

Voorwoord

Het kabinet heeft in 2001 de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd te adviseren over 'besturingsparadigma's'. De achtergrond van die vraag was dat ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen de overheid noopten tot een herpositionering.

Aan die herpositionering heeft de Raad al eerder aandacht besteed, onder meer in het advies Aansprekend burgerschap (2000). De Raad onderscheidde daar drie belangrijke dimensies voor de rol van de overheid in de samenleving: schaal, sturing en samenhang. In dit advies gaat het vooral over de middelste dimensie, over sturing.

De Raad heeft bij de voorbereiding van dit advies gebruikgemaakt van de deskundigheid van veel mensen (zie bijlage 4). Die deskundigheid is ingezet bij vier expertmeetings die de Raad heeft georganiseerd en bij de vele gesprekken die Raadsleden en adviseurs hebben gevoerd. Wij danken deze mensen hartelijk.

Mw. dr. A. Michels van de Utrechtse school voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen verrichtte een voorstudie voor het advies, waarvoor we haar zeer erkentelijk zijn.

Onze speciale dank gaat uit naar de gemeente Dordrecht en naar vertegenwoordigers van De Grote Rivieren en het Da Vinci College. Zij hebben een onmisbare bijdrage geleverd aan de uitwerking van de casestudies die wij ten behoeve van het advies hebben gedaan.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Drs. H.J. Kaiser (Raad)

Mw. mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers (Raad)

Prof. dr. H.P.M. Adriaansens (Raad)

Dr. K.W.H. van Beek (Raad)


Mw. drs. A.T.P.E.M. Michiels van Kessenich (secretariaat)

Drs. M.A. Rouw (secretariaat)

Drs. Th. Schillemans (secretariaat)

Drs. F. Vos (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter



drs. F. Vos
secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 De urgentie van een nieuw besturingsparadigma	14
3 Pogingen tot vernieuwing en spanningen die daaruit voortkomen	19
3.1 Zeven kwesties	
3.2 Kern van de spanningsvelden	
4 Twee ontwikkelingslijnen: kaderstelling en horizontalisering	34
4.1 Kaderstelling	
4.2 Horizontalisering	
4.3 Kaderstelling én horizontalisering	
5 Aanbevelingen	53
Bijlage 1	65
Adviesvraag	
Bijlage 2	71
Drie bestuurlijke cases over veiligheid, zorg en onderwijs Anne Michiels van Kessenich, Rien Rouw en Thomas Schillemans	
Bijlage 3	111
Een halve eeuw overheidssturing dr. A.M.B. Michels	
Bijlage 4	141
Geraadpleegde deskundigen	
Overzicht van uitgebrachte adviezen	145

Samenvatting

Nederland bevindt zich in een overgangstijd tussen bestuurlijke paradigma's. Het paradigma van de verzorgingsstaat, met zijn nadruk op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid, past steeds minder bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen. Er zijn in de afgelopen jaren dan ook verschillende pogingen gedaan om het bestuur bij de tijd te brengen. Maar de resultaten daarvan stellen teleur, mede omdat de routines van de verzorgingsstaat dominant zijn gebleven, zowel in de verwachtingen die burgers van de overheid hebben als in de manier waarop de overheid ingrijpt.

De Raad beschrijft kort enkele van de dilemma's die ontstaan uit deze ongetijdigheid van het optreden van de overheid en de stand van de maatschappelijke ontwikkeling. De kern daarvan is dat de overheid in een spagaat tussen terugtreden en optreden is geraakt.

Aan de ene kant leeft sterk het idee dat de overheid op tal van complexe terreinen slechts één van de spelers is, die machteloos toeziet op ingrijpende maatschappelijke vraagstukken. Van deze overheid gaat weinig richting uit.

Aan de andere kant treedt de overheid wel degelijk op, mede gevoed door een appèl vanuit de samenleving. Het optreden van de overheid is zeker in het afgelopen decennium sterk geïnspireerd op semi-managementdenken. Dat heeft geleid tot een sterke instrumentalisering van bestuur en politiek en, merkwaardig genoeg, een sterk centralistische inslag van het overheidsbestuur. Gevolgen zijn onder meer een verlicht aanbodbestuur waar vraagsturing wordt beoogd, een opeenstapeling van sturingsinstrumenten, een meetindustrie die alle ruimte voor instellingen insnoert en een systeemlogica waar burgers nauwelijks iets van begrijpen.

Hoe kan de overheid ontsnappen uit de spagaat tussen terugtreden en optreden? De Raad wijst op twee ontwikkelingslijnen die volgens hem de kern vormen van een nieuw sturingsconcept. De eerste lijn is *kaderstelling*. Die houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich

van daaruit actief maar op hoofdlijnen met de samenleving bemoeit. De overheid stuurt met enkele kernregels, die enerzijds ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers maar die anderzijds streng worden bewaakt.

De tweede lijn is *horizontalisering*. Dat wil zeggen dat instellingen en professionals zich veel meer gaan richten op burgers en op elkaar dan op de overheid. De verantwoording wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen. En er vindt veel meer onderlinge vergelijking plaats van instellingen en professionals. Horizontalisering vindt wel plaats binnen de gestelde kaders.

De Raad werkt deze twee lijnen uit in zeven opdrachten voor bestuurders.

1 Dereguleren: De Raad verwacht dat een jaarlijkse *dereguleringsdag* in de Tweede Kamer deze lang gekoesterde wens kan versnellen. Aangejaagd door het project *Deregulering en Handhaving* presenteren de ministeries daar de regels die ze hebben afgeschaft.

2 Prioriteren: De overheid maakt, samen met burgers en maatschappelijke organisaties, duidelijke keuzes voor *beleidsprioriteiten*. Ze stellen beleidsagenda's op waarin duidelijk staat wie waarvoor verantwoordelijk is.

3 De-organiseren: Verschillende taken die nauw verwant zijn met elkaar, brengt de overheid samen in één organisatie. Neem bijvoorbeeld de handhaving, waar burgers te maken hebben met een veelheid aan normen en instanties. Op dat terrein draagt de-organisatie bij aan meer *integrale handhaving* en duidelijkheid voor burgers en bedrijven.

4 Rivaliteit: Richt de publieke sector zo in dat instellingen en onderdelen van instellingen zich van elkaar onderscheiden en in onderlinge competitie ernaar streven om uit te blinken in kwaliteit voor burgers.

5 Feedback: Instellingen en professionals organiseren feedback van burgers en van andere instellingen en professionals over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. *Kwaliteitshandvesten* zijn een goed middel om feedback aan te wakkeren. Feedback is gericht op leren, niet op beheersen en afrekenen.

6 Handelingsruimte: Geef ruimte aan burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals om hun eigen passende arrangementen te treffen. Stapel als overheid niet sturingsinstrument op sturingsinstrument, maar beperk je tot *kaders op hoofdlijnen*.

7 Gedifferentieerde verantwoording: De overheid richt de verantwoording zo in dat instellingen en professionals zich naar de overheid verantwoorden op hoofdlijnen. Daarnaast verantwoorden instellingen en professionals zich *horizontaal* aan burgers en andere instellingen.

Het zal niet eenvoudig zijn om deze opdrachten daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Dat vraagt om politieke moed en om een consistente aanpak op alle niveaus van het bestuur.

1 Inleiding

De vraag naar een effectief bestuur waarin burgers zich herkennen is er niet een van vandaag of gisteren. Al in de tweede helft van de jaren negentig gingen in de politiek, de media en de wetenschap steeds dringender stemmen op dat de overheidssturing uit de pas loopt met ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, informatisering en internationalisering. De RMO verwoordde dat in 2001 als volgt: burgers zijn uit hun institutionele jas gegroeid. De organisatie van het publieke domein past niet meer bij moderne burgers en bij moderne maatschappelijke verhoudingen (RMO, 2001a).

Het kabinet heeft de RMO daarom gevraagd een advies uit te brengen over hoe de overheid in deze turbulente tijden haar verantwoordelijkheid kan invullen en waarmaken. Wat zijn effectieve sturingsmodellen – of ook wel paradigma's – waarmee doelstellingen die democratisch totstandgekomen zijn, kunnen worden gehaald?

Dit adviesthema volgt op enkele eerdere adviezen van de raad zoals met name *Aansprekend burgerschap* en *Ongekende aanknopingspunten* (RMO, 2000 en 2001c). Daarin ging het om de organisatie van het publieke domein en de participatie van burgers. De Raad deed daarin onder meer de aanbeveling om in de publieke sector te komen tot kleinschalige contexten binnen grootschalige verbanden. Zo kan gewerkt worden aan een cultuur van verschil, kan heterogeniteit binnen homogeniteit worden gecreëerd en is het mogelijk voorzieningen zo in te richten dat ze aansluiten bij de netwerken van burgers. Deze eerdere adviezen concentreerden zich op de dimensies van schaal en samenhang van maatschappelijke organisatie. In dit advies gaan we in op het vraagstuk van sturing. Hiermee is dit advies een vervolg op de twee eerdere adviezen. De centrale vraag die we in dit advies willen beantwoorden is: op welke wijze kan de overheid zo sturen, dat de gewenste ontwikkelingen optreden op het niveau van schaal en samenhang?

Deze vraag stellen is overigens gemakkelijker dan een antwoord vinden. Immers, juist door de hedendaagse turbulentie en onoverzichtelijkheid is het heel lastig geworden voor de overheid, maar ook voor de samenleving, om grip te krijgen op ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. In hoofdstuk 2 van dit advies beschrijven we wat hiervan de oorzaak is. De RMO is van mening dat we ons op dit moment in een overgangperiode bevinden: oude concepten van overheidssturing werken niet goed meer, maar welke nieuwe concepten en instrumenten daarvoor in de plaats komen en of ze ook werken, is nog lang niet helder.

In hoofdstuk 3 beschrijven we welke pogingen er al zijn ondernomen om op een andere manier te sturen. De resultaten van deze pogingen vallen vaak tegen, ook omdat het moeilijk blijkt om afstand te nemen van vertrouwde sturingsgebruiken. Dit leidt tot allerlei spanningen, die we eveneens in hoofdstuk 3 analyseren.

In hoofdstuk 4 presenteren we vervolgens twee ontwikkelingslijnen om overheidssturing te vernieuwen, namelijk kaderstelling en horizontalisering. In hoofdstuk 5 ten slotte voorzien we deze ontwikkelingslijnen van concrete aanbevelingen.

Verschillende kabinetten hebben zich al gebogen over de vraag hoe de kwaliteit van het bestuur kan worden verbeterd. Inmiddels is er consensus gegroeid over de wens om door regelzucht en bureaucratie terug te dringen en door meer ruimte te creëren voor eigen keuzen, het bestuur te doen beantwoorden aan de vraag van de burger. Deze wens sluit nauw aan bij de vraag aan de raad in dit advies. De noodzaak om het bestuur meer op de burger te richten en om gezag te verwerven bij burgers geldt onverkort, ook voor een nieuw kabinet. Ook in de komende jaren kan ons advies bijdragen aan de vernieuwing van het bestuur.

Uiteraard lossen we met onze aanbevelingen niet alle maatschappelijke en politieke problemen op die de laatste tijd naar voren zijn gekomen. Het advies spitst zich toe op vragen rond overheidssturing. Maar politiek heeft

nog meer dimensies waaraan we in dit advies maar nauwelijks zullen raken, zoals de positie van politieke partijen en de representatieve rol van het parlement.

Een goed bestuur, dat is toegesneden op moderne burgers, is met andere woorden wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor effectief en geloofwaardig overheidshandelen. Met die beperking in het achterhoofd is dit advies geschreven.

2 De urgentie van een nieuw besturingsparadigma

In dit hoofdstuk beschrijven we de noodzaak tot een nieuw besturingsparadigma. Daarbij richten we ons vooral op de vraag waar deze noodzaak uit voortkomt.

Achterblijvende instituties

De Nederlandse samenleving is door grote en meerjarige processen als individualisering, informatisering en internationalisering ingrijpend veranderd. De hedendaagse burger is mondig geworden en weet vaak goed wat hij wil. Daardoor ontstaat een steeds grotere variëteit aan levensstijlen, voorkeuren en ambities.

De maatschappelijke instituties blijven achter bij de snelheid van die veranderingen. De oude organisatorische vormen in bijvoorbeeld het onderwijs, de gezondheidszorg, kerken en politie voldoen niet langer terwijl nieuwe vormen zich nog moeten ontwikkelen.

De achterblijvende instituties manifesteren zich bij tal van maatschappelijke kwesties. Neem bijvoorbeeld de NS-stakingen in het voorjaar van 2001 over het beruchte *rondje om de kerk*. Naast veel andere zaken gingen die óók over de vraag wie het NS-personeel vertegenwoordigde. Want op het moment dat FNV-Bondgenoten – uit naam van het personeel – een akkoord met de directie bereikte, besloten de personeelscollectieven te staken; wederom uit naam van het personeel.

