (o.a. In 't Veld en Kickert, 1981) abstraherend vermogen en veel lef. Hij schuwt niet om direct al commentaar te leveren op een instituut als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dat een rapport over '*Planning als onderneming*' (1983) het licht laat zien. Kickert komt tot een voorzichtig positief oordeel over dit rapport. Maar hij verwijt de WRR-auteurs ook dat zij de aantrekkelijk ogende inhoud verpakken in een verbaal rookgordijn.

Kickert's eigen onderwijsbesognes met planning bij de opleiding bestuurskunde leiden tot een bundel met twee vakgroepcollega's ('*Planning binnen perken*', 1985; twee drukken) en een boek over de theorie van planning, technieken voor het voorspellen en beperkingen van planning ('*Overheidsplanning*', 1986). Beide boeken hebben op de literatuurlijst gestaan van tal van Nijmeegse studenten. De jury was gecharmeerd van beide boeken, zeker ook van '*Overheidsplanning*'. Met deze boeken was Kickert, naast Van Vught, destijds een van de weinige nationale auteurs die publiceerden over planning en planningstelsels.

Interbestuurlijke *planningarrangementen* zijn in die jaren bij de wetgever actueel. Hans Wessel zou er nog een interessant artikel aan wijden (een instrumententypologie). Die arrangementen lijken om te anticiperen en tot onderlinge binding tussen overheden te komen veelbelovend maar staan ook onder druk. Er worden in die jaren wel erg veel plandocumenten in wetgeving gevangen. De Adviescommissie Sanering planprocedures (cie-Vonhoff) spreekt dan ook in een adviesrapport over de '*Carnavalsoptocht van planprocedures*' (1985). Bijgevolg wordt gezocht naar het doorbreken van starheid en minder verplichte planprocedures. Kickert ziet dat vanuit zijn actualiteitsgevoel en gaat niet alleen schrijven over samenhang in overheidsbeleid maar ook over grenzen aan sturing, sturing door incentives, flexibiliteit in sturing (al in 1982) en over horizonformules in beleid (valbijlconstructies), die moeten leiden tot beleidsbeëindiging of beleidsaanpassing (Kickert met Camps en Korsten, 1982).

De Nijmeegse jaren brengen Kickert ook op tal van congressen en symposia. Hij bezoekt congressen van bij voorbeeld de Vereniging voor Bestuurskunde (de weg naar Lunteren was toen een begrip) en buitenlandse meetings van onder meer de EGPA en ECPR.

Op het VB-congres van 1983 over beleidsnetwerken manifesteert Kickert zich. De congresbundel die in 1984 verschijnt, bevat een bijdrage van het duo Kickert en Van Vught over *beleidsnetwerken*. Zij omschrijven beleidsnetwerken daar als volgt: 'Hierbij gaat het om de bestudering van acties en interacties van een verzameling van actoren zoals die zich hebben gegroepeerd rond een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. In een beleidsnetwerk kunnen zowel overheidsactoren als actoren die niet of niet direct tot de overheid worden gerekend aanwezig zijn. Beleidsnetwerken omspannen als het ware specifieke delen van het maatschappelijk bestel. Zij snijden vaak dwars door traditionele maatschappelijke structuren heen en vormen min of meer tijdelijke en duidelijk "issue-gerichte" constellaties van belanghebbenden' (1984: 220). Hierover debiteren de auteurs Kickert en Van Vught nog een aantal inzichten. Voor wie het interesseert, het gaat om de volgende.

- In complexe beleidsnetwerken is sprake van afhankelijkheden tussen relatief autonome actoren. De interdependentie kan meer of minder hecht zijn. In netwerken is er door de afhankelijkheden geen actor die dwingend zijn wil aan andere actoren kan opleggen, ook al is het zo dat bij netwerken waar een centrale overheid bij betrokken is die overheid een bijzondere positie heeft of door wetgeving kan claimen (ook Kickert, 1991: 15). Geen enkele actor beschikt over alle taken, bevoegdheden en middelen. Geen enkele actor heeft in een netwerkcontext alle doorzettingsmacht. Integrale besturing van een complex beleidsnetwerk is gedoemd te falen (Kickert en Van vught, 1984: 223).
- Beleidsnetwerken kunnen in verschillende gedaanten voorkomen, maar horizontale relaties hebben vaak de overhand boven verticale relaties tussen actoren (1984: 222).
- In beleidsnetwerken is vaak sprake van een eigen cultuur met eigen symbolen, gewoonten, rituelen en afspraken.
- De collectieve uitkomsten van netwerken komen vaak niet overeen met de eerste preferenties van individuele actoren. De actoren beïnvloeden elkaar en dat kan uitmaken voor de collectieve uitkomsten.
- De individuele actoren kunnen proberen invloed uit te oefenen op de spelregels over de wijze van met elkaar omgaan en werken in een beleidsnetwerk. Macht speelt een zekere rol.
- Besturing in netwerken zal moeten geschieden door coalitievorming, overtuiging en onderhandelen. Bij coalitievorming zullen actoren gebruik kunnen maken van hun ter beschikking staande middelen en vaardigheden (1984: 223).
- Metasturing is aan de orde: sturing van de sturing.
- Gerichtte verandering van machtsevenwichten in netwerken zal slechts indirect, partieel en decentraal kunnen geschieden. Dat wordt (indirecte) sturing met incentives genoemd (1984: 223). Denk aan het verstrekken van informatie, het in het vooruitzicht stellen van beloningen, gezamenlijke voordelen schetsen.
- Beleidsnetwerken zijn verbonden met het politieke systeem omdat ze cirkelen rond een beleidsprobleem of beleidsprogramma.

Kickert zou het netwerkconcept verder uitwerken in zijn oratie uit 1991 en later met Koppenjan en De Bruijn in de bundel *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur'* (1993), gevolgd door *'Managing complex networks'* (1997). Het eerstgenoemde boek ontstond naar aanleiding van een workshop op het Politicologenetmaal van 1992.

In 1991 voegt hij aan het voorgaande tal van inzichten toe. Te noemen is bij voorbeeld: *'Sturing in complexe netwerken is zelfsturing in autonomie'* (1991: 25). Dit betekent dat de rijksoverheid in geval van een beleidsnetwerk altijd te maken heeft met actoren die eigen handelingsspeelruimte hebben, waar het overheidsbestuur geen invloed op heeft. Als de centrale wetgever dit ongewenst vindt, kan die overigens proberen om de rijksbestuurders te voorzien van taken, bevoegdheden en middelen waardoor de rijksoverheid (meer) doorzettingsmacht krijgt en de speelruimte aan de kant van andere actoren (veel of een beetje) wordt beperkt.

Anderen

Hoe moeten we die bijdragen van Walter Kickert plaatsen te midden van werk van anderen? Had Kickert al vroeg aandacht voor beleidsnetwerken, door zijn uitstapje naar het ministerie van Onderwijs in de tweede helft van de jaren tachtig moest hij bij bepaalde initiatieven verstek laten gaan. Zo verscheen in 1990 de bundel onder redactie van Hufen en Ringeling *'Beleidsnetwerken'*. Deze ging dus vooraf aan de bundel *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur'* van het genoemde trio auteurs. Maar later werd er ook weer geschreven over beleidsnetwerken, met name door De Bruijn en Ten Heuvelhof die kwamen met hun boek *'Networks and Decision Making'* (2000). Het gemeenschappelijke aan al die boeken is dat de redacteuren toen allemaal werkzaam waren of waren geweest aan de Erasmus Universiteit. We kunnen dus niet stellen dat alles omtrent

netwerken draaide om Kickert. Ook aan andere universiteiten waren allerlei onderzoekers actief op het vlak van netwerken. Zo gingen ook wetenschappers die aan de Universiteit Delft actief waren zich met netwerken bezig houden (De Bruijn en Ten Heuvelhof), en in Twente (O'Toole en Bressers in relatie tot beleidsstudies; zie het tijdschrift *Beleidswetenschap*) en in Tilburg (P. Kenis bij organisatiewetenschappen). De aandacht voor (beleids)netwerken zien we dus groeien op vele plekken maar Kickert was internationaal het bekendste gezicht, wat ook bleek uit de citatiepiek (vgl. google scholar) met betrekking tot '*Managing Complex Networks*' (Kickert, Klijn & Koppenjan, eds., 1997).

Uitstapje naar de praktijk

De grote roerganger prof.dr. Roel in 't Veld is rond 1982 vanuit zijn baan aan de KUN vertrokken naar het onderwijsdepartement; hij werd er directeur-generaal hoger onderwijs (1982-1988). Hans Bekke volgt hem aan de KUN op als hoogleraar. Walter Kickert was nog met prof.dr. Jan Kooiman en anderen bij de selectie betrokken.

Voor Kickert heeft rond 1984-1985 de tijd in Nijmegen ook lang genoeg geduurd. In 't Veld wil hem graag op het departement hebben. Hij 'bestormt' de praktijk en wordt voor een jaar of zes, in de tweede helft van de jaren tachtig, ambtenaar op het ministerie van Onderwijs (hbo-sector). Hij combineert twee jaar de uhd-functie in Nijmegen met die van beleidsambtenaar op het departement (ongeveer 1984-1986) om daarna fulltime over te stappen naar het departement.

In deze periode voltrok zich onder veel rumoer de *grote taakverdelingsoperaties* in het hoger onderwijs, die gepaard gingen met forse ingrepen in de universitaire wereld (1983-1987). Walter bekleedt op het departement diverse functies. Hij is onder meer secretaris van een *interdepartementale stuurgroep* rond fusies in het HBO.

Iedereen die Walter Kickert als onrustig type kent, weet: hij zal daar niet eeuwig verblijven. In 1990 is het zover. Kickert wordt professor in publiek management aan de Erasmus universiteit, een baan die hij tot zijn pensioen zal volhouden. Hij zet zich daar met name in voor de internationalisering van het vakgebied.

Gedurende zijn tijd bij het ministerie is hij in de ban geraakt van een nieuw sturingsconcept: *sturen op afstand*. Dat concept, dat aansloot op veel van zijn denkbeelden uit de Nijmeegse tijd, betekent distantie tot traditionele hiërarchische top-down sturing, vooral via regulering (Kickert, 1995: 147). Kickert ging er in de periode 1984-1987 over schrijven in tijdschriften als '*Intermediair*', '*Tijdschrift Hoger Onderwijs*' en '*Universiteit en Hogeschool*'.

Sturen op afstand is toegepast in de relatie tussen departement en universiteiten. In 1985 gaf de minister met de HOAK-nota het startsein, later gevolgd door het wetsontwerp op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, en het HOOP, het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan.

De nota's lieten zien dat de traditionele sturing richting instellingen te gedetailleerd geworden was, dat de instellingen onvoldoende *eigen verantwoordelijkheid* konden nemen en dat de monitoring en kwaliteitszorg inadequaat was. Wat was de reactie in de vorm van sturing op afstand? Het hoger onderwijs moest meer flexibel worden om zich aan te passen, de eigen verantwoordelijkheid van instellingen moest gestimuleerd worden en de administratieve lasten voor de instellingen moesten afnemen. Hoe dat kon? Door *zelfsturing* ruimte te geven en dat was een element uit het concept 'sturen op afstand'. Het adagium werd: bevorder autonomie voor instellingen en versterk het belang van kwaliteitsbeoordeling.

Het concept werd 'ingevoerd' (HOOP). Het HOOP werd een communicatieve planningcyclus. Het HOOP leidde tot een veranderde relatie tussen departement en onderwijsinstellingen, waarbij ruimte zou ontstaan voor variëteit, adaptiviteit, flexibiliteit. Ook de controle onderging verandering.

De ontvangst van het concept 'sturen op afstand' en 'strategische dialoog tussen departement en instelling' was er bij universiteitsbestuurders en dekanen een 'tussen wantrouwen en omhelzing'. Zou het departement in tegenstelling tot het verleden nu wel afstand kunnen houden tot de instellingen?⁷ In de Tweede Kamer ontstond aanvankelijk ook wat aarzeling. Die had evenwel een andere achtergrond. Voor parlementariërs speelde de vraag of de afspraken met instellingen de beslisruimte en budgetverantwoordelijkheid voor de Tweede Kamer zou inperken. Werd de Tweede Kamer buitenspel gezet? De bezwaren verdwenen echter.

Dit concept impliceerde dat universiteiten werden uitgenodigd om in een 'open dialoog' hun strategische koers te openbaren en te komen tot afspraken met het departement over prestaties per instelling. Het idee was dat de universiteiten zelf *meer autonomie* moesten krijgen en meer *adaptief* ten opzichte van hun omgeving, zodat ze het studieaanbod zo nodig konden veranderen. Het concept impliceerde dat planning een andere vorm kreeg en dat er *onzekerheid* zou ontstaan aan de kant van het departement. 'De zaak kon niet langer dichtgeregeld worden'.

Volgens Kickert sloot het denken over de relatie departement-universiteiten en de erkenning van veel meer autonomie aan de kant van universiteiten aan op denkbeelden over openbaar bestuur als omgaan met (interorganisationele) netwerken van wederzijds afhankelijke organisaties. '*Steering at a distance relates to policy-network theories*' schrijft Kickert in 1995 (Kickert, 1995: 148) nadat hij in 1993 met co-redacteuren de bundel '*Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*' het licht had laten zien. Het departement laat vanuit netwerkdenken de illusie los dat het *alleen over alle* doorzettingsmacht beschikt en dus kan realiseren wat het wil. Dwang wordt dan door netwerktheoretici gezien als een bot en lomp instrument dat zeker niet meer past in een netwerkcontext. Maar hoe kan het systeem met meer autonome universiteiten dan toch tot collectief aanvaardbare uitkomsten leiden? Door de dreiging met het onthouden van financiële middelen?

Door te *sturen met incentives*, aldus Kickert (hij zegt het In 't Veld na). Die aanpak wordt ook wel *prikkelsturing* genoemd. 'Top down control must be replaced by a varied system of incentives which influence the actors in a desired direction'(1995: 149). Incentives zijn gedragsstimuli 'of a non-coercive nature' (Kickert, 1995: 149).

Maar hoe kun je stimuleren op een niet-dwangmatige manier? Volgens de verdedigers van het dialoogconcept en het concept van prikkelsturing doordat instellingen zich gaan binden aan eigen preferenties, doelen en afspraken die ze met zichzelf maken en die ze bespreken met het departement. Ook prikkelsturing doordat je vakgroepen laat rapporteren over hun onderzoeksprogramma (wat streven jullie na?) en de geleverde output (wat levert het op: aantallen artikelen, niveau, etc.).

Dat incentivesturing uitloopt op (departementale) non-sturing is mogelijk maar wellicht ook weer niet helemaal de bedoeling, aldus Kickert. Het vertrekpunt is desalniettemin dat wil een netwerk productief worden een centrale actor niet moet beginnen met dwang en drang. Het gaat er bovendien om dat de universiteiten ook met elkaar in gesprek gaan over wat er aan gemeenschappelijke koers kan ontstaan. Dat geldt ook voor de hbo-instellingen.

