

Bevrijdende kaders

Sturen op verantwoordelijkheid

Advies 24

Den Haag, november 2002

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, de heer dr. K.W.H. van Beek, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2002

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2002

© Fotograaf Joop Reyngoud, Rotterdam 2002

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

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.

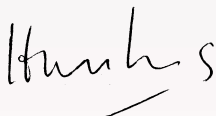
Mw. dr. A. Michels van de Utrechtse school voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen verrichtte een voorstudie voor het advies, waarvoor we haar zeer erkentelijk zijn.

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 Handlingsruimte: 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 subsidieverlating 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 vraagstukring, 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 *Terugtrede*n én optreden

De overheid wordt geconfronteerd met paradoxale verwachtingen. Zij moet tegelijkertijd terugtrede

n 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 hād 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 verkoking: 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 frustrereert 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.

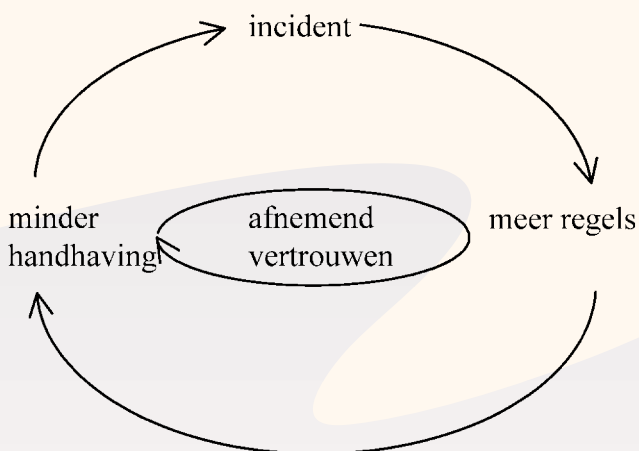
Voor vitale kaders is een voortdurende wisselwerking nodig tussen burgers, professionals, het management van instellingen en de overheid, van het strategische tot het operationele niveau. In die wisselwerking vindt een vertaling plaats van de kaders ofwel de strategische visies naar de praktijk van alledag 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 verwijderd 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 bureaus, 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 dichterbij 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.

Bijlage 1

Adviesvraag



Besturingsparadigma's

In zijn essay zegt Bram Peper (Groene Amsterdammer 1-9-99) heel nadrukkelijk dat het openbaar bestuur – de formele, instrumentele en normatieve uitdrukking van het publieke domein, de concrete belichaming van de democratische rechtsstaat – onder druk staat van een aantal ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen. Een daarvan is de afbrokkeling van het gezag van de overheid en de politiek, mede als gevolg van ontwikkelingen op het terrein van Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Deze ontwikkeling heeft invloed op de positie en de inrichting van de overheid. Burgers zijn beter en sneller geïnformeerd, waardoor burgers sneller kritiek kunnen leveren op de overheid en de politiek. ICT maakt interactieve beleidsvorming mogelijk. Dit vraagt wel een actieve houding van burgers.

De invloed van gemeenteraden, vakbonden of bewonersorganisaties is minder effectief als burgers zich niet meer vertegenwoordigd voelen. Het is moeilijk om mensen blijvend te betrekken bij politieke en bestuurlijke activiteiten. Organisaties moeten buiten hun vaste 'achterban' treden om dezelfde input te krijgen als voorheen. En de output stelt veel minder mensen tevreden.

Momenteel is er de vraag naar de meetbaarheid van de effectiviteit van het beleid. Maar veel bevoegdheden en instrumenten zijn de verantwoordelijkheid van autonome organisaties of van lokale overheden. Op dit moment ontbreekt het aan instrumenten waarmee uitvoeringsorganisaties en gemeenten kunnen worden getoetst op hun effectiviteit.

In de Staten-Generaal, in algemene politieke beschouwingen en in openbare debatten, onder meer georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek wordt aandacht besteed aan de relatie tussen eigen verantwoordelijkheid van burgers, de rol van de overheid en (maatschappelijke) organisaties. In de Rode Hoed te Amsterdam is in mei 2000 een debat geweest met het thema 'De overheid ontmoedigt verantwoordelijk gedrag van burgers'. Dit naar aanleiding van het advies 'Aansprekend Burgerschap' dat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in maart 2000 heeft uitgebracht. Het advies gaat over de rol die organisaties van het publieke domein hebben in relatie tot burgers. Naast de rol van overheden komt ook de aansturing van maatschappelijke organisaties aan de orde. Kleinschaligheid en herkenbaarheid zijn in de optiek van de RMO leidende principes als het gaat om het stimuleren van verantwoordelijkheidsgevoel van dienstverleners en gebruikers. De Raad pleit voor een cultuuromslag; overheid en politiek zouden minder gedetailleerd moeten gaan sturen.

Dit pleidooi lijkt in tegenspraak met de toenemende vraag naar concrete resultaten. Dat vraagt immers meer gedetailleerde informatie.

De kernvraag is hoe, rekening houdend met voornoemde ontwikkelingen en opvattingen, de rijksoverheid invulling kan geven aan de integrale beleidsverantwoordelijkheid. In zijn presentatie van het jaarverslag 1999 van de Raad van State constateert de vice-voorzitter, de heer Tjeenk Willink, dat naarmate de grenzen tussen staat en maatschappij, tussen samenleving en markt vervagen, de rol van de staat krachtiger dient te worden bewaakt. Ministeriële verantwoordelijkheid, bestuurlijke professionaliteit en rechterlijke onafhankelijkheid zijn onderdelen van een gemeenschappelijk referentiekader. In zijn speech¹ gaat hij verder in op de ministeriële verantwoordelijkheid, waarin hij stelt dat:

1 Tekst Vice-President bij presentatie Jaarverslag van de Raad van State 1999 op dinsdag 28 maart 2000.

'de opvattingen in de samenleving over de regering zijn mede van invloed op het vertrouwen van de Staten-Generaal in de regering. Omgekeerd zal de kritiek van de Kamer op de regering op haar beurt vaak weerklank vinden in de samenleving. Maar van een directe relatie is geen sprake. Ook al niet omdat het parlementair vertrouwen allereerst berust op het optreden van de minister in de Kamer, terwijl het maatschappelijk vertrouwen vaak berust op de effecten van de uitvoering van beleid waarop de minister vaak weinig vat heeft, omdat daarin verzelfstandigde diensten competent zijn. Door het op afstand plaatsen van publieke dienstverlening ontstaat het gevaar dat het ministeriële en parlementaire zicht op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften vermindert en dat de mogelijkheden van ministers en parlement om de beleidsresultaten direct te beïnvloeden zwakker worden. Het zal de burger echter een zorg zijn of Den Haag besloten heeft de publieke dienstverlening te verzelfstandigen. Den Haag blijft in hun ogen verantwoordelijk.' (einde citaat)

De RMO wordt verzocht om, eventueel in samenwerking met de ROB, de RVZ, de Onderwijsraad en de VROM-raad, advies uit te brengen over bestuursparadigma's die het Rijk kan hanteren. De RMO kan met dit advies voortborduren op het advies Aansprekend Burgerschap.

Vraag:

- Wat zijn nu eigenlijk effectieve sturingsmodellen waarmee cruciale kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen kunnen worden bereikt?

Bijlage 2

Drie bestuurlijke cases over veiligheid, zorg en onderwijs

Anne Michiels van Kessenich, Rien Rouw en Thomas Schillemans

Drie bestuurlijke cases over veiligheid, zorg en onderwijs

Woord vooraf

In deze bijlage worden drie bestuurlijke cases naar voren gebracht die door de RMO zijn bestudeerd. Het doel daarvan was om de al te gemakkelijk hoog-abstracte discussie over besturingparadigma's met concrete dilemma's te verrijken. Gekozen werd voor enkele sturingsvraagstukken op de belangrijke beleidsterreinen veiligheid, zorg en onderwijs.

De cases deden vooral dienst als heuristisch instrument. De intentie is nooit geweest die vraagstukken snel even uit de wereld te helpen. De definitieve 'oplossing' voor bijvoorbeeld het prostitutiebeleid zult u hier dan ook niet aantreffen. Het was er vooral om te doen de abstracte discussie over besturingsparadigma's te toetsen aan concrete inhoud en te zien of daarover een plausibel verhaal te vertellen valt vanuit de algemene analyse van sturingsvraagstukken van de RMO.

De cases hebben een identieke opbouw. Eerst wordt het beleid uiteengezet en wordt ingegaan op enkele vraagstukken die uit recente rapportages en studies naar voren komen. Vervolgens wordt dieper op de casus ingegaan vanuit de bestuurlijke invalshoek die de RMO in dit advies hanteert, om te zien of dit tot een plausibele benadering leidt. Zodoende wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de beschrijving van het beleid en de interpretatie daarvan.

Casus 1: Veiligheid – Opheffing algemeen bordeelverbod

1 Inleiding

Op het bestaan van prostitutie heeft de overheid door de tijden heen verschillend gereageerd. In de Middeleeuwen bijvoorbeeld onderhielden de Schout van Amsterdam en zijn dienaren Hoerhuizen in de Pijl- en Halsteeg

(tegenwoordig de Damstraat). De lokale overheid stelde de regels op waaraan de vrouwen zich moesten houden, zoals kledingvoorschriften waardoor de vrouwen zich van fatsoenlijke burgers onderscheidden en regelmatige bezoeken van de chirurgijn om verspreiding van ziektes zoveel mogelijk tegen te gaan. Het beleid was gericht op beheersing en regulering, maar niet op een volledig verbod. Prostitutie werd gezien als een noodzakelijk element in de maatschappij, zoals in de woorden van Augustinus naar voren komt: 'elk paleis heeft een mestvaalt nodig, om te voorkomen dat het overal gaat stinken' (Van Doorninck, 2000). Op dergelijke perioden van relatieve tolerantie volgden perioden waarin de repressie van prostitutie harder was.

Het prostitutiebeleid heeft in het verleden niet zozeer betekenis gehad voor de vraag of prostitutie al dan niet bestaat, maar heeft vooral effect op de wijze waarop prostitutie zich manifesteert. Soms manifesteerde het zich kleinschalig en ondergronds, in andere tijden gebeurde het openlijk op door lokale overheden aangewezen plaatsen (Van Doorninck, 2000). Een analyse van het beleid dat door de eeuwen heen is gericht op de prostitutiebranche levert een beeld op van beperkte effectiviteit: afhankelijk van de tijdgeest en de heersende moraal was prostitutie een meer of minder zichtbaar onderdeel van de samenleving. De omvang van de branche is eerder afhankelijk van economische dan van bestuurlijke omstandigheden. De recente legalisering van prostitutie is een volgende poging om de branche te reguleren. Anders dan bij eerdere interventies onderscheidt deze zich in de uitdrukkelijke wens om naast het reguleren van de branche, de arbeidsomstandigheden en de positie van de mensen werkzaam in de branche te verbeteren.

2 Wat zijn de doelstellingen van het beleid?

Op 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De voorgeschiedenis van dit omstreden initiatief begint bij de expansie en internationalisering van de seksindustrie aan het einde van de jaren zestig. Daardoor groeide om

verschillende redenen de behoefte aan regulering in diverse bestuurslagen. Het beleid is nu primair gericht op het verbeteren van de positie en status van de prostituees. Doordat prostitutie legaal kan worden geëxploiteerd zou de illegaliteit fiks kunnen afnemen. Tezelfdertijd zou de beleidswijziging moeten leiden tot verbetering van de arbeidsomstandigheden van de prostituees. Ook zouden gemeenten dankzij de regulering tot betere sturing en beheersing moeten komen. Ten slotte wordt, als gevolg van culturele veranderingen, door sommigen prostitutie niet langer beschouwd als een 'noodzakelijk kwaad' maar als een maatschappelijk verschijnsel dat genormaliseerd en zo mogelijk gedestigmatiseerd zou moeten worden.

In het wetsvoorstel (Tweede Kamer 1996-1997, 25 437, nr. 3) worden de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod als volgt beschreven: 'Decriminalisering van de exploitatie van prostitutie leidt enerzijds tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van vormen van geëxploiteerde prostitutie waarbij seksuele diensten vrijwillig worden aangeboden. Anderzijds maakt een verscherpte strafbaarstelling van vormen van geëxploiteerde onvrijwillige prostitutie, waarbij seksueel geweld of misbruik in ruime zin aan de orde is, dan wel van geëxploiteerde onvrijwillige prostitutie waarbij jeugdigen zijn betrokken, het strafrechtelijk optreden daartegen effectiever en gericht.'

In korte punten vertaald leidt dat tot het onderstaande overzicht van doelstellingen:

- beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie
- verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
- bescherming van de positie van prostituees
- het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen
- het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen.

3 Wat is het beleid?

In principe zijn er vier manieren waarop een overheid met prostitutie kan omgaan. Zij kan kiezen voor een totaal verbod op prostitutie, het gedogen van prostitutie (terwijl het formeel verboden blijft), het reguleren van prostitutie en het openlijk beheren van prostitutie ('nationaliseren van de seksindustrie'). Uit het historisch overzicht van Van Doorninck blijkt dat het totaal verbieden van prostitutie in het verleden steeds tot gevolg had dat het verschijnsel deconcentreerde en ondergronds ging. In perioden van openlijke exploitatie door de overheid concentreerde de prostitutie zich juist in bepaalde stadsdelen, manifesteerde zij zich in grote organisaties en werd zij door mannen gerund. Zo voorzagen de bordelen in de Napoleontische tijd in een medische noodzaak, daar bordeelbezoek neerslachtigheid bij de soldaten zou voorkomen.

Zijn deze extreme modellen, een totaalverbod of staatsexploitatie, tegenwoordig nog mogelijk? Van Oenen meent in ieder geval van niet (Van Oenen, 2001). Volgens hem is sterke overheidsdwang in een democratische, pluriforme samenleving aanvaardbaar noch effectief om rechtmatig en verantwoord handelen te bevorderen. Tezelfdertijd zorgt deze maatschappelijke pluriformiteit ervoor dat er geen eenduidige moraal is en er geen overeenstemming bestaat over hoe deugdzaam te handelen. Van Oenen is heel wat positiever over het impliciet gedogen: '[...] In onze maatschappij [zijn we] voor de instandhouding van de rechtsorde [...] voor een niet onbelangrijk deel aangewezen op het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke actoren. De praktijken die zulke actoren (individuen en instituties dus) ontwikkelen, zijn vaak sociaal aanvaardbaar maar tegelijk niet helemaal in overeenstemming met formele rechtsnormen; soms zelfs helemaal niet. Er ontstaat zoiets als een informele rechtsorde, waarin actoren proberen een evenwicht te vinden tussen sociaal, praktische en juridische waarden en normen. Zo' n situatie wordt dan vaak, impliciet of expliciet, gedoogd. Gedogen is [...] van toepassing in situaties waarin een hardnekkige span-

ning bestaat tussen (rechts)norm en maatschappelijke werkelijkheid [...] het aanscherpen van regels in dit soort omstandigheden lost geen problemen op maar verschuift of verandert ze slechts; het is een illusie te menen dat heldere regels hier uitkomst bieden; de regels zijn niet opgewassen tegen de praktijk (Van Oenen, 2001).'

Op dit punt krijgt hij bijval van Herweijer, die stelt dat gedogen in de juridische literatuur onder andere toelaatbaar geacht wordt in de uitzonderlijke situatie waarin de gevolgen van de handhaving ernstiger zijn dan de voordelen van de consequente handhaving (Herweijer, 2001).

In het prostitutiebeleid is in 2000 feitelijk een kleine paradigmawisseling opgetreden. Tot dan was prostitutie verboden maar werd het actief door gemeenten gedoogd. Gedogen stond niet gelijk aan niets doen. Het gedoogbeleid bood juist handelingsruimte om de formeel illegale prostituees te benaderen. Bijvoorbeeld vanuit de gezondheidszorg in verband met gezondheid en hygiëne, of om afspraken te maken met uitbaters of om, zoals in Utrecht, een minirotonde te bouwen die ervoor zorgt dat het verkeer dat langs de ramen rijdt geen brokken maakt.

Sinds de wetswijziging wordt getracht om door middel van wetgeving tot regulering en beheersing te komen. Het gevolg daarvan is dat de scheiding tussen legaliteit en illegaliteit formeel is aangescherpt.

Naast de wetswijziging zijn ook *aanvullende maatregelen* getroffen. In vogelvlucht zijn dat de volgende:

- > Teneinde gemeenten de mogelijkheid te bieden de branche te reguleren, hebben zij de bevoegdheid gekregen om in de Algemene Politieverordening regels op te nemen voor de vestiging, de inrichting en de bedrijfsvoering van seksinstellingen.
- > De rijksoverheid heeft ter aanvulling op de opheffing van het bordeelverbod diverse richtlijnen aangepast. Deze betroffen onder andere de richtlijnen voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, de richtlijnen met betrekking tot het antecedentenonderzoek voor exploi-

tanten van seksinrichtingen en de zogenoemde B-17 procedure betreffende de aanpak van vrouwenhandel.