Een ander voorbeeld is het stelsel van politieke partijen in Nederland. Onderzoek wijst uit dat de belangstelling voor de politiek in Nederland sinds de zeventiger jaren gestaag is toegenomen, en dat mensen er ook steeds meer over weten (SCP, 2000). Tegelijkertijd neemt het vertrouwen in de bestaande politieke partijen echter voortdurend af. Zo groeit er een 'misfit' tussen de politieke betrokkenheid van burgers en de instituties van de parlementaire democratie.

Verder is het institutionele achterblijven ook zichtbaar bij de organisaties uit

het maatschappelijk middenveld. Daar is sprake van een zeker functieverlies. Traditionele organisaties als kerken en politieke partijen verliezen grote delen van hun oude aanhang. Daarbij lijden organisaties soms aan verstatelijking en subsidieverslaving waardoor ze zich meer richten op Den Haag dan op de samenleving. Daartegenover ontstaan allerlei nieuwe vormen van participatie van burgers en onverwachte contacten in de netwerksamenleving (SCP, 2001b).

Sturingsproblemen

De veranderde maatschappelijke omgeving leidt tot sturingsproblemen bij de overheid. Het adviesthema 'besturingsparadigma's' komt direct voort uit de ervaringen die zijn opgedaan bij het schrijven van eerdere adviezen van de Raad. Deze adviezen bestrijken een zeer breed terrein. Bij alle verschillen die er tussen de adviezen en de terreinen bestaan komt wel één constante factor naar voren: knelpunten zijn steeds ook van bestuurlijke en organisatorische aard. De doelstellingen van het beleid zijn vaak welluidend en verstandig, maar in de sturing en uitvoering van dat beleid gebeuren vervolgens hele andere dingen. Dit kan worden geïllustreerd met de volgende paradoxen.

1 In maart 2001 bracht de Raad advies uit over beleid voor sociaal kwetsbare mensen (RMO 2001b). Deze nogal heterogene groep van mensen bestaat vooral uit verkommerden en verloederden, jeugdigen in de knel en dak- en thuislozen. Professor Baart vat het probleem van deze groep kernachtig samen: 'Je moet kort en goed niet al te gek, onaangepast, onopgevoed of ongezond zijn, want dan red je het niet, *dan bereik jij de helpers niet*'.

Het probleem van de sociaal kwetsbare mensen blijkt zowel bestuurlijk als organisatorisch te zijn: hoewel er verschillende instanties zijn toegerust om deze mensen hulp en ondersteuning te geven, slagen ze er in de praktijk niet in om juist de kwetsbaarste mensen te bereiken.

2 In het grotestedenbeleid, waarover de Raad in september 2001 adviseerde, doet zich eveneens een paradox voor (RMO 2001d). De bestuurlijke opgave van het beleid is om de grote steden meer bevoegdheden en beleidsruimte te geven. De problemen bevinden zich nu eenmaal concreet in de steden en daarom moeten de oplossingen ook op dat niveau worden bedacht. Als er echter verantwoordelijkheden aan de steden worden overgedragen, gaat dat gepaard met allerlei monitors en controlesystemen. Het gevolg is de facto: meer regels, meer administratie en dus minder beleidsruimte op lokaal niveau! Dus wat met de ene hand aan ruimte werd gegeven, wordt met de andere hand weer teruggenomen.

Een nieuw paradigma gezocht

De voorbeelden hiervan staan niet op zichzelf. Sturingsproblemen concentreren zich ook niet per se op bepaalde beleidsterreinen maar zijn keurig in de breedte verdeeld. In de pogingen om bepaalde doelen te bereiken worden voortdurend andere resultaten uitgelokt, die niet gewenst zijn. De voorbeelden daarvan zijn legio. Van de fraude in het hbo en de bankiersaffaire in Zuid-Holland tot het afwentelen van verantwoordelijkheden in de WAO.

Aan de ene kant wordt veel gesproken over bestuurlijke vernieuwing en zijn veel politici van mening dat de overheid zich moet reorganiseren en dichter bij de burger moet gaan opereren. Aan de andere kant lijkt het paradoxaal genoeg echter gemakkelijker te zijn geworden een besluit te blokkeren dan er een te nemen. Dit zijn signalen dat het oplossend vermogen van de overheid eerder afneemt, terwijl de onvrede bij burgers toeneemt.

Het bestuurlijke model slaagt er blijkbaar niet meer in om de gestelde doelen te bereiken. De tijden zijn veranderd, waardoor voorheen succesvolle besturingsmodellen niet meer kunnen functioneren.

Wat is de oorzaak hiervan? Sturingsvisies kunnen alleen gedijen als zij aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt duidelijk naar voren in de achtergrondstudie van Michels bij dit advies. In iedere tijd bestaan bepaalde besturingsparadigma's die het betrokkenen mogelijk maken om

situaties op een goede manier te analyseren en om effectieve oplossingen voor problemen te bedenken. Paradigma's bestaan uit een aantal samenhangende regels en overtuigingen die door de betrokkenen worden gedeeld. Paradigma's bewijzen zich door te functioneren. Het paradigma gaat dan ook ten onder wanneer het niet langer in staat is analyses en oplossingen te genereren waar mensen mee kunnen werken en die door mensen worden geaccepteerd.

In de geschiedenis van het openbaar bestuur zijn verschillende paradigma-wisselingen te onderscheiden (Michels, 2002).

We beschrijven die geschiedenis hier kort. In de periode na de oorlog is overheidssturing er sterk op gericht de verzuilde maatschappelijke organisaties te ondersteunen. In de periode daarna doet de ontzuiling zich voelen terwijl ook de economische groei en de expanderende welvaart sociale veranderingen tot gevolg hebben. Dit leidt ertoe dat overheidssturing verandert. Het corporatisme neemt af, in plaats daarvan worden regulering en planning – door de overheid zelf in plaats van door intermediaire verbanden – belangrijker. Dit wordt nog eens versterkt door groeiende politieke ambities en een toenemend geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Ook dit nieuwe paradigma sneuvelt mettertijd als de maatschappelijke constellatie verandert. De eerste oliecrisis in 1973 is de voorbode van een nieuwe overgang. De voorspoedige economische groei maakt in de loop van de jaren zeventig plaats voor recessie en de verzorgingsstaat evolueert van probleemoplosser bij uitstek tot probleem bij uitstek. Deze context leidt in de jaren tachtig ook tot een nieuw besturingsparadigma. De overheid dient in de nieuwe filosofie vooral zakelijker te opereren, waarbij deregulering en privatisering slagwoorden zijn voor het herstelprogramma voor de overheid.

Op de breukvlakken in de ontwikkeling doen zich steeds grote spanningen voor. Het zijn nerveuze en onzekere tijden waarin het erg duidelijk is dat het oude paradigma niet langer werkt maar waarin het erg onduidelijk is wat ervoor in de plaats moet komen. Paradigma's loslaten is ook nooit prettig.

Mensen en organisaties hebben er jaren mee gewerkt en er hun routines op gebouwd. Deze loslaten heeft iets van een verlies. Tegelijkertijd wordt op tal van plaatsen geëxperimenteerd met nieuwe werkvormen en ideeën. De spanningen om de ontoereikendheid van de oude structuren leiden ook tot innovaties en creativiteit.

De RMO is nu van mening dat we ons op dit moment weer op zo'n breukvlak bevinden. In een veranderde samenleving hebben de bestaande bestuurlijke inrichtingen en mores hun oplossend vermogen verloren. Tegelijkertijd wordt ook op vele plaatsen in het publieke domein gezocht naar nieuwe wegen. Organisaties proberen over te schakelen naar vraagsturing, gemeenten zoeken interactieve werkvormen om burgers beter te betrekken bij het beleid en de rijksoverheid probeert via bijvoorbeeld de VBTB-operatie (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) duidelijker te maken welke concrete doelen ze wil bereiken met welke middelen. Aan vernieuwingszin is dus geen gebrek.

Toch worden vele innovaties gefrustreerd door de dwingende disciplinerende vanuit bestaande routines. De dwang van het oude paradigma is nog sterk en dat belemmert de ontwikkeling van het nieuwe. De spanningen die dit met zich meebrengt, analyseren we in het volgende hoofdstuk.

3 Pogingen tot vernieuwing en spanningen die daaruit voortkomen

De afgelopen jaren zijn er veel rapporten en adviezen geschreven over de overheid.¹ In sommige gevallen gebeurde dit in reactie op in het oog springende rampen of incidenten, zoals de rapportages van Oosting en Alders na 'Volendam' en 'Enschede'. In andere gevallen zijn de rapporten geschreven bij pogingen om de organisatie van bepaalde onderdelen van de overheid te moderniseren, zoals het advies van de commissie-Elzinga over de inrichting van het lokaal bestuur en van de commissie-Wallage over overheidscommunicatie. Deze stroom van publicaties maakt de urgentie van het thema in ieder geval duidelijk.

In dit advies maakt de Raad zo veel mogelijk gebruik van de analyses uit de eerdergenoemde rapporten en adviezen. Er bestaan uiteraard tal van verschillen tussen die rapporten, maar desondanks is er ook overeenstemming over een aantal punten. Op deze overeenstemmende punten gaan we hieronder nader in.

Een terugkerend punt in de huidige analyses is de kwaliteit van de publieke sector, en dan wordt steeds genoemd de trojka onderwijs, zorg en veiligheid. Verder komen terug de voor- en nadelen van privatisering en de noodzaak om beleidsprestaties meetbaar te maken. Bovendien staan de gedoogcultuur, maar ook de overlegcultuur in het Nederlandse openbaar bestuur ter discussie (Michels, 2002).

1 Bijvoorbeeld: Eenmalige adviescommissie ICT en overheid (2001), Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000), Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001), Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht (2001), Winsemius et al. (2001), Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), SCP 2001a, Infodrome (2001).

Op basis van deze steeds terugkerende punten kiest de Raad er in dit hoofdstuk voor om de analyse van het bestuur te ordenen in zeven klemmende vraagstukken. Zonder volledigheid te pretenderen, denken we daarmee de meest urgente kwesties van overheidssturing te hebben benoemd.

In het vorige hoofdstuk hebben we op een tamelijk algemeen niveau gesteld dat het oude besturingsparadigma niet langer werkt. Hieronder spitsen we deze hypothese nader toe en geven we aan tot welke kwesties deze leidt.

In het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven we zeven van dergelijke kwesties. Die kwesties gaan enerzijds over een kloof tussen bestuur en burgers en anderzijds over de manier waarop de overheid probeert die kloof te overbruggen. In het tweede deel brengen we de gemeenschappelijke kern van deze spanningsvelden naar voren.

3.1 Zeven kwesties

1 *Terugtrekken én optreden*

De overheid wordt geconfronteerd met paradoxale verwachtingen. Zij moet tegelijkertijd terugtrekken én optreden; ruimte geven én handhaven. Mensen willen liever niet al te veel last hebben van de overheid, zo blijkt onder meer uit een verkiezingsbijlage van de Volkskrant (mei 2002). Maar wanneer zich calamiteiten voordoen, als er echt dingen fout gaan, wenden burgers en maatschappelijke partijen zich toch weer tot de overheid. Dan moet de overheid optreden; of vaker nog: dan *had* de overheid moeten optreden (Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, 2001).

Deze spagaat tussen terug- en optreden is in veel gevallen min of meer bewust gecreëerd. Bijvoorbeeld doordat taken functioneel aan anderen zijn overgedragen terwijl de minister verantwoordelijk blijft voor het stelsel, of bij de taken die gemeenten in medebewind moeten uitvoeren. De overheid is hier niet altijd consequent.

Bovendien zijn verantwoordelijkheden vaak over veel actoren verdeeld en laat de afstemming tussen de verschillende betrokkenen te wensen over. Dat leidt tot verkokering: verschillende instanties houden zich onafhankelijk van elkaar met dezelfde kwestie bezig.

Ook de burger betoont zich echter soms een diva die graag zijn eigen ruimte claimt en daarbij weinig eigen verantwoordelijkheid in acht neemt.

Gechargeerd gesteld: als de hbo-instelling fraudeert, dan ligt dat aan de regels en als een café-eigenaar de voorschriften negeert, dan ligt dat aan de handhavingsambtenaar.

Over de balans van terug- en optreden bestaat ook verschil van mening. Uit onderzoek van Infodrome (2001) kwam de interessante tegenstelling naar voren dat burgers vaak vinden dat de overheid dingen zelf dient te regelen, op een eenduidige manier. Professionals als ambtenaren en onderzoekers zijn daarentegen juist van mening dat de overheid veeleer moet faciliteren, moet zorgen voor empowerment, en anderen moet stimuleren om zaken op te lossen.

Bij een betrouwbare overheid is duidelijk wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken. Bovendien zou terugtrekken dan moeten betekenen dat de overheid zich terugtrekt op kerntaken om die zo beter te kunnen uitvoeren. Dat is nu te vaak niet het geval.