⁷ De CvB-voorzitter van de Universiteit van Amsterdam, Gevers, wilde intern in de periode 1988 -1997 in 'zijn' universiteit ook wel sturen op afstand. Zie Gevers, J., *De breekbaarheid van het goede*, Vossiuspers AUP, Amsterdam, 1998.

Ideeën uit de cybernetica over open systemen helpen op dit vlak ook, aldus Kickert, die hier zijn kennis van de cybernetica, die hij eerder aan de KUN deelde met In 't Veld, kan benutten.

Conclusie: Walter Kickert vond het concept 'sturen op afstand in het hoger onderwijs' zo interessant dat hij het rond 1986 en ook nog in 1990 uitgeschreven heeft en is gaan uitdragen. Hij beveelt in een artikel in 'Governance', dat in 1995 verscheen, dit concept nog steeds ter overweging aan voor bestuurders uit andere landen.

Wat het duo In 't Veld-Kickert in Nijmegen uitgedokterd had, vond nu dus toepassing doordat beide actoren zelf een rol binnen het onderwijsdepartement vervulden. Minister van onderwijs Wim Deetman ging hierin mee en hij kreeg ook het parlement en instellingen mee. Wat van sturen op afstand terecht is gekomen valt na te lezen in de proefschriften van Bekkers (1994), Camps (1995), Lips (1996) en anderen. Daarin en in publicaties van Kickert valt onder meer te lezen dat het resultaat van sturen op afstand ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen, als universiteiten, toch niet is dat sturing van de centrale actor afwezig is. De centrale actor laat zich nog steeds volop gelden. Dat gebeurt omdat na de eerste generatie 'dialogisch overleg' een tweede en derde generatie volgde. Oude afspraken worden opgevolgd door nieuwe. Universiteitsbestuurders kunnen niet achterover leunen en afspraken met het departement op hun beloop laten.

Rotterdam en NSOB

Na de periode bij Onderwijs treedt Kickert aan als hoogleraar. Met inzet van veel energie combineert Kickert de functie van hoogleraar aan de EUR een tijd met een rol als programmadirecteur van de NSOB, de in Den Haag gevestigde school die vooral getalenteerde ambtenaren wil opleiden en stimuleren tot excellentie. Maar twee banen tegelijk eisen hun tol. Kickert verlegt de aandacht naar de EUR. Hij vervult eenmaal in Rotterdam tal van voorzitterschappen zoals van de vakgroep bestuurskunde (kort) en van een research programma (langer). Echte genoegens beleeft hij evenwel eraan om (als een 'bij uitstek dwarse denker'; aldus zijn eigen woorden) onderwijs te geven en meer nog in het doen van onderzoek. Hij is mede-grondlegger en van 2006 tot 2013 directeur geweest van 'The Netherlands Institute of Government' (NIG). Dit interuniversitair samenwerkingsverband voor onderzoek en onderwijs van universitaire faculteiten en vakgroepen bestuurskunde heeft nadrukkelijk bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskunde in academisch opzicht. Internationaal zien collega's hem als de man van de Dutch School for Network Governance. Het bekende gele boek over 'Managing Complex Networks' (1997) heeft daaraan bijgedragen.

Rotterdam: Nederland op zich belicht en in vergelijkend perspectief

Nu naar het onderzoek. Kickert zet vanaf ongeveer 1995 het Nederlandse openbaar bestuur en de Nederlandse bestuurskunde internationaal op de kaart. Dat doet hij vooral langs comparatieve lijnen. Soms betreft de vergelijking 'cases' van hervormingen in verschillende departementen in Nederland, soms betreft het vergelijking van landen en soms ook de vergelijking van 'bestuurskunde' tussen landen.

- A. De eerste publicatielijijn betreft de studie van *de sturingsgeschiedenis* van een land of landen. Ik memoreer het artikel in 'Public Administration Review' uit 1996: de comparatieve studie 'Changing European States, Changing Public Administration'. Het zou niet de laatste keer zijn. In 2000 publiceert hij een artikel over 'consensueel corporatisme in het bestuur van Nederland', zeg maar over het polderen, in het tijdschrift 'Public Administration'. Deze periode met historische analyses van Nederland sluit hij ongeveer in 2004 af met het boek 'History of governance in the Netherlands – Continuity and Exceptions'.
- B. De tweede comparatieve studielijn betreft de vergelijkende studie van *lokale hervormingen* in enkele Europese landen. In een boekje gaat hij in op 'Public Management Reforms in The

Netherlands' (2000). Het is geen boekje met opsommingen maar een publicatie over 'sociale construction of reform ideas and underlying frames of reference'. Een door Kickert geredigeerd themanummer van *'Public Administration'* is gewijd aan lokale hervormingen in Nederland, Duitsland en Zwitserland (2003, nr. 2).

Kickert heeft voor zover bekend nooit een eigen studie gemaakt van specifieke gemeenten maar hij vat wel samen wat het onderzoek naar lokaal bestuur heeft opgeleverd en analyseert dit vanuit een bepaald perspectief.

- C. De derde lijn is de lijn waarin Kickert na 2004 echt los gaat. Het betreft de landenstudies over managementhervormingen in het publiek bestuur maar nu op *nationaal niveau*. Hij stelde schetsen op van de bestuurlijke situatie van Europese landen als Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Denemarken, Groot-Brittannië, Duitsland, Denemarken en ons land. Een aantal empirisch onderbouwde overzichten daarvan verscheen vanaf 2004 in het tijdschrift *'Bestuurswetenschappen'*.

Later ging hij naar de meeste van de genoemde landen terug om te zien wat de reacties van centrale overheden op de financiële crisis uit 2008 en later. Daarbij ging hij niet over een nacht ijs. Er werd samengewerkt met co-auteurs. Het gevolg was een reeks artikelen in het tijdschrift *'Public Money and Management'*. Een comparatieve analyse, waarin een vergelijking van 14 Europese overheidsreacties op de financiële crisis werden gegeven, leidde tot *'Europe Managing the Crisis – The Politics of Fiscal Consolidation'*. Kickert vergat de Nederlandse doelgroep van ambtenaren, bestuurders en studenten niet. Zo verscheen het boekje *'Europa en de Crisis'*, dat ook de aandacht trok van radiojournalisten.

Het zal niet verrassen dat Walter Kickert daarvoor veel op pad is geweest. Het curriculum vitae vermeldt dat hij als *visiting professor* aan minimaal tien buitenlandse universiteiten en centra verbonden was.⁸ Daarnaast maakte hij studiereizen naar onder meer Griekenland. Op al die reizen heeft hij tal van collega's ontmoet met wie hij samen publiceerde. Een aantal daarvan heeft bijgedragen aan het vriendenboek dat in september 2016, verscheen onder de titel *'Theory and Practice of Public Sector Reform'* (Routledge).

- D. De vierde comparatieve lijn betreft de 'state of the art' van *de studie* van public management. Kickert maakt enkele keren een overzicht van de Nederlandse bestuurskunde en in 2008 verschijnt dan de door hem geïnitieerde en geredigeerde bundel *'The Study of Public Management in Europe and the US'*. De ondertitel is duidelijk *'A comparative analysis of national distinctiveness'*. In dit boek neemt hij zelf de stand van zaken op het vlak van *de studie* van publiek management in Nederland voor zijn rekening en benadrukt hij zekere eigenheid van landelijke contexten.

Tot zover een inzicht in het oeuvre van Kickert vanuit een episodisch perspectief: de Eindhovense tijd, de Nijmeegse tijd, de Haagse tijd en de Rotterdamse tijd met de uitstapjes naar universiteitssteden als onder meer Londen, Lausanne, Barcelona, Siena, Kopenhagen.

Gastcolleges en redes

Zijn cv laat overigens ook zien dat Kickert alleen al in de periode 1980-1990 tal van gastcolleges gegeven heeft aan Nederlandse universiteiten, De Baak en bij SIOO-leergangen over onderwerpen waarover hij publiceerde en waarmee hij van doen had op het ministerie. We zien in het cv dat hij een key note address uitsprak, een lezing hield of een workshop leidde op onder meer congressen in Denemarken (Middelfart, 2000), Finland (Rovaniemi, 2001), Frankrijk (Lille, 2002), Hongarije

⁸ We zien universiteitssteden langs komen als: Lausanne, (1999), Kopenhagen (2000), Florence (2001), Madrid en Barcelona (2006), Siena (2010), Potsdam (2009-2011), New Delhi (2012), Shanghai (2013), en weer Barcelona (2014).

(Boedapest (2004), Portugal (Aviero, 2006), Duitsland (Speyer, 2006), Frankrijk (Parijs, 2007), Estland (Tallinn, 2008), Portugal (Lissabon, 2008), Duitsland (Osnabrück, 2008).

De verworven inzichten zijn aan te vullen door de blik nader te richten op enkele specifieke thema's in het werk van de oeuvreprejswinnaar. Immers, van belang is: wat heeft de auteur ons inhoudelijk te vertellen? We weten daar nu al het nodig van, maar er valt meer te vertellen. Daarover gaat het volgende. We rubriceren de inzichten in thema's als new public management, hervormingen, verzelfstandiging als type hervormingen, landenstudies.

Inzichten (I): over 'new public management'

Walter Kickert heeft gepubliceerd over het nieuwe publiek management (NPM). Hij was er een kenner van. Door hierover te publiceren heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd aan de *geschiedenis* van het openbaar bestuur.

NPM is vooral in de periode 1980-2000 opgekomen en heeft wereldwijd invloed (gehad).

Osborne & Gaebler hebben met hun boek *'Reinventing government'* tot NPM geïnspireerd met stellingen als:

- 'laat managers managen',
- 'sturen, niet roeien',
- 'zet delen van de overheid op afstand',
- 'let op wat klanten willen'.

'New public management' of NPM is te omschrijven als het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijk en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgerichtheid, prestatiemeting, het geven van decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking. In de praktijk van het openbaar bestuur is NPM terug te vinden in het streven naar een meer bedrijfsmatige overheid, vaak opgenomen in het strategisch plan van overheden. Meer bedrijfsmatigheid wordt verknoopt met meer publiek ondernemerschap, met meer resultaatgerichtheid, met overlaten aan de markt van wat beter daar kan plaatsvinden.

We kunnen voor een voorbeeld verwijzen naar de gemeente Tilburg, die *het Tilburgs model* vorm gaf. Dat was een model voor contractmanagement, dat in de jaren tachtig en negentig leidend was voor het lokaal bestuur en de ambtelijke top. Contractmanagement is te zien als een NPM-vernieuwing. Contractmanagement kende de volgende elementen: outputsturing; afspraken over prestaties met decentrale eenheden; zoveel mogelijk integraal management voor decentrale ambtelijke leidinggevendenden; terugkoppeling via managementrapportages. Duidelijk is dat een overheidsbestuur in zo'n systeem moet weten wat het wil. Bij voorkeur moet sprake zijn van meetbare doelstellingen. Het Tilburgs model heeft veel faam verworven. De gedachten achter dit concept zijn verspreid in Duitsland.

Een tweede voorbeeld van NPM slaat het werken met contractuele aansturing en resultaatverantwoordelijkheidsstelling bij de Nederlandse politie.

Een derde voorbeeld van NPM betreft de ondernemende ziekenhuizen. Wachtlijsten, personeelstekorten, een ondoelmatige organisatie en beperkte vraaggerichtheid bij aanbieders en verzekeraars bedreigden in de periode 1995-2002 de effectiviteit en legitimiteit van de publieke taakuitoefening in de zorg. De groeiende vraag naar zorg en het zorgaanbod sloten niet op elkaar aan en daarom werd ondernemend gedrag van zorginstellingen en zorgverzekeraars verwacht. Ziekenhuizen zouden moeten 'ondernemen in het publieke belang, dat wil zeggen risico's nemen,

innovatie stimuleren, creatief inspelen op ontwikkelingen in de omgeving, en dit alles binnen een kader van publieke normen rond solidariteit, toegankelijkheid en gelijkheid', aldus de Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Biedt dit gedrag soelaas voor een meer legitieme en effectieve publieke taakuitoefening?

Een vierde voorbeeld tenslotte betreft het beleidsgericht begroten en verantwoorden zoals dat is uitgewerkt in de VBTB-operatie.

NPM - vernieuwing werden beïnvloed door denkbeelden en termen uit de private sector, zo lezen we ook bij Kickert. De private sector werd het voorbeeld voor de bedrijfsmatige overheid. Deze stelling is naderhand vaak gekritiseerd als een zwakte van NPM. Een overheid is geen bedrijf dat op winst gericht is (Kickert is het daarmee eens). Een overheid doet veel dingen (ambities realiseren) vanuit andere doelstellingen dan commercialiteit, zoals bijvoorbeeld zorgen voor betaalbare huren (en huursubsidies) of koopwoningen (door grondprijnsbeleid), wegeaanleg, onderwijs.

Kickert heeft zich ingelaten met NPM (o.a. in Openbaar Bestuur, 1993; Bestuurswetenschappen, 1999). Wat heeft hij hierover te zeggen? We geven enkele denkbeelden van hem hier weer.

- De tendens tot doordenking in de praktijk van de betekenis van NPM heeft zich in de Westerse wereld voltrokken maar niet overal even sterk. Denk aan meer gerichtheid op prestaties, resultaten en gewenste effecten. Denk aan desagregatie van bureaucratieën tot kleine autonome eenheden. Denk aan meer verantwoordelijkheid voor topambtenaren. Denk aan meer nadruk op het streven naar bedrijfsmatigheid en klantgerichtheid.
- Kickert stelt in 1993 dat veel van de principes van NPM meer gebaseerd zijn op ideologie dan op empirische bewijsvoering. Dat het ongeclausuleerd overnemen van marktwerking zonder meer profijtelijk voor Nederlandse overheden en burgers zou zijn, acht hij niet bewezen. Dat meer marktwerking en concurrentie leiden tot meer doelmatigheid, vitaliteit en flexibiliteit in de publieke dienstverlening, blijkt volgens beschikbaar onderzoek dus niet altijd gefundeerd. Maar dat betekent nog niet dat NPM-denkbepelden niet tot bezinning kunnen leiden. Ze kunnen een inspiratiebron van jewelste zijn.
- NPM is in Nederland doorgedrongen, maar niet overal ongenueanceerd overgenomen. Er is zeker een tendens geweest naar meer nadruk op sturen op afstand, streven naar prestatie-management, en naar meer bedrijfsmatigheid en doelmatigheid. Maar NPM is niet even geschikt voor alle beleidsterreinen. Adepten van NPM moeten leren omgaan met meervoudige en wellicht met tegenstrijdige doelen. NPM kan bovendien in strijd raken met legaliteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid. Dat zijn aandachtspunten.
- NPM is dus geen concept om integraal over te nemen maar onderdelen kunnen toepasbaar zijn in bepaalde sectoren of overheidsorganisaties, meer dan in andere (Bestuurswetenschappen, 1999:406).
- De nadruk op ondernemende ambtenaren vraagt begrenzing door het politiek primaat van het politiek bestuur, het strafrecht, functiescheiding en regels van ethiek. Managementcontracten treden niet in de plaats van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid.
- De uitwerking van NPM in het 'Tilburgs model' heeft tot veel aandacht hiervoor in het buitenland geleid, onder meer in Duitsland en Zwitserland. Op zeker moment werd evenwel duidelijk dat de oriëntatie van de gemeentelijke overheid op burgers in het concept verwaarloosd was.