- Verder zijn er regels opgesteld voor de inrichting van seksinstellingen inzake onder meer (brand-)veiligheid en hygiëne die de arbeidsomstandigheden van de werknemers dienen te verbeteren.
- Om de status en positie van prostituees te verbeteren dienen gemeenten bepalingen op te nemen betreffende de bedrijfsvoering. Een voorbeeld is de bepaling dat prostitutie door illegaal in Nederland verblijvende personen niet is toegestaan. Prostituees zouden legaal in Nederland verblijvende personen moeten worden, in een normaal beroep, onder normale omstandigheden, en bekleed met dezelfde rechten en plichten als andere ingezetenen.
- Teneinde de branche te decriminaliseren is een streng onderscheid aangebracht tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie. De straffen voor het exploiteren van onvrijwillige prostitutie zijn verhoogd (van maximaal één naar maximaal zes jaar hechtenis). Tezelfdertijd zijn extra middelen toegevoegd aan de 'taskforce mensensmokkel'. De deel-terreinen mensenhandel en mensensmokkel zijn als prioriteit aangemerkt in de jaarplannen 1999-2002 van de politie en het Openbaar Ministerie.
- Ten slotte is ook een 'Project Flankerend Beleid Opheffing Bordeelverbod' ingesteld dat is bedoeld om de samenwerking tussen alle betrokkenen te verbeteren. Deel nemen bijvoorbeeld diverse bestuursorganen en de brancheorganisaties verenigd in het LPO (Landelijk Prostitutie Overleg) naast partijen als de VNG en de belastingdienst.

Bij de verschillende vraagstukken rondom prostitutie zijn vele organisaties en overheidsdiensten beleidsmatig betrokken. Op landelijk niveau gaat het in eerste instantie om de ministeries van Justitie en Sociale Zaken die in algemene zin het beleid aansturen. Bij de handhaving van het beleid zijn onder meer betrokken de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), het Openbaar Ministerie, de Arbeidsinspectie en de belastingdienst. Op

gemeentelijk niveau zijn het gemeentebestuur en de politie erbij betrokken, voor het afgeven van vergunningen en voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan. Ten slotte hebben de VNG namens de gemeenten en de VPO namens de brancheorganisaties zich intensief met de legalisering van prostitutie beziggehouden.

4 Werkt het beleid (volgens anderen)?

Het is nu twee jaar geleden dat het bordeelverbod is opgeheven en daarvoor is het nog te vroeg om te beoordelen of deze liberalisering het gewenste resultaat heeft gehad (Daalder, 2002). Dat neemt niet weg dat er al veel veranderingen zijn waargenomen in de branche. Niet in het minst doordat de media de legalisering van prostitutie een prikkelend onderwerp vinden.

Voor het beoordelen van de maatschappelijke effecten van de opheffing van het bordeelverbod kan naar verschillende relevante aspecten worden onderscheiden. De volgende vragen doen zich voor: Welk gevolg is er voor:

- > mensenhandel,
- > de scheiding van legale en illegale prostitutie,
- > de beheersing van het vraagstuk door de overheid,
- > de (arbeids-)omstandigheden van prostituees?

Mensenhandel

Recentelijk zijn er twee rapporten over mensenhandel in Nederland verschenen. Eén van de Nationaal rapporteur vrouwenhandel en één vanuit de politie (NRM, 2002 en Van Dijk, 2002). De gegevens in beide rapportages beslaan enkele jaren en zijn in hoofdzaak afkomstig van vóór de opheffing van het bordeelverbod. Wel spreekt uit beide rapportages een duidelijk stijgende lijn in de mensenhandel, die zich na de opheffing ook voortzet. Van Dijk maakt de voorzichtige schatting van 3.500 slachtoffers op 1.350 handelaren in Nederland in 2000. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel houdt het

erop dat er wereldwijd tussen de 700.000 en 2.000.000 vrouwen en kinderen worden verhandeld en dat er in Europa tussen de 500.000 en 700.000 vrouwen als seksslaaf werkzaam zijn. Overigens stellen beide rapporten nadrukkelijk dat de gegevens schattingen zijn met zeer veel onzekerheden. Onderzoeker Van Dijk stelt dat de meeste door haar geïnterviewde politiemensen verwachten dat er na opheffing van het bordeelverbod geen afname zal zijn van de vrouwenhandel in Nederland. Ze verwachten eerder een vlucht van illegale prostituees naar het 'grijze circuit' dat minder makkelijk te controleren valt: straatprostitutie, escortbureaus, thuisprostitutie en illegale clubs. Daar staat weer tegenover dat sommige respondenten verwachten dat de wet en de grotere aandacht voor de opsporing van vrouwenhandel een afschrikkend effect op mensenhandelaren hebben, zodat zij hun aandacht verleggen naar de landen rond de Middellandse zee (Van Dijk, 2002).

Scheiding van markten

Sinds de opheffing van het bordeelverbod kunnen prostituees zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel als zelfstandig ondernemer in de seksindustrie. Duidelijk is inmiddels wel geworden dat lang niet alle voorheen gedoogde prostituees erg hard zaten te springen om legalisatie en formalisering van hun beroep. Er zijn flink wat prostituees 'verdwenen'. Doordat veel prostituees niet meer via bekende seksinstellingen werken maar op de tippelbaan of voor escort- of telefoonseksbedrijven (zie ook Daalder, 2002), *lijkt* het aantal prostituees teruggelopen van 20.000-25.000 naar 8.000-13.000 (deze cijfers zijn overigens gebaseerd op schattingen). De vermoedelijke meerderheid van prostituees is nu niet meer te vinden (door de overheid, althans, dat geldt niet voor de klant) en is daarmee ook grotendeels buiten het bereik geraakt van hulpverlenende instanties.

De gewenste ontvlechting van prostitutie en criminaliteit is nauwelijks bereikt omdat criminele exploitanten simpelweg hun werkterrein hebben verlegd (niet opgedoekt). Een illegale exploitant die met een auto en een mobiele telefoon zijn bedrijf runt, is zelfs aanzienlijk minder makkelijk aan te pakken dan iemand met een bekend uitvalsadres, omdat de bestaande pri-

vacywetgeving af luisteren en volgen alleen in beperkte gevallen toestaat. Overigens is de randcriminaliteit – het voorkomen van no-go areas en de met brancheactiviteiten samenhangende overlast zoals schietpartijen – wel verminderd.

De scheiding van markten lijkt weliswaar redelijk te zijn gelukt. Maar het effect is wel geweest dat de verhouding tussen legale en illegale prostitutie behoorlijk is verschoven ten nadele van de eerste. Het lage aantal legaal geregistreerde prostituees doet vermoeden dat het illegale aantal véél hoger is.

(Arbeids-)omstandigheden

Voor de circa 6000 meest Nederlandse en blanke prostituees die werken in gelegaliseerde seksinstellingen, zijn de arbeidsomstandigheden sterk verbeterd. De GGD inspecteert de seksinstellingen, de belastingdienst is normaal toegankelijk en er wordt gewerkt aan een modelarbeidscontract voor sekswerkers dat rechten en bescherming aan de medewerkers geeft (NRC, 2001a).

Daar tegenover staat echter dat er een onbekend aantal prostituees is dat geen bekendheid wil geven aan hun werkzaamheden. Zij schrijven zich niet in bij de Kamer van Koophandel als zelfstandig ondernemer en duiken onder in anonimiteit. Onder de groep in de illegaliteit gedoken vrouwen bevinden zich ook veel vrouwen zonder verblijfsvergunning. Zij zijn met name 'verdwenen' achter telefoonsekslijnen en escortbureaus, en in het tippelcircuit. Voor hen zijn de arbeidsomstandigheden niet aantoonbaar verbeterd, terwijl hun positie verslechterd is omdat ze veelal onvindbaar zijn en dus onbeschermd tegen criminelen (en kwetsbaar voor wangedrag van klanten (NRC, 2001a). Ook zijn zij nu erg kwetsbaar voor en vaak afhankelijk van criminelen. Hun paspoort is bijvoorbeeld ingenomen of ze hebben een schuld bij hun pooier. Vrouwen uit Afrikaanse landen worden soms met Voodoo bezweringen onder de duim gehouden (Leidsch Dagblad, 2001).

De theorie ging ervan uit dat normalisering en decriminalisering van prostitutie eraan zouden bijdragen van prostituees gewone werknemers en ondernemers te maken. De praktijk wijst uit dat veel prostituees niet willen dat de buitenwereld weet hoe ze hun brood verdienen. Dat geldt uiteraard voor de vele illegalen, maar ook voor incidentele studentes die bijklussen. Een Amsterdamse bordeelhouder zegt het als volgt: 'De studentes die hier op donderdagavond kwamen werken, ben ik ook kwijt. Die willen niet geregistreerd staan als prostituee, want na hun studie willen ze aan de slag bij een gerenommeerd bedrijf' (NRC, 2001b).

Beheersing

De mate van beheersing van de prostitutie door de overheid is voor het legale circuit logischerwijs toegenomen. De uitbaters klagen er weliswaar over dat de overheid teveel regels stelt aan de exploitatie van een seksbedrijf, maar daarmee bevinden ze zich in goed gezelschap van school- en ziekenhuisdirecteuren die ook vaak dergelijke klachten hebben. De mate van beheersing is echter voor het 'ondergedoken' deel van de prostitutie flink afgenomen. Publieke diensten hadden voorheen wel toegang tot gedoogde bordelen maar hebben dat niet of nauwelijks tot 06-diensten, thuisbordelen of escortservices.

De conclusie moet dan zijn, dat een voorheen grijze branche gescheiden is in smoezelig wit en gitzwart. In de eerste kan de overheid sturen en interveniëren, de tweede is uit het zicht geraakt en kan uitsluitend worden opgespoord.

5 Bestuurlijke vraagstukken

Wanneer deze casus in een bestuurlijk perspectief wordt geplaatst, dan is de hoofdvraag of regulering geschikter is dan andere bestuurlijke benaderingen om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Vanuit dit bestuurlijk oogpunt treden een aantal knelpunten in het prostitutiebeleid naar voren.

Het eerste knelpunt ligt voor de hand: over welke beleidsdoelstellingen hebben we het eigenlijk? Met de opheffing van het bordeelverbod is beoogd een veelheid aan doelen te bereiken. Zo zou regulering onder meer moeten leiden tot normalisatie van de beroepsgroep, een betere scheiding van prostitutie en criminaliteit, een vermindering van overlast en tot duidelijkere spelregels zodat de bestuurlijke 'omgang' met prostitutie gemakkelijker zou worden. Dat zijn natuurlijk erg veel effecten voor één maatregel. In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe de ervaringen sinds de liberalisering van het prostitutiebeleid een behoorlijk gemengd beeld geven. De eerste vraag die vanuit bestuurlijk oogpunt valt te plaatsen is daarom of het wel verstandig is om met één interventie zoveel doelstellingen tegelijk na te streven.

Een tweede opvallend knelpunt is hoe slecht de wetgever het strategisch gedrag van de betrokkenen heeft ingeschat. Voorafgaand aan de verandering in het beleid waren er naar schatting ruim twintigduizend vrouwen werkzaam in de prostitutie. Inmiddels staan er rond de tienduizend ook daadwerkelijk geregistreerd. Dat betekent dat meer dan de helft van de vrouwen uit het zicht van de beleidsmakers is verdwenen. Kennelijk was het perspectief van normalisatie voor slechts een minderheid van de vrouwen aantrekkelijk. Voor de vele illegalen die er werkzaam zijn is registratie uiteraard onaantrekkelijk. Hetzelfde geldt voor de incidentele studente die liever niet het beroep 'prostitutie' terugziet in het overzicht van arbeidsverleden van het Gak. De legalisering van prostitutie heeft dus niet zoals gehoopt geleid tot een codificering van de gegroeide werkelijkheid maar heeft de vormen waarin prostitutie voorkomt onbedoeld ingrijpend veranderd. De behoefte van de beleidsmakers liep uit de pas met de behoeften van de doelgroep.

Een derde en zeer praktisch bestuurlijk knelpunt is het feit dat tegenover de zeer ambitieuze doelstellingen volstrekt onvoldoende handhavingscapaciteit staat of dat de handhaving op zijn minst een stuk later tot stand komt in de

tijd. De vergunningverlening en de handhaving gebeuren ongelijktijdig en ongelijkmatig (Daalder, 2002). Dat hangt ook samen met het feit dat het prostitutievraagstuk niet het eerste is waar het gemiddelde gemeentebestuur zich om bekommert. Door niet in handhavingscapaciteit te investeren, wordt impliciet uitgegaan van een groot vertrouwen in spontane compliance van de doelgroep met de nieuwe regels. Zeker in dit geval, bij een beroepsgroep die altijd al aan gene zijde van de wet opereerde, is dat erg optimistisch. Indien de opgestelde regels niet aansluiten bij de dagelijkse praktijk van 80% van de doelgroep, staat de effectiviteit van de betreffende regelgeving sowieso onder druk. In de oude situatie bood het gedogen mogelijkheden om geconstateerde misstanden op informele wijze tegen te gaan en bood het schemergebied van de gedoogzone bewegingsruimte aan politie en hulpverlening. Door de verscherpte regelgeving is dit na de opheffing van het bordeelverbod moeilijker geworden. Door onvoldoende handhavingscapaciteit blijft de illegale prostitutie voortbestaan.

Uit het recente onderzoek van het WODC komt ook duidelijk naar voren dat handhaving en controle invloed hebben op de lokale uitoefening van prostitutie. Het blijkt dat strafbare vormen van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door prostituees zonder geldige verblijfsvergunning) zich verplaatsen naar gemeenten waar minder en minder streng gecontroleerd wordt (Daalder, 2002).

Een laatste knelpunt betreft het feit dat er voor de problemen op dit terrein geen eenduidig eigenaarschap valt aan te wijzen. De landelijke overheid kiest voor de optie van regulering terwijl het lokaal moet worden uitgevoerd. Er zijn verschillende instanties bij betrokken, die wel aangeven 'met prostitutiebeleid bezig te zijn' maar de facto weinig specifieke activiteiten ten behoeve van de doelgroep ondernemen (Daalder, 2002). De problematiek van de illegale prostitutie ligt eenzijdig bij de overheid. Prostitutie bestaat echter in een sociale context, al was het maar omdat het plaatsvindt tussen mensen, en die zouden kunnen worden aangesproken. Verbreding van het eigenaarschap over meerdere actoren vergroot de

mogelijkheid van het bestrijden van de illegale prostitutie. De eerste mede-eigenaar zou de klant moeten zijn. Maak het strafbaar om een illegaal bordeel te bezoeken. Op dit moment hoeft een klant niet te weten of hij een legaal dan wel een illegaal bordeel bezoekt. Daar kan actief informatie- en voorlichtingsbeleid op gevoerd worden; een keurmerk voor een legaal bordeel! De buurt zou aangezet kunnen worden tot aangifte van illegale prostitutie. Het is dan wel noodzakelijk, dat er iets met de doorgegeven informatie gebeurt.

Verder zijn verhandelde vrouwen een bijzondere categorie probleemeigenaars. Gedeeltelijk zijn zij machte- en krachteloos, maar er zijn wel degelijk manieren te bedenken waardoor zij empowered raken en die hen stimuleren een bijdrage te leveren aan het oprollen van de vaak nationaal of internationaal opererende smokkelbenden. Hiertoe zou bijvoorbeeld hun rechtspositie verbeterd moeten worden als zij zich aangeven. Deze vrouwen zouden niet standaard na drie maanden inactiviteit moeten worden uitgezet, maar bijvoorbeeld via een opleiding voorbereid kunnen worden op een terugkeer naar eigen land, of op een acceptabele rol in de Nederlandse samenleving. Op deze wijze worden twee doelstellingen tegelijk gediend: bestrijden van de criminaliteit en verbetering van de positie van prostituees.

Uit deze casus van het prostitutiebeleid spreken zo enkele bestuurlijke knelpunten die ook op andere terreinen waar te nemen zijn. Er is een stapeling van doelstellingen en veelheid aan betrokken semi-(publieke) instanties. Verder blijkt er nog wel eens een verschil te bestaan tussen de aspiraties van betrokkenen en van beleidsmakers hetgeen tot ongedachte strategische keuzen leidt. Verder vragen ingrijpende veranderingen ook om flinke investeringen – zowel in tijd als in geld – om tot handhaving te komen. En ten slotte blijkt hier hoe de overheid soms de enige verantwoordelijke wordt terwijl dit strikt genomen niet wenselijk is.