2 Verplaatste politieke en publieke verantwoordelijkheid

De landelijke politiek is niet langer de centrale instantie waarvoor zij (nog steeds) door velen wordt aangezien (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001; SCP 2001a; Bovens et al. 1995; Rob, 2000). Veel politieke beslissingen zijn verplaatst en worden niet meer op het Binnenhof genomen. Zo is een deel van de beslissingsmacht verplaatst naar de EU, naar gemeenten, naar zelfstandige bestuursorganen, naar maatschappelijke partijen en naar burgers. Over de reikwijdte van deze ontwikkeling bestaat veel discussie, maar niet over de richting waarin besluitvorming zich heeft ontwikkeld (Eenmalige

adviescommissie ICT en overheid, 2001). De ontwikkeling komt voor een deel voort uit politieke beslissingen zoals die rond decentralisering, Europese samenwerking of het scheiden van beleidsvorming en -uitvoering. Voor een ander deel is het ook het gevolg van autonome maatschappelijke ontwikkelingen die zijn aangeduid in de inleiding van dit hoofdstuk. De samenleving heeft zich ontwikkeld tot een netwerksamenleving. De overheid ontpopt zich in de netwerksamenleving als speler in een netwerk. Er ontstaat bijvoorbeeld interactief beleid, onderhandelend bestuur en publiek-private samenwerking bij projecten. Met termen als 'regisseur', 'marktmeester' of 'ketenmanager' wordt getracht om deze nieuwe rol van de overheid een naam te geven.

De vraag is nu: Hoe wordt de verplaatste politiek verantwoord naar burgers? Op welke wijze krijgen burgers inzicht in de besluiten die buiten Den Haag worden genomen en op welke wijze kunnen zij hun stem laten horen? Daarnaast is de vraag wat het voor de overheid – en voor de legitimiteit van de overheid – betekent om als een van de spelers op een veld naast anderen te opereren. Hoe worden publieke belangen geborgd en door wie gebeurt dat eigenlijk? (WRR, 2000).

Ten slotte is het de vraag wie nu precies waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden en wie eigenaar is van welk probleem.

Het gaat er hier in de kern om dat de oude instituties van verantwoording én besluitvorming sterk aan betekenis hebben ingeboet. De positie van het parlement is verzwakt, politieke partijen en andere verzuilde organisaties zijn een groot deel van hun achterban kwijtgeraakt. Daarom zijn er nieuwe wegen en nieuwe instituties nodig voor publieke verantwoording en besluitvorming.

3 Handhaving en regeldichtheid

Beleids handhaving is lange tijd een ondergeschoven kind geweest. Sinds de tragedie in Enschede en Volendam is het iedereen duidelijk geworden dat

er veel schort aan de manier waarop in Nederland de regels worden gehandhaafd. Naar aanleiding hiervan is ook opgeroepen tot een heuse culturele revolutie.

Bij het onderzoek naar de cafébrand van Volendam trok de commissie-Alders conclusies die aan duidelijkheid niets te wensen overlaten: er is sprake van gebrekkig uitvoerbare en te handhaven regelgeving; er bestaat bij gemeenten weinig tot geen handhavingsbeleid; er bestaan tal van vormen van niet-gestructureerde en niet-geformaliseerde samenwerking; er is een ontoereikende capaciteit en gebrekkige deskundigheid op het gebied van handhaving. Kortom, er deugt niet veel van de organisatie van de beleidshandhaving.



Het is verleidelijk te veronderstellen dat dit falende bestuur gerepareerd kan worden door 'gewoon de regels die bestaan' strak te gaan handhaven, en dat het dan allemaal wel goed komt. Maar zo'n oplossing is te mooi om waar te zijn.

Het bestaande apparaat raakt onherroepelijk verstopt wanneer het zich aan alle regels houdt. Er bestaat nu eenmaal veel en vaak ook tegenstrijdig

beleid. Roel in 't Veld heeft dit *beleidsaccumulatie* genoemd. Wanneer de regel niet werkt dan wordt hij niet afgeschaft, maar aangevuld met een aantal amenderende en corrigerende regels. Het stelsel van regels wordt zo steeds dichter. Het gevolg daarvan is dat de regels eigenlijk ook niet goed kunnen worden nageleefd. Bovendien raken mensen en organisaties verstrikt in het web en voelen zich gedemotiveerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Het belang de regel- en beleidshandhaving te verbeteren kan moeilijk worden onderschat. De overheid moet leren regels te stellen die hanteerbaar zijn en vervolgens de daad bij het woord voegen. De publieke veiligheid is daarmee gediend, evenals de legitimiteit van de overheid.

4 Van sturen op resultaat naar een meetindustrie

Veel beleid is, zoals we al eerder in dit advies schreven, territoriaal of functioneel gedecentraliseerd. De landelijke overheid geeft enerzijds veel ruimte aan uitvoerders, van zbo's tot gemeenten tot particuliere, gesubsidieerde initiatieven, maar eist anderzijds wel een steeds scherpere resultaatverantwoording (Michels, 2002; De Bruijn, 2001; Leeuw, 2000).

Dit komt tot uiting in de ontwikkeling van allerlei nieuwe instrumenten waarmee relevante ontwikkelingen of beleidseffecten worden gemeten. Op tal van terreinen ontstaan nu monitors zoals voor het grotestedenbeleid, persconcentraties of wachtlijsten in de jeugdhulpverlening. Dankzij ICT heeft zich op dit vlak een wereld aan mogelijkheden geopenbaard.

De ontwikkeling van deze nieuwe beleidsinstrumenten past bij het nieuwe beeld van de overheid. De uitvoerders moeten meer ruimte krijgen om hun werk te doen maar moeten daarbij wel duidelijke resultaten bereiken. Het principe van *value for money* geldt hier. Om het in de vragen van de VBTB-operatie te vatten: Wat willen we bereiken? Wat gaan we doen? Wat mag het kosten?

Te lang is vooral naar de input aan beleidsintenties gekeken, zo luidt althans

de communis opinio, nu wordt het tijd om te gaan kijken naar de output en de resultaten. De Raad ondersteunt deze poging om aan de mooie bedoelingen uit de beleidsnota's te ontkomen en af te rekenen op wat daadwerkelijk gebeurt uiteraard van harte. In de uitvoering van het streven naar een resultaatgerichte overheid doemen echter regelmatig lastige vragen op, zoals: Kan eigenlijk wel worden gemeten wat relevant is? Welk meetbaar doel bijvoorbeeld dient de buitenlandse diplomatie? Op welke manier kan de sociale cohesie van een wijk worden beoordeeld?

Naast deze vragen van technische aard komt daar nog eens bij dat er ook een schaduwzijde zit aan de fixatie op meetbare resultaten. Er doen zich namelijk ongewenste neveneffecten voor, zoals manipulatie van cijfers en een denken op korte termijn (De Bruijn, 2001). Verder kan er van het meten van beleidsprestaties een ongewenst centraliserende werking uitgaan, ook doordat er tegenwoordig wel erg veel monitors tegelijkertijd draaien.

En tot slot: de meetindustrie leidt tot hoge uitval van uitvoerders aan de basis en tot een voortgaande demotatiespiraal. Want terwijl uitvoerders meer handelingsruimte krijgen om hun doelstellingen te bereiken, staat daar een continue vraag naar verantwoordingsinformatie tegenover die ervoor zorgt dat de greep van het centrale niveau op de perifere uitvoering juist groeit. De landelijke overheid geeft zo met de ene hand beleidsruimte weg die ze met de andere hand weer terugneemt.

5 Aanbod en vraag

De meeste publieke instellingen en diensten in Nederland proberen sinds een aantal jaren een overgang te maken van een aanbod- naar een vraag-oriëntatie. Ze proberen zo af te komen van een traditie waarin het ontwerpen van collectieve arrangementen en voorzieningen – vaak met een uniform karakter – centraal stond, en waarbij de specifieke vragen en behoeften van betrokkenen minder aandacht kregen.

Deze omslag past bij een samenleving van mondige burgers. Hedendaagse individuen passen meestal niet naadloos in de mallen van het aanboddenken en vragen van de overheid dat zij rekeninghoudt met hun individuele situatie.

De omslag van aanbod- naar vraagoriëntatie kan op verschillende manieren worden gemaakt. Allereerst vraagt deze omslag om een mentaliteitsverandering bij bestuurders en ambtenaren. Daarnaast kan de omslag vorm krijgen door klanten een stem te geven in het ontwerpproces. Dit kan bijvoorbeeld door interactief beleid, cliëntenraden of klantenforums. Ten slotte wordt ook gewerkt aan stelsels waarbij de beschikkingsmacht wordt overgedragen aan burgers via vouchers en persoonsgebonden budgetten. Zo wordt in het speciaal onderwijs een 'rugzakje' geïntroduceerd waarmee ouders op zoek kunnen gaan naar de beste school voor hun kind, zowel in het speciaal als in het reguliere onderwijs.

Ondanks alle nadruk op vraagoriëntatie blijft meestal echter een soort van 'verlicht aanbodbeleid' bestaan (Hendriks en Tops, 2002). Dit heeft in ieder geval te maken met de specifieke situatie van de overheid: het aanbod van diensten aan burgers hoort generaliseerbaar te zijn. De overheid moet gelijke gevallen gelijk behandelen.

Verder bestaat de keuzevrijheid vaak eerder in naam dan in realiteit. Veel diensten of verzelfstandigde bedrijven zijn feitelijk monopolisten en dat maakt keuzevrijheid illusoir. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Nederlandse Spoorwegen, de Informatie Beheer Groep, de helft van de ROC's of de GG&GD's, voor wier diensten geen gelijkwaardige alternatieven bestaan. Ten slotte is het ook maar de vraag om wiens vraag het eigenlijk gaat. Bij de veiling van reïntegratietrajecten zijn bijvoorbeeld bepaalde categorieën geveild van mensen die moesten reïntegreren. De concurrerende reïntegratiebedrijven mochten bieden op cohorten. Daarbij ging het klaarblijkelijk niet om de vraag van de burger – hij was geen klant, maar handelswaar – maar om de vraag van de overheid (Hilhorst, 2001).

Vraagsturing lijkt in de praktijk vaak niet tot zijn recht te komen. Publieke diensten en overheden zijn nog lang niet ingesteld op vraagsturing. Dat frustrert de realisatie ervan. Daarachter zit nog een fundamentele vraag: Is vraagsturing wel het meest geschikte instrument om juist publieke diensten op een andere leest te schoeien, of zijn er meer geschikte instrumenten?

6 Oplossingen voor 'beleidsresistent gedrag'

Het is een bekend gegeven dat het vaak een kleine groep is die het voor veel mensen bederft. Temidden van tienduizenden voetbalsupporters zorgen enkele tientallen voor een hoop overlast. Ook de grote toename van straatroof in Nederlandse steden is toe te schrijven aan een relatief kleine groep. Onveiligheidsgevoelens in een woonwijk worden soms veroorzaakt door de aanwezigheid van een paar groepjes hangjongeren (De Winter, 2001). Het afwijkend gedrag en de veroorzaakte overlast zijn vaak 'beleidsresistent'. Er worden tal van maatregelen voor getroffen van zowel repressieve als preventieve aard, maar veel effect hebben ze niet. De mensen op wie de overheid de maatregelen richt, worden niet bereikt en de maatregelen sorteren geen effect (vgl. Bol, 2002). Het heeft daardoor steeds minder zin om met nieuwe beleidsinitiatieven te komen.

Deze voorbeelden geven aan dat dit probleem zich primair voordoet op het terrein van leefbaarheid en veiligheid. Ook op andere terreinen komt het echter voor dat steeds nieuw beleid gemaakt wordt dat er niet in slaagt om de doelgroep te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Overigens is 'beleidsresistentie' een predikaat dat uitstekend als een gezennaam kan worden gebruikt. Beleidsresistentie duidt immers ook op autonomie en zelfstandigheid, een ideaal voor hedendaagse burgers. Beleidsresistentie is in die zin vooral een probleem van het beleid en de beleidsmakers. De oplossingen die worden aangedragen sluiten niet aan bij het gedrag van de doelgroep, raken ook niet aan vitale motieven van de betrokkenen, en hebben daarom nauwelijks effect.

7 *Systeemlogica versus leefwereldlogica*

In de 'waarneming van de sociale werkelijkheid' groeit een dichotomie tussen het systeem van het openbaar bestuur en de leefwereld van burgers. Er bestaat een zekere afstand tussen enerzijds de taal en de probleemdefinities die binnen het bestuurlijk systeem worden gehanteerd en ander-

zijds die welke in de leefwereld worden gesproken. Burgers ervaren bijvoorbeeld concrete overlast van luidruchtige of agressieve jongeren. Binnen het bestuurlijk systeem is echter lang op een heel abstracte manier gesproken over problemen met jongeren, vooral in termen van projecten en structuren. Dan buitelen begrippen over elkaar heen als CRIEM, JIB, Opstapje-opnieuw, Kaleidoskoop, startkwalificatie, Bureau Jeugdzorg.

De taalkloof tussen systeem en leefwereld hangt samen met de ontwikkeling van het modern bestuur. Er is veel beleid dat onzichtbaar blijft voor burgers die niet direct met het thema te maken hebben.

Het beleid is bovendien in sterke mate geprofessionaliseerd, en bij professionalisering hoort nu eenmaal de ontwikkeling van specifieke methodieken (monitors en dergelijke), eigen professionele uitdrukkingsvormen of zelfs een eigen taal.

Die taal wordt gesproken door een cirkel van beleidsexperts: door ambtenaren en politici, maar ook door verdere beleidsadviseurs, 'insprekers' en belangenorganisaties. 'Gewone mensen' herkennen zich niet in deze taal en gebruiken.