Deze analyses en reflecties zijn aanleiding geweest tot het ontwikkelen van andere concepten over 'goed overheidsbestuur'. In dit verband wordt wel gesproken over de '*Neo-Weberiaanse Staat*' en over '*New Public Governance*'.

Studies van NPM in specifieke landen

Dat was Nederland. Hoe zat het met NPM buiten Nederland?

Walter Kickert toog naar Lausanne om de situatie in Zwitserland te verkennen. Kickert (1999) concludeert dat Zwitserland een eigen ontwikkeling doormaakte, maar wel volop vertrouwd was met de term NPM en de ideeën achter het concept. NPM-hervormingen waren 'big business' voor adviesbureaus in Zwitserland. Niet alle adviesbureaus waren volger, maar sommige ook motor pro NPM. NPM heeft ook daar invloed gehad.

Kickert is later gaan kijken hoe NPM uitwerkte in diverse landen, zoals Italië (2005), Spanje (2006), Portugal (2006) en Griekenland (2008). Waarom? De Zuid-Europese landen ontbreken nogal eens in vergelijkende studies was steeds zijn rechtvaardiging.

Wat blijkt uit de analyse van de Zuid-Europese landen?

- Op het eerste gezicht is te veronderstellen dat de overheidshervormingen *convergeren* naar een gemeenschappelijk NPM en dat de benadering zelfs wereldwijd convergent is. 'Tot op zekere hoogte is dat ook zo', schrijft Kickert (2005: 105). Hervormingen op het vlak van organisatie en management werden onvermijdelijk geacht als gevolg van financiële tekorten, meent hij. Vandaar de noodzaak tot meer streven naar effectiviteit en doelmatigheid, meer productiviteit en meer 'value for money'. Derhalve volgden maatregelen in de vorm van prestatiegerichtheid, prestatie-indicatoren, sturen op outputs & outcomes. Maar nu volgt de nuancering en de afwijking.

- Dat op *de convergentiethese* duidelijk wat aan te merken is, heeft als belangrijkste reden de *eigenstandigheid* van het politieke systeem, eigen instituties en tradities en eigen doorontwikkelingsperspectieven op het vlak van politieke democratie. 'De diverse publiek management hervormingen in de verschillende landen vertonen duidelijke verschillen', stelt Kickert (2005: 105). De verschillen blijken het meest duidelijk in landen met een *legalistische staatstraditie*. Daartoe behoren Duitsland, Frankrijk, Italië. In die landen wordt de ambtelijke organisatie sterk bevolkt door juristen. Het legalistisch referentiekader verwijst naar rechtmatigheid, verantwoording en controle (2005). En dat kader verschilt van de Angelsaksische traditie van nadruk op economische effectiviteit en efficiency. Gevolg, de introductie van managementvernieuwing met de legalistische traditie geeft in een land als Italië spanningsvelden, aldus Kickert.

De uitkomsten van Kickert's analyses dat landen eigen politiek-bestuurlijke regimes en tradities hebben, die sterk van invloed zijn op de managementhervormingen, vinden we overigens al in de klassieke studie van Chr. Pollitt & G. Bouckaert '*Public Management Reform*' uit 2000 (Oxford UP).

- In Italië zijn op het oog weliswaar hervormingen geïntroduceerd als resultaatgerichtheid, klantgerichtheid, kwaliteit van dienstverlening, product- en outputbudgettering, toezicht, prestatiebeloning, tijdelijke contracten, zo laat Kickert zien (2005: 115). Maar de hegemonie van het legalisme bleef bestaan. Er veranderde wel iets aan de oppervlakte maar in werkelijkheid tot pakweg 2004 niet veel. Hervormingen zijn *door juristen geherformuleerd* in juridische taal en verankerd in wetgeving, zegt Kickert. In de ambtelijke top bestond links en rechts het legalistisch geïnspireerde verlangen dat de managementvernieuwingen zouden overwaaien (2005:118). NPM werd niet echt verinnerlijkt.
- Hoe is het beeld voor Spanje? In vergelijking met het relatieve 'succes' van NPM-hervormingen in Angelsaksische landen is Spanje een voorbeeld van een land waarin de hervormingen tot 2004 nauwelijks van de grond kwamen. Spanje zit in een bestuurlijke traditie van een mix van gecentraliseerd en gedecentraliseerd bestuur en verschilt daarom van Italië met zijn sterk legalistische traditie, aldus Kickert. Gevolg: *de oorzaken voor het falen* van de door NPM geïnspireerde managementhervormingen zijn in Spanje duidelijk anders dan in Italië (Kickert,

2006a: 113). In Spanje had het overheidsbestuur, dat op zich niet al te groot was, ook de handen vol aan staatshervorming en de urgente overgang naar een vorm van politieke democratie na het Franco-regiem (2006a: 131), in plaats van aan managementhervormingen. Het notoir inefficiënte bestuur van Spanje bleef daardoor lang bestaan (Kickert, 2006a: 122). Toch kwamen in Spanje hervormingen voor, met name in de vorm van privatiseringen. De invloed van de EU werkte daar ook op in. Wat de overheidshervormingen van het type NPM in Spanje het meest in de weg heeft gestaan, is *de ambtelijke elite*, aldus Kickert (2006a: 127). Spanje kent wel ambtenarij die ertoe doet maar daarin zit niet een uitgesproken legalistische traditie die in Italië een struikelblok bleek. Kickert typeert de Spaanse ambtenaar in de onderzochte periode, tot 2004, als betrekkelijk ouderwets, star en inefficiënt. Ambtenaren zaten dus in Italië in de weg en in Spanje ook maar om een verschillende reden.

- De NPM-managementhervormingen zijn in Spanje niet zo succesvol geweest en dat geldt ook voor Portugal (Kickert, 2006b) en Griekenland (Kickert, 2008). In deze landen waren juist meer fundamentele vraagstukken van overgang naar politieke democratie aan de orde (2006a: 133). Portugal moest zich ook ontdoen van de invloeden van de Salazar-periode (Kickert, 2006b). Opnieuw concludeert Kickert dat de (politiek-wetenschappelijke) *historisch-institutionalistische benadering* ter verklaring van ontwikkelingen zoden aan de dijk zet (2006b: 369; ook Kickert & Hakvoort, 2000). De context is belangrijk: hoe ziet de 'kwaliteit' en traditie op het vlak van staat(svorming), bestuur en politiek eruit?
- Wat kwam er wel voor in Portugal? Evenals in diverse andere landen kregen in Portugal veel overheidsdiensten meer financiële en administratieve autonomie. Verzelfstandiging was dus aan de orde (agentification). Was dat om deze organisaties meer armslag te geven en slagvaardiger te maken of om andere reden? Nee, het ging om politieke besluiten om de controle van ministeries te verminderen (2006b: 385). We zien dat de motieven voor verzelfstandiging tussen landen verschillen.

In 2007 maakt Kickert met het artikel '*Public management reforms in countries with a Napoleonic State: France, Italy and Spain*' de balans op in de vorm van een vergelijking van hervormingen in landen. In 2011 vervolgt Kickert in '*Public Administration*' de analyse met een expliciete vergelijking van de studies van genoemde afzonderlijke landen. De titel luidt '*Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain, Common characteristics of context, administrations and reforms*'. De kern daarvan is in het voorgaande al aangegeven.

In de Napoleontische staten Frankrijk, Italië en Spanje bestond en bestaat een sterk legalistische traditie in het openbaar bestuur die de absorptie van NPM bemoeilijkte. Die traditie was in Italië het grootste en daar het belangrijkste obstakel voor hervormingen op het vlak van organisatie en management bij de rijksoverheid. In Spanje was het belangrijkste obstakel voor managementhervormingen de staatshervormingen (rechtsstaat; democratievorming), die de aandacht opeisten en de meeste urgentie hadden. Ondanks dat het niet lukte om geheel door die legalistische traditie te breken en in Spanje de staatshervormingen van groot belang waren, traden er, zoals gesteld, in de drie landen wel enige overnames van door NPM geïnspireerde managementhervormingen aan het daglicht (Kickert, 2007: 46). De vorm en inhoud van die 'managerial' hervormingen bleek tussen de drie landen *verschillend*. Eerst als het gelukt is op het vlak van staatshervormingen voortgang te boeken, blijkt ontvankelijkheid mogelijk voor hervormingen op het vlak van organisatie en management.

Voor Frankrijk gold overigens: 'French politicians seemed more interested in state reforms than in managerial ones' (2007: 49).

Welke *typen* hervormingen deden zich voor? Kickert (2007) noemt op basis van analyse van de vier zuidelijke landen in Europa (Italië, Griekenland, Spanje en Portugal) drie typen:

- Rationalisatie en professionalisering van de overheidsorganisaties (o.a. versterking rechtsstaat, juridisering);
- Democratisering in de samenstelling van het ambtelijk apparaat en democratisering in de zin van aanstelling van (meer) ambtenaren die in een politiek-democratisch context kunnen werken;
- Modernisering van overheidsmanagement, gebaseerd op NPM.

In de vier zuidelijke landen deed zich een 'main problem' voor. Dat houdt in dat, afgezien van de vorm en inhoud van de voorstellen tot managementhervorming, deze nooit substantiële effecten te zien gaven (2007: 48). Kickert stelt dat er al een langere traditie bestond in die landen die duidde op 'falen' van hervormingen. Vooral Griekenland slaat alles omdat daar het verdelen van posten in de overheidsdienst als een grote cadeau-operatie van politieke partijen werd gezien en andere vernieuwingen ook in dit perspectief te plaatsen zijn. Politiek cliëntelisme speelt daar aan de basis van de rijksoverheidsdienst en de top een grote rol.

Tot zover deze weergave van enkele bevindingen.

Inzichten (II): inventarisatie en commentaar op hervormingen in Nederland

De jury zag niet alleen de betekenis van Walter Kickert voor de kennis op het vlak van NPM, hij heeft ook menigmaal een inventarisatie verricht en commentaar geleverd op wat er in het verleden op departementen aan reorganisaties op het vlak van structuur, cultuur en management is uitgevoerd. Walter Kickert was een van de weinigen met goed overzicht op dit vlak. Hiermee leverde hij een bijdrage aan de geschiedenis van veranderingen in het openbaar bestuur. Weer een kwaliteit.

Eerst iets over dat commentaar. Het is in 1991 dat Kickert schrijft dat de aandacht met de *grote efficiency-operatie* voor management is toegenomen (Openbaar Bestuur, 1991, nr. 1). Kickert geeft aan wat in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten op dit vlak in gang is gezet, zoals het *next steps*-programma (Groot-Brittannië). Hij noemt in dat verband vooral de verzelfstandiging van 'agencies'. Een ontwikkeling die ook voor Nederland relevant lijkt omdat er plannen tot verzelfstandiging van de grond kwamen. Welke lessen zijn er te trekken uit een vergelijking met het buitenland? Een les is: verzelfstandiging is ook in Nederland kansrijk maar een direct onder de prime-minister opererende projectgroep acht hij voor Nederland een kansloos idee. Een Nederlandse premier heeft niet genoeg bevoegdheden, middelen en macht om te doen wat een prime-minister in Engeland kan. De discussie in Groot-Brittannië leert dat voor Nederland te verwachten is dat vanuit een legalistische traditie een discussie zal ontstaan over de ministeriële verantwoordelijkheid bij en na verzelfstandiging en de vrijheidsgraden die de leiding van agencies zullen krijgen. Het benoemingenbeleid ten aanzien van de leiding van de agencies blijkt ook van belang. Houding en voorbeeldrol van goede managers doen ertoe.

Opdracht 1: BZK

Gezien de eerdere publicaties van Kickert is het begrijpelijk dat hij in 2004 van het ministerie van BZK de opdracht kreeg om na te gaan:

- wat waren de belangrijkste hervormingen bij de rijksoverheid in het verleden?;
- wat waren de onderliggende belangrijkste problemen van de rijksoverheid?

Het was een opdracht vanuit het BZK-programma 'Andere overheid'. Kickert had graag nog wat andere vragen onderzocht maar hier moest hij het mee doen.

Was het doenlijk om al die veranderprocessen op een hoop te gooien? Kickert stelt zich die vraag en zijn antwoord is duidelijk: veel van de adviezen en voorstellen uit het verleden vertonen gelijkenis. Denk aan de adviezen over de herinrichting van de rijksdienst. Dan komt men uit bij de adviezen van de adviescommissie- Van Veen, MITACO en de commissie-Vonhoff. Telkens werd de hoofdconclusie getrokken dat teveel sprake was van verkokering en dat de interdepartementale coördinatie

verbeterd moest worden. Er zijn ook adviezen over vernieuwingen zoals de commissie-Deetman over staatkundige vernieuwing, de commissie-Wiegel (over departementale herindeling, kerndepartementen en verzelfstandiging), de commissie-Scheltema (over ministeriële verantwoordelijkheid). En dan waren er nog rapporten over de efficiency-operatie, de kerntakenanalyse, en het concept kerndepartement.

De analyse leverde tal van conclusies op. Ze zijn gevat in een rapport en in een artikel (Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 4). Hier volgen er enkele, uitgaande van het artikel.