Casus 2: Zorg – Community Care¹

1 Inleiding

Hoe kunnen we realiseren dat mensen met beperkingen als volwaardige burgers aan de samenleving deelnemen? Deze vraag houdt vele mensen bezig. In de tweede helft van de jaren negentig werden de inspanningen van beleidsmakers op dit terrein benoemd met de begrippen 'community care' en 'vermaatschappelijking'. Community care deed vooral opgeld in de zorg voor verstandelijk gehandicapten, terwijl 'vermaatschappelijking' het meest wordt gebruikt in de geestelijke gezondheidszorg. Met beide beleidsinitiatieven wil de overheid de zorg voor gehandicapten uit de instituten en midden in de samenleving brengen.

Het nadeel van het begrip 'community care' schuilt in de vertaling van 'care' met zorg. In Nederland wordt 'zorg' al snel geassocieerd met gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Doel is evenwel de zelfstandigheid of autonomie van mensen met een handicap te vergroten.

Verstandelijk en psychisch gehandicapten zouden juist minder afhankelijk moeten zijn van de zorgvoorzieningen en meer eigen keuzes moeten kunnen maken. Mensen met een handicap moeten kunnen deelnemen aan het gewone maatschappelijke leven, onder meer in het vervoer, op het werk en op school. Daarvoor is dan soms wel ondersteuning nodig. Die ondersteuning is niet alleen, en ook niet in de eerste plaats, een verantwoordelijkheid van de zorgvoorzieningen. Integendeel, het is de bedoeling dat de samenleving – buren, scholen, bedrijven, verenigingen – die verantwoordelijkheid op zich neemt of deelt met de voorzieningen.

Op dit punt schuilt echter een probleem. Bij veel van de zorg en ondersteuning die nu worden geleverd, gebeurt dat weliswaar in de samenleving maar niet dóór de samenleving. Het zijn de instellingen die de locatie waar-

¹ Aan het einde van 2002 zal de RMO apart advies uitbrengen over community care.

op ze zorg aanbieden hebben verplaatst naar de wijk. Daarnaast hebben ze gekozen voor kleinschalige woonvormen. Maar zowel verplaatsing als schaalverkleining garandeert niet dat alle burgers aan de samenleving kunnen deelnemen noch dat omwonenden een verantwoordelijkheid op zich nemen.

Zelfstandigheid en vrije keuze van mensen met een handicap zijn niet automatisch gewaarborgd door verplaatsing en schaalverkleining. Op dit punt schort het vaak in de nieuwe arrangementen.

De vraag is nu hoe community care en vermaatschappelijk zodanig kunnen worden georganiseerd dat de doelstellingen van enerzijds individuele zelfstandigheid en anderzijds een ondersteunende samenleving worden behaald.

2 Wat zijn de doelstellingen van het beleid?

In 1996 is in Nederlandse beleidsstukken voor het eerst sprake van community care, namelijk in de *Actualisatie 1996* van het *Meerjarenprogramma intersectoraal gehandicaptenbeleid 1995-1998* (Pankras, 2001). Dat wil niet zeggen dat er niet eerder werd nagedacht over de beleidsdoelstellingen die de overheid met community care wil bereiken. Op het punt van de zelfstandigheid en burgerschap van cliënten was de overheid al enige tijd bezig om de mogelijkheden tot medezeggenschap te vergroten, zowel op individueel als op collectief niveau. Ook ontplooiden de overheid initiatieven om zorgvoorzieningen meer vraaggericht te doen functioneren. Om de zorg meer in de samenleving te brengen, stimuleerde de overheid de institutionalisering en extramuralisering, dat wil zeggen dat de zorg zich buiten de grote en afgesloten instituten ging afspelen.

Community care wordt in de *Actualisatie* omschreven als 'zorg die geleverd wordt in (en door) de gemeenschap'. Vervolgens stelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een Beraadsgroep Community Care in die moet verkennen wat de mogelijkheden zijn voor – en de risico's van – de invoering van community care in Nederland. Deze Beraadsgroep komt in haar

rapport met een definitie die sindsdien in het beleid gebruikelijk is geworden: *community care is 'het ondersteunen van mensen met ernstige beperkingen – waaronder begrepen ondersteuning voor hun sociaal netwerk – bij het leven in en deelnemen aan de (lokale) samenleving'* (Beraadsgroep Community Care, 1998). Bij die samenleving gaat het concreet om belangrijke levenssterreinen als het gezin, het onderwijs, werk, wonen en woonomgeving, verkeer en vervoer, vrienden en kennissen, recreatie en vrije tijd en gezondheid.

De Beraadsgroep beveelt drie strategieën aan om het doel van community care te bereiken. De eerste is gericht op de zorgsector, die zorg meer flexibel zou moeten kunnen leveren op plaatsen waar mensen met een handicap dat willen. De tweede strategie beoogt mensen met een handicap, of hun vertegenwoordigers, meer instrumenten te bezorgen waarmee ze invloed krijgen op hun leven. De derde strategie is bedoeld om de samenleving medeverantwoordelijk te maken voor de zorg voor en ondersteuning van gehandicapten, al is het lastig om dit concreet handen en voeten te geven.

De staatssecretaris van VWS bouwt in latere nota's voort op deze lijnen. In (voorgenomen) wet- en regelgeving geeft de regering ook handen en voeten aan deze strategieën. Zoals in het wetsvoorstel 'Gelijke behandeling op grond van Handicap of Chronische Ziekte' de rechten van onder meer mensen met een verstandelijke of psychische handicap worden vastgelegd, vooralsnog voor werk, beroep en beroepsonderwijs en, op de valreep toegevoegd, het openbaar vervoer.

Een ander recent initiatief is het zogeheten dienstverleningsstelsel. Met behulp van een dergelijk stelsel wil de overheid dat mensen met een handicap een beroep kunnen doen op een samenhangend pakket aan voorzieningen om zelfstandig in de samenleving te functioneren. Daarbij valt te denken aan maaltijdverzorging, klussendiensten, sociale alarmering en lichte vormen van 'regieondersteuning'. Als dit soort diensten in een samenhangend stelsel worden gevoegd, onder verantwoordelijkheid van de gemeen-

te, kunnen ze beter op de cliënt en op elkaar worden afgestemd. Voor de vermaatschappelijking van de zorg voor mensen met een psychische handicap heeft de minister van VWS in 2000 een Taskforce (Taskforce Vermaatschappelijking, 2002) ingesteld die knelpunten moest analyseren en oplossingen daarvoor aandragen. De minister reageert daarop in 2002 en legt in die reactie de nadruk op de totstandkoming van een maatschappelijk steunsysteem onder regie van de gemeente.

3 Wat is het beleid?

Onder de noemer van community care zijn in praktijk reeds allerlei initiatieven van de grond gekomen. Al vanaf de jaren tachtig zijn er zowel voor mensen met een verstandelijke als voor mensen met een psychische beperking allerlei nieuwe voorzieningen gerealiseerd. Er zijn verschillende vormen van beschermd en van begeleid wonen totstandgekomen. Vaak zijn die woningen gevestigd in woonwijken, maar het komt ook voor dat het instituutsterrein opener is geworden voor de buitenwereld. Er zijn verder meer mogelijkheden om thuis begeleiding te kunnen ontvangen.

Twee voorbeelden van praktijken van community care en vermaatschappelijking behandelen we uitgebreider.

Ouders beginnen een eigen voorziening voor hun kind

Eén van de vormen van community care is de kleinschalige woonzorg die wordt opgezet door ouders van jongeren met verstandelijke beperkingen. Er zijn op dit moment ongeveer veertig van die woonzorgvormen operationeel; zo'n zestig initiatieven zijn in oprichting. De ontwikkeling van deze woonzorgvormen loopt nagenoeg synchroon met die van het persoonsgebonden budget voor mensen met een verstandelijke handicap. Hoewel het eerste initiatief al voor 1992 werd genomen, komen de initiatieven pas echt van de grond in 1993, het jaar waarin enkele regio's starten met het experiment 'cliëntgebonden budget voor verstandelijk gehandicapten'. Als de regeling persoonsgebonden budget voor verstandelijk gehandicaptenzorg in zicht

komt (januari 1996), nemen deze woonzorgvormen een nog grotere vlucht. De woonzorgvormen zijn kleinschalig: ze zijn meestal bedoeld voor vier, zes of acht bewoners. Meest voorkomend zijn projecten voor mensen die een matige verstandelijke handicap hebben. Toch zijn er in het jaar 2000 ook enkele woonvormen gerealiseerd voor mensen met een meervoudige complexe handicap. Het initiatief wordt vooral genomen door ouders van jongeren en jong-volwassenen. Voor de bewoners is het vaak hun eerste 'zelfstandige' woonplek, de eerste keer weg van het ouderlijk huis. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig te zijn om een eigen woonzorgvoorziening op te zetten. Dat bewijst het volgende verhaal wel.

Piet en Anneke zijn de ouders van de 17-jarige Eva die het syndroom van Down heeft. Enkele jaren geleden werd de zorg voor haar hen te zwaar. Ze gingen op zoek naar een instelling. Aan de instellingen die ze bezochten, wilden ze hun dochter niet toevertrouwen. Ze vonden die instellingen te groot en slecht onderhouden. Volgens hen heersten er slechte leefomstandigheden en was de zorg van onvoldoende kwaliteit. Bovendien voelden ze zich niet serieus genomen. Op zoek naar andere mogelijkheden kwamen ze bij een Sociaal Pedagogische Dienst terecht, maar ook die bleek in hun ogen onvoldoende kwaliteit te leveren. Overigens bleken ze te zijn aangewezen op een SPD uit een stad waar ze nooit kwamen, omdat de regiogrenzen nu eenmaal zo lagen.

Uiteindelijk besloten Piet en Anneke zelf een huis op te zetten. Ze vonden andere ouders die bereid waren daarin te participeren. Vervolgens moesten ze op zoek naar een zorgleverancier en naar een woning. Bij veel zorgvoorzieningen troffen ze niet wat ze zochten; ze vonden dat die voorzieningen uitgingen van hun eigen aanbod, in plaats van vanuit hun dochter te denken. Ze gingen in zee met een aanbieder die in de buurt meer locaties ondersteunde, zodat er indien nodig professionele vervanging kon worden geregeld. Voor de woning kwamen ze in contact met een woningbouwvereniging die bereid was om samen met een projectontwikkelaar een multifunctioneel gebouw te financieren.

Dat leidde tot een plan dat ze indienden bij de gemeente. De wethouder ruimtelijke ordening was enthousiast over het plan, maar liet verder niets van zich horen. Door een crisis in het college is de behandeling van het plan uitgesteld. Ook de wethouder welzijn deed een duits in het zakje. Hij nodigde Piet uit om deel te nemen aan een project 'leven in de lokale samenleving', een project bedoeld om gehandicapte burgers meer te integreren.

Al dit enthousiasme van de wethouders leidde echter niet tot snelle actie. De wethouder r.o. had de projectontwikkelaar nog wel gevraagd de huizen in de wijk nog niet te verkopen, omdat het huis nog niet in het bestemmingsplan was opgenomen. De projectontwikkelaar heeft de verkoop enkele weken uitgesteld. Maar omdat de

gemeente niets liet horen, is de verkoop na verloop van tijd weer gestart.

Als rechtsvorm hebben ze gekozen voor een vereniging, in overleg met een notaris. Dan hebben de leden de meeste invloed; bovendien is continuïteit gewaarborgd. Het eigen geld en de pgb-gelden die de ouders inbrengen, zijn onvoldoende om de kosten te bestrijden. Voor de inrichting van een gemeenschappelijke ruimte hebben ze daarom een sponsoractie gestart. Verder hebben ze een subsidie voor innovatieve projecten aangevraagd bij de provincie. De uitslag van de aanvraag, een hele vragenlijst, laat nog op zich wachten.

Vermaatschappelijking in Dordrecht

In de regio waarin Dordrecht ligt, was tot in de jaren tachtig geen klinische geestelijke gezondheidszorg aanwezig. Toen die in die jaren alsnog van start ging, hebben de bestuurders vanaf de aanvang gekozen voor een gedeconcentreerde en kleinschalige opzet van de klinische voorzieningen. Dat houdt in dat de behandeling zoveel mogelijk ambulante plaatsvindt. De verblijfs-capaciteit voor langdurende zorg is gering.

In 1999 fuseerden het APZ, de RIAGG en de RIBW tot de huidige brede instelling voor geestelijke gezondheidszorg. Er zijn toen vier circuits gevormd waarin de zorg voor respectievelijk jongeren, ouderen, volwassenen en voor langdurende zorg is georganiseerd. De organisatie is plat: onder de Raad van Bestuur staan vier circuitmanagers die op hun beurt de teamleiders aansturen die samen met hun teams het werk in de frontlinie verrichten.

Eén van deze teams is in een Dordrechtse wijk het project 'Onze burens' gestart, bedoeld om gestalte te geven aan vermaatschappelijking, samen met maatschappelijke partners zoals politie en woningbouwvereniging. Dit project is vanuit het team ontstaan, geïnspireerd door een ondernemende teamleider.

Directe aanleiding om het project te starten, waren klachten vanuit de buurt over verschillende vormen van overlast. Daarop slaan de politie, een woningcorporatie en de GGZ-instelling de handen ineen, later aangevuld met welzijnswerk en het buurtcomité. De partners starten 'Onze burens'

met als doel cliënten zo zelfstandig mogelijk te laten functioneren, en steun te bieden op levensgebieden waarop de cliënten er niet in slagen zelfstandig te leven.

Het project is snel opgestart om de overlastklachten te bestrijden en uiteindelijk vóór te zijn. De activiteiten zijn een wijkwinkel voor informatie en advies, een werkplaats waar en van waaruit kleine klussen worden verricht, tuinonderhoud en vriendendienst. De woonbegeleiders van de GGZ ondersteunen de cliënten bij allerlei woonperikelen.

De projectstructuur is licht gehouden. Er is een stuurgroep op managementniveau en een kerngroep op uitvoerend niveau; de teamleider van de GGZ-instelling coördineert het project. Belangrijk is dat zichtbare resultaten voorop staan; de formele structuren en procedures staan op de achtergrond.

4 Werkt het beleid (volgens anderen)?

Centraal in het denken over community care staat de wens om tot deinstitutionalisering te komen. De essentie van community care is dat mensen met een beperking binnen de samenleving hun eigen leven inrichten, net zoals mensen zonder beperkingen. Waar nodig moeten zij gecompenseerd worden voor hun handicap in de vorm van ondersteuning die het mogelijk maakt volwaardig deel te nemen aan de bestaande structuren van de samenleving op alle gebieden zoals scholing, arbeid, huisvesting en sociale contacten (RVZ, 2002).

Die wens om tot deinstitutionalisering te komen wordt op zich tamelijk breed gesteund, al zijn er ook tegengeluiden te horen. Vaak wordt er ook op gewezen dat het hoge aantal mensen in een instelling in Nederland in internationaal vergelijkend perspectief zeer opvallend is. Er is in Nederland sprake van een *wonderbaarlijke continuïteit van instellingen* (Plempers en Van Vliet, 2002). De discussie spitst zich vooral toe op de vraag waar de grenzen liggen voor de ambitie om zorg in de maatschappij te plaatsen. Verder gaat de discussie

vooral over de maatschappelijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot een succesvolle invulling van community care te komen.

In 2002 adviseerde de RVZ over community care. In zijn advies constateert de Raad twee knelpunten. Het ene ligt op het terrein van de gezondheidszorg en is in dit verband niet zo relevant, het tweede is dat wel. De RVZ stelt dat community care als zorgvorm nog in de kinderschoenen staat. Weliswaar bestaan er veelbelovende experimenten maar in het algemeen lopen mensen met beperkingen nog tegen allerlei belemmeringen aan wanneer zij 'gewoon' willen deelnemen aan de samenleving. Zo is er bijvoorbeeld een tekort aan geschikte woonruimte, weigeren gewone scholen vaak kinderen met een verstandelijke beperking en zijn arbeidsplaatsen of het openbaar vervoer vaak letterlijk niet toegankelijk (RVZ, 2002).

Deze constatering suggereert dat het probleem niet in de eerste plaats op het terrein van de zorg ligt maar daar omheen: in de samenleving en de inrichting van terreinen als wonen, werken of mobiliteit. De RVZ stelt dan ook dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van community care moet liggen bij het binnenlands bestuur. Dat zijn dus op lokaal niveau de gemeenten die er onder meer voor moeten zorgen dat algemene voorzieningen toegankelijk zijn voor mensen met beperkingen. Deze conclusie spooft met het advies dat de Taskforce Vermaatschappelijking uitbracht over de vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg. Vanwege het feit dat veel actoren betrokken zijn bij de noodzakelijke maatschappelijke ondersteuning moeten de gemeenten de regierol nemen en de partijen bij elkaar brengen (Taskforce Vermaatschappelijking, 2002).