Het risico is daarom dat de verbinding verloren gaat tussen de logica van het systeem en die van de leefwereld. Dit kan enerzijds gebeuren doordat burgers de indruk krijgen dat er 'niets' gebeurt aan de verloedering, en anderzijds doordat experts door tunnelvisie worden bevangen (Leeuw, 2000). Hun probleemdefinities zingen zich los van die van burgers en uiteindelijk gaat het beleid niet langer over dat wat mensen raakt.

3.2 Kern van de spanningsvelden

Eén van de spelers

De kern van de zeven beschreven spanningsvelden is tweeledig. Ten eerste is het bewustzijn toegenomen dat de overheid een van de spelers is op tal van terreinen en dat zij in grote mate afhankelijk is van andere spelers om beleidsdoelstellingen te realiseren. Tjeenk Willink (2002) drukt dat als volgt

uit: 'Indien de overheid geen Leviathan is, maar slechts één van de spelers in een ingewikkeld veld van interacties en betrekkingen, gaat het niet meer om de vraag of de overheid de maatschappelijke problemen kan oplossen (antwoord: neen), maar om de vraag wat het specifieke aandeel van de overheid in die oplossing kan zijn'.

Voor een deel heeft de overheid die positie aan zichzelf te wijten (of te danken) door gedurende een lange reeks van jaren afstand te doen van allerlei verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat terugtreden was gewenst, omdat de overheid niet langer het centrale regelpunt kon zijn. De samenleving moest zelf meer verantwoordelijkheid dragen.

Daar lag een mengeling van motieven aan ten grondslag, variërend van financiële tekorten tot een sterke overtuiging dat normen en waarden een privézaak zijn waar een overheid zich zo min mogelijk mee moet bemoeien.

Gemeenschappelijk in die motieven is de noodzaak om de verhouding te veranderen tussen de overheid enerzijds en de samenleving anderzijds.

Er zijn verschillende strategieën ingezet om terug te treden, zoals deregulering, privatisering, marktwerking en functionele decentralisatie. In veel gevallen hadden deze strategieën echter niet het gewenste resultaat.

Dat is een van de redenen dat burgers zeker in de laatste jaren veel meer vragen om een optredende overheid. Veel van de dilemma's die we eerder schetsten, komen voort uit de vraag hoe dan op te treden. Zowel de verwachtingen die burgers van de overheid hebben als de manier waarop de overheid haar optreden vormgeeft, zijn vaak nog geënt op het 'klassieke' verzorgingsstatelijke ingrijpen van de overheid en op de maatschappelijke verhoudingen van een voorbij tijdvak. De nadruk ligt dan op centraal en uniform ingrijpen van bovenaf, op regulering die voor iedereen geldt en op een groot-schalige systeemaanpak. Mede daarom leveren beleidsinitiatieven vaak niet het beoogde effect op of doen zich ongewenste neveneffecten voor.

De managementstaat

De vraag is dus: Hoe dan op te treden als overheid? In het laatste decennium heeft het overheidsoptreden een specifieke kleur gekregen.

'Besturen' is in Nederland langzaamaan synoniem geworden met het 'managen van beleidsprocessen'. Dat is het tweede kernonderdeel van de genoemde zeven kwesties.

Beleid krijgt vorm in processen van kleine stappen waarbij vele partijen betrokken zijn (Peters, 1999), waaronder de overheid. Deze processen zijn bovendien ingebed in een context met veel beleidsregels en doelstellingen en goedgebekte burgers die op maat bediend willen worden. Uit de metaforen die in het hedendaags beleidsjargon worden gebruikt komt het nieuwe zelfbeeld van de overheid duidelijk naar voren: zij is ketenmanager of netwerker, makelaar of regisseur. Dit zijn beslist andere beelden dan die van weleer, waarin bestuurders werden afgebeeld als onverschrokken stuur-lui op de boeg van het schip van staat.

In Nederland is een managementstaat ontstaan (De Vries, 2002). Efficiency en effectiviteit zijn maatgevende criteria voor beleid. Het beleidsproces is een complex geheel van doelen, belangen en partijen. Publieke managers zijn er vooral om het proces te stroomlijnen. De 'politiek met een kleine p' staat in een laag aanzien en wordt vaak in badinerende termen aangeduid. Politici zijn er vooral om dingen voor elkaar te krijgen, hun insteek is 'managerial' zoals ze zelf aangeven, en hun werk is vooral het managen van een 'keten'.

Het (semi-)managementdenken culmineerde in de jaren negentig, maar bestond ook daarvoor al en is nadien niet met *Paars* ter ziele gegaan. Het denken over public management heeft zich sterk verbreid door de hele publieke sector: bij gemeenten en instellingen, ambtenaren en externe adviseurs en zeker ook bij landelijke bestuurders en politici. Velen delen de overtuiging dat oplossingen via de markt – of oplossingen die op zijn minst marktconform zijn – altijd te prefereren zijn.

Dit denken overstijgt ook de specifieke beleidsterreinen. Op zeer uiteenlopende gebieden als jeugd-, media-, grotesteden- of gezondheidsbeleid ontstaan opvallend genoeg bijna identieke oplossingen. We denken dan aan convenanten tussen overheden en partners om de verhoudingen te fixeren,

monitors om ontwikkelingen te volgen, accreditatie om bepaalde standaarden van werken te garanderen en kenniscentra om de betrokken partijen in een netwerk beter te verbinden.

Daarbij stapelen de instrumenten zich vaak op. Zo kent de sociale pijler van het Deventer' grotestedenbeleid alleen al elf monitors die meer dan 200 maatschappelijke ontwikkelingen in Deventer systematisch volgen.

Soms treden er ook dubbelingen op: zowel het Bedrijfsfonds voor de Pers als het Commissariaat voor de Media houdt op initiatief van de staatssecretaris van cultuur een eigen mediamonitor bij.

Verlegenheid en regelzucht

De combinatie van de 'één-van-de-spelers'gedachte en de bedrijfsmatige rolopvatting van de overheid leidt tot een bijna schizofrene mengeling van afwezigheid en aanwezigheid van die overheid.

Zo gebeurt het meer dan eens dat de overheid aan het begin van een beleidstraject allerlei partijen bij elkaar brengt, van 35 tot 95 partijen, om gezamenlijk een visie te ontwikkelen en een zak met geld te verdelen. Dan volgen lange discussies waarin alle partijen hun zegje doen. Omdat het doel van de bijeenkomst onhelder is, gaat de helft van de vergadering over de vraag wat precies het doel moet zijn. Verder zitten er allerlei partijen aan tafel die geen mandaat hebben, en die dus geen harde toezeggingen kunnen doen. De overheid geeft hier nauwelijks richting aan, zodat een 'verlegenheden-samenkomst' het resultaat is: er wordt veel gepraat maar niets gezegd. Verderop in het traject stelt de overheid echter allerlei regels aan de uitvoering en aan de verantwoording daarover. Ze bemoeit zich dan intensief met de manier waarop het proces verloopt, zozeer dat de instellingen bijna alle ruimte wordt ontnomen.

Het ontbreekt aan een overheid die eenduidige kaders stelt en die zich vervolgens daarop terugtrekt. Doordat die kaders ontbreken, is het onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en komt het erop neer dat iedereen een beetje verantwoordelijk is. Verantwoordelijkheid gaat rondzingen en ieder-

een kan deze afschuiven naar een andere partner in het netwerk of de keten. Dat is een van de redenen dat het er zo droevig voorstaat met de handhaving van allerlei regels in Nederland (Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht, 2001).

Het gebrek aan eenduidige kaders wreekt zich ook als er richting moet worden gegeven aan maatschappelijke ontwikkelingen en aan beleidsprocessen. Vaak komt de overheid niet verder dan schipperen en onderhandelen. Dat heeft ook te maken met de managementopvatting van de overheid. De laatste jaren zijn politieke debatten er in toenemende mate op gericht instrumenten te wegen en te evalueren en de verhoudingen tussen instanties te stroomlijnen. De politiek gaat ten onrechte vaak niet over de hoofdlijnen en doelen maar over instrumenten. Een effectief beleid heeft echter een duidelijke richting en overtuigende doelstellingen nodig. Bovendien is nodig dat de verantwoordelijkheid wordt genomen om het gewenste resultaat te bereiken. Hiertoe is meer en overtuigender leiderschap nodig dan in de zeven spanningsvelden wordt geëtaleerd.

Dat leiderschap en de bijbehorende ondernemingszin manifesteren zich ook onvoldoende bij instellingen en onder burgers. De populariteit van allerlei beheersingsinstrumenten bij de overheid en bij het management is daar mede debet aan. Er is nog te veel sprake van verticale en hiërarchische sturing en verantwoording op een té gedetailleerd niveau. Daardoor wordt veel initiatief en verantwoordelijkheid ontmoedigd.

Maar behalve dat komt ook de sturing en verantwoording van instellingen onder elkaar en van instellingen naar burgers en cliënten nog niet genoeg van de grond. Daardoor wordt onvoldoende recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van instellingen, professionals en burgers.

Aanzetten tot vernieuwing

In het hedendaagse openbaar bestuur wordt op tal van plaatsen geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen en organisaties. Daarbij worden ook resultaten geboekt, zowel in positieve als in negatieve zin.

In dit advies wil de Raad aansluiten bij deze vernieuwingsprocessen en onderzoekt hij de contouren van het nieuwe besturingsparadigma dat daar-
onder schuil gaat. De trefwoorden voor het nieuwe paradigma zijn de ter-
men 'kaderstelling' en 'horizontalisering'. In het volgende hoofdstuk
omschrijven we die begrippen nader en leggen deze uit.

4 Twee ontwikkelingslijnen: kaderstelling en horizontalisering

In het vorige hoofdstuk hebben we de stelling dat het oude besturingsparadigma niet langer werkt nader toegespitst in zeven kwesties en bijbehorende spanningsvelden.

Om aan te sluiten bij de vernieuwingsprocessen hebben we de contouren van het nieuwe besturingsparadigma dat daaronder schuil gaat, onderzocht. De trefwoorden voor dit nieuwe paradigma zijn 'kaderstelling' en 'horizontalisering'. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze begrippen.

Hoe ziet een sturingsconcept eruit dat beter past bij veranderde maatschappelijke omstandigheden? In dat sturingsconcept moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de vraag hoe er *ruimte* kan komen voor instellingen en professionals om hun verantwoordelijkheid te nemen, om initiatief, creativiteit en ondernemingszin te tonen. En om een duidelijke eigen identiteit, een eigen profiel te ontwikkelen waardoor burgers ook echt iets te kiezen hebben.

Deze lijn sluit aan bij principes die de Raad in eerdere adviezen heeft geformuleerd, zoals herkenbaarheid, overzichtelijkheid en variëteit van instellingen in de publieke sector (zie *Aansprekend burgerschap* en *Ongekende aanknopingspunten*). In dit advies presenteren we deze lijn onder de noemer 'horizontalisering'. Dat wil zeggen dat er veel meer nadruk ligt op horizontale relaties dan op verticale relaties als het erom gaat maatschappelijke vraagstukken te sturen én er verantwoording over af te leggen.

Behalve ruimte is *verantwoording* nadrukkelijk een onderdeel van deze ontwikkelingslijn. Al te makkelijk sneeuwt de openheid immers onder in het woud van instellingen en regels rondom een bepaald thema. Ook hierbij gaat het ons dan vooral om horizontale verantwoording: verantwoording van instellingen aan instellingen en van instellingen aan burgers.

Het tweede onderdeel van een nieuw sturingsconcept gaat over de rol van de overheid. Hoe kan zij het dilemma tussen terugtrekken en optreden zodanig overstijgen dat het weer helder is waarvoor ze wel en niet verantwoordelijk is en waarop ze kan worden aangesproken? Hoe kan de overheid ruimte voor instellingen, professionals en burgers creëren en er tegelijk voor waken dat essentiële beginselen van democratie, recht en bestuur niet worden geschonden?

Het antwoord op deze vragen zoekt de Raad in het begrip 'kaderstelling'. De overheid, overigens als *pars pro toto* voor alle bestuurslagen, stelt de kaders waarbinnen de ruimte ontstaat voor instellingen, professionals en burgers. Want ruimte is pas ruimte als er begrenzingen zijn.

Door kaderstelling kan de overheid haar optreden in twee richtingen verbeteren. Ten eerste in de richting van burgers als kiezers, die vragen om duidelijke keuzes en gezaghebbend optreden. Ten tweede in de richting van burgers als afnemers van publieke diensten, die terecht hoge eisen stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening in de publieke sector.

Zowel kaderstelling als horizontalisering dragen bij aan eigenaarschap en leiderschap, twee sturingscapaciteiten die in de loop van de tijd zoek zijn geraakt. Kaderstelling biedt de overheid een duidelijk perspectief op haar eigen rol in de samenleving, maar leidt ook tot ruimte voor eigenaarschap en leiderschap op andere niveaus in de samenleving. Horizontalisering versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burgers.