- Een inzicht dat verkregen werd, is dat *'new public management'* (NPM) op Nederlandse departementen inderdaad doorwerking kreeg in de vorm van een streven naar bedrijfsmatig werken, efficiency-operaties, nadruk op *'value for money'* en dergelijke. Een voorbeeld. De grote efficiency-operatie leidde begin jaren negentig tot veel departementale voorstellen voor externe verzelfstandiging en privatisering met als nevengevolg het verwijderen of vermindering van budgetten van de departementale begroting, waardoor de vernieuwing tegelijk een bezuiniging leek. De trukendoos kon open.
- De grondige *kerntakenanalyse* om op niet-kerntaken te bezuinigen, leidde tot verdedigend en vermijdend gedrag van departementszijde. Wat is eigenlijk wel een taak maar geen kerntaak? Aan kerntakenanalyses waagt niemand zich sindsdien meer want niemand durft het onderscheid te maken. Alles heeft politieke aanhang. Een onderscheid maken bleek moeilijk.
- Steeds blijkt de neiging groot om in de rijksdienst vanuit *een hiërarchisch kader* te denken. De neiging om bij coördinatie te werken 'onder een baas' is groot. Begrijpelijk, iemand moet verantwoordelijk zijn en aanspreekbaar. De stammenstrijd woedt echter voort onder de baas, stelt Kickert (2005: 336). Zeker in geval van een complex netwerk kan niet top-down worden aangestuurd.⁹ Vandaar dat er scepsis heerst over allerlei coördinatie-oplossingen.
- De *externe context* van de overheid blijkt steeds van grote invloed op hervormingen binnen de overheid. Daartoe behoren crises, incidenten en andere grote gebeurtenissen. De val van de Berlijnse muur (1989) is bij voorbeeld van invloed op het strategisch beleid van het ministerie van Defensie. Een van de meest prominente externe veranderingen was, volgens het rapport van Kickert, in de ogen van de door hem geïnterviewde kenners de vorming van de Europese Unie en de invloed daarvan op de nationale soevereiniteit en de speelruimte om beleidskeuzen in politiek en beleid te maken. De EU-invloed was er op tal van terreinen maar leidde ook tot negeren van de EU en tot weerstand. Een andere contextontwikkeling was de asiel- en minderhedenproblematiek die tot hoofdbrekens leidde op het vlak van coördinatie. Tot die verschuivende context behoren voorts technologische ontwikkelingen, bij voorbeeld op het vlak van ICT, die bij voorbeeld het werk van de belastingdienst later radicaal zou veranderen. Denk zeker ook aan veranderingen in de economie. Wat heeft dat nou met de rijksdienst zelf van doen? Het gevolg van externe ontwikkelingen op het vlak van bij voorbeeld energie en duurzaamheid is dat ze nopen tot beleid *dat dwars door de bestaande departementale indeling gaat* en dus nieuwe coördinatie vraagt. Maar gaat die coördinatie lukken of ontstaat (voortzetting van) strijd tussen departementen? Een van de suggesties die pas later werden opgepakt (kabinet-Balkenende IV) was de volgende. Omdat niet voor elk probleem de aanstelling van een nieuwe bewindspersoon meer mogelijk is, zal in de beleidsfase project- of programmamanagement nodig zijn onder leiding van een politiek verantwoordelijke programmaminister. Die aanpak noemt Kickert in 2005 overigens nog niet.

⁹ Dit is een inzicht waar tal van juristen overigens niet van onder de indruk zijn.

- De belangrijkste hervormingen waren zelden alleen van structurele aard maar raakten aan de opvattingen en houdingen van ambtenaren en diensten, en daarmee aan de *organisatie-, management- en bestuurscultuur*. Niet zelden waren gedragsveranderingen en houdingen aan de orde, hetzij als gevolg van een verandering, hetzij als voorwaarde voor adaptiviteit. Deze veranderingen in bestuur, staat of politiek waren veel belangrijker dan een 'harkje' in de organisatiestructuur, ook al kan een structuur verwijzen naar het probleem van de kokers en verkoking, aldus Kickert. Na 2000 zijn diverse departementen dan ook cultuurtrajecten gaan starten (bij BZK heette een zo'n traject 'Leo').

Tot zover een korte indruk van wat Walter Kickert over hervormingen in de rijksdienst te zeggen had.

Opdracht 2: reorganisatie van een provinciale organisatie

Dit betoog zou niet volledig zijn als we niets zouden zeggen over de stijl van de auteur zoals die in een contractonderzoek over hervormingen naar voren komt.

In een opdracht van het provinciebestuur van Noord-Holland belichten Kickert en Van der Meer (2009) een reorganisatie die zich voltrok van 2003 tot 2006. De ondertitel geeft de stijl al weer: 'Verschillende invalshoeken en verschillende verhalen'. Deze studie is geschikt om de stijl te illustreren.

De reorganisatie in Noord-Holland was ingrijpend. Er moest een slagvaardige en kwalitatief hoogwaardige provinciale organisatie ontstaan. De personeelsomvang moest met ongeveer een derde afnemen. Van 1000 fte naar ruim 500 minder door te bezuinigen en meer uit te besteden. Roerige tijden braken aan. De vakbonden en de ondernemingsraad waren tegen. Het resultaat in 2005: 260 medewerkers werden boventallig verklaard en outsourcing leidde tot 160 fte aan personeel minder. Het gevolg was: persoonlijke drama's en emotionele taferelen. In 2006 ging de nieuwe organisatie van start. Wat laten de auteurs zien?

Dat de meningen over de reorganisatie uiteen liepen. Van moedige besluiten, tot eindelijk schoon schip maken, tot halfbakken maatregelen, en het oordeel 'inhumaan beleid'. Veel medewerkers die goed hadden gefunctioneerd werden nu 'op straat gegooid', volgens sommigen. De auteurs stellen dat de reorganisatie ingrijpend en ingewikkeld was: veel tegenstrijdigheden, veel verschillende beelden en oordelen. De auteurs zeggen dat *'een enkelvoudige werkelijkheid niet bestaat'*. *'Het hangt er maar vanaf waar je zit en hoe je kijkt'*. *'Iedereen ziet wat hij graag wil zien'*, zeggen de auteurs.

De auteurs willen primair inzicht verschaffen in het officiële verhaal en de talloze andere verhalen, die soms tegenstrijdig zijn (Kickert en Van der Meer, 2009: 10). *'Het gaat ons om het inzicht'*, stellen ze. En: *'dit onderzoek had geen evaluatie ten doel in de zin van een beoordeling van de aanpak en resultaten van de (re)organisatie'*.

Opvallend is dat de beschouwingen van Kickert, alleen of met een co-auteur, nooit een evaluatie zijn in termen van beantwoording van de vraag of de doelen achter een reorganisatie na zekere tijd eigenlijk gehaald zijn. Verwacht ook geen kosten-batenanalyse, die komt er niet. Kickert maakt dus nooit echt de balans over succes of falen van een reorganisatie op. Blijkbaar ligt het succes nooit voor het oprapen en het evident falen ook niet. Dat neemt niet weg dat hij wel een spiegel voorhoudt. Die spiegel is waardevol.

Het niet evalueren in termen van het wel of niet bereiken van oorspronkelijke doelen kan verdedigd worden. Immers, studies toonden wel aan dat provinciale reorganisaties vaak maar vaag of helemaal niet beargumenteerd zijn. Vaak is het doel om te bezuinigen nog wel duidelijk en schort er ook wat aan leiderschap of centrale integrale beleidsafweging maar specifiek wordt het zelden. Waar is het

leiderschap dan zwak? Waar zit het niet optimale in de beleidsafwegingen? Waarbij trad verkokering op?

We kunnen dus begrip opbrengen voor het standpunt van Kickert, waar zijn opdrachtgevers ook genoeg mee namen. Deels natuurlijk omdat er altijd een terugblik op een reorganisatie moet zijn, maakt niet uit welke, als die maar onafhankelijk en openbaar is. Dat evalueren is deels dan ook een ritueel. Dat hoort nou eenmaal zo in het verkeer tussen organisatie en bestuur en tussen dagelijks en algemeen bestuur. Een rapport is een 'Ventilsitte'; met een rapport kan er nog stoom van de ketel.

Maar zit er toch niet wat ongemakkelijks aan de opstelling van Kickert? Wie de studie van Kickert en Van der Meer leest, constateert dat de adviseurs van bureau Boer & Croon al hadden vastgesteld in hun evaluatie dat de verkokering na de reorganisatie van 1997-1998 door de reorganisatie van 2003-2006 niet substantieel was verminderd. Iets meer dan de helft van het personeel vond dat er na de tweede reorganisatie ook niet beter tussen afdelingen werd samengewerkt (Kickert en Van der Meer, 2009: 182). Ook de beoogde kwaliteitsslag was onvoldoende gemaakt. Meer resultaatgerichtheid, meer betrokkenheid, een betere werksfeer, meer samenwerking en samenhang, meer politiek-bestuurlijke sensitiviteit, het was in 1997 nagestreefd en in 2003 en later weer maar het was slechts volgens een kleine minderheid aan personeelsleden van de provincie gelukt hier echt stappen te zetten. Niet geslaagd dus. Had de buitenwacht er veel van gemerkt? Dat ook niet. De buitenwereld leek van de reorganisatie weinig last gehad te hebben en weinig voordeel.

De beide auteurs Kickert en Van der Meer vermelden dit wel maar zij onderzochten zelf dit soort resultaten en effecten niet. Kickert is de man die steeds de vele gezichten, invalshoeken en beelden laat zien. Daarmee ontloopt hij een oordeel. De oordeelsvorming laat hij bij het bestuur. Daar heeft hij wel redenen voor. Die schrijft hij doorgaans niet op. Een belangrijke reden is dat bestuurders soms ook afwegen met hun politieke pet op en zich laten beïnvloeden door de overweging of ze hun positie als gedeputeerde willen blijven behouden. Bestuurders kunnen dus het eigen belang in de gaten houden. En dan zijn ze zo maar in staat te zeggen dat een evaluator bevoordeeld is of krijgt die een andere diskwalificatie naar het hoofd geslingerd.

Toch ontlopen de auteurs een oordeel niet helemaal. In het onderdeel 'Reflecties achteraf' benadrukken de auteurs dat het onderzoek vooral naar voren heeft gebracht dat *er 'over veel aspecten van de reorganisatie juist géén overeenstemming bestaat'*. Over de situatie voorafgaand aan de reorganisatie werd al verschillend geoordeeld (2009: 186). Er waren verschillen van mening over of de organisatie was toegerust op de nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen. En *'er waren verschillende beelden over de relatie tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat en over de kwaliteit van de dienstverlening'* (2009: 186). En over de gewenste wijze van aansturing, organisatie, management, het belang van inhoudelijke vakkennis en het belang van externe netwerken, regievaardigheden en een ondernemende houding. Dat bracht onder meer verschillen de oordelen over de bestaande cultuur aan het licht.

'Ook over de expliciete en impliciete aanleidingen en doelstellingen van de reorganisatie bleken nogal verschillende beelden te bestaan en werden de verschillende fases van het reorganisatieproces verschillend, soms diametraal tegengesteld, waargenomen, geïnterpreteerd en beoordeeld. Er was geen consensus over de noodzaak van de reorganisatie en over de adequaatheid van de gekozen aanpak' (2009: 186). En ga zo maar verder. Verderop zeggen Kickert en Van der Meer: *'Er bestaat geen enkelvoudige werkelijkheid en waarheid. Iedere betrokkene bij de reorganisatie van de provincie Noord-Holland heeft eigen waarnemingen, percepties, beelden, meningen, opvattingen, waarden, normen en oordelen. Een eenduidig, onomstreden beeld van "de werkelijkheid" van de reorganisatie bestaat niet'* (2009: 187).

Wat hangt dan sterk samen met de percepties, beelden en oordelen? De positie van de respondent 'intern versus extern, hogere versus lagere hiërarchische positie' doet ertoe. Het is de hogere managementlaag die vooral de reorganisatie wilde. Kickert en Van der Meer zeggen dat de verschillen in 'leefwereld' ertoe doen (2009: 187). En personen die het langst bij de provincie in dienst zijn geweest en moesten vertrekken zijn veruit het meest kritisch en wie gedurende de reorganisatie binnenkwam het minst.

Het werk van Kickert over reorganisaties van departementen leidt dus tot dit soort conclusies. Zelden wordt evident dat reorganisaties tot zichtbare verbeteringen leiden, die ook zo beleefd worden.

Wat valt nu op over de stijl van de onderzoeker?

Kickert en Van der Meer: 'Het is aan de lezer' hoe die wil oordelen over wat de reorganisatie teweeg gebracht heeft en 'tot welke slotsom die wil komen'. Kickert geeft een schets en oordeelt zelf niet. 'Het is niet aan ons om dat oordeel te vellen', zeggen Walter Kickert en Frans-Bauke van der Meer met nadruk (2009: 190). Daarmee hebben we zicht op de stijl van Walter Kickert. Hij oordeelt niet maar schetst verhalen, beelden, biedt uitzicht op meervoudigheid. Beetje postmodern? Daar dweept hij niet mee (Kickert, 2002: 12).

In de studie 'Verhalen over verandering' uit 2002 over de reorganisaties op vier departementen zegt hij ook al: 'Ik meet me geen oordeel over het welslagen of mislukken van een reorganisatie' (2002: 10). Als argument brengt hij dan in stelling dat een dergelijke beoordeling van zoveel complexiteit nagenoeg onmogelijk is. Verderop: 'slechts descriptie is mijn doel, geen analyse en verklaring' (2002: 10).

Kickert noemt zijn werkwijze om verhalen op te tekenen een interpretatieve benadering.

Inzichten (III): nadere studie van departementale hervormingen in Nederland

Tot welke inzichten leidt het werk van Walter Kickert nog meer? Kickert is de man van de studie van overheidshervormingen in Nederland en door landenvergelijkende studies ook in Europa.

Kickert kwam af en toe tot opmerkelijke en ook wel shockerende inzichten over hoe het achter de schermen op departementen toegaat. De oevreprijswinnaar heeft in 'Verhalen van verandering' (2002) vier departementale hervormingen in de rijksdienst beschreven en geïnterpreteerd, samengevat (Kickert, 2003) en later nog eens het departement van LNV belicht in 'Laat duizend bloemen bloeien' (2007). Daarover kort iets meer om daarna tot een veralgemeniseringspoging (van Kickert) te komen.

Departementale reorganisaties

Uit 'Verhalen van verandering' blijkt dat er veelal sprake is van een *verandernoodzaak* in de vier door hem bestudeerde departementen maar dat *niet elke* veranderingsoperatie een verbetering is geweest.¹⁰

Was er aanleiding voor verandering?

De oude werkwijzen voldeden in de jaren negentig niet meer bij het departement van Landbouw, Justitie, Onderwijs en Volksgezondheid. Meestal zijn de belangrijkste redenen voor de hervormingen externe ontwikkelingen, zoals processen in de samenleving en in de politiek. Ze zorgen ervoor dat bestaande werkprocessen niet meer voldoen, bij voorbeeld omdat beleidsvraagstukken opkomen die dwars door bestaande organisatiestructuren heengaan. Zo ook hier, stelt Kickert. Voor Justitie gold

¹⁰ Bij veranderingsprocessen is bewijs voor verbetering trouwens in het algemeen moeilijk te leveren.

dat stijgende cijfers op het vlak van criminaliteit en de asielinstroom er toen, in de jaren negentig, voor zorgden dat de *politieke sensitiviteit* op het departement sterker moest worden. Niet langer volstond dat een professioneel vakdepartement hoofdzakelijk a-politiek opereerde. Bovendien kende Justitie slechts een beperkt aantal beleidsambtenaren *tegenover* een heel groot uitvoerend apparaat.

Voor het ministerie van Landbouw gold iets vergelijkbaars. Ook hier waren de uitvoerende diensten lang dominant terwijl het departement te maken kreeg met nieuwe ontwikkelingen zoals natuurbeheer, mestoverschotten en (andere) milieudruk. Het zoeken naar een verbinding tussen landbouw en natuurbeheer was niet slechts een kwestie van reorganisatie maar deze verbinding raakte ook aan de departementale missie, aldus het rapport.