Naast de relatieve 'ontoegankelijkheid' van de samenleving voor het realiseren van community care zijn er ook andere succes- en faalfactoren voor community care aan te wijzen. In de eerste plaats is dat de empowerment van mensen. Community care gaat om keuzevrijheid en het is nodig dat mensen empowered worden om daar optimaal gebruik van te maken. In de tweede plaats is een voorbereide lokale omgeving van belang: burens, werkgevers,

openbaar vervoer. Dat is hiervoor eigenlijk al genoemd. En in de derde plaats is er behoefte aan 'luisterende houding' bij betrokkenen zoals bureaus die kennis maken of instellingen die vragen serieus nemen (Pankras, 2001).

5 Bestuurlijke vraagstukken

Eén van de centrale punten in het beleid rond community care is het omschakelen van aanbodgerichte naar vraaggestuurde zorg en ondersteuning. Empowerment van burgers, ofwel cliënten en hun vertegenwoordigers, dient in het beleid centraal te staan. Cliënten leven een zo normaal mogelijk leven en behoren de ruimte te hebben om zelf te bepalen wat een normaal leven in hun geval inhoudt. Ze zijn in de eerste plaats burger en daarnaast soms ook patiënt. Feitelijk zou het daarom met name om participatie van mensen aan de samenleving moeten gaan. De structuur van de overheid en van instellingen en het ethos zullen daarheen moeten worden gewend. De essentie van community care als beleidsbeweging is verder dat de samenleving eigenaar wordt van de zorg voor mensen met beperkingen. Voorkomen moet worden dat de overheid of de zorginstellingen alle eigenaarschap naar zich toetrekken. De bestuurlijke dilemma's in deze casus gaan met name over hoe een door velen gewenste ontwikkeling tot stand kan komen in een veld waarin erg veel actoren zijn met slechts beperkte verantwoordelijkheden.

Community care is naar haar aard een uiterst complex beleidsinitiatief. Er zijn veel partijen bij betrokken, als het goed is, die uit verschillende sectoren van de samenleving komen, onder meer uit onderwijs, zorg, welzijn en arbeid. In die sectoren gelden verschillende regels en de instellingen worden aangestuurd op verschillende niveaus (lokaal, regionaal en nationaal). De betrokken partijen hebben hun eigen belangen die lang niet altijd met elkaar sporen. Er is niet één duidelijk centrum van waaruit de integratie van diensten plaatsvindt. Noch de nationale noch de lokale overheid kan die rol op dit moment vervullen.

Dat de overheid niet het centrum is van beleid heeft onder meer te maken met het feit dat zij in de afgelopen decennia is teruggetreden en meer bevoegdheden heeft gelaten aan zelfstandige bestuursorganen en aan instellingen. Maar de overheid mag dan allerlei specifieke verantwoordelijkheden hebben afgestoten, een algemene verantwoordelijkheid voor de zorg heeft zij nog steeds, en daarop spreken burgers de overheid ook aan.

Bij het ouderinitiatief confronteren de ouders de overheid met hun wens om een eigen invulling van de zorg voor hun kind tot stand te brengen. De vraag is hoever de overheid moet gaan om deze wens te realiseren. Stel dat er ouders zijn die iets heel anders willen, moet de overheid dan ook die wens honoreren? Als de overheid een wens van burgers legitiem acht, kan ze zich opstellen als een bondgenoot van die burgers om samen naar oplossingen te zoeken. Dat kan zowel op individueel niveau als op het niveau van een groep burgers.

Niet elk beroep op de overheid is echter legitiem. Als de overheid bepaalde keuzes heeft gemaakt en prioriteiten heeft gesteld in een proces van democratische besluitvorming, is zij daaraan gebonden.

Daarbij komt dat de overheid vaak ook niet over de formele mogelijkheden beschikt om zaken te regelen. Dan is een analyse van het krachtenveld nodig waarin community care of vermaatschappelijking zich afspelen. Welke partijen zijn erbij betrokken of zouden erbij betrokken moeten zijn?

De voorziening die de ouders zelf willen opzetten, ontmoet hoge drempels in de vorm van regelgeving die uitgaat van traditionele voorzieningen en van procedures die niet zijn ingesteld op snelle en flexibele planning. Vanuit systeem perspectief is de bestaande regelgeving en planningsmethodiek logisch, vanuit de leefwereld welhaast onbegrijpelijk.

Onderdeel van de spanning tussen systeemwereld en leefwereld is de verkokering binnen het systeem. Je hebt altijd te maken met meer diensten of sectoren. Dat kan spanningen opleveren met de 'integrale' ervaring vanuit de leefwereld.

Ook het persoonsgebonden budget waarvan deze ouders gebruik kunnen

maken, is voorzien van tal van voorwaarden voor de besteding. Uit beheersingsmotieven – rechtmatige besteding van publieke middelen, garantie van de kwaliteit van het aanbod, gelijke behandeling – is de ruimte zo dichtgetimmerd dat er in feit sprake is van 'verlichte aanbodsturing'.

Op zich hoeft het feit dat er zoveel actoren bij de realisatie van community care betrokken zijn niet per se nadelig te zijn. Dat is nu eenmaal bij erg veel beleidsopgaven het geval. Wat het in dit geval echter extra moeilijk maakt, is dat er voor geen van de betrokken overheden of publieke instellingen veel te winnen valt bij het invoeren van community care. Community care ondergraaft veel van de institutionele organisatie van zorg in de samenleving. Zorginstellingen en andere organisaties hebben er naar hun aard weinig belang bij deze ontwikkelingsgang te steunen. Wat in het hier behandelde voorbeeld uit Dordrecht duidelijk wordt, maar ook bij veel andere instellingen zichtbaar is, is dat instellingen vooral wel dichter naar de samenleving toe willen opereren en de muren transparanter willen maken. Het contact tussen mensen met beperkingen en de omliggende samenleving neemt daardoor toe. Echter, van zorgen door de samenleving zelf is feitelijk geen sprake. Community care betekent in dit geval vooral deconcentratie van instellingen.

Ook voor de landelijke overheid valt er met community care niet goed te scoren. Aan de ene kant beschikt zij over weinig concrete handelingsmogelijkheden. Het toegankelijk maken van het openbaar vervoer bijvoorbeeld is met de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen en het streekvervoer bepaald niet gemakkelijker geworden. En over de zorginstellingen heeft zij nauwelijks zeggenschap. Aan de andere kant kan community care alleen onder enkele voorwaarden gerealiseerd worden en daaraan zijn hoge kosten verbonden. Om nog maar eens het voorbeeld van het openbaar vervoer te nemen: om het gehele openbaar vervoer voor iedereen toegankelijk te maken in 2010, zoals formeel de doelstelling is, zijn enorme investeringen noodzakelijk. De hoogte daarvan maakt de realisatie voor de overheid onaantrekkelijk, hoe gewenst die investeringen ook zijn.

Kortom, het realiseren van community care stuit op allerlei bestuurlijke hindernissen. Een belangrijke vraag is dan hoe daarin slagkracht en regie tot stand moeten worden gebracht. Wie is eigenlijk 'eigenaar' van het probleem van community care? Een andere vraag is echter ook: wat moet precies gebeuren om community care te realiseren en over welk aspect daarvan hebben we het dan? Gaat het om het toegankelijk maken van het openbaar vervoer? Gaat het om de mogelijkheid om werkplekken aan te passen aan mensen? Of gaat het over het schaalniveau waarop instellingen moeten worden georganiseerd? Een ingewikkeld punt is dat de conceptuele rijkdom van het concept community care vele lezingen mogelijk maakt, die tot veel verschillende beleidshandelingen kunnen aanzetten.

Casus 3: Onderwijs – kwalificatiestructuur en ROC's

1 Inleiding

In 1996 is met de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) besloten tot de oprichting van een beperkt aantal regionale opleidingscentra (ROC's). Deze ROC's zijn in beginsel verantwoordelijk voor alle opleidingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (hierna kortheidshalve aangeduid als *bve-sector*). Aanvankelijk streefde de wetgever naar 45 tot 50 instellingen. Tegenwoordig zijn er 43 ROC's met soms 20.000 tot 30.000 leerlingen. De bve-sector heeft een grote omvang. Ruim éénderde van de beroepsbevolking heeft bijvoorbeeld beroepsonderwijs genoten en ieder jaar kiezen ruim 600.000 mensen voor een opleiding in deze sector. Er is ook veel geld mee gemoeid: ongeveer 2,5 miljard euro in 2002.

De vorming van de ROC's staat niet op zichzelf maar past in de langere ontwikkeling van de bve-sector. Sinds de jaren zeventig staan daarin twee trends centraal: schaalvergroting van instellingen en groeiende overheidsbemoeyenis met de sector (Van Thiel, 2000).

De schaalvergroting verliep aanvankelijk geleidelijk en werd tussen 1988 en 1990 op instigatie van het Rijk versneld. Waren er aan het begin van deze periode nog 1.431 scholen met gemiddeld 325 leerlingen, in 1990 resteerden er nog 306 scholen met gemiddeld 1.475 leerlingen. De ROC-vorming was een volgende en logische stap in het proces van schaalvergroting. Met de WEB werd een uniform kader voor het bve vastgesteld waarmee tegelijkertijd ook alle bestaande wet- en regelgeving expireerde. Instellingen die op 1 januari 2001 nog geen onderdeel van een ROC uitmaakten werden, bepaalde uitzonderingen daargelaten, daarna niet langer erkend en gefinancierd.

Vanaf de jaren zeventig wordt de bve-sector steeds meer beïnvloed door de overheid. Deze groeiende overheidsbemoeyenis hangt vooral samen met het maatschappelijk belang dat aan de sector wordt toegekend. Vanaf de jaren zeventig vormt met name de oplopende werkloosheid een legitimatie voor overheidsoptreden. De ROC-vorming hangt hier direct mee samen. In de jaren negentig is onder meer het thema 'immigratie' een nieuwe reden voor de landelijke overheid om maatschappelijke doelen te stellen voor de ROC's. Als gevolg van deze groeiende overheidsbemoeyenis is de bve-sector sinds de jaren zeventig de publieke sector 'ingezogen'. Traditioneel werden de scholen voor beroepsonderwijs privaat gefinancierd, al dan niet gekoppeld aan een grote werkgever. Nu werden scholen steeds afhankelijker van overheidsgelden en de daarbij behorende regelgeving voor het uitvoeren van taken die van toenemend maatschappelijk belang werden geacht (Van Thiel 2000, p.134).

2 Wat zijn de doelstellingen van het beleid?

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie van begin jaren negentig was van alles tegelijk aan de hand. Er waren verouderde opleidingen die bleven bestaan, er was een somtijds falende politieke regie, er was een onduidelijke kwalificatiestructuur, er was een gebrek aan aansluiting tussen leervormen, er waren soms slecht functionerende scholen en er

was een onvoldoende aansluiting tussen arbeidsmarkt en opleidingen. De kwaliteit was beslist niet over de hele linie onvoldoende, maar er bestonden wel over de hele linie mankementen. En bovendien ontbrak het het ministerie van Onderwijs vaak aan goed overzicht over wat er in het veld gebeurde. Met de ROC-vorming is een uniform kader gecreëerd voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie waarmee de aanpak van de verschillende problemen mogelijk zou moeten worden. Het idee achter de schaalvergroting is dat meer ruimte ontstaat om maatwerk te leveren voor de verschillende deelnemers: jongeren zonder arbeidservaring, werkenden en werkzoekenden, 'nieuwe' en 'oude' allochtonen. Bovendien is de verwachting dat de grotere ROC's flexibeler kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in de technologie, ten aanzien van immigratie, et cetera (OCW, 1996).

Het aantrekkelijke van het stelsel is de uniformiteit. Die zorgt voor helderheid en transparantie voor alle betrokkenen: opleidingen, deelnemers, het ministerie, werkgevers en dergelijke. De instellingen hebben grosso modo dezelfde structuur gekregen en bieden ongeveer dezelfde opleidingen aan. De examens die op verschillende plekken worden behaald, zijn in beginsel vergelijkbaar. In uitgangspunt vergroot dit enerzijds de inzichtelijkheid van het stelsel en daar zijn velen bij gebaat (schoolkiezers, werkgevers, onderwijsinspectie, ministerie). Anderzijds biedt het de ROC's ook een zeker institutioneel houvast waarbinnen zij zich kunnen toeleggen op hun kernactiviteit: het geven en ontwikkelen van goed onderwijs.

De aansluiting op de arbeidsmarkt was een leidende doelstelling bij de oprichting van de ROC's. Dat is niet verwonderlijk aangezien de discussie over de ROC-vorming aan het begin van de jaren negentig begon ten tijde van hardnekkige werkloosheid. Bovendien is het beroepsonderwijs traditioneel veel directer op beroepsuitoefening gericht dan het academisch onderwijs. De aansluiting op de arbeidsmarkt wordt via de ROC's langs ten minste drie wegen nagestreefd. In de eerste plaats doordat het *regionale* opleidingscentrum op dezelfde schaal gaat opereren als de *regionale* arbeids-

voorziening en de eveneens *regionale* arbeidsmarkt. In de tweede plaats doordat de kwalificatiestructuur van de volwasseneneducatie gekoppeld is aan die uit het beroepsonderwijs waardoor doorstroming is vergemakkelijkt. En in de derde plaats doordat vertegenwoordigers uit de beroepssector een belangrijke functie vervullen bij de totstandkoming van het onderwijs. De inbreng vanuit de verschillende beroepssectoren vindt plaats via de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. Deze kenniscentra – voorheen 'landelijke organen' geheten – zijn bedrijfstakgewijs georganiseerd en zijn bedoeld om de markt een stem te geven in de inrichting van het onderwijs. Er bestaan 21 kenniscentra, bijvoorbeeld voor de 'burgerlijke en utiliteitsbouw', 'textiel en confectie' en 'hout en meubel'. In het bestuur van de kenniscentra hebben werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen ieder éénderde van de bestuursplaatsen. De kenniscentra zijn verenigd in de koepelorganisatie 'COLO'.

3 Wat is het beleid?

Eén van de hoofddoelstellingen achter de oprichting van de ROC's was het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt. Om deze doelen te bereiken is een *kwalificatiestructuur* voor het beroepsonderwijs ingericht. In de kwalificatiestructuur wordt geregeld welke kennis en vaardigheden deelnemers dienen te hebben op bepaalde niveaus. Het zijn als het ware de bouwstenen waaruit een diploma kan worden opgebouwd. De kwalificatiestructuur functioneert als communicatiemiddel tussen bedrijfsleven, onderwijs en deelnemers over de inhoud van het onderwijs.

Middelbare beroepsopleidingen moeten drievoudig kwalificerend zijn. Een deelnemer moet niet alleen gekwalificeerd worden om een beroep uit te oefenen, maar moet ook kunnen functioneren in de samenleving en moet kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs. De kwalificaties weerspiegelen deze drievoudige eis: er zijn kwalificaties ten aanzien van het beroep, maar ook zijn er

kwalificaties voor 'burgerschap' (vanwege het functioneren in de samenleving) en voor 'leervermogen' (in het kader van de mogelijke doorstroom naar vervolgonderwijs). In het beroepsonderwijs wordt niet opgeleid voor één onderneming, maar voor een beroep. En dat beroep moet op basis van het diploma in verschillende delen van het land en bij verschillende ondernemingen uitgeoefend kunnen worden. Standaardisering werd daarom nodig geacht.

De ontwikkeling van de kwalificatiestructuur verloopt trapsgewijs. In eerste instantie geeft de branche aan welke beroepen het heeft en welke competenties daar bij horen. Het gaat dan om de vraag wat bijvoorbeeld een bakker moet kunnen om zijn beroep uit te oefenen. In tweede instantie bewerkt het verantwoordelijke kenniscentrum één of meerdere beroepsprofielen tot een gedetailleerde kwalificatiestructuur voor het onderwijs. Daarin wordt zo precies mogelijk aangegeven wat leerlingen op welk niveau moeten beheersen. Daarbij gaat het overigens meer om competenties en attitudes dan om een opsomming van specifieke technische vaardigheden en materialenleer. Het wordt vastgelegd in zogenaamde crebonummers. Op dit moment zijn er 633 crebonummers. In laatste instantie wordt de kwalificatiestructuur door de minister vastgesteld.

De vertaling naar een onderwijsprogramma vindt op de ROC's plaats. Daarbij bestaat in principe 20% vrije ruimte om op de regionale vraag van de arbeidsmarkt in te gaan. Naast de kwalificatiestructuur zijn er ook procedures voor diploma's en eindtermen waarin verbijzonderingen ten opzichte van de kwalificatiestructuur staan. Die blijven hier verder buiten beschouwing.

De rol van de overheid in dit geheel is randvoorwaardelijk. Bovenstaande taken zijn bij wet vastgelegd, dus de overheid is architect van het stelsel en is systeemverantwoordelijk. Daarnaast heeft de minister het laatste woord over de oprichting en beëindiging van opleidingen en het vastleggen van crebonummers. Ten slotte toetst de onderwijsinspectie jaarlijks de kwaliteit van de scholen.