Nog een opmerking vooraf: door de nadruk op de rol van de overheid in dit advies wordt licht de indruk gewekt van een overal aanwezige overheid. Dat is niet de bedoeling. Het gaat ons om een overheid die zich terugtrekt op essentiële posities en die maatschappelijke krachten hun werk laat doen. Maar ook een overheid die ingrijpt als het nodig is, als publieke gelden en publieke regels in het geding zijn.

4.1 Kaderstelling

Wie van buitenaf kijkt naar een willekeurig Nederlands beleidsveld ziet een kluwen van spelers met tal van contacten en verbindingen. Dat is overigens geen nieuw verschijnsel van de netwerksamenleving, al is de samenleving in de afgelopen decennia wel complexer geworden en zijn er veel nieuwe spelers bijgekomen.

In die complexe werkelijkheid gebeurt het niet zelden dat de verantwoordelijkheid voor een functie of taak zoekraakt. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijkheid van instellingen, professionals en burgers als voor de verantwoordelijkheid van de overheid.

De vraag waar de overheid in deze complexe wereld voor staat, is een dubbele. Hoe kan de overheid haar eigen verantwoordelijkheid duidelijker profileren en tegelijk het eigenaarschap van instellingen, professionals en burgers versterken?

Kaderstelling is volgens de Raad de geëigende manier om die dubbele opdracht te realiseren. Daarvoor grijpen we terug op de oorspronkelijke betekenis van een kader: 'wat iets als en tot een geheel omsluit' (Van Dale). Kadere geven duidelijk de grenzen aan van een speelveld, ze brengen samenhang in alle activiteiten op dat speelveld en ze geven ruimte aan de spelers. Dat laatste is essentieel: kadere moeten ruim genoeg zijn om in de praktijk van alledag zodanig te kunnen manoeuvreren dat optimale oplossingen ontstaan. Daarin onderscheiden kadere zich van andere soorten van gedragsregels voor burgers, professionals en instellingen, regels die het gedrag op gedetailleerde manier proberen te sturen.

De overheid bemoeit zich zo veel mogelijk alleen op hoofdlijnen met een speelveld. In termen van een van de centrale dilemma's van overheidssturing is dit een overheid die terugtreedt. Terugtrekken houdt echter niet in dat de overheid al haar eigenaarschap en verantwoordelijkheid van zich afwerpt. Volgens de Raad houdt terugtrekken daarentegen in dat de overheid zich herpositioneert, zich terugtrekt op essentiële stellingen om van daaruit actief maar steeds op hoofdlijnen in te grijpen in maatschappelijke processen.

De Raad keert zich hiermee tegen een trend om alles 'dicht te regelen'. Niet alleen de overheid lijdt daaraan, maar ook tal van maatschappelijke instituties willen verantwoordelijkheden zo veel mogelijk vastleggen, tot op detailniveau. Zo is een bouwwerk van georganiseerd wantrouwen opgetrokken, bestaande uit codes, beroepsregels en andere gedragsvoorschriften, protocollen, convenanten, contracten en prestatieafspraken. Kenmerkend daarvoor is dat het vaak gaat om een opeenstapeling van instrumenten die aangrijpen op alle fasen van een beleids- en uitvoeringsproces: zowel op de input als op de throughput en de output.

Een ander kenmerk van het regelbouwwerk zijn de vele monitoring- en verantwoordingsinstrumenten die tegenwoordig worden ingezet. Er is op dat terrein sprake van een ware 'auditexplosie' die de handelingsruimte voor instellingen en professionals danig inperkt. De negatieve neveneffecten van al deze vormen van controle en effectmeting zouden de bedoelde effecten wel eens kunnen overwoekeren.

Kaders zijn er in verschillende soorten. In figuur 1 geven we een overzicht van verschillende manieren van kaderstelling door de overheid.

Overheid stuurt op	Kader	Sancties	Communicatie gericht op
Gedrag van mensen	Waarden en gedragsregels	Boetestelsel	Waardenbewustzijn
Afzonderlijke voorzieningen	Normen en voorschriften	Certificering	Professionaliteit
Geheel van voorzieningen	Procedurevoorschriften	Dictaat of aanjager	Ketenbewustzijn

Figuur 1 Overzicht van manieren waarop de overheid kan sturen, met de bijbehorende kaders, sancties en communicatierichting

Kernregels

Door kaderstelling kan de overheid het georganiseerde wantrouwen doorbreken. De overheid stuurt met enkele kernregels, waarmee ze het speelveld voor burgers en instituties afbakent. De kaders bevatten onder meer de doelen van het beleid, de periode waarbinnen die moeten worden bereikt, het beschikbare budget en de verantwoording daarover en enkele minimumeisen over hoe de doelen te bereiken. Cruciaal is ook dat in een kader de verantwoordelijkheid helder aan partijen wordt toegedeeld: wie is eigenaar van welk (aspect van een) vraagstuk? Verder dient duidelijk te zijn wie eigenaar van het kader is, wie met andere woorden de bevoegdheid heeft om in te grijpen als de doelen van het kader niet worden gehaald. Het gaat daarbij zowel om beleidsdoelstellingen als om procesdoelen die bijvoorbeeld de samenwerking tussen instellingen betreffen.

De kernregels zijn niet overtreedbaar, dat wil zeggen dat altijd sancties volgen als de regels worden overtreden. Als het nodig is, kan nadere detaillering plaatsvinden op andere niveaus en door andere instanties.

Bedrijven hebben te maken met vele soorten regels. Sturen met kernregels houdt in dat de overheid enkele cruciale regels stelt waaraan ieder bedrijf moet voldoen. Die regels weerspiegelen de prioriteiten van het overheidsbeleid. Dan hecht de overheid meer waarde aan veiligheidsvoorzieningen zoals nooduitgangen dan aan welstandseisen.

De gulden regels die overheden en instituties daarbij in acht nemen, zijn:

- Hoe groter de afstand is tussen degene die intervenueert en de uitvoerende professional, hoe minder diepgaand en gedetailleerd de interventie is (bij een grotere afstand neemt de effectiviteit van een interventie af).
- Interventies en regels staan in dienst van de professionals die de resultaten moeten boeken.

Krachtenveldanalyse

Voordat de overheid echter verantwoordelijkheid neemt voor een bepaald

vraagstuk, dient ze zich diepgaand te bezinnen welke maatschappelijke krachten en mechanismen van invloed zijn op dat vraagstuk. Door een analyse van het krachtenveld krijgt de overheid ten eerste zicht op de rol die burgers, verbanden van burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en bedrijven kunnen spelen. Ten tweede inventariseert ze dan welke regels en regelsystemen er al aanwezig zijn.

Hierdoor worden krachten gericht op zelforganisatie en zelfregulering maximaal benut en niet gehinderd. De overheid bewaakt uiteraard of zelforganisatie en zelfregulering plaatsvinden binnen de bestaande kaders, en uiteindelijk binnen de beginselen van de democratie en de rechtstaat. Met andere woorden: de overheid reguleert de zelfregulering.

Als de overheid moet ingrijpen, probeert ze eerst het krachtenveld te beïnvloeden. Dat kan door allerlei vooral communicatieve instrumenten, maar ook door wet- en regelgeving waarmee de overheid bepaalde randvoorwaarden creëert en bepaalde partijen empowert.

Openbaarheid stimuleren of afdwingen is bijvoorbeeld een belangrijk instrument voor de overheid om te bouwen aan evenwichtige verhoudingen tussen maatschappelijke partijen die bij een bepaald vraagstuk zijn betrokken.

De wettelijke opheffing van het bordeelverbod had onder meer als doel om de maatschappelijke positie van prostituees te verbeteren doordat zij hun beroep nu niet langer in het schemer van de illegaliteit hoeven uit te oefenen. Ruim een jaar na de opheffing staan er ramen leeg en lijkt ongeveer de helft van de prostituees 'verdwenen'. Een groot deel van de doelgroep ontkwam kennelijk niet aan het werk in de schemer: illegalen bijvoorbeeld maar ook stiekem bijklussende studentes of huisvrouwen.

Politiseren en oordelen

Kaderstelling is bij uitstek een taak van de overheid, omdat we bij kaders te maken hebben met de verder reikende perspectieven en visies op de samenleving. Die perspectieven moeten uitmonden in strategische prioriteiten die bestuurders en politici stellen.

Om prioriteiten te stellen is een open debat nodig. In dat debat brengen politici en bestuurders de verschillende politiek-morele perspectieven op de



samenleving in van waaruit ze opereren. Ze wegen vervolgens de uiteenlopende waarden en claims tegen elkaar af en oordelen daarover. Wat er dus gebeurt, kan men in één woord 'betekenisgeving' noemen ('sensemaking' in managementtaal). Juist hierdoor kunnen bestuurders en politici burgers inspireren en komt het leiderschap van bestuurders en politici tot uitdrukking.

Als bestuurders en politici deze rol oppakken, kunnen ze leiderschap tonen en krijgen waarden en normen weer inhoud en betekenis. In de afgelopen jaren gingen politiek en bestuur vaak over technische uitvoeringskwesties. Veel minder werd expliciet gedebatteerd over visies op de richting waarin de samenleving zich zou moeten bewegen, en over datgene wat burgers met elkaar verbindt. Maar in de afgelopen jaren is in de samenleving steeds manifester geworden zodat er behoefte is aan een overheid die inhoudelijk visie en richting formuleert, die komt tot oordelen over maatschappelijke vragen.

Hoe beoordeel je de prestaties van scholen? Nu kiest de overheid voor een systeem waarin aan alle scholen van een bepaald type dezelfde criteria worden opgelegd. Alsof voor elke leerling dezelfde maatlat kan worden gehanteerd. Oordelen houdt in dat per school én met de school criteria en prestaties worden afgesproken die passen bij de situatie van die school.

Oordelen is iets anders dan afrekenen (Hilhorst, 2001). Oordelen komt in het spel als er geen eenduidige criteria zijn waarop kan worden afgerekend, als er niet eenvoudig sprake is van prestaties die te meten zijn. Dan komt het erop aan waarden, doelstellingen en belangen af te wegen. Zowel in de planning van beleid als in de evaluatie ervan valt aan die afweging niet te ontkomen. De werkelijkheid laat zich immers nooit vatten in simpele schema's van planning en controle. Altijd zijn er doorkruisende omstandigheden die om een waardeoordeel vragen. Oordelen is met andere woorden 'politiseren', en dat liefst op het scherpst van de snede.

Politiek in deze zin beperkt zich overigens niet tot de overheid. Meer dan ooit is het nodig dat oordelen worden uitgesproken over beleid en de uitvoering daarvan op andere niveaus, binnen allerlei instituties en in andere fora. Oordelen is niet alleen een zaak van 'bestuurlijke professionals', maar juist ook van burgers.

Zij brengen in de oordeelsvorming niet alleen hun belangen in, maar wegen verschillende belangen juist tegen elkaar af. Oordeelsvorming van burgers vergt dus andere mechanismen dan bestaande vormen van inspraak en interactief bestuur. Een dergelijke oordeelsvorming en afweging van belangen kan plaatsvinden in de vorm van een jury. Rondom een bepaald beleidsthema zou de overheid zo'n jury kunnen samenstellen uit verschillende groepen van burgers, eventueel aangevuld met vertegenwoordigers van belanghebbende instellingen. De opdracht voor de jury is om tot een eensluidende uitspraak te komen over een vraagstuk dat is gerezen, bijvoorbeeld de verkeerssituatie in een wijk (Hilhorst, 2001).

Wisselwerking

Het risico bestaat dat kaders eenzijdig topdown worden opgedrongen aan de verschillende onderdelen van de overheid en aan instellingen en burgers, zoals veel van de communicatie tussen overheden, burgers en instellingen nu ook topdown is georganiseerd. Dan zal er van die kaders weinig kracht uitgaan.

Het project 'Onze bureaus' in Dordrecht is een typisch voorbeeld van een aanpak van onderop. De werkers in de wijk hebben de aanpak ontwikkeld. Maar het project past wel binnen de algehele missie van de instelling, namelijk om voorzieningen zo dicht mogelijk bij de cliënt te brengen. Managers vertalen deze missie naar mogelijkheden die er zijn voor de frontliniewerkers; de resultaten van de aanpak en de belemmeringen die er zijn, geven ze door aan het bestuur. De managers spreken zowel de taal van het bestuur als die van de werkers.

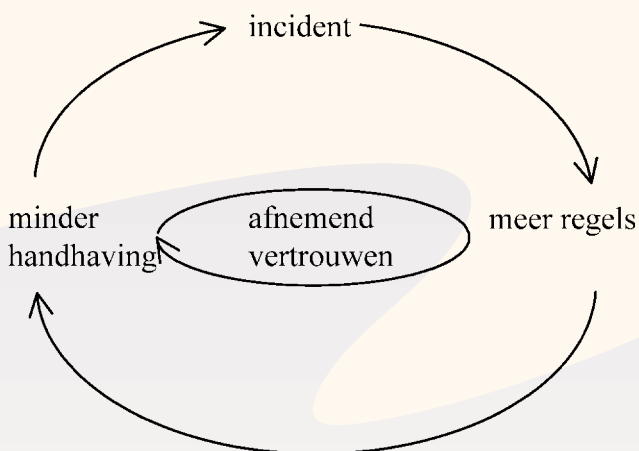
Voor vitale kaders is een voortdurende wisselwerking nodig tussen burgers, professionals, het management van instellingen en de overheid, van het strategische tot het operationele niveau. In die wisselwerking vindt een vertaling plaats van de kaders ofwel de strategische visies naar de praktijk van alledag en weer terug. Een goede strategie geeft zowel richting aan het werk van alledag als ruimte voor eigen keuzes in dat werk. Die richting wordt weer beïnvloed door de ervaringen die mensen opdoen in de frontlinie.