De reorganisatie van OC&W week wat af. Deze had niet zozeer externe maar eerder interne oorzaken, zo laat Kickert zien. Het onderwijsdepartement werd gekenmerkt door een hinderlijke *verkokering* en een enorme niet aflatende *interne stammenstrijd*. Daar moest een einde aan komen.

Was er ontvankelijkheid voor de reorganisaties? Alleen al de aankondiging van een reorganisatie mobiliseerde in de jaren negentig in de departementen grote weerstanden. Ingesleten werkpatronen bleken weerbarstig, aldus Kickert. Dat gold ook voor de verkokering en hokjesgeest. Met de reorganisaties blijken die evenwel niet verdwenen.

Van alles wat inwerkt op een reorganisatie bleken zeker ook de *persoonlijke factoren* heel belangrijk, zeker bij Onderwijs. De reorganisaties gingen gepaard met het vertrek van vele topambtenaren en de aanstelling van nieuwe. Tientallen topambtenaren van Onderwijs verdwenen vrijwillig of werden aan de kant gezet; een enorme leegloop aan de top was het gevolg. Daar stond een invasie van externe adviseurs tegenover. Breder gezien, de secretarissen-generaal en anderen hebben al met al forse steken laten vallen bij het management van de hervormingen.

Aangezien al de departementale reorganisaties op de vier departementen zich ruwweg in dezelfde periode voltrekken, verrast het niet dat vergelijkbare nieuwe organisatiemodellen naar voren zijn gebracht. Daarin keert steeds *de bestuursraad* terug als een vorm van collegiaal ambtelijke bestuur, die bedoeld is om (meer) tot integraal beleid te komen. De bestuursraden werden uiteindelijk geen succes. De bestuursraad van Justitie kwam los te staan van het departement, communiceerde gebrekkig met de bewindslieden (en omgekeerd) en werd maar weer opgeheven. Dat was uiteindelijk ook bij VWS het geval, nadat een reorganisatie eindigde in een chaos. Op Landbouw en Onderwijs bleef de bestuursraad weliswaar bestaan maar het duurde een tijd voor de aanloopproblemen overwonnen waren. De bestuursraad van Onderwijs voelde zich ontheemd, omdat de minister uit de periode 1998-2002 geen concrete opdrachten gaf om plannen voor meer openheid, minder regels en/of meer marktwerking uit te werken. Onderwijs was en bleef sinds midden jaren tachtig, toen het debacle van de studiefinanciering speelde en steeds begrotingsoverschrijdingen terugkeerden, een 'departement op drift'.

Deze en andere haperingen in de reorganisaties bleken niet slechts terug te voeren op de organisatie en de ambtenaren. Politieke fracties en partijen blijken in de jaren negentig en later geen vastomlijnde ideeën te hebben over waar ze in de toekomst met 'onderwijs' heen willen. Dat vertaalt zich in onzekerheid in de organisatie.

Opvallend is ook dat meerdere ministers van verschillende politieke herkomst probeerden topambtenaren met een affiliatie aan de eigen partij op sleutelposities te krijgen, hoewel ze ook oog hadden de spreiding over de grootste partijen. Daarom is wel gesteld dat Onderwijs het laatste en meest verzuilde departement is geweest. Ergo, het politiek bestuur kende dus ook zijn grillen.

Wie vanuit de blik van jaren later weer terugkijkt naar de departementen ziet dat er *stapeling* van veranderprocessen optrad. Dit zie je terug in de naamgeving van het departement. Landbouw is een voorbeeld. Dat departement is in 2010 samengevoegd met Economische Zaken tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (E, L & I).

En politici en topambtenaren slaagden er ook in 2003 en later niet goed in om het departement van Onderwijs op koers te krijgen. Eind 2003 verhuizen de ambtenaren van Onderwijs naar de 29 etages tellende kantoortoren nabij het Haagse CS. Die verhuizing stopt de crisis op het departement niet. Het rommelt in de bestuursraad, de directie Beroepsonderwijs, bij Hoger onderwijs, bij Voorlichting en op de ICT-afdeling. De verhouding tussen de bestuursraad, de twaalf directies en de projectorganisatie wordt getypeerd als een Bermudadriehoek: 'iedereen verdwijnt daarin'. De bedoeling is verkokering en bureaucratie aan te pakken, de kwaliteit van beleid een impuls te geven en een verbetering van de controle op de bekostigingsregels te bewerkstelligen. Maar plannen volgen op plannen en reorganisaties op reorganisaties. De Algemene Rekenkamer stelt begin 2003 vast dat de reorganisatie van de bestuurskwaliteit op dood spoor is beland.

Met de studie van hervormingen op vier departementen heeft Kickert de *departementale mythe* van een departementale ambtelijke organisatie met een vanzelfsprekende grote mate van professionaliteit ontmythologiseert. De werkelijkheid na de reorganisatie blijkt altijd een andere dan het 'officiële verhaal'.

Historisch institutionalisme als conceptueel hulpmiddel

Tot zover het onderzoek voor BZK. Er volgen aanvullende analyses. Kickert en Van der Meer (2011) publiceren in 2011 een artikel in *'International Journal of Public Administration'* waarin ze de vraag aan de orde stellen, wat voor typen verandering zich voor hebben gedaan bij departementale hervormingen. Ze gaan op zoek naar een typologie van 'change' en denken daarbij ook aan incrementele en graduele transformaties. De politieke theorie van het historisch institutionalisme is hun *conceptueel hulpmiddel* (ook Kickert & Hakvoort, 2000). In die theorie zijn kernconcepten opgenomen als 'padafhankelijkheid' (veranderingen in eenzelfde lijn, dan wel blokkades) en 'punctuated equilibrium' (plotselinge eruptieve veranderingen die periodes van stabiliteit, evenwicht en uitblijvende veranderingen doorbreken waarna een nieuw evenwicht volgt).

Hun bronnen zijn drie case studies naar veranderingen in en rondom het Nederlandse ministerie van Landbouw, zoals behandeld in *'Laat duizend bloemen bloeien'* (2007). Zij komen met behulp van de drie case studies niet tot een empirische 'test' van de beschrijvende geldigheid van hun denkkader, maar slechts tot empirische illustraties, zoals ze zelf stellen (2011: 475). Wat levert hun analyse van het materiaal op?

- De *conceptualisering* vanuit het historisch institutionalisme (dat al aan de orde was om de ontwikkeling in specifieke landen te begijpen (zie Kickert, 2006a en 2006b, 2008) kon in de veranderprocessen op en rond het ministerie worden gebruikt. Vanuit het conceptueel kader bleek het mogelijk zicht te krijgen op kleine, langzame en graduele hervormingen. Deze benadering leverde een bijdrage aan de beschrijving, veel minder aan de verklaringen, aldus de beide auteurs (2011: 484).
- Dat veranderingen vanuit een *dichotomie* bekeken kunnen worden, blijkt een misverstand. Het is niet zo dat men moet denken aan hetzij het uitblijven van een hervorming of juist in een radicale shock. Dat is geen vruchtbare aanpak. Er is vaak sprake van meervoudige veranderingen, zeg maar van typen verandering: kleine of grote hervormingen, snel of langzaam te realiseren, abrupte of graduele veranderingen. Er komen combinaties voor. Vaak blijken veranderingen juist *'slow, small and gradual'*.

- Er is geen reden voor groot pessimisme over veranderingen want kleine veranderingen kunnen na zekere tijd *cumuleren* in een grote, ook al is het zo dat de grote zichtbare doorbraken uitblijven. Ook kleinere langzame veranderingen blijken hun betekenis te hebben. *'Revolutionary breakthroughs do indeed seldom occur, which is a comfort as revolutions mostly end up in a disaster'* (2011: 484). Bij het Nederlandse ministerie van Landbouw was sprake van lange periodes van non-actie, van passief reageren en defensief gedrag maar na een grote toename van druk kwam er wel beweging. Veel kleine veranderingen leidden samen, op den duur, toch tot een grote verandering, aldus de beide auteurs. De kleine veranderingen vormden samen met momenten van belangrijke doorbraken een versnelling, aldus Kickert & Van der Meer.
- Het blijkt zin te hebben om te kijken naar veranderingen in verschillende sectoren van een departement en op niveaus. Soms gebeuren er veranderingen aan de top die niet gevolgd worden door bewegingen elders en soms is juist de werkvloer aan het veranderen, tot verrassing van de ambtelijke top. Zorg dus bij de analyse van hervormingen dat de blik ruim gericht is.

Voorwaarden voor veranderen

Walter Kickert heeft ten behoeve van zijn afscheidscollege (2015) zijn eerdere bevindingen over de departementale hervormingen, die hier genoemd zijn, opnieuw gezien en opnieuw in een breder kader geplaatst. De vraag die hij zich in 2015 stelt, betreft:

Sluiten de veranderprocessen aan op de voorwaarden voor succesvolle veranderingen zoals die in de wetenschappelijk gerichte literatuur onder meer tot uiting komen in stappenplannen, die gevolgd zouden moeten worden?

Tot die voorwaarden behoren uitgaande van de literatuur (Kotter, Rainey, etc.) de volgende:

1. Er is een voedingsbodem nodig voor verandering. Die bestaat uit een enorm urgentiegevoel en interne steun.
2. Ontwikkel vervolgens een visie en strategisch plan: waar wil je uitkomen?
3. Communiceer het veranderplan en stimuleer medewerkers zich hiermee te engageren.
4. Steun van het topmanagement is nodig. Zorg voor een sturende coalitie.
5. Bouw externe steun op.
6. Zorg voor middelen om het plan uit te voeren.
7. Veranker de nieuwe aanpakken in de cultuur.
8. Volhard in de verandering en consolideer de beoogde voordelen.

En: past een dergelijk *sequentieel* ogend stappenplan in de publieke sector? Uit de genoemde departementale case studies komt volgens Kickert (2015) naar voren dat tal van voorwaarden voor hervormingen inderdaad van belang blijken maar *niet alle*. Affaires, incidenten en politiek opgelegde bezuinigingen zijn zeker van betekenis. Zij vergroten de urgentie. Communiceren gebeurt ook nagenoeg overal. De publieke sector zorgt echter ook voor eigenheid en afwijking van ervaringen in de private sector. Steun van *bewindslieden* blijkt bij elke hervormingspoging nodig. Trekken zij de vingers ervan af, dan zakt een hervorming in of wordt die afgeblazen.

Houden de voorwaarden voor verandering ook duidelijk verband met succes of falen van een hervorming? Kickert zegt er het volgende over.

1. Nergens wordt aan *al* de voorwaarden allemaal *tegelijk* voldaan. Soms begint een hervorming positief maar blijkt deze toch niet succesvol door notoire *verkokering*. Daar keert de eerder gememoreerde verkokering weer terug.
2. In twee gevallen was helemaal geen sprake van een visie en plan voor hervorming maar dat gegeven stond voortgang niet echt in de weg, temeer omdat de hervorming zich behoedzaam

en voorzichtig voltrok. Zoals gesteld, veranderingen zijn nogal eens klein, gaan traag en verlopen gradueel.

3. In twee gevallen werd een hervorming teruggedraaid door het *wegvallen van steun* van de minister.
4. De voorwaarden voor succesvolle verandering zoals we die in de literatuur terugvinden blijken dus *niet recht-toe-recht-aan toepasbaar* in de publieke sector.

In een artikel onder de titel *'Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments'*, uit 2014 dat is verschenen in *'American Review of Public Administration'* is Kickert puntig in zijn oordeel. 'The six case studies show that the conditions for succesful organizational change were not the major explanations for success and failure of change. Change management in this type of organizations is not simply a straightforward application of generic management science insights' (2014: 693). Het is bij overheidshervormingen blijkbaar niet zo dat het kennen van de voorwaarden voor verandering en het zien of ze allemaal aanwezig zijn er al toe leidt dat de verandering als vanzelf optreedt. Kickert c.s. werken dat nog eens uit in een literatuurstudie, die verscheen in *'Public Administration'* (2014).

Verzelfstandiging als subtype

Walter Kickert's verdiensten liggen volgens de jury zeker op het vlak van inzicht verschaffen over verzelfstandiging als subtype van hervormingen. Wat hij op dit vlak aan bijzonderheid te melden heeft, komt hier naar voren: de paradox. Hij spreekt daar in 1998 over in de studie *'Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten'*.

Kickert is in 1992 betrokken geweest bij een congres van de Vereniging voor Bestuurskunde hierover, komt in 1998 met de studie *'Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten'* en publiceert artikelen hierover, waaronder in 2001 een artikel in *'International Public Management Journal'*. Hij was een voorloper op het werk van Sandra van Thiel die in 2000 op *'Quangocratization'* zou promoveren en nadien nog veel over verzelfstandiging zou publiceren.

Het gaat bij verzelfstandiging vaak om wat Kickert noemt *management van 'emergente' en complexe verandering*, van al doende en zonder veel poeha veranderen.

Verzelfstandiging betekent dat een organisatiedeel van een overheidsorganisatie op afstand wordt gezet. Dat kan door middel van de vorming van een agentschap (interne verzelfstandiging) of een zelfstandig bestuursorgaan (externe verzelfstandiging). Gaat het om een externe verzelfstandiging tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), zoals het Kadaster of Staatsbosbeheer, dan gebeurt dat doorgaans op basis van een afzonderlijke wet. Die wet regelt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de zbo. Bij een zbo is die altijd ingeperkt; de zbo-wet zegt wat *resteert* aan ministeriële verantwoordelijkheid.

In geval van een zbo zullen afspraken gemaakt worden tussen moederdepartement en zbo. De sturingsrelatie kan betrekking hebben op gewenste prestatieomvang en – niveau, op de taakuitvoering en op de middelenverdeling en alle andere eisen uit de *'Code voor goed bestuur van overheidsorganisaties'*. De sturing leidt tot communicatie over en weer en tot verslaggeving van de kant van de zbo. Krijgt een zbo ruimte van een departement of wordt de zbo nog behandeld als een couveusekindje waar het departement goed voor moet zorgen? Directeuren van zbo's zijn wel betutteld. Zo zagen zij dat en zeiden ze dat. Ze werden aanvankelijk ook menigmaal 'ontboden' op het departement voor overleg. Walter Kickert zag dat. Hij gaf het verschijnsel een woord: *de verzelfstandigingsparadox*.

De veronderstelling dat een zbo werkelijk sturingsruimte krijgt na op afstand geplaatst te zijn, zoals de bedoeling is, komt niet overal uit. Het departement trekt juist de touwtjes aan (planning &

control), nu het expliciet moet nadenken over wat van de zbo verwacht wordt en welke middelen worden ingezet. Een omgekeerde sturingsrelatie treedt op van wat verwacht mocht worden. Dat is de paradox. Is die te begrijpen? Zeker. Wie gaat nadenken over iets dat tevoren nauwelijks werd overwogen, komt al gauw met doelen, prestatie-indicatoren en maatregelen.

Veranderingen op de langere termijn: doet de geschiedenis ertoe?

Van verzelfstandiging nu terug naar enkele thema's waarmee Kickert zich inliet en die zich leenden voor nadere bespiegelingen en artikelen in een buitenlands tijdschrift.