4 Werkt het beleid (volgens anderen)?

De ROC's zijn pas een paar jaar in hun nieuwe structuur aan het werk. In de evaluaties die tot nu toe zijn gemaakt overheerst een gematigd positieve toon (Stuurgroep Evaluatie WEB, 2001 en Onderwijsraad, 2001). De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is bijvoorbeeld sterk verbeterd, daarover is men het eens. Maar dat zou ook iets met economische conjunctuur te maken kunnen hebben. Voor een eindoordeel is het in ieder geval nog te vroeg.

Toch wordt er soms ook harde kritiek geuit. Het stevigst pakte de onderwijsinspectie in 2001 uit, toen hij constateerde dat een kwart van het onderwijs in het bve eigenlijk onvoldoende was (Inspectie van het Onderwijs, 2001). En de Onderwijsraad constateerde dat de opleidingen de extra ruimte die hen beleidsmatig was gegeven niet waarmaakten. Ook letterlijk: meestal blijft de 20% vrije ruimte in het onderwijs onbenut (Onderwijsraad, 2001). Op een wat abstracter niveau ten slotte wordt wel de vraag gesteld of de enorme grootte van de scholen niet problematisch is en waarom ze eigenlijk allemaal dezelfde inrichting moeten hebben.

Voor wat de kwalificatiestructuur betreft, wordt reeds aan vernieuwing gewerkt. De structuur is in 1997 met de invoering van de WEB tot stand gekomen. Al snel werd duidelijk dat de huidige vorm niet voldeed en begon een zoekproces naar een betere structuur (OCW, 2002). Het opstellen van de kwalificaties blijkt een ingewikkelde opgave te zijn. De kwalificaties moeten enerzijds duidelijkheid geven en dus heel precies zijn. Anderzijds moeten ze ook overzichtelijk zijn en niet alles vooraf dichtregelen. Dat vraagt weer om de nodige openheid.

De huidige structuur vertoont verschillende mankementen. De kwalificaties zijn erg *detaillistisch* en daardoor moeten ze vaak worden herzien. Ze worden te veel opgesteld in termen van vakgebonden kennis, procedures,

gebruikte materialen en handelingsalternatieven en te weinig in termen van competenties en attitudes, zoals de bedoeling is. Er is een overaccentuering van feitelijke, vakgebonden kennis (Onderwijsraad, 2001). Het bovengestane heeft er ook mee te maken dat het de sectoren kennelijk moeite kost om goede beroepsprofielen naar voren te brengen. Het blijkt niet zo makkelijk te zijn om de benodigde competenties voor bijvoorbeeld het bakkersvak te verwoorden. Bovendien zijn niet alle beroepsgroepen evengoed georganiseerd, zeker niet op nieuwe gebieden van de arbeidsmarkt. Ten slotte laten ook de transparantie en de flexibiliteit van het stelsel te wensen over (COLO, 2002).

Wending naar competenties

Om de problemen met de kwalificatiestructuur aan te pakken werkt het COLO, de koepelvereniging voor kenniscentra, aan een nieuwe opzet (COLO, 2002). De kern daarvan is dat een 'wending naar competenties' moet worden gemaakt. Competenties zijn, in de woorden van het COLO, 'ontwikkelbare vermogens van mensen om in voorkomende beroepssituaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en resultaatgericht te handelen, dat wil zeggen: passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken'.

Door in termen van competenties te spreken worden de kwalificaties op een hoger abstractieniveau gebracht en losgemaakt uit de details van de dagelijkse praktijk. Bovendien ontstaat zo een gezamenlijke 'taal' om over kwalificaties te spreken die voor de verschillende sectoren kan worden gebruikt. Overlappen tussen beroepsgroepen worden daardoor zichtbaar. Het uiteindelijke streven is om uit te komen op 120 à 140 kwalificaties die duurzamer en transparanter zijn.

INTERMEZZO

'Een mbo-instelling adverteerde in 1998 met het verhaal over de leerling die een administratieve opleiding had gevolgd en vervolgens lichtman werd bij Marco Borsato. De instelling beroemde zich voor het feit dat met deze opleiding klaarbijkelijk alle wegen open staan. Ook is het mogelijk dat de opleiding de betreffende

student een zetje in de goede richting heeft gegeven, al was het maar door duidelijk te maken wat hij in elk geval niet wilde gaan doen. Toch ontbreekt hier iets. Want wat is nu echt de bijdrage geweest van de onderwijsinstelling aan de ontdekking en ontwikkeling van het talent bij deze student? De opzet van mbo-opleidingen gaat ervan uit dat mensen hun keuze gemaakt hebben vóór het moment dat ze aan de opleiding beginnen. De school moet de leerling dan de vereiste stof doceren om aan de eindtermen te voldoen. Dat leerlingen in het mbo (gemiddeld zo'n 16, 17 jaar oud) hun eigen talent en motivatie nog zouden kunnen gaan ontdekken, past niet in dit model en is al helemaal geen onderwerp van het onderwijs. Integendeel, ontdekken van een eigen talent of motivatie die niet in de al gekozen richting past, zou wel eens tot switchen kunnen leiden en dat is lastig en kost geld. De kostbaarheid hiervan heeft het onderwijsbeleid ertoe gebracht omwegen zoveel mogelijk af te kappen. Het onderwijsmodel is ingericht op het voldoen aan functievereisten en niet op het ontdekken van eigen talent.' (Van Beek, 1998).

5 Bestuurlijke vraagstukken

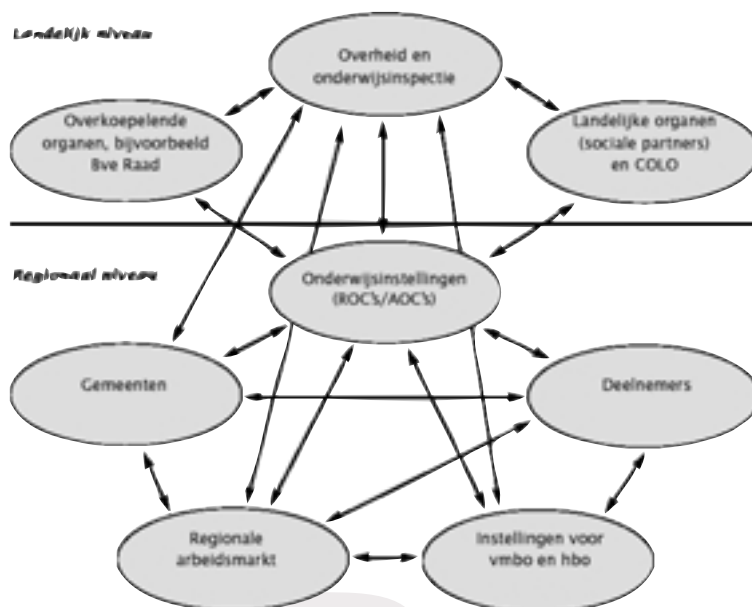
In de beleidsbrief bij Koers BVE schrijft het ministerie van OCW '[...] dit geeft de instellingen meer ruimte. Dat betekent overigens niet dat ze ook meer vrijheid krijgen.' (OCW, 2000). In bovenstaande zinnen komen de ambivalenties waarmee de vormgeving van het onderwijs in de bve-sector is doortrokken op een mooie wijze naar voren. Aan de ene kant wordt erkend dat kwaliteit gebaat is bij maatwerk en dus veel lokale vrijheid. Maar aan de andere kant bestaat er grote behoefte aan gelijke kansen en opleidingen voor iedereen en een goed inzicht van bovenaf. Dat vraagt weer om regulering en vaste standaards. De overheid tracht terugtreden én optreden te combineren in de bve-sector en dat is niet gemakkelijk. Het is deze spagaat tussen reguleren en loslaten die als rode draad loopt door de bestuurlijke spanningsvelden in het beroepsonderwijs. Dat komt op een aantal manieren tot uiting.

In de eerste plaats worstelen ROC's op verschillende manieren met hun onderwijsaanbod en de vraag van de markt. Het aantal uitvallende leerlingen is nog steeds vrij hoog dus wordt er blijvend gezocht naar wegen om een brug te slaan naar hun interesses. Op een wat abstracter niveau is de

worsteling tussen aanbod en vraag ook goed waarneembaar. De kwalificatiestructuur is te beschouwen als het instrument waarmee de vraag van de arbeidsmarkt en het aanbod van de opleidingen aan elkaar worden gekoppeld. Hieraan kleven, zoals al eerder aangegeven, enkele bezwaren. Eén daarvan betreft in ieder geval de vraag of het aangeven van de behoeften van de markt wel goed via geïnstitutionaliseerde organisaties gaat? De huidige structuur is met 21 sectorale organisaties tamelijk ingewikkeld. Maatschappelijke en economische complexiteit wordt in het systeem gekopieerd. Het zou ook goed voorstelbaar zijn om dit te versimpelen. De Stuurgroep Evaluatie WEB die, de naam verradt het wellicht, de WEB evalueerde, stelt bijvoorbeeld voor om het aantal van 21 landelijke organen terug te brengen tot vier brede organisaties juist om de samenhang te vergroten.

Een tweede kwestie hier is: om wiens vraag gaat het eigenlijk? Welke vraag staat eigenlijk centraal? Is dat de vraag naar gekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkt of is het de scholingsvraag van de leerling? Dat zijn niet per se dezelfde vragen en ze leiden ook niet per se tot dezelfde antwoorden. Of gaat het soms om de vraag naar verantwoordingsinformatie van het ministerie? Bij de inrichting van de ROC's wordt het uitgangspunt van vraagsturing, zoals in ieder hedendaags rapport gebeurt, centraal gesteld. Maar de vraag op wiens vraag er precies gestuurd wordt kan niet eenduidig worden beantwoord. Daarbij komt nog dat de termen 'vraag' en 'aanbod' het bestaan van een markt suggereren. Ten onrechte. De meeste ROC's zijn monopolisten in hun regio, de anderen hebben één concurrent. Van gezonde rivaliteit tussen onderwijsaanbieders is feitelijk geen sprake, de deelnemers zijn vaak streekgebonden en hebben dus de keus uit één ROC.

Een derde bestuurlijke kwestie betreft de organisatorische fragmentatie in de sector. Het aantal betrokkenen bij het onderwijs is zeer groot. Het onderstaande schema geeft daarvan een vereenvoudigde indruk. Vereenvoudigd omdat veel actoren zoals de ACOA, Paepon, Excenter, JOB en Avex ontbreken. Het spreekt voor zich dat processen met zo veel betrok-



Uit: Onderwijsraad 2001

kenen om zeer veel coördinatie en communicatie vragen. In het schema lopen er niet alleen verbindingen tussen de bolletjes maar ook binnen de bolletjes. Een ROC onderhandelt al gauw met twintig gemeenten over het aanbod van volwasseneneducatie, bijvoorbeeld. Dus dat betekent in dit schema dat er eigenlijk al twintig verbindingsstreepjes moeten staan tussen ROC en gemeente.

Een hoge coördinatielast leidt uiteraard ook regelmatig tot problemen. De communicatie en coördinatie schieten dan vaak tekort, zo bemerken betrokkenen. Het rapport van het COLO gaat daarom naast de wending naar competenties voor de kwalificatiestructuur in belangrijke mate ook over de vraag hoe de processen tussen al deze instellingen gestroomlijnder zouden kunnen verlopen.

Een vierde en laatste knelpunt – of eerder 'dilemma' – betreft de vraag op welke manier de vragen van de arbeidsmarkt en de deelnemers in het onderwijsprogramma kunnen worden verbonden. In de huidige structuur zijn gevestigde belangen in de kenniscentra oververtegenwoordigd. Daardoor hebben zij een grote invloed op de inhoud van het onderwijsprogramma. Dat leidt tot een zekere fixering van standpunten en een zeker inhoudelijk conservatisme. De vernieuwingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt gaan sneller dan die in het onderwijsprogramma. De bestaande structuur is er niet op toegerust om daar snel op in te kunnen spelen. De logische manier om de 'reactiesnelheid' op veranderingen in de samenleving of op de arbeidsmarkt te vergroten zou zijn om de ROC's veel meer ruimte te geven het eigen onderwijs te bepalen. Maar dat zou dan wel tot grotere verschillen tussen opleidingen en diploma's leiden en minder overzicht bij het ministerie van Onderwijs.

Ten slotte, in de bve-sector worstelt de overheid met vraag en aanbod. In de vormgeving hebben de eisen van het administratief systeem de vragen vanuit de leefwereld van het onderwijs een beetje overwoerd. Alle opleidingen zijn volgens hetzelfde stramien opgezet en betrokkenen voelen zich tussen tal van regels beklemd. Voor de toekomst zou het goed zijn wanneer meer pluriformiteit in het beroepsonderwijs wordt gestimuleerd. Wat nodig is zijn globale, landelijke richtlijnen voor de verschillende beroepsgroepen waarmee op het niveau van de school kan worden gevarieerd al naar gelang de context. De invulling van het onderwijs moet daarna regionaal tot stand kunnen komen. ROC's zouden zich nadrukkelijker moeten kunnen onderscheiden en daarbij met elkaar, of zelfs binnen de eigen organisatie met elkaar, kunnen rivaliseren. Dat betekent dat de ROC's of de opleidingen aan de ROC's een duidelijke eigen identiteit moeten ontwikkelen.

Literatuur

Beek, K. van (1998), *De ondernemende samenleving: Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*. WRR-voorstudie V 104, Den Haag: Sdu.

Bauduin, D. (2001), *Het goede voor de cliënt: Ethische aspecten van vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Beraadsgroep Community Care (1998), *Leven in de lokale samenleving: Advies over Community Care voor mensen met een (verstandelijke) beperking*. Den Haag: Beraadsgroep Community Care.

Boer, F. de (2002), 'Burgerschap als medicijn', *tussenstand Onze Buren*. Utrecht/'s-Hertogenbosch: De grote rivieren.

Burgman, K. (2002), *Onderwijs leert jeugd geen echt vak meer*. De Volkskrant 20 juli 2002, p. 6.

Cel voor smokkel met voodoo, *Leidsch Dagblad* 7 november 2001.

COLO (2002), *Samen werken aan leren: Naar een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Zoetermeer: COLO.

Daalder, A. (2002), *Het bordeelverbod opgeheven: Prostitutie 2000-2001*. Den Haag: WODC.

Dijk, E. van (2002), *Mensenhandel in Nederland, 1997-2000*: KLPD Recherche Themaboek. Zoetermeer.

Doorninck, M. van (2000), *Om walgelijker bederf te voorkomen*, NRC Handelsblad 15 oktober 2000.

Herweijer, M. (2001), *Handhaven of gedogen: een kwestie van principes*, CDA Bestuursforum, oktober 2001.

Inspectie van het Onderwijs (2001), *Onderwijsverslag 2000*. Zoetermeer: Inspectie van het Onderwijs.

Keurslijf, Het, van legale lichtkooien NRC Handelsblad 26 september 2001.

Ministerie van OC&W (1996), *Brochures 1-9 WEB*.

<http://www.minocw.nl/WEB>.

Ministerie van OC&W (2002), *brief Kwalificatiestructuur beroepsonderwijs, 24 april 2002*. Documentnummer OCW0200456. <http://www.minocw.nl>.

Onderwijsraad (2001), *WEB: Werk in uitvoering: Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), *Mensenhandel: Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: NRM.

Oenen, G. van (2001), Een cultuuromslag in het gedoogbeleid. In: *Openbaar Bestuur* 2001 6/7, p. 19-22.

Pankras, M. (2001), *Community care: een studie naar de succes- en faalfactoren*. Den Haag/RMO interne publicatie.

Plemper, E. en K. van Vliet (2002), *Community care: de uitdaging voor Nederland*. Te verschijnen als achtergrondstudie bij het advies van de RMO 2002 over community care.

Prostituee, De, emancipeert. NRC Handelsblad 1 augustus 2001.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2002), *Samen leven in de samenleving: Community care en community living.* Den Haag/RVZ.

Stuurgroep Evaluatie WEB (2001), *De WEB: naar eenvoud en evenwicht: Eindrapport.* Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.

Taskforce Vermaatschappelijking Geestelijke Gezondheidszorg (2002), *Erbij horen.* Amsterdam: Taskforce Vermaatschappelijking Geestelijke Gezondheidszorg.

Thiel, S. van (2000), *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences.* Utrecht: ICS.

Tweede Kamerstuk: *Voortgang Koers BVE*, TK 2000-2001, 27 451 nr. 2.

Tweede Kamerstuk: *Wijziging van Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (Opheffing algemeen bordeelverbod).* Memorie van Toelichting. TK 1996-1997, 25437, nr. 3.