Hoewel een kader een zekere duurzaamheid moet hebben, kan op deze manier worden gewaarborgd dat het zich niet al te ver verwijdt van de dagelijkse praktijk.

Intermezzo: valkuilen

Alom wordt geklaagd over de gedetailleerde bemoeienis van de overheid met de samenleving en de bureaucratie die daarvan mede het gevolg is. Vanuit dat perspectief is de kans groot dat de figuur van een kaderstellende overheid voor velen aantrekkelijk is. Maar dat wil niet zeggen dat die kaderstellende rol ook daadwerkelijk van de grond komt. Er zijn namelijk nogal wat valkuilen.

De eerste mogelijke valkuil is dat de overheid daadkracht verwacht met centralisme. De reflex om als iets misgaat onmiddellijk de rijksoverheid meer bevoegdheden te verlenen, is nog steeds springlevend. De goedbedoelde pogingen van de overheid om onder meer korpschefs van politie en burgemeesters meer ruimte te geven voor lokale en regionale prioriteiten, worden elke keer doorkruist door sporen van centralistische daadkrachtigheid. Het gevolg is niet zelden dat deze daadkracht leidt tot meer centrale regels, waarna de kwaliteit van de handhaving afneemt. De uitkomst daarvan is dat het vertrouwen van burgers in de overheid nog verder afneemt. In figuur 2 illustreren we deze ontwikkeling.



Figuur 2 Schematische weergave van hoe misplaatste daadkracht van de overheid kan leiden tot afnemend vertrouwen van burgers

De tweede valkuil is al eerder genoemd, namelijk dat de overheid met de ene hand beleidsruimte in kaders geeft, terwijl ze met de andere hand die ruimte weer neemt met monitoring, controle en verantwoording. Van de vele indicatoren waarop instellingen en professionals zich moeten verantwoorden, gaat namelijk een grote sturende werking uit op het handelen. Die werking beperkt de ruimte voor lokaal maatwerk.

Er zijn ook verschillende negatieve effecten van de groei van monitoring en controle. Zo neemt de bureaucratie toe als gevolg van de meetindustrie. Andere effecten die zich kunnen voordoen, zijn dat er wordt gemanipuleerd met de gevraagde cijfers, dat er op de korte termijn wordt gedacht, dat er wordt gecalculeerd in plaats van geambieerd en dat de professionele verantwoordelijkheid afneemt (De Bruijn, 2001). Deze negatieve effecten doen zich sterker voor als er wordt 'afgerekend' op grond van prestatiemetingen. Afrekenen mag dus heel daadkrachtig klinken, de effecten zouden wel eens tegengesteld kunnen zijn aan wat ermee wordt beoogd, namelijk de effectiviteit en de kwaliteit verhogen (Leeuw, 2000).

De derde valkuil is dat de rijksoverheid inderdaad ruime kaders gaat stellen, maar dat die ruimte op andere niveaus weer wordt 'dichtgeregeld'. Deze wet van de verplaatsing en verdubbeling van bureaucratie heeft zich gemanifesteerd bij verschillende decentralisatieoperaties van de afgelopen decennia.

De vierde valkuil ten slotte is te denken dat kaders alle competentiegeschillen, belangentegenstellingen en grijze gebieden 'wegregelen'. Ook het helderste kader kan niet voorkomen dat zich door de complexiteit en dynamiek van de samenleving conflicten en rivaliteit voordoen. De samenleving is nu eenmaal geen gesloten systeem, waarin de verantwoordelijkheden van verschillende partijen tot op de millimeter nauwkeurig op elkaar kunnen worden afgestemd. Bovendien zijn er gezonde vormen van rivaliteit die juist moeten worden gestimuleerd. Dat onderwerp komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.2 Horizontalisering

Kaders stimuleren burgers, instellingen en professionals om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en bieden ruimte om eigen keuzes te maken, toegesneden op de specifieke situatie waarin mensen verkeren. In deze zin zitten twee doelstellingen van 'ruimte' opgesloten.

Ten eerste beoogt ruimte *leiderschap* in de samenleving te bevorderen.

Onder leiderschap verstaan we een combinatie van verantwoordelijkheidsbesef, passie en bezieling; van inventiviteit en ondernemendheid. Als het gaat om het leiderschap van publieke instituties of maatschappelijke organisaties dan heeft een 'publieke leider' vier kenmerkende eigenschappen. Ten eerste is zij of hij innovatief en opereert aan de randen van de bestaande 'body of knowledge and regulations'. Ten tweede investeert een publiek leider in vertrouwen, in alle interne en externe relaties die hij onderhoudt. In de derde plaats is een publiek leider gericht op duurzaamheid en continuïteit. Ten slotte verbindt zij of hij zich om het publieke belang te behartigen, beschikt over politieke gevoeligheid en huldigt democratische waarden, zoals openheid (De Waal, 2000: p. 53).

Een tweede doelstelling van ruimte is *variëteit en differentiatie*. De Raad vindt het nodig om meer *variëteit en differentiatie* in publieke instituties te creëren, zodat ze beter tegemoetkomen aan de behoeften van burgers en van de professionals en andere werknemers binnen een bepaalde sector of institutie. Bovendien krijgen publieke instituties de mogelijkheid om een eigen gezicht te ontwikkelen waarmee werknemers, cliënten en burgers zich kunnen identificeren.

De keerzijde van ruimte en verantwoordelijkheid is *openheid en verantwoording*. Hoewel de overheden en publieke instellingen op dat punt goede resultaten hebben geboekt in de afgelopen twee decennia, zijn nieuwe stappen noodzakelijk. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat veel openheid en verantwoording blijft steken in de 'kokers' waarvan overheden en instellingen deel uitmaken. Het is vooral openheid en verantwoording 'naar boven', maar niet 'naar buiten', naar burgers, afnemers van diensten en andere instellingen. De Raad zoekt op het pad van verantwoording daarom vooral naar horizontale manieren van verantwoording te versterken in plaats van verticale en hiërarchische manieren verder uit te breiden.

Deze twee elementen van horizontalisering, respectievelijk ruimte en verantwoording, werken we hierna verder uit.

Handelingsruimte voor organisaties en professionals

'Onze burens' in Dordrecht is gestart door de werkers in de wijk. Werkers van verschillende instellingen staken de koppen bij elkaar om een gezamenlijk probleem aan te pakken. Het management van de instellingen gaf de werkers de ruimte om te vernieuwen en de kwaliteit te verbeteren. Het management steunt niet op beheer (taken en bevoegdheden) maar op missie en motivatie.

De ruimte op het operationele niveau – het niveau van instellingen en professionals – is bedoeld om de horizontale oriëntatie van die instellingen en professionals te versterken. De oriëntatie op andere instellingen, op partners in een netwerk en op burgers moet in de plaats komen van een verkerde, verticale oriëntatie.

De eerste stap op weg naar een horizontale oriëntatie is dat instellingen de mogelijkheid hebben om een duidelijk eigen profiel te kiezen en dat professionals ervoor kunnen kiezen hun taken zelf in te vullen.

Verder hebben instellingen en professionals onderhandelingsruimte nodig om goed werkbare arrangementen te treffen met burgers of cliënten en met andere maatschappelijke partijen.

Ten slotte moet het tijdsbeslag van bureaucratische verplichtingen verminderen zodat instellingen en professionals in de frontlinie zich weer met hart en ziel kunnen richten op het dagelijks contact met burgers en cliënten. Het is tijd voor 'professioneel activisme' (Van der Lans, 2002) in plaats van papieren activisme.

Professionals die betrokken hun werk doen en die ruimte krijgen om langs de randen van regels te lopen, nemen risico's. Dat vraagt om een actief management: managers die naast de medewerkers staan en die laten zien dat ze delen in de risico's.

Rivaliteit en excellentie

Bij ruimte hoort ook rivaliteit. De Raad doelt daarmee niet op marktachtige rivaliteit die in dienst staat van het streven naar winst of 'profit'. Het gaat ons om rivaliteit die vooral is gericht op 'people', noem het '*publieke rivaliteit*'. Het gaat daarbij zowel om de mensen die gebruik (moeten kunnen)

maken van overheidsdiensten en publieke diensten als om de mensen die werken bij de overheid en bij publieke instellingen. Publieke rivaliteit wakert aan dat mensen het beste uit zichzelf halen, dat ze willen streven naar excellentie. Publieke rivaliteit lokt uitvinder- en uitblinkergedrag uit.

De belastingdienst staat bekend als een van de meest succesvolle onderdelen van de rijksoverheid. Dit is mede het gevolg van een in de jaren tachtig ingezet beleid van kwalitatieve rivaliteit. De belastingdienst is onderverdeeld in een groot aantal min of meer vergelijkbare regionale kantoren die elk veel autonomie hebben. Van elk van deze kantoren is bekend wat de doorlooptijden zijn van aangiften, hoeveel bezwaren er worden ingediend, hoeveel bezwaren worden toegekend, enzovoort. Deze gegevens zijn steeds aanleiding voor onderlinge vergelijking en gesprek; niemand wil de langzaamste zijn en tegelijk wil men graag weten van de anderen hoe het sneller of beter kan. Opvallend en tevens essentieel is dat de indicatoren niet de basis zijn voor de financiering van de kantoren. Aan de gehanteerde kwaliteits-indicatoren worden met enige regelmaat (tijdelijk) nieuwe toegevoegd teneinde het veeldimensionale karakter van de belastingdienstactiviteiten recht te doen.

De kwaliteitsmaatstaven die de belastingdienst hanteert, zijn dus relatief. Hierdoor is de belastingdienst één van de weinige overheidsorganisaties waar als huisregel geldt: 'vandaag doen we het beter dan gisteren en morgen weer beter dan vandaag'. Bij andere overheidsorganisaties betekent de gedachte dat het morgen beter zou kunnen bijna per definitie dat het vandaag fout gaat, en dat moet dus worden ontkend.

Hoe bevorder je publieke rivaliteit? Daarvoor is in de eerste plaats de al genoemde handelingsruimte nodig, ruimte voor organisaties, organisatie-eenheden en professionals om een eigen onderscheidende visie en aanpak te kiezen. Juist door een duidelijke identiteit te kiezen, is het voor mensen aantrekkelijk om bij een organisatie te werken of om daarvan diensten af te nemen. Ten tweede kunnen overheden en organisaties voor publieke rivaliteit een categorie van instrumenten gebruiken die erop gericht is prestaties te meten en te vergelijken. Organisaties, organisatie-eenheden of professionals stellen zo veel mogelijk zelf doelen, meten na verloop van een afgesproken periode in welke mate die doelen zijn bereikt, en vergelijken de resultaten met voorgaande jaren of met de prestaties van vergelijkbare organisaties of eenheden.

Overheden en organisaties kunnen in de derde plaats rivaliteit stimuleren door excellent gedrag positief te belonen. Bij die beloning denken we niet direct aan geld, ook omdat bekend is dat in grote delen van de publieke dienstverlening medewerkers niet primair worden gemotiveerd door hun financiële verdiensten. Andere, meer aansprekende, vormen van beloning zijn: meer ruimte voor een eigen aanpak, publiciteit over het succes van de gekozen aanpak, prijzen of investeringen in de eenheid of in de professional. Ten slotte is er voor rivaliteit een klimaat van 'permanente verbetering' nodig. Dit wordt in de organisatieadviesliteratuur ook wel 'kaizen' of de 'lerende organisatie' genoemd. Dit houdt in dat in een verbeteringsproces verschillende oplossingen tegelijkertijd kunnen worden geprobeerd, vanuit de erkenning dat er voor een vraagstuk zelden één oplossing bestaat of dat die oplossing vanaf het begin duidelijk is.

Overheden en organisaties stimuleren dus dat eenheden en professionals de ruimte krijgen om zelf initiatieven aan te dragen en uit te werken. Ze doen dat binnen een inspirerend perspectief of 'eindbeeld' dat bestuurders ontvouwen. Want zo'n eindbeeld motiveert veel meer dan regels en protocollen: 'Als je een schip wilt bouwen, trommel de manschappen dan niet op om hout te halen. Begin niet met het werk te verdelen en commando's te geven. Leer ze te verlangen naar de eindeloze zee' (Antoine de Saint-Exupéry).

De initiatieven van eenheden en professionals worden getoetst op hun effectiviteit; de resultaten van verschillende aanpakken worden zorgvuldig met elkaar vergeleken. Dat vraagt dat de initiatieven vergezeld gaan van goed vormgegeven leerprocessen waarin ze worden geëvalueerd. Het doel daarvan is niet afrekenen, maar leren. De evaluaties zijn de input voor een dialoog tussen alle betrokkenen – overheden, organisaties, professionals, burgers en cliënten – over mogelijke verbeteringen.