Walter Kickert was zijn hele loopbaan begaan met dynamiek maar is er in 2015 tijdens zijn afscheidscollege nog eens op terug gekomen. Hij heeft ook expliciet stilgestaan bij veranderingen door niet zozeer uit te gaan van de hervormingen zelf maar meer van staatsontwikkeling, dus de historische tradities van staat, politiek en bestuur. Hij stelde vragen als: Doen zich over een langere periode gezien continu overheidshervormingen voor (continuous change; planned change) of zijn veranderingen discontinu? In het laatste geval, is dan sprake van episoden of momenten van verandering waarbij korte perioden meer bevattelijk zijn voor veranderingen dan andere perioden (episodic change)? Of is er wat te zeggen voor een radicalere discontinue verandering waarbij zich door gebeurtenissen plotseling kansen op veranderingen voordoen, zoals na een bankencrisis of een andere – wel of niet financiële – crisis. Is verandering dan '*punctuated change*', plotselinge verandering? Speelt in deze wellicht historische institutionalisering een rol bij het tegenhouden of faciliteren van hervormingen? Deze vraag speelt een rol in het werk van Baumgartner & Jones ('The politics of attention').

De conclusie van Kickert is dat historisch institutionalisme ertoe doet, iets dat hij ook in 2011 als stelde. '*History matters*'. De geschiedenis van gestolde waarden, normen, wetten, regels en acties bepaalt mede wat in de toekomst wel of niet mogelijk is. Er is anders gesteld, veel *padafhankelijkheid*. Burgers en overheidsactoren blijven doen waarmee ze vertrouwd zijn. Ze bewandelen wegen die ze kennen en waar ze niet op kunnen keren. Dat geldt ook voor technologie.

De technologie van vandaag bepaalt in sterke mate waarvoor mensen ontvankelijk zijn in de toekomst. De range van beschikbare veranderopties is dus beperkt (tot '*emergent path*'). Dat maakt dan weer begrijpelijk dat op een bepaald moment het hardnekkige (legalistisch) denken in termen van politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid weer zo dominant wordt dat pogingen tot verzelfstandiging niet meer worden ondernomen of stranden. Een veranderaar kan te laat komen.

De conclusie luidt dat de kansen op hervormingen doorgaans klein zijn ('*incremental change*') en soms groter, zo dat van doorbraken sprake is. '*Events*' zijn dan doorslaggevend ('*punctuated change*'). In werkelijkheid is maar af en toe sprake van plotselinge momenten van schoksgewijs veranderen. De stappen die gezet kunnen worden, zijn – anders gesteld - doorgaans klein maar soms, plotseling, ineens veel groter. De veranderingen kunnen geremd worden door historische en maatschappelijke omstandigheden die samen komen in het concept '*padafhankelijkheid*'. Burgers, bestuurders en organisaties zitten – zo gezien - gevangen in hun eigen historische creaties. De omstandigheden zorgen ervoor dat in een bepaalde institutionele context ineens wat meer kan dan in een volledig andere. Wie wil veranderen, kan dus eerst iets doen aan gegroeide patronen door transformatie. Bestaande instituties worden gericht op nieuwe doelen en functies maar ze blijven voortbestaan. Een voorbeeld. Het ministerie van Landbouw en Visserij (L&V) werd daarna het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), vervolgens Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en daarna Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (E, L & I). Landbouw is blijkbaar nog steeds van belang maar visserij, natuurbeheer, voedselkwaliteit zijn opgegaan in een groter iets.

Onderzoek toont dat oude institutionele patronen in Zuid-Europese landen als Griekenland, Italië, Portugal en Spanje blijken niet eenvoudig veranderbaar te zijn. Wie in dergelijke landen expliciete

moderniseringspogingen in het openbaar bestuur nastreeft, kan die tradities niet negeren. Radicale hervormingen kunnen alleen optreden als gevolg van *grote exogene schokken* (zeggen zij de adepten van de punctuated equilibrium-theorie na; Kickert & Van der Meer, 2011). Maar dan nog blijken er voorbeelden van resistentie tegen verandering (in de vorm van padafhankelijk gedrag). Zo zetten corruptieschandalen in de jaren negentig politiek Italië niet zo op zijn kop dat hervormingen alom gewenst werden. Wie de betekenis ziet van historisch institutionalisme, zeg maar van hardnekkige tradities, die is tevreden met minder radicale en geleidelijke transformaties. Die veranderingen zijn meer graduueel in hun effecten (Kickert, 2011).

In een artikel met Van der Meer zegt Kickert (2011) het zo: De politiek-wetenschappelijke theorievorming over historisch institutionalisme leert ons dat overheidshervormingen Europees gezien over het algemeen *'small, slow & gradual'* zijn. De beide auteurs illustreren in hun artikel deze bevindingen overigens ook met case studies over en rond het Nederlandse ministerie van Landbouw. In het afscheidscollege (23 oktober 2015) zegt Kickert het nog eens zo: *'overheidshervormingen zijn meestal klein en voltrekken zich langzaam en geleidelijk'*.

Kickert heeft ook oog voor *sociologisch institutionalisme*, dus voor gedeelde regels, houdingen, opvattingen, gewoonten van sociale actoren in de samenleving? Inderdaad. De studie van Griekenland illustreert dit ten volle. Griekenland was een land waarin de religieuze leiders veel macht hadden, de kerk veel eigendommen bezat en bezit, maar een aantal belastingen niet betaalde; de kerk was een staat in de staat. Dit land had de statistieken niet op orde, beschikte over een slecht functionerend kadaster en een enorme tweede economie van zwart geld. Belastingontduiking was geen uitzondering. De implementatie van EU-regelgeving door de Griekse regering bleek decennia een enorm probleem. Jaren na toetreding van dit land tot de EU, in 1981, is daarom wel gezegd: *'De EU – de Europese Raad en de Europese Commissie - begrijpt Griekenland niet en de Grieken de EU niet'*. Rationaliteit en emotie over de EU komen in Griekenland niet samen.

Inzichten (IV): Nederland, Europa en de crisis

In 2008 voltrok zich in Nederland een financiële (banken)crisis, in 2009 een economische crisis en in 2010 een budgettaire crisis. In feite was sprake van een wereldwijde crisis. Kickert noemt het de drie fasen van de crisis. Wat heeft de Nederlandse overheid in die drie fasen gedaan en hoe zagen de politieke en ambtelijke besluitvormingsprocessen eruit? Kickert heeft op dit vlak een drielandenstudie verricht door een vergelijking te maken met Groot-Brittannië en Duitsland (Public Management Review, 2012). Deze studie was een studie die later is uitgebreid naar een groter project op basis van een EU-subsidie.

De onderzoeksvraag wat de verklaring is voor verschillende wijze waarop overheden hebben gereageerd, is onderzocht door de blik te richten op kenmerken van het politieke systeem (twee partijensysteem versus consensusgericht systeem), op politieke ideologie (verkiezingen), op het regeringssysteem (rol premier en kabinet), op het ambtelijk systeem (relatie politiek-ambtenaren; rol financiële deskundigen) en op begrotingsprocedures. De dataverzameling was gericht op gegevens van de centrale banken, planbureaus en hoge colleges van staat en op interviews met de hoofdrolspelers in de crisisbesluitvorming en insiders, waaronder topambtenaren.

Wat is het beeld voor Nederland? Tijdens de bankencrisis van 2008 was sterk sprake van gecentraliseerd crisismanagement. Het economisch herstelprogramma van 2009 was een aanvulling op het regeerakkoord. Het bezuinigingspakket van 2010 was vooral de uitkomst van coalitievorming (Bestuurskunde, 2012; Public Money & Management, 2012). Volgens de analyse van Kickert hebben er twee circuits bestaan: de politieke wereld en de financieel-economische waarin budgetdiscipline overheerste. In deze laatste werden financiële kaders en bezuinigingsbedragen vastgesteld dan wel voorgekookt. In het politieke circuit was sprake van beleidsinhoudelijke invulling binnen de kaders. De crisis lijkt daarmee invloed te hebben gehad op de verhouding tussen politieke en ambtelijke besluitvorming. De analyse voor Duitsland bevestigt dit. Ook hier tamelijk veel centralisme rondom

de Bundeskanzler (Public Money & Management, 2013). De analyse laat voor Groot-Brittannië een iets afwijkend beeld zien. De besluitvorming is nog centralistischer geweest dan in Nederland en Duitsland. Kickert: 'the centralized decision-making in the UK is remarkable' (Public Money & Management, May 2012: 176). De prime-minister bepaalt met een kleine groep financiële mensen en dat heet 'quite normal' in vergelijking met de op consensus gerichte politieke democratieën als de Nederlandse.

Wat was de response van andere Europese regeringen op de crisisjaren? Hoe zag de besluitvorming eruit? Hoe slaagden de regeringen erin vanuit economisch en politiek perspectief om te reageren? Wat voor effecten levert het regeringsbeleid op? Daarover meer in 'Europe Managing the Crisis' en 'Europa en de Crisis' (2012). In deze publicaties komen ook landen als Denemarken en België aan bod.

Kritisch

De jury heeft veel waardering voor het oeuvre van de prijswinnaar.

Kickert is bovendien een aardige collega geweest. Walter Kickert werd gewaardeerd door universitaire collega's in Nijmegen en Rotterdam. Victor Bekkers, in de Nijmeegse tijd van Kickert nog student die zijn colleges volgde, maar in 2015 hoogleraar bestuurskunde en vakgroepvoorzitter aan de EUR zegt het volgende: 'Ik heb altijd van je genoten, je verrassende vragen die me dwongen om het even van de andere kant te bekijken. Je was altijd een onafhankelijke geest, wars van gedoe en decorum, soms een beetje chaotisch en eigenwijs maar met het hart op de juiste plaats, vaak ook bezorgd. Gaat het nog een beetje? Vroeg je dan, het hoofd om de deur stekende. Dat ga ik missen'.

Is er nog iets dat de jury gemist heeft in het werk van de prijswinnaar of wat de jury onderbelicht acht? De volgende onderwerpen komen aan bod:

1. Is het werk van Kickert (volledig) bekend geworden bij het Nederlandse publiek van bestuurskundigen of niet?
2. Heeft de auteur nog kansen laten liggen om iets uit zijn oeuvre goed te laten landen bij 'practitioners' of niet?
3. Heeft de auteur ook inzichten verworven in de meest recente hervormingen op het vlak van organisatie en management van de rijksdienst of niet?
4. Is de auteur cynisch geworden naar aanleiding van management of change of niet?
5. Was er niet het gevaar van identiteitsverlies bij de auteur?
6. Wat Walter Kickert niet was?

Ad 1: Bekendheid bij het Nederlandse publiek?

Ten eerste, is er de vraag of in het hedendaagse publiceren bij Nederlanders *bekend* is wat een auteur, in dit geval Walter Kickert, zoal gepubliceerd heeft? Het antwoord moet volgens de jury luiden dat de auteur zich in een *overgangsfase* van de internationaliserende bestuurskunde bevond en bevindt.

Veel auteurs willen tegenwoordig vooral (maar niet uitsluitend) internationaal publiceren omdat ze daarop gewaardeerd worden in het personeelsbeleid en ze tevens het vakgebied zo vooruit kunnen brengen. Kickert heeft met dit soort loopbaanoverwegingen niet van doen gehad. Zijn eerste artikelen publiceerde hij eind jaren zeventig direct al in het Engels evenals het beroemde boek over 'fuzzy sets'. Maar hij bleef daarna ook *het Nederlandse publiek bedienen*. Hij diende papers in voor

congressen, hield links en rechts inleidingen, gaf gastcolleges, en publiceerde in tal van vakbladen, zoals de tijdschriften *Bestuur*; *Openbaar Bestuur*; *Bestuurskunde*; en *Bestuurswetenschappen*.

Kickert heeft veel gedaan om verschillende publieken te bedienen, wat door de jury positief gewaardeerd is.

Maar aan wat verscheen na 2005 – zie de (niet volledige) literatuurlijst - is te zien dat veruit de meeste leden van de Vereniging voor Bestuurskunde hem (en tal van andere vakgenoten) daarna niet meer konden volgen. Dat is niet een verwijt aan wie dan ook maar slechts een constatering. Veel Engelstalige artikelen zijn onbekend gebleven als men geen student was van Kickert, geen abonnement had op tal van Engelstalige tijdschriften op het gebied van Public Administration en/of de eigen werkgever geen toegang gaf tot online versies van dergelijke tijdschriften. Wie wel toegang hadden waren de universitaire vakgenoten. Nogmaals dit valt Kickert niet aan te rekenen.

Of er dan een gemis ontstaan is bij in Nederland werkzame ambtenaren en bestuurders ten aanzien van de door Kickert verworven en gerapporteerde inzichten? Inderdaad. Het beste vergelijkende artikel over organisatie- en managementhervormingen in de vier landen uit Zuid-Europa verscheen namelijk in '*Public Administration*' (Kickert, 2011) en een ander artikel in de bundel '*New Public Management in Europe*' (2007). Een Nederlandse versie is van beide niet verschenen, ongetwijfeld ook mede als gevolg van verschraling in het aanbod van tijdschriften op het vlak van de studie van het openbaar bestuur (zo verdwenen de tijdschriften *Beleidsanalyse* en *Beleidswetenschap*).

De jury constateert het vorenstaande slechts.

Ad 2: Kansen laten liggen? Is hij netwerkmanagement blijven bepleiten?

De jury heeft gekeken naar het totale oeuvre. Wat valt dan nog meer op?

De jury had zich kunnen voorstellen dat de prijswinnaar *met nog meer kracht* het empirisch te funderen standpunt verdedigd zou hebben uit de leer van netwerkmanagement (waarmee hij zo vertrouwd is) dat voor 'wicked problems', waarbij de rijksoverheid niet alle doorzettingsmacht heeft en de macht moet delen met andere actoren, nadrukkelijk moet leiden tot *afscheid nemen van hiërarchische reflex* in de vorm van roepen om het primaat in de politiek, om kernministers of een versterkte positie van de minister-president. *Bij wicked problems past geen hiërarchische reflex in de vorm van top-down aansturing* maar juist interactief (interorganisationeel) procesmanagement.

Dat is overigens inmiddels wel doorgedrongen tot degenen die de stijging van de ziekenhuiskosten willen beteugelen. Regeerakkoorden helpen hierbij niet, alleen het verzoenen van partijen als zorgverzekeraars, ziekenhuisdirecties, patiëntenorganisaties en het ministerie, zoals ook in een apart akkoord gebeurd is.

Dat Kickert dit uiteraard wel zag (Bestuurswetenschappen, 2005, nr. 4: 336) maar niet voortdurend is blijven wijzen op het belang van 'governance' voor het omgaan met weerbarstige controverses in een afhankelijkheidscontext heeft te maken met de gewoonte van Walter hier slechts een paar keer op te wijzen. Daar volstaat hij mee. Dan is iets voor hem basiskennis geworden.