Bijlage 3

Een halve eeuw overheidssturing

dr. A.M.B. Michels (Universiteit Utrecht)

Een halve eeuw overheidssturing¹

Inleiding

In het kader van het grotestedenbeleid stellen steden stadsvisies op en daarna meerjarige ontwikkelingsprogramma's (MOP's) waarin concrete doelstellingen worden geformuleerd. Zowel bij de totstandkoming van de MOP's als de formulering van concrete plannen zouden burgers en maatschappelijke organisaties direct betrokken moeten worden. Door monitoring, zelfanalyses, en externe visitaties wordt door de steden verantwoording afgelegd over het beleid, en wordt tevens de basis gelegd voor verbetering van beleid.

Wat zegt deze casus over de wijze van overheidssturing? De centrale overheid laat een grote mate van verantwoordelijkheid over aan de steden, plannen komen via interactieve beleidsvorming tot stand, en verantwoording wordt op verschillende manieren afgelegd. Maar is dit iets nieuws? In welke opzichten verschillen het sturingsconcept en de sturingsinstrumenten in het grotestedenbeleid anno 2001 van die in de decennia daarvoor? In dit essay wordt ingegaan op de verschillende sturingsconcepten die de overheid sinds de Tweede Wereldoorlog heeft gehanteerd. Twee vragen staan daarbij centraal. Welke sturingsconcepten heeft de overheid gebruikt sinds de Tweede Wereldoorlog? En hoe verhouden deze sturingsconcepten zich tot opvattingen over de samenleving?

Grofweg kunnen vier periodes worden onderscheiden.

1. De periode van 1945 tot 1965, waarin een verzuilde samenleving en een corporatistische maatschappijopvatting gepaard gaan met overheidssturing door ondersteuning van de verzuilde organisaties.
2. De periode van 1965 tot 1980, waarin ontzuiling, economische groei en de opvatting dat de samenleving maakbaar zou zijn, samengaan met overheidssturing door regulering en planning.

¹ Graag wil ik Cor van Montfort en Mark Bovens bedanken voor hun waardevolle suggesties.

3. De periode van 1980 tot 1995, een tijd van economische crisis en kritiek op de verzorgingsstaat, waarin overheidssturing plaatsvindt door terugtrekking, deregulering en privatisering.

4. De periode van 1995 tot nu, waarin internationale ontwikkelingen, economische voorspoed en de opvatting dat de maatschappij zich heeft ontwikkeld tot een onderhandelingshuishouding, het kader vormen voor overheidssturing door onderhandeling en samenwerking.

Deze periodes lopen vloeiender in elkaar over dan misschien wordt gesuggereerd. Ideeën over andere vormen van overheidssturing bestaan soms al, terwijl de feitelijke veranderingen in sturing pas jaren later plaatsvinden. Toch is het voor iedere periode mogelijk om een aantal hoofdlijnen te traceren in de wijze van sturing door de overheid. De ontwikkelingen in overheidssturing hangen nauw samen met veranderingen in opvattingen over de wijze waarop de samenleving ingericht moet worden. Daarbij gaat het om de opvattingen over de rol van maatschappelijke organisaties, burgers en de overheid in hun onderlinge samenhang. Deze worden op hun beurt weer mede bepaald door maatschappelijke ontwikkelingen.

De opbouw van het essay volgt de chronologie van de geschiedenis. Voor iedere periode wordt ingegaan op:

- > de maatschappelijke context in die periode;
- > de dominante opvattingen over de samenleving;
- > het sturingsconcept dat de overheid in deze periode hanteert.

1 De periode van 1945 tot 1965: sturing door ondersteuning

Maatschappelijke context: verzuiling

De Nederlandse samenleving wordt in de periode van 1945 tot 1965 gekenmerkt door verzuiling en pacificatie (Lijphart, 1968). De bevolking was verdeeld in zuilen. Er waren drie zuilen: de katholieke, de protestants-christelijke en de algemene zuil. Deze laatste zuil was weer verdeeld naar sociale

klasse, die deze zuil verdeelde in een socialistische en een liberale zuil. Het maatschappelijk leven speelde zich grotendeels af binnen de zuilen. Zo las de katholiek een katholieke krant, stemde hij op de KVP, stuurde zijn kinderen naar een katholieke school en speelde op zaterdag bij de katholieke voetbalclub. Binnen de zuilen was er een grote mate van saamhorigheid, tussen de zuilen heerste verdeeldheid.

Dat de sterke verdeeldheid tussen de zuilen niet leidde tot politieke onstabieliteit wordt door Lijphart verklaard door de, door de leiders van de zuilen, gevoerde pacificatiepolitiek (Lijphart 1968, p. 11). Op eliteniveau was er sprake van intensieve samenwerking tussen de leiders van de verzuilde bevolkingsgroepen. Deze samenwerking kenmerkte zich door zakelijkheid en depolitisering. De kroon op de samenwerking tussen de elites van de zuilen, tevens het hoogtepunt van de institutionalisering van de pacificatiepolitiek, was de oprichting van de Sociaal-Economische Raad in 1950. De SER, tripartiet samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, en door de Kroon benoemde leden, ontwikkelde zicht tot het belangrijkste adviesorgaan van de regering op sociaal en economisch terrein. De stabiliteit van de pacificatiedemocratie werd verder bevorderd door een grote mate van passiviteit van de bevolking en onderdanigheid aan de leiders van de eigen zuil.

Op economisch terrein is de periode tussen 1945 en 1965 een periode van herstel en voorzichtige economische groei. Hierin speelde de Stichting van de Arbeid, opgericht in 1945, een belangrijke rol. Dit orgaan heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de gematigde loonontwikkeling door de geleide loonpolitiek van de regering te ondersteunen. De gematigde loonontwikkeling bevorderde de wederopbouw en het herstel van de economie en droeg bij aan een gestage welvaartsgroei. In het begin van de jaren zestig kwam er een einde aan de gematigde loonontwikkeling. Dat had voor een belangrijk deel te maken met de krapte op de arbeidsmarkt. Met name in de bouwnijverheid en in enkele grote ondernemingen waaronder Philips, werden veel hogere lonen uitbetaald dan was afgesproken tussen de werkgevers en werknemers op het centrale niveau. (Windmuller 1979, p. 51-91).

Met het herstel van de economie werd ook de basis gelegd voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Weliswaar kende Nederland al een aantal werknemersverzekeringen (waaronder de Ongevallenwet, de Invaliditeitswet en de Ziektewet), pas vanaf 1945 neemt de overheidsbemoeyenis met het sociaal beleid toe.

Maatschappijopvatting: corporatisme²

In de discussie over de meest wenselijke inrichting van de samenleving was de corporatistische visie sterk dominant. Het corporatisme kan worden omschreven als een maatschappijordening die vertrekt vanuit een organische maatschappijvisie. De centrale gedachte is dat de samenstellende delen van de samenleving in evenredig samengestelde besluitvormingsorganen beslissingen nemen.

Op sociaal-economisch gebied betekent de leer van het corporatisme dat de besluitvorming plaatsvindt in de bedrijfstakken en dat deze besluitvorming gecoördineerd dient te worden door een lichaam dat de plaats inneemt van het parlement. Over de invulling hiervan werd overigens verschillend gedacht. In de visie van socialisten zou deze sociaal-economische ordening moeten functioneren onder leiding van de overheid, voor protestanten en katholieken zou deze ordening los van de overheid moeten functioneren.

De ideeën van de confessionelen over een corporatieve maatschappijordening sloten aan bij de al veel langer bestaande confessionele beginselen van soevereiniteit in eigen kring onder protestanten, en subsidiariteit onder katholieken. Beide beginselen proberen een balans te vinden tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van gemeenschappen als het gezin, het bedrijf, het onderwijs en, anderzijds, de rol van de overheid. De rol van de overheid was slechts aanvullend.

De corporatistische visie vinden we terug in de voorstellen voor de publiek-

² Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: Van Holthoon 1998, p. 69-75; Hirsch Ballin 1998 p.118-129; Windmuller et al 1979, p. 24-30; Van der Veen 1986, p. 6-9.

rechtelijke bedrijfsorganisatie. Het ging bij die voorstellen om de omvorming van een kapitalistisch systeem met vrije mededinging tot een corporatieve ordening van de economie. De voorstanders van een dergelijk economisch systeem waren eerst alleen te vinden onder een klein aantal katholieken. Vanaf de jaren dertig toonde een meerderheid van de katholieken, protestanten en socialisten zich voorstander van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie naar corporatistisch model. Na de Tweede Wereldoorlog spitste de discussie zich toe op de concrete vormgeving van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Volgens de voorstanders zou er een regelend systeem moeten komen voor de hele economie, met voor elke economische sector een aparte raad. Aan de top van deze structuur zou een algemene raad moeten komen met verstrekkende adviserende bevoegdheden. Het resultaat van deze discussie was De Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) en de instelling van de SER in 1950 (Windmuller 1979, p. 24-28).

De wet op de PBO is uiteindelijk mislukt. De PBO is ten onder gegaan aan het gebrek aan enthousiasme onder werkgevers om schappen in te voeren en aan tegenstellingen tussen confessionelen en socialisten over de rol van de overheid. Dat neemt niet weg dat de opvattingen over de wijze waarop de samenleving ingericht moet worden een grote mate van overeenstemming lieten zien tussen de ideologische stromingen. Het publieke domein werd gezien als een samenstel van overheid en particuliere organisaties, die beide een publieke verantwoordelijkheid hadden.

De ondersteunende overheid

De visie op het publieke domein als een samenstel van overheid en particuliere organisaties vond een vertaling in de rol van de overheid in de periode van 1945 tot 1965. De verzuijing vormde het institutionele kader waarbinnen de verzorgingsstaat in Nederland zich ontwikkelde.

De bemoeienis van de overheid met de economie stond lange tijd in het teken van herstel en wederopbouw. Tevens werd in deze periode het initiatief genomen tot de opbouw van de verzorgingsstaat. In de periode tot

1965 kwamen meerdere volksverzekeringen, waaronder de Algemene ouderdomswet van 1956, tot stand, evenals een verplichte ziekenfondsverzekering, de Kinderbijslagwet, de Werkloosheidswet en de Algemene bijstandswet. De overheidsbemoeyenis richtte zich op economische groei en, vanaf eind jaren vijftig, ook op een redelijke verdeling van de toenemende welvaart.

Ook op andere terreinen, waaronder welzijn en gezondheidszorg, werd de bemoeyenis van de overheid groter. Kenmerkend voor deze periode is dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat tot stand kwam in een verzuiilde samenleving. Het sociale en economische beleid kreeg grotendeels vorm binnen de zuilen. Particuliere organisaties en instellingen opereerden binnen de zuilen en waren, in ruil voor subsidies, verantwoordelijk voor de uitvoering van publieke taken, bijvoorbeeld op de terreinen van onderwijs, gezondheidszorg en welzijn. Daarnaast ontstonden er ook tal van overkoepelende organen met publieke taken, zoals de SER, de schappen en de Sociale Verzekeringsraad. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat groeide het aantal taken van de organisaties en instellingen binnen de zuilen. Dit leidde ertoe dat deze organisaties een groter beroep moesten doen op subsidies van de overheid. Daarmee nam hun afhankelijkheid van de overheid toe, en groeide de invloed van de overheid op het beleid.

In het begin van de jaren zestig kreeg de overheid te maken met spanningen in het systeem van loonvorming. De Stichting van de Arbeid begon haar grip op de loonvorming te verliezen. De loonexplosies maakten een einde aan de geleide loonpolitiek, waarna de lonen snel stegen. De positie van de top van de zuilen begon langzaam te verzwakken.

Sturing door de overheid betekent in deze periode vooral het ondersteunen van de binnen de zuilen opererende organisaties bij de uitvoering van hun publieke taken. De centrale rol van de overheid is het scheppen van kaders voor de uitvoering door andere actoren. Dat deed zij door het principe van evenredigheid strikt te hanteren bij de verdeling van financiële middelen en bestuurlijke functies. Verder faciliteerde de overheid de totstandkoming en

het functioneren van bipartiet en tripartiet samengestelde organen met publieke taken, als de SER en de product- en bedrijfsschappen.

2 De periode van 1965 tot 1980: sturing door regulering en planning

Maatschappelijke context: ontzuiling en welvaartsgroei

De tweede helft van de jaren zestig betekent een keerpunt in de Nederlandse politieke en maatschappelijke verhoudingen. Bij de verkiezingen van 1967 verloren de confessionele partijen een groot deel van hun aanhang. In de jaren daarna verloren de scheidslijnen tussen de zuilen hun scherpte. De bevolking voelde zich steeds minder gebonden aan de eigen zuil. Nieuwe politieke partijen ontstonden en bestaande partijen en organisaties fuseerden (NVV en NKV gingen op in het FNV en KVP, ARP en CHU vormden het CDA). Ook kwam er een einde aan de pacificatiepolitiek. Samenwerking tussen de elites van de zuilen was niet langer vanzelfsprekend. Depolitisering maakte plaats voor politisering. En, waren de burgers in de periode tot halverwege de jaren zestig overwegend passief, na 1965 laten zij steeds vaker hun stem horen.

De economie ontwikkelde zich ondertussen voorspoedig. Tussen 1960 en 1973 groeide de Nederlandse economie jaarlijks met gemiddeld bijna 5% (SCP 1998, p. 98). Aan de groei van de economie kwam halverwege de jaren zeventig een einde. De eerste oliecrisis in 1973 markeerde het begin van het einde van een periode van langdurige groei; de economie begon te haperen.

Maatschappijopvatting: de maakbaarheid van de samenleving

In de tweede helft van de jaren zestig en de jaren zeventig groeide het vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving. Velen waren ervan overtuigd dat gewenste en noodzakelijke veranderingen in de samenleving gepland zouden kunnen worden. Zelfs de ontplooiing van het individu zou planbaar zijn. De maakbaarheidsgedachte kwam tot uitdrukking in het

geloof dat de overheid vraagstukken van verdeling en sociale rechtvaardigheid op kon lossen en het vertrouwen in planning en scenario's. Achter de idee van maakbaarheid schuilt de gedachte dat ontwikkelingen in de samenleving beheersbaar zijn. De maakbaarheidsideologie beperkte zich niet tot sociaal-democraten, maar vond aanhang onder alle politieke stromingen. De ontwikkeling in het denken over maakbaarheid weerspiegelt de mate van bemoeienis met het maatschappelijk leven door de overheid. Naarmate de bemoeienis van de overheid toenam, nam ook het geloof in maakbaarheid toe. De groeiende welvaart leek bovendien alles mogelijk te maken. Totdat de overheidsbemoeienis door sommigen als te paternalistisch werd ervaren. Vanaf toen kwam het maakbaarheidsdenken onder vuur te liggen. Toch ontstond er al in de jaren zeventig ook kritiek op het maakbaarheidsdenken (Duyvendak, 1999). En anders dan vaak wordt gedacht, ontstond de kritiek op de maakbare samenleving met name in progressief linkse kring. Deze kritiek richtte zich vooral op het welzijnsbeleid. Centraal in de kritiek stond de gedachte dat de ontplooiing van mensen niet gepland kon worden. Mensen kunnen alleen zichzelf ontplooien. Kritiek op de paternalistische houding van de overheid werd pas in de jaren tachtig gemeengoed binnen alle stromingen.

De regelende overheid

De verzorgingsstaat expandeerde tegen de achtergrond van de groei van de welvaart en de ontzuiling. De economische groei maakte een stijging van de rijksuitgaven van 24% van het nationaal inkomen in 1960 tot 40% in 1982 mogelijk. De ontzuiling had tot gevolg dat politieke partijen gedwongen waren met elkaar te concurreren. Sociale verzekeringen en collectieve voorzieningen werden inzet van de verkiezingen. Economische groei en ontzuiling droegen er verder toe bij dat de overheid zich steeds meer ging bemoeien met de financiering en uitvoering van het beleid ten koste van de verzuilde organisaties.

Veel overheidsbeleid richt zich in deze periode op het garanderen van een redelijk inkomen en het herverdelen van inkomens via de sociale zekerheid.

De uitgaven van de sociale uitkeringen namen toe, onder meer doordat meer mensen recht op een uitkering krijgen (waaronder werkloze schoolverlaters van 16 en 17 jaar). Tevens kwamen in deze periode nieuwe uitkeringen tot stand. In 1974 kwam de Wet werkloosheidsvoorziening (WWV) tot stand, een uit de algemene middelen betaalde sociale voorziening, en in 1976 de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), een volksverzekering.

De verdeling van welvaart bleef belangrijk. Maar met de uitbouw van de verzorgingsstaat nam ook de aandacht voor de verdeling van welzijn toe. De overheid trok het welzijnsbeleid meer naar zich toe door een enorme groei van het aantal subsidieregelingen en pogingen tot ordening hiervan. Het stempel dat de overheid drukt op het welzijnsbeleid komt ook tot uitdrukking in de oprichting van een ministerie voor welzijn in 1965, het ministerie van Cultuur Recreatie en Maatschappelijk werk.