Intermezzo: tegenbeeld van uniformiteit, gelijkheid en systeemaanpak

Het tegenbeeld van rivaliteit is een streven naar gelijkheid en uniformiteit dat het functioneren van de overheid en van publieke instellingen doortrekt.

Nu staat de waarde van gelijkheid of gelijkwaardigheid van mensen ook voor de Raad vast. Maar de vraag is hoe je die gelijkwaardigheid realiseert. Het Nederlandse antwoord op die vraag is een structuur van uniformiteit en een cultuur waarin elk verschil wordt toegedekt onder een wollen deken van consensus en samenwerking. Die structuur en cultuur hebben geleid tot strategieën waarin alle actoren in één systeem worden gevat. Binnen zo'n systeem worden alle taken nauwkeurig onder de verschillende actoren verdeeld, waarbij het de bedoeling is dat ze elkaar naadloos aanvullen. De partijen moeten dus samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen.

Volgens ons werkt een dergelijke strategie averechts in de Nederlandse samenleving die wordt gekenmerkt door pluriformiteit, complexiteit en onzekerheid. Er zijn veel spelers die op talloze manieren verbindingen met elkaar aangaan, waarbij de uitkomsten van al die verbindingen onvoorspelbaar zijn. Het streven naar beheersing leidt dan tot hoge coördinatiekosten en heeft een groot afbreukrisico.

Horizontale mechanismen van sturing en verantwoording

Ruimte en rivaliteit zijn niet onbegrensd. Ten eerste zijn er de kaders die de uiterste grenzen aangeven van de handelingsruimte van instellingen en professionals. Ten tweede is het nodig om mechanismen van horizontale sturing en verantwoording te versterken. We bedoelen daarmee mechanismen waarmee een organisatie of een professional zeggenschap en inzicht geeft aan burgers (inclusief de 'afnemers' van publieke diensten zoals leerlingen en hun ouders en patiënten), aan andere professionals binnen en buiten de organisatie, aan andere eenheden en aan andere organisaties. Zo wordt voorkomen dat instellingen of professionals koninkjes worden binnen hun domein.

Waarom horizontaal? Omdat je daarmee de zeggenschap van burgers kunt vergroten, en ook de openheid naar hen toe. Dat is nodig omdat voor veel burgers, overheden en publieke instellingen nog functioneren als een black box. Zo'n black box past niet in een tijd waarin burgers zelf meer invloed

willen hebben op de diensten die worden geleverd. Zo gezien is het niet verantwoord om sturing en verantwoording over te laten aan organisaties die burgers beogen te vertegenwoordigen, maar die dat in veel gevallen niet doen.

In Canada houdt de publieke omroep 'public hearings'. Door het hele land organiseert de omroep workshops waarin verschillende publieksgroepen worden gehoord over het functioneren van de omroep en over de programma's die ze uitzendt. De resultaten van deze workshops worden gebruikt voor beslissingen over programma's.

Een tweede effect van horizontalisering is dat er meer variëteit kan ontstaan in het aanbod van instellingen, omdat de gerichtheid op de afnemers wordt verstevigd.

Ten slotte is horizontalisering een instrument om verkokering te doorbreken. Want instellingen en professionals gaan zich meer openstellen voor andere instellingen en professionals. Dat kan onder meer door verschillende vormen van peer review en van benchmarking.

De horizontale mechanismen van sturing en verantwoording leiden tot een vorm van voortdurende *feedback* op het functioneren van instellingen en professionals. Organisaties, organisatie-eenheden en professionals organiseren die feedback zo veel mogelijk zelf, uiteraard technisch en inhoudelijk ondersteund door stafafdelingen. Daarvoor zijn gerichte vormen van informatieoverdracht nodig, die ook echt een appèl doen op burgers, andere instellingen en professionals om te reageren. Maar daarvoor is ook een bepaalde organisatiecultuur en een bepaald type professionals nodig. Wat voor mensen zijn dat, die goed gedijen in een cultuur van feedback van binnen en buiten de organisatie? Het zijn mensen die grensoverschrijdend willen werken en niet bang zijn om hun professionele domein te verlaten, die erop gericht zijn om dingen samen op te lossen, die de organisatie als een uitvalsbasis zien en die een zo groot mogelijke openheid betrachten. Ondernemende typen of publieke leiders dus, zoals we ze hiervoor beschreven.

Die komen niet vanzelf. Behalve organisatieculturen zullen ook opleidingen, over de volle lengte én breedte, er veel meer op gericht moeten zijn excellentie te stimuleren en unieke talenten uit te buiten in plaats van mensen erop af te rekenen als ze boven het maaiveld uitkomen.

Van overheidsreflex naar empowerment

Als de horizontale mechanismen goed zijn vormgegeven, is het mogelijk om de overheidsreflex te doorbreken: telkens als er ergens problemen zijn, wordt de overheid te hulp geroepen als regelgever, controleur of inspecteur. De Raad streeft daarentegen naar empowerment van burgers en hun verbanden. Die moeten veel meer onderdeel zijn van een systeem van 'checks and balances' voor publieke instituties.

Informatie is daarvoor cruciaal. Nu zijn veel burgers en veel organisaties mans genoeg om zelf aan informatie te komen en om zelf ook informatie te genereren. Talloze websites bewijzen dat. Als het nodig is, kan de overheid dergelijke sites en andere vormen van informatievoorziening van burgers aan burgers subsidiëren (zie Tweede Kamerstuk, Contentnotitie, 2002).

In de informatiesamenleving is privacy een kwetsbaar goed. Om misbruik te voorkomen kan het beheer van privacygegevens aan burgers zelf worden overgedragen ('digitale kluis'). De overheid kan vervolgens een platform opzetten waar burgers privacyervaringen kunnen uitwisselen en schendingen openbaren. Door ICT kunnen burgers elkaar virtueel ontmoeten en zo als 'medetoezichthouder' functioneren. Zij kunnen misstanden openbaren of als belangenbehartigers contact opnemen met bedrijven of instanties (Infodrome, 2001 en adviescommissie Modernisering GBA, 2001).

Maar niet alles kan van burgers afhangen. (Semi-)publieke instellingen zullen ook zelf initiatieven moeten nemen om burgers zeggenschap en inzicht te geven. En de overheid kan dat stimuleren.

Voor een deel gaat het hierbij ook om politieke afwegingen. Als de overheden zich terugtrekken uit het vaststellen van de kaders, dienen ze ook de monitoring en verantwoording daarop in te richten. Dat wil dus zeggen dat

de overheden veel minder zicht krijgen op allerlei beslissingen die op het operationele niveau worden genomen door instellingen en professionals in het werk van alledag.

Die beslissingen dienen onderworpen te zijn aan democratische controle in andere fora dan de vergaderzalen van de volksvertegenwoordigers.

4.3 Kaderstelling én horizontalisering

Kaderstelling en horizontalisering zijn niet los verkrijgbaar. Kaderstelling zonder horizontalisering leidt tot een hiërarchische overheid die zich loszingt van de samenleving en van wat burgers beweegt. Dan ontstaat er een gat in de sturing en verantwoording van publieke instellingen en wordt de verschuiving van de politiek onvoldoende benut.

Horizontalisering zonder kaderstelling leidt tot een overmaat aan dialoog en conflict. Kaders perken allereerst de ruimte in waarover instellingen, professionals en burgers met elkaar in gesprek gaan. Kaderstelling voorkomt dus dat gesprekken oeverloos verlopen.

Gesprekken tussen instellingen, professionals en burgers kunnen verder tot conflicten leiden, omdat de deelnemers zich laten leiden door verschillende visies en belangen. Kaderstelling is dan de manier om die conflicten te reguleren. Niet door ze te smoren in consensus, maar door duidelijke keuzes te maken. Als keuzes uitblijven in een proces van horizontale sturing en verantwoording, is het de verantwoordelijkheid van de kadersteller om die keuzes alsnog te maken.

Daarom zijn kaderstelling en horizontalisering juist in combinatie noodzakelijk voor een nieuw sturingsconcept.

5 Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk hebben we de ontwikkelingslijnen uitgezet voor een nieuwe besturingsvorm van de overheid. In dit hoofdstuk vatten we de vorige hoofdstukken kort samen, en doen we een aantal concrete aanbevelingen om het nieuwe besturingsparadigma in de praktijk te brengen.

Nederland bevindt zich in een overgangstijd tussen bestuurlijke paradigma's. Het paradigma van de verzorgingsstaat, met zijn nadruk op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid, past niet meer bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen. Er zijn in de afgelopen jaren dan ook verschillende pogingen gedaan om het bestuur beter op deze veranderingen af te stemmen. De resultaten daarvan stellen echter teleur, mede omdat de routines van het verzorgingsstatelijke ingrijpen van de overheid dominant zijn. Daarom heeft de Raad in dit advies twee ontwikkelingslijnen geformuleerd voor een ander besturingsparadigma, namelijk kaderstelling en horizontalisering.

Hoe dit andere paradigma er precies uit zal zien, is nog niet duidelijk. Het ligt ook niet in de aard van paradigma's om zich te laten zien voordat ze werkzaam zijn. Integendeel, meestal worden paradigma's pas zichtbaar als ze hun werking aan het verliezen zijn. Pas dan is er ook reden ze te analyseren.

Desondanks is de Raad ervan overtuigd dat de twee ontwikkelingslijnen die in dit advies zijn geformuleerd, goed passen bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen van nu en van de nabije toekomst. Het gaat om een mix van optreden en terugtreden van de overheid. Want het werkt niet als terugtreden van de overheid de vorm aanneemt van onbegrensde ruimte bieden. Net zo min als optreden door (gedetailleerde) centrale sturing werkt. De mix van kaderstelling en horizontalisering leidt tot een overheid die zich terugtrekt en herpositioneert op essentiële stellingen en die van daaruit actief in de maatschappij staat.

De vraag is dan vervolgens hoe kaderstelling en horizontalisering in praktijk

kunnen worden gebracht. In dit hoofdstuk formuleren we in antwoord daarop op zeven aanbevelingen. De aanbevelingen worden geïllustreerd aan de hand van enkele casestudies, waarvan er drie als bijlage bij het advies zijn opgenomen. Voor alle duidelijkheid: de cases hebben we alleen gebruikt voor de analyse van sturingsproblemen en als illustratie bij de aanbevelingen.

1 Dereguleren

Een overheid die stuurt met kaders ofwel met enkele kernregels kan met veel minder regels toe dan er nu zijn. De wens tot deregulering bestaat echter al heel lang, maar ze komt moeizaam van de grond. Hieronder geven we daarom twee suggesties om deze wens te laten uitkomen.

Dereguleringsdag: elke eerste maandag van juni houdt de Tweede Kamer een dereguleringsdag. Op die dag geven de ministers aan hoeveel regels zij in het afgelopen jaar hebben afgeschaft.

De aanpak in de vorm van een project geeft een sterke impuls aan deregulering. Doel van het project is om op verschillende terreinen regelgeving terug te brengen, en de handhaving van de blijvende regels te versterken. Deregulering en handhaving zou in de komende vier jaar op enkele geprioriteerde beleidsterreinen – veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs – deze doelen dichterbij moeten brengen.

Regelvrij verklaarde zones: om te ontdekken welke kaders of kernregels per se noodzakelijk zijn voor de overheid is een experiment van onderaf een beter middel dan een theoretische exercitie van bovenaf.

Leerlingen in het beroepsonderwijs worden landelijk geregistreerd via zogenoemde crebonummers. Een crebonummer geeft aan welke opleiding iemand volgt en wat de eindtermen zijn. Het Da Vinci College in Dordrecht wilde de nieuwe opleiding 'Techno Design' oprichten waarin leerlingen kiezen voor een brede technische opleiding zonder vooraf al te weten waar ze willen uitkomen. Het onderwijs krijgt volledig vorm vanuit praktische opdrachten zoals het bouwen van een klimmuur, en gaandeweg leren de leerlingen waar ze goed in zijn en welke richting ze uit willen. Volgens de bestaande regels kan zo'n opleiding niet, omdat vooraf vast moet liggen wat iemand studeert. Om de opleiding toch te kunnen laten starten, heeft de minister van Onderwijs deze opleiding in 2002 'regelvrijheid' gegeven.



2 Prioriteren

De Nederlandse bestuurlijke cultuur is er nog te veel één van pappen en nathouden. Alles heeft prioriteit, en daardoor niets. Kaderstelling vraagt echter om duidelijke prioriteiten, en dus ook om posterioriteiten, zaken waar de overheid geen verantwoordelijkheid voor neemt.

*Gezamenlijke agenda*²: stel samen met burgers en maatschappelijke organisaties een agenda op voor beleid, waarin duidelijk staat wie waarop kan worden aangesproken. Maak burgers en maatschappelijke organisaties naast de overheid verantwoordelijk voor helder afgebakende aspecten van maatschappelijke vraagstukken.