Ad 3: Zicht op meest recente managementhervormingen

De jury plaatst nog een derde kanttekening. Ze meent dat de auteur een hervormingspoging niet scherp gezien heeft. Programmamanagement met een programmaminister voor het omgaan met vraagstukken die dwars door de departementen sneden, zoals energietransitie, bleek onder het kabinet-Balkenende IV wel degelijk een succes. Onder meer doordat de programmamanagers goede

antwoorden hadden bedacht op de dreigende strijd tussen departementen en omdat programmaministers het politiek primaat door middel van sturing inhoud gaven.¹¹

Een nuancering is dat Kickert in zijn afscheidscollege overigens wel wees op een onderzoek van Van der Steen en Van Twist¹² over zestig jaar overheidshervormingen. Daarin zijn wel enkele recentere vernieuwingspogingen opgenomen, waaronder programmasturing.

Ad 4: Werd de auteur cynisch of niet?

Is Kickert door de comparatieve studies nu een cynicus geworden over de Nederlandse overheid? Sommige studenten liepen met hem weg maar anderen waren wel die mening wel toegedaan. Ze wilden van hem oplossingen horen.¹³

De jury meent dat het met het cynisme wel meeviel. Hij schrijft in 1993 in een beschouwing over NPM: 'De publieke taak van de overheid verdient hoge achting. De overheid is nodig, is nuttig, is goed en de Nederlandse overheid functioneert alleszins redelijk, zeker vergeleken met andere' (1993: 19).

Die mening heeft hij enkele decennia later nog steeds. Dat wil niet zeggen dat er niet ook een andere kant is. De Nederlandse overheid is groot, duur, log, verspilt, ruimt de rommelzolder niet overal tijd op, het vertrouwen in traditionele instituties (politie, rechters, politici) nam af. Er ontstaan crises, affaires en incidenten. Er komen integriteitsvraagstukken aan het licht. De roep weerklonk om een kleinere overheid, een goedkopere overheid, een rechtmatiger en effectievere overheid (Algemene Rekenkamer), een flexibelere overheid, een meer democratische overheid, betere wetgeving, betere 'checks and balances' (meer tegenspraak). Met diverse beginselen uit de '*Code voor goed openbaar bestuur*', zoals rechtstatelijkheid en responsiviteit, kan het beter. De hoge colleges van staat geven regelmatig aan waar het beter kan of moet. Wat voegt Kickert (1993) toe?

Dat netwerkmanagement bij 'wicked problems' (duivelse problemen) onvermijdelijk is. Dat sturen op afstand door middel van verzelfstandiging zinvol kan zijn, maar ook kan leiden tot toenemende regelgeving en centralisme van het kerndepartement en dus in zijn tegendeel kan gaan verkeren. Dat New Public Management in de vorm van prestatiemeting en marktwerking in bepaalde sectoren vernieuwend kon werken maar links en rechts ook doorgeslagen is en dat er dus geen rem bestaat op dwaasheid of collectief plaats nemen in een geestelijke gevangenis. Dat hervormingen moeizaam van de grond komen en meestal klein zijn en langzaam en gradueel maar dat schokkende gebeurtenissen ook een doorbraak kunnen bieden. Ook in latere beschouwing (bijv. Kickert, 2011, 2014) heeft hij oog voor tal van aspecten van managementhervormingen en de doorwerking daarvan.

Ad 5: Identiteitsverlies?

Hoe staat het ervoor met de identiteit van Kickert? Walter Kickert is opgeleid als natuurkundige, schreef een boek dat in kringen van wiskundigen veel geciteerd werd, ging werken bij de organisatiekundigen van de TUE (toen viel ook het woord 'bedrijfskunde') en maakte eerst daarna de sprong naar de bestuurskunde, die (destijds aan de KUN) was ingebed in de politicologie? Na zijn werk aan de KUN werd hij ambtenaar bij het ministerie van Onderwijs. Was er dan niet het gevaar van *identiteitsverlies* voor de auteur: was hij een in de bestuurskunde verdwaalde natuurkundige, was hij een bedrijfskundige, werd hij een echte bestuurskundige? Wie was hij eigenlijk?

¹¹ Deze studie werd verricht in opdracht van de SG Rijksdienst Roel Bekker. Zie Korsten, A., C. Breed en P. de Jong (2010), *Regeren met programma's*, Den Haag: Boom Lemma.

¹² Steen, M. van der, en M. van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur – Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, NSOB, Den Haag, 2010.

¹³ Mededeling van vakgroepvoorzitter prof. Victor Bekkers tijdens een speech op 23 okt. 2015 ter gelegenheid van het afscheid van Kickert aan de EUR.

De jury meent dat Kickert de drie vormende invloeden uit de natuurkunde, bedrijfskunde en bestuurskunde juist *vaardig geïntegreerd* heeft in zijn analyses van overheidshervormingen. Dat is een pre. Dat uitte zich in onderzoek en publicaties. We menen dat Kickert *niet verdwaald is*. Hij heeft een eigen identiteit opgebouwd (empiricus, comparativist) door zich te concentreren op het functioneren van de rijksdienst, op vernieuwings-voorstellen en op hervormingen in organisatie en management.

De oratie is een uiting van 'verwerking' van de 'roots' in de bestuurskunde. De oratie uit 1991 handelde over complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Daarin zien we systeemtheorie en chaostheorie terugkeren. Onder invloed van de natuurkunde en bedrijfskunde is Kickert er al snel achter dat een overheidsorganisatie geen monoliet is en dat sturing door hiërarchie bij tal van vraagstukken geen geschikte sturingsaanpak is.

Een tweede uiting van zinnige benutting van de natuurkunde is dat Kickert bij het begrijpen van het wel of niet overgaan tot hervorming zich ontvankelijk kan tonen voor de punctuated equilibrium-theorie.

Maar was Kickert dan wel genoeg op de hoogte van de bestuurskunde? Hij is overzichten gaan maken van de bestuurskunde, zowel in Nederland als in Europese landen en de V.S.. Dat leidde tot artikelen en onder meer het boek *'The Study of Public Management in Europe and the US'*. Kickert heeft overzicht gekregen van het vakgebied maar dat niet alleen. Hij heeft de Nederlandse bestuurskunde internationaal mee op de kaart gezet. Hij behoorde tot de *frontrunners* die dit gedaan hebben. Ook dat is een verdienste.

Conclusie: Kickert is niet gaan verdwalen in de natuur-, bedrijfs- of bestuurskunde. Hij heeft excellente kwaliteiten getoond door zich in verschillende wetenschapsgebieden te begeven en disciplines te combineren. Hij was een wetenschapper op een kruispunt van disciplinaire wegen.

Ad 6: Wat Kickert wel en niet was?

De auteur Kickert is sterk in het ontwikkelen van een deductief betoog, een redenerende beschouwing. Hij verenigt deductie en inductie want hij zal altijd oog hebben voor de empirie. Maar met 'big data' heeft hij naar eigen zeggen niets. Empirie betekent bij hem doorgaans het verrichten van een case study of van een vergelijkende case study-aanpak. De werkelijkheid doet ertoe.

Is hij iemand van de verbeeldingskracht? Hij heeft geen concept ontworpen, geen nieuw hervormingsideaal geformuleerd, hoewel hij veel ophad met sturen op afstand en incentivesturing. Met sturing op afstand is hij constructief aan de slag gegaan. Hij heeft anderen ook door artikelen, bij voorbeeld over het werk van de commissie-Vonhoff, wel vaak op een ander been gezet.

Hij heeft anno 2014 nog steeds flexibiliteit. Hij kon aan het eind van zijn loopbaan nog de moed opbrengen om bij te dragen aan een verdere ontwikkeling van een onderzoeksrichting ('management change'). De jury refereert in dit verband aan een door een auteurscollectief opgezette literatuurstudie over *'The management of change in public organizations'* (gepubliceerd in Public Administration, 2014).

Slot

Toen Walter Kickert zijn oratie hield bij de aanvaarding van een leerstoel aan de Erasmus universiteit had hij een tamelijk hoge pet op van de bestuurskunde (1991: 8). Hij achtte de bestuurskunde volwassen, vond dat Nederlandse bestuurskunde niet onder hoefde te doen voor die uit de V.S. en wilde graag werken in zo'n studiegebied. Hij wenste niet mee te doen met gezangen waarin nog gesproken werd van de prefase voor volwassenheid. Immers, wie wil in zo'n gebied dan werkzaam zijn; hij niet. Dat de bestuurskunde zelfbewust op de trom mocht slaan, heeft hij later niet

tegensproken. Hij is zelfs een *internationaal ambassadeur* geworden van de Nederlandse bestuurskunde.

Walter Kickert is in de periode na 1980 een van de toonaangevendste wetenschappers op het terrein van de bestuurskunde in Nederland geweest, en na 1990 ook in de Europese bestuurskunde en daarbuiten. Hij heeft door publicaties een belangrijke rol gespeeld in het bieden van *inzicht in verbindingen* tussen politiek, bestuur en ambtelijk management. Op theoretisch niveau heeft dat geleid tot tal van fundamentele, grensverleggende publicaties over beleidsnetwerken in relatie tot publiek management, kortweg *netwerkmanagement* te noemen. In het bijzonder is te noemen de al in de jaren negentig bij uitgeverij SAGE verschenen publicatie *'Managing Complex Networks'*, die internationaal tot vele citaties leidde. Later is de auteur zich echt gaan richten op door NPM geïnspireerde hervormingen in organisatie en management, zoals in departementen. Denk ook aan beschouwingen over sturen op afstand in de sector van het hoger onderwijs en aan verzelfstandiging van uitvoerende diensten.

Tot de beschouwingen over hervormingen behoorden *landenstudies* en *vergelijkende landenstudies*. Met die analyses van departementale, provinciale en lokale hervormingen heeft hij niet alleen praktijkmensen een spiegel voorgehouden maar zeker ook een bijdrage geleverd aan de geschiedenis van het openbaar bestuur, met name aan de geschiedenis van de rijksdienst.

Kickert heeft inventarisaties van hervormingen verricht, maar is vooral op rijksniveau zelf informatie gaan verzamelen. Boeken als *'Verhalen van verandering'* en *'Laat duizend bloemen bloeien'* getuigen daarvan.

Dat zijn academische prestaties waardering verdienen, is eerder al gebleken uit de toekenning in 2012 (in Rome) van de Routledge Prize of Outstanding Contribution to Public Management Research.

Naast het wetenschappelijk werk heeft hij uitgebreide ervaring opgedaan aan *het werven en uitvoeren* van contractresearch en consultancy-opdrachten voor tal van ministeries en andere overheidsorganisaties. Met zijn onderzoek en ook zijn commentaren heeft hij de interactie tussen wetenschap en praktijk zeker volop bevorderd.

Wat kan iemand uit de praktijk van een overheidsorganisatie nou opsteken van het werk van Walter Kickert?

Neem de reorganisaties. Van geen van de geanalyseerde reorganisaties bij een overheid (departementen, provincie) kan Kickert (2002, 2009) zeggen of het een succes was en of succes ook maar enigszins in het zicht kwam. Natuurlijk resulteerden er wel bezuinigingen maar die laten we even buiten beschouwing. Wat zijn de contra-argumenten die de jury oppikt uit de analyses?

1. Een belangrijk geluid tegen de reorganisaties houdt in dat tal van reorganisaties omstreden waren in de ogen van werknemers, ook als zij geen slachtoffer waren van de reorganisatie. 'Omstreden' betekent dat men niet overtuigd was dat de doelstellingen achter de reorganisatie bereikt zouden worden. En ook niet overtuigd de organisatie beter ging functioneren na de reorganisatie.
2. En de verkokering, vaak een van de aanleidingen voor een reorganisatie, werd door een reorganisatie ook niet effectief bestreden. Representanten van diensten gingen niet fors met elkaar in debat en werkten ook bij het ontwerpen van beleid niet voldoende samen. Verkokering pakt volgens reorganisatiedocumenten daarom slecht uit. Het koker-denken duidt op een gebrek aan integraliteit.

3. Die verkokering werd departementaal bestreden met de instelling van een bestuursdienst maar die diensten zijn over het algemeen weer afgeschaft. Er heerste tussen topambtenaren teveel non-interventie: als jij je niet bemoeit met mijn dienst of werk, blijf ik van jouw werk af. Leven en laten leven, dus. Kickert stelde vast dat na de reorganisaties vaak nog steeds sprake was van verkokering. Verkokering moet dus anders bestreden worden, bij voorbeeld door een projectteam aan te stellen en te zorgen voor politiek-bestuurlijke aansturing daarvan. Of door programmamanagement.

Een les van deze analyses: denk goed na alvorens te beginnen aan een reorganisatie. Zie ervan af als er geen goede redenen voor zijn. Voor het functioneren van een organisatie is niet alleen de structuur van de organisatie van belang maar ook de cultuur, leiderschap, adequate bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen, het organiseren van projecten en programma's.

Ook de analyses van verzelfstandigingen bevatten aanwijzingen over hoe in de praktijk aan te kijken tegen sturen op afstand.

De jury heeft vastgesteld dat het oeuvre van Walter Kickert volop positief voldoet aan criteria als de bekendheid van het oeuvre in Nederland en elders, de omvang van het oeuvre, de kwaliteit, relevantie en originaliteit en de interactie tussen wetenschap en praktijk. Walter Kickert springt er positief uit. Hij heeft een substantieel oeuvre tot stand gebracht. De jury is dan ook trots dat ze de Van de Spiegelprijs in 2016 aan deze eminente onderzoeker en auteur kan toekennen.

Selectie van publicaties

Kickert, W. (2015) *Reflecties over overheidshervormingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit, afscheidscollege 23 oktober.

Kickert, W. & Randma-Liiv, T. (2015) *Europe Managing the Crisis. The Politics of Fiscal Consolidation*, London: Routledge.

Kickert, W with Kuipers, B.S., Higgs, M., Tummers, L., Grandia, J. & Van der Voet, J. (2014). Managing change in public organizations: A review of the literature between 2000-2010. *Public Administration*, 92 (1): 1-20.

Kickert, W. (2014) Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments, *American Review of Public Administration*, 44 (6): 693-717.

Kickert, W. (2014) Fiscal squeeze in Dutch Municipalities in the 1980s: Cutback Measures and Public Management Reforms, *Proceedings of the British Academy* (197): 115-137.

Kickert, W. & T. Randma-Liiv (2014) Een vergelijkend onderzoek hoe veertien Europese overheden omgingen met de begrotingscrisis, *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*: 69-84.

Kickert, W. & Randma-Liiv, T. & R. Savi (2013) *Cutback Decision-Making in Europe: A Comparative Analysis*, 7th ECPR General conference Panel 341, Bordeaux 4-7 september.

Kickert, W. (2012) *Europa en de crisis*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Kickert, W. (2012) Hoe de Nederlandse overheid omging met de crisis, *Bestuurskunde* 21 (2): 50-60.