Een vergelijkbaar patroon zien we op tal van andere terreinen. In alle sectoren is sprake van een toenemende overheidsbemoeienis door wet- en regelgeving en planning. Op het terrein van het milieu ontstonden nieuwe wetten, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet chemische afvalstoffen, de Afvalstoffenwet en de Wet geluidhinder (Drupsteen 1989, p. 104-106). Behalve wetgeving, kwamen sectorale Indicatieve Meerjarenprogramma's voor onder andere lucht, water, straling en geluid tot stand. Op economisch terrein kunnen we voor de periode 1970-1980 onder meer de volgende nieuwe wetten noteren: de Machtigingswet, de Wet investeringsrekening, de Wet selectieve investeringsrekening, de Wet aardgasprijzen, de Wet voorraadvorming energieproducten en de Sanctiewet (Slot 1989, p. 121). Met name het beleid van het kabinet-Den Uyl was sterk gericht op sturing van de economie. En ook op andere terreinen, zoals in de gezondheidszorg en de huursector, was er sprake van meer overheidsbemoeienis door nieuwe wet- en regelgeving. In de tweede helft van de jaren zeventig werd duidelijk dat de stagnatie van de economie een beperking van de overheidsuitgaven noodzakelijk maakte. De kabinetten-Van Agt (1977-1981 en 1981-1982) kwamen met plannen om de overheidsuitgaven te beperken, maar het draagvlak in de Tweede Kamer

en in de samenleving was te gering om deze ook te verwezenlijken. Sturing door de overheid betekent in deze periode regulering en planning. Belangrijke instrumenten van sturing zijn wet- en regelgeving, vergroting van de rijksuitgaven met name aan de sociale zekerheid, en (meerjaren)plannen en beleidsnota's. Planbureaus als het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau leverden een belangrijke bijdrage aan de kennis en informatie op basis waarvan gepland kan worden. Via inspraak konden burgers zich uitspreken over voorgenomen besluiten.

3 De periode van 1980 tot 1995: sturing door terugtrekking (deregulering en privatisering)

Maatschappelijke context: crisis van de economie en de verzorgingsstaat

De oliecrises van 1973 en 1979 waren de voorbode van een economische recessie. Tussen 1979 en 1987 kwam de gemiddelde groei nauwelijks boven de 1% en tussen 1980 en 1983 kromp de economie. De werkloosheid steeg snel tot ruim 10% in 1983. Vanaf 1987 herstelde de economie zich. Maar de werkloosheid was halverwege de jaren negentig nog altijd 6% (SCP 1998, p. 98).

De hoge werkloosheid in het begin van de jaren tachtig vergrootte de druk op de sociale partners om tot een akkoord te komen. In de jaren daarvoor waren de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers steeds moeizaam verlopen en zag de regering zich meerdere malen gedwongen om in te grijpen. In 1982 werd tussen de werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid het 'Akkoord van Wassenaar' gesloten. Het in Wassenaar gesloten akkoord hield in essentie in dat de werknemers de prijscompensatie inleverden in ruil voor een ingrijpende aanpak van de werkloosheid (onder meer via arbeidstijdverkorting). Het Akkoord van Wassenaar wordt wel gezien als het begin van het poldermodel. Het begin was echter weinig succesvol. Het wantrouwen tussen werkgevers en werknemers bleef nog lang groot en de economische crisis bleek niet zo gemakkelijk te bezweren.

De economische crisis en het trage herstel zette de verzorgingsstaat flink onder druk. Hoe moesten al die in de jaren zestig en zeventig gecreëerde voorzieningen betaald worden nu het economisch slechter ging? De hoge werkloosheid legde een grote financiële druk op de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Daar kwam bij dat Nederland, zeker in vergelijking met andere landen, in de jaren tachtig te maken kreeg met een groot aantal zieken en arbeidsongeschikten. In 1990 was het aantal arbeidsongeschikten in percentage van de beroepsbevolking 8,9%, terwijl deze percentages voor België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, respectievelijk 4,2%, 3,3% en 3,4% bedroegen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 103). Dit was voor de toenmalige premier Lubbers aanleiding om te roepen dat Nederland ziek was.

Ook op politiek vlak waren belangrijke ontwikkelingen gaande. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontstond een nieuwe politieke wind met het aantreden van Reagan en Thatcher. Beiden kwamen aan de macht met een politiek programma dat de rol van de overheid aanzienlijk wilde terugdringen ten gunste van de markt. In Nederland trad in 1982 het eerste van de drie kabinetten-Lubbers aan, eveneens met een, zij het veel gematigder, programma gericht op een geringere overheidsinvloed. In het begin van de jaren negentig kreeg heel Europa te maken met de groei van de aanhang van extreem-rechtse partijen en de opkomst van beginselloze partijen, zoals de partij van mediamagnaat Berlusconi. De groei van deze partijen ging ten koste van met name de socialisten en de christen-democraten. De landelijke verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen in 1994 lieten zien dat deze trend ook aan ons land niet voorbij was gegaan.

Maatschappijopvatting: kritiek op de verzorgingsstaat

De economische crisis en de dreigende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat leidden tot een fundamentele discussie onder politici en onder wetenschappers over de crisis van de verzorgingsstaat (Engbersen en Van der Veen 1986, p. 195-207). In die discussie kwamen verschillende aspecten aan de orde. De crisis van de verzorgingsstaat was allereerst een financiële

crisis. De verzorgingsstaat dreigde onbetaalbaar worden. Dit had volgens velen te maken met de stijging van verwachtingen; de burger claimt zijn rechten bij de overheid, en naarmate hieraan meer tegemoet wordt gekomen nemen de eisen aan de overheid toe. Maar het was ook een morele crisis. Waarden als gemeenschapszin, solidariteit en maatschappelijke verantwoordelijkheid, die ten grondslag lagen aan de opbouw van de verzorgingsstaat, waren langzaam verdwenen en hadden plaats gemaakt voor eigenbelang en egoïsme. En, ten slotte, was het een politiek-bestuurlijke crisis. De overheid dreigde te bezwijken onder de toegenomen bestuurs-taak. Bovendien zit er een spanning tussen een steeds verder uitdijende overheid die zich met steeds meer aspecten van het leven van de burger bemoeit en de democratische rechten van de individuele burger.

De kritiek op de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving is al vroeg, en misschien wel het scherpst, geformuleerd door de toenmalige directeur van de Wiardi Beckman Stichting, Paul Kalma in 'De illusie van de democratische staat'. De kern van zijn betoog is dat het streven naar democratische sturing vanuit één centraal punt onmogelijk en onwenselijk is. Vergaande sturing heeft tot gevolg dat de overheid teveel vereenzelvigd wordt met de samenleving; Wat de overheid doet is goed voor de samenleving. Maar deze visie ontkent, volgens Kalma, het bestaan van maatschappelijke conflicten en het belang van maatschappelijke discussie en debat (Kalma 1982, p. 19).

In alle politieke stromingen kwam in de jaren tachtig een discussie op gang over een heroriëntatie op de verzorgingsstaat. Het ging in toenemende mate om de beheersbaarheid, bestuurbaarheid en doelmatigheid van de verzorgingsstaat. In een zakelijke no nonsens taal werd gesproken over de aanpak van maatschappelijke problemen. Efficiëntie werd het toverwoord. De heroriëntatie op de verzorgingsstaat ging in de loop van de jaren tachtig en negentig steeds meer gepaard met het ontdekken van de markt; de markt als mechanisme om tot een efficiëntere productie te komen, maar ook als verdeelmechanisme. Hoewel onder christen-democraten het concept van de zorgzame samenleving opgeld deed als mogelijk antwoord op

de crisis in de verzorgingsstaat, ontwikkelde de dominante visie zich in de richting van meer markt.

Onder politieke partijen en politieke waarnemers nam in het begin van de jaren negentig de zorg toe over de vermeende kloof tussen burger en bestuur. De daling van de opkomst bij verkiezingen, de groei van extreem-rechts in de middelgrote en de grote steden en de groei van plaatselijke belangenpartijen bij de gemeenteraadsverkiezingen werden gezien als tekenen van een groeiende ontevredenheid bij burgers over de politiek en het bestuur. Als oplossing voor de kloof tussen burger en bestuur werden door verschillende (politieke) groeperingen reeds bestaande voorstellen omarmd voor referenda, verandering van het kiesstelsel en de direct gekozen burgemeester.

De terugtrekkende overheid

De herijking van de verzorgingsstaat door de nadruk op beheersbaarheid en efficiëntie en door meer ruimte aan de markt, vinden we terug in het beleid van de regeringen uit de periode van 1980 tot 1995. De kabinetten-Lubbers I, II en III voerden een beleid dat onder meer gericht was op het terugdringen van het financieringstekort door bezuinigingen en een efficiënter werkende publieke sector. De 'grote operaties' van de kabinetten-Lubbers I en II (waaronder de reorganisatie van de rijksdienst, decentralisatie, deregulering, de heroverwegingsoperaties, en privatisering) en de 'grote efficiency-operatie' van het kabinet-Lubbers III, moesten een bijdrage leveren aan de bezuinigingen en een efficiëntere publieke sector. De overdracht van bevoegdheden, taken en middelen naar de gemeenten werd bovendien gezien als een manier om de betrokkenheid van de burger bij het openbaar bestuur te vergroten (WRR 1998, p. 14-18; SCP 1998, p. 191-192 en 200-206). Daarnaast is in de periode tussen 1980 en 1995 een groot aantal onderdelen van de rijksoverheid verzelfstandigd, zoals de NS, de PTT, het Loodswezen, de Arbeidsvoorziening, het KNMI, het Kadaster, de Informatie Beheer Groep, het Commissariaat voor de Media en Staatsbosbeheer. Andere diensten zijn intern verzelfstandigd, bijvoorbeeld door de vorming

van agentschappen zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (SCP 1998, p. 205). Tegelijkertijd ontstond binnen de overheid meer aandacht voor bedrijfsmatig werken. Inzicht in resultaten en kosten zou verspilling binnen de overheid moeten tegengaan.

De jaren tachtig en begin negentig staan in verschillende sectoren bekend als de jaren van bezuinigingen, deregulering en privatisering. In het economisch beleid vond deregulering plaats door onder andere wijzigingen in het prijsbeleid en het afschaffen van de Wet investeringsrekening.³ Het welzijnsbeleid in deze periode wordt gekenmerkt door saneren en snoeien. De decentralisatie van het welzijnsbeleid in het kader van de sociale vernieuwing in 1989 betekende wel een zekere revitalisering van het maatschappelijk middenveld. En in het milieubeleid kwam de nadruk te liggen op meer overleg met betrokkenen, doelgroepenbeleid en harmonisatie van wetgeving (eerst, in 1980, in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, en vanaf 1993 in de Wet milieubeheer).

Opvallend is dat er weliswaar veel gesproken werd over deregulering en privatisering, maar dat er feitelijk op verschillende beleidsterreinen nauwelijks iets veranderde. De grote operaties waren in sommige opzichten niet meer dan een groot gebaar (Bovens en Witteveen 1985, p. 11; WRR 1998, p. 18). In de gezondheidszorg was enige terugtred van de overheid merkbaar door deregulering onder invloed van de Commissie-Geelhoed, maar er was ook veel nieuwe wetgeving. Het plan Simons voor een stelselherziening in de gezondheidszorg strandde. Veel discussie was er over de sociale zekerheid. Op de sociale zekerheid werd bezuinigd door een verlaging van de uitkeringen. Ook werd er gepraat over een stelselherziening. Maar het draagvlak voor grote ingrepen in de sociale zekerheid was gering. Lange tijd bleef de terugtred van de overheid beperkt. In het arbeidsmarktbeleid kwam de nadruk meer te liggen op activering van werklozen om weer aan het werk te gaan. Verder werd de arbeidsvoorziening eind jaren tachtig getriparti-

³ Voor een beschrijving van de diverse sectoren zie: Derksen, Drupsteen en Witteveen 1989; Driessen en Glasbergen 2000.

seerd, hetgeen inging tegen de trend om de sociale partners een minder prominente rol te geven in de uitvoering van het beleid. Pas in de jaren negentig zijn de eerste stappen gezet naar privatisering en marktwerking in de Ziektewet en de Wet arbeidsongeschiktheid. Maar deze zijn nooit helemaal doorgevoerd. In diezelfde periode werd de rol van de sociale partners in de uitvoering van de sociale zekerheid beperkt naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie-Buurmeijer.

Het beleid is in deze periode vooral gericht op minder sturing door de overheid. De overheid treedt terug door te snoeien in de uitgaven, minder wet- en regelgeving, samenvoeging van wetten, en privatisering en verzelfstandiging. In de relatie tussen de overheid en burger veranderde in wezen niets. Het kabinet zette verschillende commissies aan het werk, maar van hun aanbevelingen voor bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing zijn er slechts enkele gerealiseerd.⁴

4 De periode van 1995 tot nu: sturing door onderhandeling en samenwerking

Maatschappelijke context: internationale trends, Paars, en economische voorspoed

De huidige tijd kenmerkt zich door een verandering van het karakter van het bestuur, waarbij de centrale sturende rol van de nationale overheid afneemt. De bestuurlijke veranderingen vinden plaats tegen de achtergrond van een aantal internationale trends (Bovens e.a. 2001, p. 313-321).

Een eerste trend is internationalisering. De grenzen tussen de nationale staten vervagen steeds meer. De economieën en de levensstijlen van afzonderlijke landen beginnen steeds meer op elkaar te lijken. Internationalisering heeft ook gevolgen voor de zeggenschap van nationale overheden. Deze

4 Wel is gerealiseerd het voorstel van de Commissie-Van Thijn om de burgemeester te laten kiezen door de gemeenteraad.

neemt af. In Europa is steeds meer beleid van de nationale staten ondergeschikt aan dat van de Europese Unie.

Een tweede belangrijke trend is informatisering. De ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie bevordert de internationalisering. ICT beïnvloedt daarnaast het functioneren van de overheid en de relatie tussen overheid en burger. Informatisering biedt aan de overheid mogelijkheden om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Daarnaast biedt het aan de burger grotere kansen om kennis te verzamelen en groepen te mobiliseren om de overheid te beïnvloeden.

Een laatste belangrijke trend is liberalisering. Overal in Europa zien we dat voorzieningen die voorheen door de overheid werden geleverd, nu overgelaten worden aan de markt, overigens wel vaak onder streng toezicht door de overheid. Deze ontwikkeling zien we onder meer in het openbaar vervoer en de energievoorziening.

Bovengenoemde trends doen zich niet alleen in Nederland voor. Maar ze bepalen wel het kader waarbinnen het openbaar bestuur in Nederland nu en in de komende jaren functioneert. De Nederlandse overheid verliest terrein aan Europa, aan burgers en aan private organisaties. Bestuur vindt in toenemende mate op allerlei locaties en niveaus plaats.

Niettemin maakte het eerste 'Paarse' kabinet, bestaande uit PvdA, VVD en D66, in 1994 een duidelijke keuze voor een herstel van het primaat van de politiek. Een van de eerste daden van dit Paarse kabinet was het schrappen van de verplichting om de SER om advies te vragen over wetsvoorstellen. Hiermee was de toon gezet. Met Paars zou er definitief een einde komen aan de vermeende stroperigheid van de Nederlandse politiek en zou het parlement weer een centralere plaats moeten krijgen.

De Paarse kabinetten-Kok I en Kok II hadden het economisch tij mee. De economische groei en de toename van de arbeidsparticipatie worden door sommigen wel gezien als de verdiensten van het 'poldermodel'. Maar de gunstige economische conjunctuur en het beleid van bezuinigingen en lastenverlichting in de jaren tachtig zijn van minstens zo groot belang voor de groei van de Nederlandse economie (Delsen 2000, p. 46).

Maatschappijopvatting: van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding

Voor de recente periode kunnen enkele dominante opvattingen over de inrichting van de samenleving en de rol daarin van burgers en maatschappelijke organisaties worden gesignaleerd.

Ten eerste is dat de karakterisering van de huidige samenleving als een onderhandelingshuishouding. Bram de Swaan introduceerde in 1979 de begrippen 'bevelshuishouding' en 'onderhandelingshuishouding' om het moderniseringsproces te beschrijven. Deze begrippen zijn ook bruikbaar om het huidige denken over de verhoudingen tussen burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen, het bedrijfsleven, en de overheid te karakteriseren. De samenleving heeft zich ontwikkeld van een bevelshuishouding waarin de overheid (in de jaren vijftig en zestig in nauwe samenwerking met de top van de zuilen) gezag uitoefent over de burgers tot een samenleving waarin burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties als min of meer gelijkwaardige partners worden gezien.