Om community care te realiseren zijn veel partners nodig: de mensen om wie het gaat, hun burens, scholen, onderwijsgevers, bedrijven, openbaar vervoer, zorg- en welzijnsinstellingen enzovoort. De gemeente kan al deze partijen binden aan community care door gezamenlijk een agenda te maken voor de komende vier jaar. Aan die agenda zijn ook afspraken gekoppeld: wie levert welke bijdrage om de doelstellingen te halen?

² Voor het idee van agenda's in het algemeen: zie SCP, 2002.

Uit de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat vooral de gemeenten die geen expliciet beleid hebben, te maken hebben met uitwassen van illegale prostitutie. Een agenda voor het lokale prostitutiebeleid verplicht de overheid en de samenleving om afwegingen te maken en om lokale prioriteiten te stellen.

Handhaving is een van de belangrijkste taken van de overheid, maar de overheid kan dat niet alleen. Dat blijkt ook op het terrein van prostitutie. De illegaliteit neemt toe terwijl de capaciteit van de handhaving achterblijft. Door het bezoek aan illegale prostituees strafbaar te stellen, maakt de overheid bezoekers meer verantwoordelijk voor het voortbestaan van illegale prostitutie. Een andere mogelijkheid is om bonafide bordeelhouders te certificeren. Zo wordt de branche veel meer zelf verantwoordelijk voor handhaving; bovendien vergroot dit de zichtbaarheid van legale prostitutie.

3 De-organiseren

Een groot nadeel van de Nederlandse bestuurlijke cultuur en structuur is de neiging om organisaties te versplinteren. Voor elke taak of onderdeel van een taak wordt een nieuwe organisatie opgezet.

De-organisatie houdt in dat verschillende taken, die nauw verwant zijn met elkaar, worden samengebracht in één organisatie. Dat kan bijvoorbeeld op het terrein van handhaving, zodat er een meer integrale handhaving kan ontstaan.

Zowel uit de vuurwerkexplosie in Enschede als uit de cafébrand in Volendam bleek dat bedrijven te maken kunnen hebben met een veelheid aan regels, vergunningverleners en toezichthouders uit verschillende sectoren en op verschillende overheidsniveaus: brandveiligheid, milieu, bouw, gevaarlijke stoffen, verkeer enzovoort. Zo veel dat er nauwelijks sprake is van enig overzicht. Meer overzicht ontstaat als verschillende handhavinginstanties op één overheidsniveau bij elkaar worden gebracht.

4 Rivaliteit

Het is belangrijk om rivaliteit te organiseren in de publieke sector. Daarmee bedoelen we geen marktachtige rivaliteit die erop gericht is winst te behalen, maar rivaliteit op kwaliteit van dienstverlening voor burgers en voor de werknemers van publieke diensten. Instellingen moeten zich van elkaar kunnen onderscheiden. Hieronder volgt een aantal suggesties om meer rivaliteit te creëren.

Gun opdrachten aan meer partijen en laat ze verschillende aanpakken uitproberen. Stimuleer concurrentie tussen afdelingen door ze zelf hun doelen te laten bepalen, te meten of ze gehaald worden en te vergelijken met andere afdelingen.

In een ROC kunnen meer afdelingen houtbewerking, die vanuit een verschillende opvatting de lessen vormgeven, met elkaar concurreren. In de handhaving kunnen politiedistricten zich met elkaar meten op vergelijkbare punten.

Publiek ondernemende instellingen en professionals worden beloond voor hun innovatieve gedrag. Belonen levert betere resultaten op dan eendimensionaal afrekenen.

Een voorbeeld van vermaatschappelijking: in Dordrecht krijgen de professionals in de wijk veel ruimte om een eigen en vernieuwende aanpak uit te proberen. Die durf kun je belonen door binnen en buiten de organisatie publiciteit te geven aan een geslaagde aanpak; door te investeren in het project of in de betrokken professionals; door te variëren in het toezicht dat je uitoefent.

5 Feedback

Instellingen en professionals organiseren feedback van burgers en van andere instellingen en professionals over hun functioneren en de resultaten die ze behalen. Cruciaal voor geslaagde feedback is dat de instellingen en professionals dit zelf organiseren, en zelf de criteria ontwikkelen, in overleg met degenen die feedback geven. Daarin verschilt ze van evaluatie en monitoring die, zeker in de huidige vorm, veel meer van bovenaf worden opgelegd. Feedback is verder gericht op leren, niet op beheersen en afrekenen.

Voor feedback zijn verschillende vormen mogelijk. Ten eerste zijn er vormen waarin instellingen en professionals vooral van elkaar leren. Instellingen en organisatie-eenheden introduceren bijvoorbeeld vormen van (interactieve) benchmarking voor onderlinge vergelijking. Professionals kunnen gebruikmaken van peer-review.

Binnen de gezamenlijke doelstelling van community care kunnen in afzonderlijke wijken verschillende aanpakken worden uitgetoetst. Die aanpakken worden regelmatig met elkaar geconfronteerd en doorgelicht door de betrokken instellingen en professionals.

Voor docenten van een ROC is onderlinge review op elkaars dagelijks functioneren voor de klas te organiseren in intervisiegroepen, in coaching en in mentoraat.

De tweede vorm van feedback is als burgers de gelegenheid krijgen om het functioneren van instellingen en professionals door te lichten. Handvesten (citizen's charters of rekenschapcontracten), panels en jury's zijn daarvoor geschikte mogelijkheden.

In een handvest komt een dienst of instelling met burgers overeen welke doelen en prestaties ze nastreeft, en welke rechten en plichten van burgers daartegenover staan. Een ROC kan samen met studenten een handvest opstellen. De politie kan dat doen met de bewoners van een bepaalde wijk.

6 Handelingsruimte

Het is belangrijk ruimte te geven aan burgers, maatschappelijke organisaties, publieke instellingen en professionals om goede, werkbare en passende arrangementen te treffen.

Kies als overheid voor een helder en beperkt sturingsinstrumentarium; stapel niet verschillende sturingsinstrumenten op elkaar, zoals nu vaak wordt gestuurd op zowel input, proces als output.

Verminder de bureaucratische last van instellingen en professionals.

In reactie op enkele verdrinkingsgevallen zijn de regels in zwembaden aangescherpt en klinkt de roep om dat nog verder te doen. Dit om niet te volstaan met vast te leggen dat er 'voldoende toezicht' moet zijn, maar te omschrijven wat dat inhoudt. Handelingsruimte houdt in dat elk zwembad zelf bepaalt wat voldoende toezicht is. Maar dat wordt wel vastgelegd, bijvoorbeeld in een voor ieder toegankelijk toezichtplan of een rooster voor de badmeesters. Bovendien zet het zwembad in een publiek reglement uiteen waarvoor het wel en geen verantwoordelijkheid aanvaardt, en waarvoor de zwemmers dus zelf verantwoordelijk zijn.

7 Gedifferentieerde verantwoording

Opvallend is dat de overheid in toenemende mate beleid op hoofdlijnen formuleert, mede in de hoop dat daardoor ruimte voor verschil op lokaal niveau ontstaat, maar dat door de huidige vormgeving van verantwoording, monitoring en evaluatie deze ruimte weer wordt opgevuld. Omdat op landelijk

niveau wordt gerapporteerd, ligt de nadruk op landelijke vergelijkbaarheid en uniformiteit. Bovendien moet tot op detailniveau worden gerapporteerd.

De overheid zou daarentegen gebruik moeten maken van gedifferentieerde criteria voor de verantwoording over het gebruik van publieke gelden.

De overheid richt de landelijke verantwoording, monitoring en evaluatie in op de hoofdlijnen of kernregels waarop ze stuur.

De overheid stimuleert dat instellingen, maatschappelijke organisaties en professionals zich horizontaal verantwoorden, dat wil zeggen gericht op burgers, gebruikers van diensten en op andere instellingen.

In november 2000 presenteerden vijf zelfstandige bestuursorganen, waaronder de Informatie Beheer Groep en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, een 'Handvest publieke verantwoording'. Daarin verklaren ze dat ze heel de samenleving en direct belanghebbenden actief inzicht willen bieden in hun activiteiten. Opdrachtgevers, afnemers en partners krijgen de gelegenheid hun wensen en behoeften en hun oordeel te spuien over het functioneren van de organisaties.

Project kaderstelling en horizontalisering

Hoe kan de overheid het project Kaderstelling en Horizontalisering, en de vele acties die daaronder vallen, daadwerkelijk ter hand nemen?

De Raad adviseert het kabinet een projectleider aan te stellen die de komende vier jaar het project gaat trekken. Aan de projectgroep nemen deel: rijksambtenaren, vertegenwoordigers van andere bestuurslagen en van instellingen en burgers. Doel van het project is tweeledig. Enerzijds moeten de ministeries ontvankelijk gemaakt worden voor het concept van kaderstelling en horizontalisering. Anderzijds is het noodzakelijk om van onderop – bij gemeenten, instellingen en groepen van burgers – initiatieven te ontlokken die bijdragen aan de doelen van het project.

Om het project succesvol te maken, zullen verschillende hardnekkige gewoonten en reflexen van het oude paradigma moeten worden overwonnen. Daarom is politieke moed nodig om te kiezen vóór kaderstelling en horizontalisering en voor een consistente uitvoering van de acties die voortvloeien uit die keuze. Op alle niveaus van het bestuur, van de professionals

tot de Tweede Kamer, is commitment en discipline nodig om oude reflexen te bedwingen.

Een bestuur dat gezag wil verwerven bij burgers én dat dicht bij burgers wil staan, vraagt echter om deze ingrijpende veranderingen.

Literatuur

Adviescommissie Modernisering GBA (2001), *GBA in de toekomst: Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor toekomstige identiteits-infrastructuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Bol, M.W. (2002), *Jeugdcriminaliteit over de grens: Een literatuurstudie naar ontwikkeling, wetgeving, beleid, effectieve preventie en aanpak (ten aanzien) van jeugdcriminaliteit buiten Nederland*. Den Haag: WODC.

Bovens, M. et al (1995), *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 (2001), *Tussenrapportage 23 april 2001*. Den Haag. ('Commissie-Alders').

Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp (2001), *Eindrapport: De vuurwerk-ramp*. Den Haag. ('Commissie-Oosting').

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), *In dienst van de democratie*. Eindrapport. Den Haag. ('Commissie-Wallage').

Eenmalige adviescommissie ICT en overheid (2001), *Burger en overheid in de informatiesamenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: Eenmalige adviescommissie ICT en overheid.

Hendriks, F. en Tops, P.W. (2002), De paradoxale praktijk van de wijkaanpak in Rotterdam. In: Boogers, M. et al, *Stadsbespiegelingen Deel B: Ervaringen*

en observaties uit het stedennetwerk. Tilburg: Stedennetwerk bestuurlijke innovatie en wijkgericht werken.

Hilhorst, P. (2001), *De wraak van de publieke zaak. De staat van het collectief 1*. Amsterdam: De Balie.

Infodrome (2001), *Controle geven of nemen? Een politieke agenda voor de informatiesamenleving*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.

Lans, J. v.d. (2002), Politiek correct. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 56, nr. 6, juni 2002, p. 23.

Leeuw, F.L. (2000), Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap: De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Advies 10. Den Haag: Sdu.

Michels, A.M.B. (2002), *Een halve eeuw overheidssturing*. Bijlage bij dit advies.

Peters, K. (1999), *Verdeelde macht: Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap: De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Advies 10. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001a), *Instituten in lijn met het moderne individu: De sociale agenda 2002 - 2006*. Advies 17. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001b), *Kwetsbaar in kwadraat: Krachtige steun aan kwetsbare mensen*. Advies 16. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001c), *Ongekende aanknopingspunten: Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*.

Advies 11. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001d), *Van uitzondering naar regel: Maatwerk in het grotestedenbeleid*. Advies 19. Den Haag: Sdu.

Raad voor het openbaar bestuur (2000), *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*. Den Haag: Rob.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2000), *Nederland in Europa: Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001a), *Bedreven en gedreven: Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001b), *Noch markt, noch staat: De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid*. Werkdocument 87. Den Haag: SCP.

Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000), *Dualisme en lokale democratie*. Rapport. Den Haag: Samsom. ('Commissie-Elzinga').

Stand van het land: Speciaal katern. De Volkskrant, 1 mei 2002.

Tjeenk Willink, H. (2002), De herwaardering van het particulier initiatief: Enkele gedachten over de toekomst van de Nederlandse non-profitsector. In: Dekker, P. (red.), Particulier initiatief en publiek belang: *Beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*. Den Haag, SCP.

Tweede Kamerstuk: *Contentnotitie*. Tweede Kamer 2001-2002, 26 643, nr. 37.

Vries, J. de (2002), *Paars en de managementstaat: Het eerste kabinet-Kok* (1994-1998). Leuven/Apeldoorn: Garant.

Waal, S.P.M. de (2001), *Nieuwe strategieën voor het publieke domein: maatschappelijk ondernemen in de praktijk*. Alphen aan de Rijn: Samsom.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: WRR/Sdu.

Winsemius, P. et al (2001), *Naar een nieuwe maatschap*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Winter, M. de (2001), *Over last van jongeren: En de lusten van een buurt-pedagogische aanpak*, *Nieuwjaarsessay 2002*. Den Haag: RMO.