Kickert, W. (2012) State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and The Netherlands, *Public Management Review*, 14 (3): 299-309.

Kickert, W. & F.B. van der Meer (2011) Small, Slow and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach Us? *International Journal of Public Administration*, 34: 475-485.

- Kickert, W. (2011) Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain, Common characteristics of context, administrations and reforms, *Public Administration*, 89 (3): 801-818. (editor special issue 'administrative reform in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal and Spain compared')
- Kickert, W. (2011). Chapter, in Araujo, F. (ed) *Portuguese Handbook of Public Administration*, University of Minho.
- Kickert, W. (2010) Managing emergent and complex change: the case of Dutch agencification, *International Review of Administrative Sciences*, 76 (3): 489-516.
- Kickert, W. met A. Ringeling (2010) Een hiërarchisch openbaar bestuur, in: H. Aardema e.a. *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag: Boom Lemma, 77-90.
- Kickert, W. & F.B. van der Meer (2009) *Reorganisatie van de provincie Noord-Holland van 2003 tot 2006*, Den Haag: Reed Business.
- Kickert, W. (ed) (2009) *The Study of Public Management in Europe and the US - A Competitive Analysis of National Distinctiveness*, London: Routledge.
- Kickert, W. (2008) The Study of Public Management in Europe and the United States, *Der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1 (1): 221-235.
- Kickert, W. (2008) Overheidshervormingen in Griekenland, *Bestuurswetenschappen* 62 (2): 53-82.
- Kickert, W. & C. Reichard (2008) PhD Education in Public Administration and Management, in Jenei, G. & Mike Karoly (eds) *Public Administration and Public Policy Degree Programs in Europe: the Road from Bologna*, Bratislava: NISPAcee.
- Kickert, W. (2007c) *Laat duizend bloemen bloeien - Hoe het ministerie van LNV omgaat met externe veranderingen*, Den Haag: Reed Business.
- Kickert, W.J.M. met Cachet, A. & Meer, F.B.L. van der (2007) *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde*, Delft: Eburon (liber amicorum voor A. Ringeling).
- Kickert, W. (2007b) Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain, in Pollitt, C. et al (eds) *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Houndmills: Palgrave: 26-51.
- Kickert, W. (2007a) Distinctive Characteristics of State and Administrative Reform in Southern Europe, in H. Hill (ed) *Modernizing Government in Europe*, Baden-Baden: Nomos Verlag: 191-212.
- Kickert, W. with Th.Toonen (2006) Public Administration in the Netherlands: Expansion, Diversification and Consolidation, *Public Administration* 84 (4): 969-987.
- Kickert, W. with R. Stillman II (2006) The Future of European Public Administration Sciences, Part IV: Portugal, *Public Administration* 84 (2): 387-389.
- Kickert, W. (2006a) Overheidshervormingen in Spanje, *Bestuurswetenschappen* 60 (2): 113-135.
- Kickert, W. (2006b) Overheidshervormingen in Portugal, *Bestuurswetenschappen* 60 (5): 369-397.
- Kickert, W. (2005) Distinctiveness in the study of public management in Europe: a historical-institutional analysis of France, Germany and Italy, *Public Management Review*, 7 (4): 537-563.
- Kickert, W. (2005) Overheidshervormingen in Italië, *Bestuurswetenschappen*, 59 (2): 105-120.
- Kickert, W. (2005) Overheidshervormingen in het verleden, *Bestuurswetenschappen*, 59 (4): 326-350.

- Kickert, W. (2005) *Overheidshervormingen. Lessen uit het verleden*. Studie in opdracht van het ministerie van BZK - programma 'Andere overheid', Den Haag, januari.
- Kickert, W. (2005) Traditions of Public Governance: the Forgotten Context for Innovation, in Veenswijk, M. (ed) *Organizing Innovation – New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*, Amsterdam: IOS Press.
- Kickert, W. (2005) Civil Service Reforms in the Past, in Jann, W, M. Röber & H. Wollmann (eds) *Public Management- Grundlagen, Wirkung und Kritik*, Berlin (Festschrift für Christoph Reichard).
- Kickert, W. (2004) *The History of Governance in The Netherlands. Continuity and Exceptions*, Amsterdam: Elsevier.
- Kickert, W. with R. Stillman II (2004) The Future of European Public Administration Sciences, Part I: Denmark, *Public Administration* 82 (1): 123-124.
- Kickert, W. with R. Stillman II (2004) The Future of European Public Administration Sciences, Part II: Norway, *Public Administration* 82 (3): 677-678.
- Kickert, W. (2004) Reorganisations at the Ministry of Justice - Agriculture, Nature and Fishery – Public Health, Welfare and Sport, in Benz, A. et al (Hrsg) *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung*, Berlin: Duncker und Humblot: 557-571 (Festschrift für Klaus König).
- Kickert, W. (2003) Beneath consensual corporatism: traditions of governance in The Netherlands, *Public Administration*, 81 (1): 119-140.
- Kickert, W. (2003) Beyond Public Management: Shifting Frames of Reference in Administrative Reforms in The Netherlands, *Public Management Review* 5 (3): 377-399.
- Kickert, W. (2003) Reorganisaties op drie ministeries, in Dijkstra, G., F. van der Meer en M. Rutgers (red) *Het belang van de publieke zaak. Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur*, Delft: Eburon: 161-183.
- Kickert, W. (2002) Public Governance in Small European States, *International Journal of Public Administration*, 25 (12): 1471-1491.
- Kickert, W. i.s.m. F.B. van der Meer (2002) *Verhalen van verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Kickert, W. (2001) Public management of hybrid organizations: Governance of quasi-autonomous quangos, *International Public Management Journal*, 4: 135-150.
- Kickert, W. (2000) *Public Management Reforms in The Netherlands*, Delft: Eburon.
- Kickert, W.J.M. & J. Hakvoort (2000) Public governance in Europe: a historical-institutional tour d'horizon, in O. van Heffen et al. (eds) *Governance in Modern Society*, Dordrecht: Kluwer: 223-255.
- Kickert, W. (2000) Questions about New Public Management: why what and beyond. A brief tour d'horizon, in P. Knoepfel, P. & W. Linder (eds), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, Basel: Helbing & Lichtengahn: 249-267.
- Kickert, W. & R. Stillman (eds) (1999) *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W. (1999) New public management in Zwitserland, *Bestuurswetenschappen* (5): 392-415.
- Kickert, W. m.m.v. anderen (1998) *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen: Samsom.

- Kickert, W. (1997a) Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American managerialism, *Public Administration*, 75 (4): 731-752.
- Kickert, W. (1997c) Public Management in the United States and Europe, in: Kickert, W. (ed) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W. (ed) (1997b) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W., Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (eds) (1997) *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Kickert, W., R. Stillman et al. (1996) Changing European States; Changing Public Administration, *Public Administration Review*, 56 (1): 65-105.
- Kickert, W. (1996) Administrative reforms and public sector governance in The Netherlands, in: Reichard, C. & H. Wollmann (Hrsg) *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub*, Berlin: Birkhauser Verlag: 320-350.
- Kickert, W. (1996) Voortschrijdend inzicht rond verzelfstandiging, *Openbaar Bestuur*, 6 (4): 15-17.
- Kickert, W. (1996) Beleids- en bestuurswetenschappen in Nederland - Ontstaan, ontwikkeling en stand van zaken, *Bestuurswetenschappen*, 50 (1): 34-61.
- Kickert, W. (1996) Bestuurskunde in de Verenigde Staten – Ontwikkelingen in historisch-maatschappelijke context, *Bestuurskunde*: 122-135.
- Kickert, W. (1996) Expansion and Diversification of Public Administration in the Post-War Welfare State: the Case of The Netherlands, *Public Administration Review*, 56 (1): 88-94.
- Kickert, W. met F. Verhaak (1995) Autonomising executive tasks in Dutch central government, *International Review of Administrative Sciences*, 61 (4): 531-549.
- Kickert, W.J.M. (1995) Steering at a Distance: a New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education, *Governance*, 9 (1): 135-158.
- Kickert, W. (1995) Reformes administrative et gestion publique aux Pays-Bas, in: *Revue française d'administration publique*: 401-412.
- Kickert, W. & F. van Vught (eds) (1995) *Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands*, Londen: Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf.
- Kickert, W. met M. Noordegraaf en anderen (red) (1995) *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Muiden: Coutinho.
- Kickert, W. met M. van Twist (1995) Verzelfstandiging, kerndepartementen en overheidssturing, in Jong, P. de, A. Korsten, A. Modderkolk en I. Pröpper (red) *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Congrespublicatie VB 1994, Den Haag: Vuga, 71-83.
- Kickert, W. (1994) 'Le Cabinet Ministeriel' in Frankrijk, *Bestuurswetenschappen* 48 (1): 6-24.
- Kickert, W. met J. Koppenjan en H. de Bruijn (red) (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag: Vuga.
- Kickert, W. (red) (1993) *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen: Samsom.
- Kickert, W., met Mol, N. en A. Sorber (red) *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Congrespublicatie 1992, Den Haag: Vuga.
- Kickert, W. (1993) Bestuurlijke vernieuwing, *Acta Politica*, 28 (3): 273-294.

- Kickert, W. (1993) Scheiding tussen beleid en uitvoering bij de Deense rijksoverheid, *Bestuurskunde* (7): 330-340.
- Kickert, W. (1993) Nieuw publiek management: ideologische mode of zinvolle trends?, *Openbaar Bestuur* 3 (12): 19-27.
- Kickert, W. (1993) Autopoiesis and the science of (public) administration, *Organization Studies*, 14 (2): 261-278.
- Kickert, W. (1991) *Compexiteit, zelfsturing en dynamiek – Over management van complexe netwerken bij de overhead*, Alphen: Samsom (oratie).
- Kickert, W. (1991) Meer aandacht voor management. Verzelfstandiging van uitvoerende overheidsdiensten hier en overzee, *Openbaar Bestuur* 1 (4): 6-13.
- Kickert, W. (1991) Verzelfstandiging bij de rijksoverheid, *Bestuurswetenschappen* 45 (6).
- Kickert, W. met R.J. in 't Veld (red.) (1989) *Voorbij de grenzen aan sturing*, Den Haag: Vuga.
- Kickert, W. (1988) Een drieluik over organisaties: process, structure en macht – Het werk van Henry Mintzberg, in Korsten, A. en Th. Toonen (red) *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en Kernthema's*, Leiden: Stenfert Kroese: 255-270.
- Kickert, W. (1988) Empirische besluitvormingstheorie – Het werk van Herbert Simon, in Korsten, A. en Th. Toonen (red) *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en Kernthema's*, Leiden: Stenfert Kroese: 71-85.
- Kickert, W. (1988) Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel, *Beleidswetenschap* 2 (3): 280-289.
- Kickert, W. (1988) Geen afstandsbesturing maar zelfsturing, *Intermediair* 24 (22): 63-67.
- Kickert, W. (1987) Netwerkanalyse van afstandelijk overheidsbestuur – De grote sprong voorwaarts in het HBO, *Universiteit en Hogeschool*, 33 (4): 158-172.
- Kickert, W. (1986) Grenzen van overheidsbesturing, in Frissen, P. (red) *De universiteit een adequate onderwijsorganisatie?*, Utrecht: Het Spectrum.
- Kickert, W. (1986) Afstandelijke besturing van het WO, *Universiteit en Hogeschool* 32 (4): 185-196.
- Kickert, W. (1986) Het schip van staat, *Intermediair* 22 (17): 33-37.
- Kickert, W. (1986) *Overheidsplanning – Theorieën, technieken en beperkingen*, Assen: Van Gorcum.
- Kickert, W. & I. Snellen (1986) De paraaf in de ambtelijke cultuur, *Bestuurswetenschappen*, 40 (4): 257-271.
- Kickert, W. (1986) Schriftelijke aandacht voor organisatie rijksdienst, *Bestuur* 5 (8): 248-253.
- Kickert, W. met H. Aquina en A. Korsten (1985, 1989) *Planning binnen perken – Nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur*, Zeist: Kerckebosch.
- Kickert, W. (1985) Quo vadis hoger onderwijs, *Bestuur* 4 (4): 14-25.
- Kickert, W. (1985) Onderzoek in het hoger beroepsonderwijs, *Tijdschrift Hoger Onderwijs*, 3 (3): 79-92.
- Kickert, W. (1984) Van evenwicht naar overwicht, *Universiteit en Hogeschool* 30 (5): 247-257.
- Kickert, W. met N. Baakman et al (1984) *Bezuinigen en heroverwegen*, Amsterdam: KOBRA.

- Kickert, W. met F. van Vught (1984) Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing, in Bekke, A. en U. Rosenthal (red) *Netwerken rond het openbaar bestuur*, Alphen: Samsom: 213-229.
- Kickert, W. met R. Mastik, J. van Harten, G. Sporre en R. in 't Veld (1983) *Planning over meer bestuurslagen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Kickert, W. (1983) Planning als onderneming een geslaagde onderneming?, *Bestuurswetenschappen* 37 (7): 458-469.
- Kickert, W. (1983) Het dieet voor afslankende universiteiten, *Universiteit en Hogeschool* 29 (6): 277-289.
- Kickert, W. (1983) Research models underlying situational dependency, *Organization Studies* 4 (1): 55-72.
- Kickert W. met Th. Camps en A. Korsten (1982), Horizonwetgeving, *Bestuur* 1 (4): 10-14; en 1 (5): 16-20).
- Kickert, W. (1982) Het toverwoord flexibiliteit, *Bestuurswetenschappen* 36 (7): 476-493.
- Kickert, W. (1982) Mingroei, beleid en politiek, *Bestuur* (3): 10-17.
- Kickert, W. met R. in 't Veld (1981) Rijksdienst: een of duizend bloemen, *Bestuurswetenschappen* 35 (6): 400-411.
- Kickert, W. met Th. Camps (1981) De verzorgingsstaat in beweeglijk perspectief: een reactie, in Veld, R. in 't (red) *Spanningsvelden rondom de bestuurder*, Congrespublicatie VB 1980, Den Haag: Vuga, 25-40.
- Kickert, W., met A. Korsten e.a. (1981) *Beleidsevaluatie, een verkenning*, Rapport voor het ministerie van O&W Nijmegen: vakgroep Bestuurskunde.
- Kickert, W. (1980) Chaos en besturen, *Bestuurswetenschappen* 34 (1): 11-43.
- Kickert, W. (1979) Rationaliteit en structuur van organisatorische besluitvorming, *Bestuurswetenschappen* 33 (1): 21-31.
- Kickert, W. (1979) *Organisation of decision-making - A Systems theoretical approach*, Amsterdam: North-Holland (diss TUE).
- Kickert, W. (1979) Towards an analysis of linguistic modelling, *Fuzzy Sets and Systems* 2 (4): 293-309.
- Kickert, W. (1978) *Fuzzy Theories on Decision making: a Critical Review*, Boston: Kluwer.

Honours and awards

2012 - IRSPM Routledge Prize for Outstanding Contribution to Public Management Research.