Nauw samenhangend met het eerste punt, is de gedachte van de autonomie van de individuele burger. In de opvatting over de inrichting van de samenleving wordt een groot belang toegekend aan de autonomie van de individuele burger. De dominante opvatting is dat de individuele burger zeggenschap moet hebben over de organisatie van zijn dagelijkse leven (hij moet zelf kunnen beslissen of hij 's avonds boodschappen wil gaan doen), en zelfs over het einde van dat leven. Daarnaast wordt ook in de relatie tussen de overheid en de burger een belangrijke positie toegekend aan de burger. In de visie van velen moet de burger een meer directe invloed krijgen op het bestuur en, tegelijkertijd, moet de overheid meer aandacht hebben voor de soms sterk uiteenlopende wensen van de burger.

Een derde punt is de opvatting dat niet alleen de overheid een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft, maar ook andere organisaties waaronder bedrijven in de private sector. Steeds meer bedrijven onderstrepen het belang van een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid door te doen aan maatschappelijk ondernemen.

Ten vierde is het vertrouwen in meetbaarheid kenmerkend voor de huidige tijd. Doelstellingen, kosten, prestaties en effecten van organisaties zouden meetbaar zijn. Inzicht hierin zou een bijdrage kunnen leveren aan het functioneren van organisaties.

Tot slot, en daarin zit een zekere spanning met het vierde punt, is men er in toenemende mate van doordrongen dat veel ontwikkelingen niet beheersbaar zijn. De toegenomen complexiteit van de samenleving maakt dat sturing door de overheid niet betekent het beheersen van ontwikkelingen, maar meer gericht moet zijn op het omgaan met risico's.⁵ Het inzicht dat veel ontwikkelingen niet beheersbaar zijn botst met de verwachtingen die burgers hebben van de overheid. In een steeds veiliger en geordender Nederland, verwachten veel burgers dat hun veiligheid en welzijn gegarandeerd wordt door de overheid.

De overheid als partner

De overheid functioneert in een omgeving waarin de mogelijkheden tot sturing afnemen én steeds meer organisaties en burgers een stem opeisen in het beleidsproces. De reactie van de overheid op deze ontwikkelingen is niet eenduidig. Sturing vindt op verschillende manieren plaats. Aan burgers en maatschappelijke groeperingen wordt een belangrijke rol toegekend. Het eerste Paarse kabinet wilde een einde maken aan corporatistische besluitvorming als in de SER. Dat is uiteindelijk niet gebeurd.

Overheidssturing vindt op sociaal-economisch terrein nog steeds plaats in nauw overleg met belangenorganisaties.

Beleid komt in toenemende mate tot stand in netwerken van overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerkingsprojecten zijn hier voorbeelden van.

⁵ De Duitse socioloog Beck introduceerde het begrip risicomaatschappij als een nieuwe fase van de moderne samenleving. Over het omgaan met risico's door de overheid, zie N.J.H. Huls 1992.

Er is sprake van een ontwikkeling van verticaal bestuur waarbij de overheid van bovenaf stuurt, naar horizontaal bestuur waarbij de overheid samenwerkt met diverse belanghebbenden. De overheid stelt zich steeds meer op als een organisatie te midden van andere gelijkwaardige organisaties.

De mondige burger eist van de overheid dat hij serieus wordt genomen. Er is in toenemende mate aandacht voor vormen van directe beïnvloeding van beleid (door referenda, burgerfora e.d.) en transparantie en openbaarheid van beleid.

Gemeenten, onderwijs- en gezondheidsinstellingen eisen een grotere zeggenschap op als het gaat over de uitvoering van het beleid. De tendens naar verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten zet zich onder tusschen door. De wijze waarop de overheid stuurt vertoont twee reacties op deze ontwikkelingen. Aan de ene kant continueert de overheid de in de jaren tachtig en negentig ingezette trend van deregulering⁶ en privatisering, aan de andere kant probeert de overheid greep te houden op de ontwikkelingen om te voorkomen dat de kwaliteit van bepaalde voorzieningen niet langer gegarandeerd kan worden. Een belangrijk instrument hierbij is het toezicht. Waar markten geliberaliseerd worden is de overheid steeds meer marktmeester. Ze stelt kaders, bewaakt die, zorgt voor goede marktcondities en houdt toezicht (bijvoorbeeld via toezichhouders als de OPTA, de NMa en de STE). Overigens kiest het kabinet niet in alle gevallen voor privatisering en deregulering. In de herziene uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid per 1 januari 2002 is juist weer een belangrijke rol weggelegd voor de overheid. Ook wordt de roep om een duidelijk aanwezige overheid op sommige terreinen weer sterker, zoals op het terrein van de veiligheid van de burgers en het openbaar vervoer.

De overheid probeert steeds vaker te sturen op meetbare doelstellingen. Het meten van doelstellingen en prestaties is voor de minister een instrument om controle uit te oefenen op (verzelfstandigde) overheidsdiensten,

6 Denk bijvoorbeeld aan de onder minister Wijers van Economische Zaken opgezette operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

en voor de Tweede Kamer een instrument om inzicht te krijgen in de mate waarin de overheid haar doelstellingen waarmaakt.

Toegespitst op enkele beleidssectoren, kan het volgende worden geconstateerd. In diverse sectoren wordt door de overheid gestreefd naar meer flexibiliteit en meer invloed van belanghebbende partijen. Dit komt in het milieubeleid tot uitdrukking in 'sturen op maat', interactief beleid en gedifferentieerde normstelling (Tatenhove en Goverde 2000, p. 47). Daarnaast wordt in het milieubeleid veelvuldig gebruik gemaakt van convenanten. In de infrastructuur en de stedelijke vernieuwing komt veel beleid tot stand in publiek-private samenwerkingsprojecten. En in het grotestedenbeleid wordt aangesloten bij lokale wensen en is de opzet dat plannen voor de aanpak van het grotestedenbeleid ontwikkeld en uitgevoerd worden in samenwerking met alle betrokken partijen.

Spanningen doen zich met name voor op die terreinen waarop jarenlang bezuinigd is, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg, en waar de strikte begrotingsdiscipline (de Zalmnorm) en personeelstekorten een snelle inhaalslag bemoeilijken.

Deze ontwikkelingen in overheidssturing laten zien dat er andere nieuwe accenten worden gelegd. Ging het in de jaren zestig, zeventig en tachtig van de vorige eeuw vooral om meer of minder sturing door de overheid, nu gaat het veel meer om de vraag op welke wijze ook andere partijen een rol kunnen hebben in het beleidsproces. Een belangrijke rol van de overheid is die van regisseur. Sturing doet de overheid in samenwerking en onderhandeling met andere partijen. De overheid is partner van burgers en organisaties. Maar dat is niet de enige rol van de overheid. Een andere belangrijke rol van de overheid is die van marktmeester; de overheid schept de kaders voor gunstige marktcondities en houdt hier toezicht op.

5 Aanknopingspunten voor een modern sturingsconcept

Uit de beschrijving van de jongste ontwikkelingen in overheidssturing wordt duidelijk dat er niet één duidelijk overkoepelend sturingsconcept is. De overheid stuurt op verschillende manieren. De wijze waarop de overheid stuurt staat bovendien voortdurend ter discussie. Discussie is er onder meer over het waarborgen van de kwaliteit in de publieke sector, wel of niet privatiseren, de grenzen van het meten van overheidsprestaties, en de gedoogcultuur.

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig heeft de overheid bezuinigd op de overheidsuitgaven. Dat dit ten koste is gegaan van de kwaliteit van een aantal publieke voorzieningen, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en het openbaar vervoer, is de laatste jaren steeds duidelijker geworden. Maar wat betekent dit voor de overheid? Is meer geld alleen voldoende, of moet de overheid meer doen om de kwaliteit van deze voorzieningen te herstellen?

Privatisering is een ander onderwerp van discussie. De discussie gaat vooral over de vraag hoever we moeten gaan met privatisering. In de herziene uitvoeringsstructuur voor de sociale zekerheid is juist weer gekozen voor een grotere rol voor de overheid ten koste van die van de marktpartijen. De slechte prestaties van de NS hebben de vraag opgeroepen of ook hier niet de overheid een grotere rol op zich zou moeten nemen. En waar liggen de grenzen van de privatisering van energie en andere nutsvoorzieningen?

In de afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor het meten van doelstellingen, kosten en prestaties van overheidsorganisaties. De VBTB-operatie op rijksniveau (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) moet een bijdrage leveren aan een beter inzicht in wat de overheid wil, doet en wat het kost. Of meer meten ook werkelijk leidt tot meer weten is de laatste tijd onderwerp van discussie. Het grote gevaar van meten is dat de verantwoording vooral gaat over alles wat meetbaar is, en dat alles wat niet meetbaar is zich onttrekt aan de (democratische) controle.

Discussie is er ook over de handhaving van regels door de overheid. De rampen in Enschede en Volendam hebben de roep om een strenge overheid die haar verantwoordelijkheid neemt en regels handhaaft weer even doen toenemen. De burger heeft tegenstrijdige verwachtingen van de overheid; hij wil zelf niet teveel met beperkingen en regels van de overheid te maken hebben, maar wil tegelijkertijd dat de overheid wel zijn veiligheid garandeert.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de overheid in een aantal opzichten zoekende is naar wat een goede manier van sturing is in deze tijd. De recente ontwikkelingen in overheidssturing laten zien in welke richting een modern sturingsconcept zich ontwikkelt. Aansluitend bij deze ontwikkelingen wil ik een aantal uitgangspunten formuleren die mijns inziens van belang zijn voor een modern sturingsconcept. Bovendien geldt ook voor een modern sturingsconcept dat het bestuur effectief en democratisch moet zijn (Van Montfort en Michels, 2001).

1 Horizontale sturing

Dit uitgangspunt sluit aan bij de feitelijke ontwikkeling van verticaal bestuur naar horizontaal bestuur. In de Engelstalige literatuur over dit onderwerp spreekt men over een ontwikkeling van *government* naar *governance*. Een moderne overheid werkt samen met andere partijen (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en instellingen) aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Beleid wordt niet van bovenaf afgedwongen, maar komt tot stand en wordt uitgevoerd in overleg en onderhandeling met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In de uitoefening van publieke bevoegdheden is er een grotere verantwoordelijkheid voor uitvoerenden. De kern is niet meer of minder overheid, maar een anders functionerende overheid. Het gaat om een nieuwe balans tussen sturing en autonomie. In de samenwerking met andere actoren wordt de regisserende en coördinerende rol van de overheid belangrijker. De centrale positie van de overheid is hierin niet langer vanzelfsprekend; De positie van de overheid kan worden beschouwd als *primus inter pares* (Pierre and Peters 2000, p. 82).

De overheid zal moeten leren om deze positie van *primus inter pares* waar te maken in bijvoorbeeld pps-constructies en interactieve processen. Dat betekent dat de overheid geen afwachtende of zwalkende houding aan mag nemen, en duidelijke afspraken zal moeten maken over wie, wanneer, welke knoop doorhakt.

2 Waarborgen van het publieke belang

Dit uitgangspunt heeft betrekking op het doel van overheidssturing. Naar mijn mening zou het belangrijkste doel moeten zijn het waarborgen van het publieke belang. De uitvoering kan in handen zijn van publieke actoren, van private partijen, of van beide. In alle gevallen is het de taak van de overheid om het publieke belang te waarborgen. Dat kan zij doen door kaders en randvoorwaarden aan te geven voor de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld door algemene regels te stellen in plaats van gedetailleerde regels. Daarnaast is toezicht door de overheid van groot belang om het publieke belang te waarborgen.

Hier kan een spanning optreden met het eerste uitgangspunt. Van de overheid wordt verwacht dat zij haar verantwoordelijkheid neemt in het waarborgen van het publieke belang. Tegelijkertijd onderhandelt diezelfde overheid en sluit zij compromissen met andere actoren. Die spanning kan alleen opgelost worden als de overheid duidelijke kaders en grenzen stelt waarbinnen onderhandeld kan worden, en hier ook toezicht op houdt.

3 Aanvullende vormen van publieke verantwoording

Waar publieke verantwoordelijkheden verschuiven is het van belang na te denken over de vraag hoe verantwoording moet worden afgelegd. Als dat niet meer altijd vanzelfsprekend aan de gekozen volksvertegenwoordigers is, hoe moet het afleggen van publieke verantwoording dan vorm krijgen? Horizontale sturing vraagt om aanvullende vormen van verantwoording, waarbij de overheid en andere actoren met een publieke verantwoordelijkheid direct verantwoording afleggen aan belanghebbenden. Te denken valt aan burgerfora, kwaliteitshandvesten, meer directe informatie aan de burger

via internet, beleidsevaluaties of monitoring, en visitatiecommissies.⁷

Ook hier doet zich een spanning voor, namelijk tussen horizontale en verticale vormen van sturing en verantwoording. Deze verhouding zal in de toekomst verder moeten worden uitgekristalliseerd. Daarbij is het van belang dat niet steeds automatisch teruggegrepen wordt op de traditionele vormen van verticale sturing en verantwoording; de positie van horizontale sturing en verantwoording zal moeten worden versterkt. Bovendien zullen deze nieuwe vormen van sturing en verantwoording ingebed moeten worden in een samenhangend democratisch stelsel van verticale en horizontale sturing en verantwoording.

Alleen op basis van deze uitgangspunten zullen publieke verantwoordelijkheden en publieke verantwoording in de nabije toekomst vorm kunnen krijgen, en zal er sprake kunnen zijn van een effectief en democratisch bestuur.

⁷ Zie ook: Van Dam en Michels 2000, p. 204-208.

Literatuur

Bovens, M.A.P. en W.J. Witteveen, De maatschappelijke discussie over recht, staat en sturing, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen, *Het schip van staat, Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle 1985.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 2001.

Dam, van M.J.E.M. en A.M.B. Michels, Vormen van verantwoording in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, nr. 5, 2000.

Delsen, L., *Exit poldermodel?, Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*, Assen, 2000.

Derksen, W., Th.G. Drupsteen, W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van regelgevers*, Zwolle, 1989.

Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag, 2000.

Drupsteen, Th.G., Milieu, in: W. Derksen, Th.G. Drupsteen, W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van regelgevers*, Zwolle, 1989.

Duyvendak, J.W., *De planning van ontplooiing, Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*, Den Haag, 1999.

Engbersen, G. en R. van der Veen, De tragiek van de verzorgingsstaat, in: K. Schuyt en R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving, Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen, 1986.

Hirsch Ballin, E.M.H., De christen-democratische politieke overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek, in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, *Publiek domein, De veranderende balans tussen staat en samenleving*, Meppel-Amsterdam, 1988.

Holthoon, F.L. van, De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815, in: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis, *Publiek domein, De veranderende balans tussen staat en samenleving*, Meppel-Amsterdam, 1988.

Huls, N.J.H. (red.), *Sturing in de risicomaatschappij*, Zwolle, 1992.

Kalma, P., *De illusie van de 'democratische staat'*, Deventer, 1982.

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1979.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale nota 1998*, Den Haag, 1997.

Montfort, C.J. van en A.M.B. Michels, Democratie en horizontaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 2001.

Pierre, J. and B.G. Peters, *Governance, politics and the state*, Hampshire and London, 2000.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1998, 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk, 1998.

Slot, P.J., Economie, in: W. Derksen, Th.G. Drupsteen, W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van regelgevers*, 1989.

Tatenhove, J.P.M van en H.J.M. Goverde, Institutionaliserings van milieubeleid, in: P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag, 2000.

Veen, R. van der, De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat, in: K. Schuyt en R. van der Veen (red.), *De verdeelde samenleving, Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen, 1986.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, J.P.H. Donner, *Staat in beweging*, Den Haag, 1998.

Windmuller, J.P. en C. de Galan, *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht/Antwerpen, 1979.

Bijlage 4

Geraadpleegde deskundigen

Geraadpleegde deskundigen

De Raad heeft op verschillende manieren gebruikgemaakt van de kennis van externe deskundigen. Er zijn vier expertmeetings gehouden, namelijk op 14 mei 2001 in Enschede, op 6 februari 2002 in Den Haag, op 15 mei 2002 in Roermond en op 6 september 2002 wederom in Den Haag. Bij die laatste expertmeeting waren vertegenwoordigers uit Dordrecht aanwezig die aan de casestudies hebben meegewerkt. Verder hebben verschillende mensen een voordracht in de Raad gehouden. Ten slotte hebben bilaterale gesprekken plaatsgevonden.

De namen van al deze deskundigen staan hieronder in alfabetische volgorde.

mw. S.M.J. van der Aa-Hahn	Gemeenteraad, Enschede
mw. D. Alink	Gemeente Enschede
R.J.G. Bandell	Burgemeester, Dordrecht
drs. A.C. Barske	Burgemeester, Ambt Montfort
drs. H. Borstlap	Raad van State, Den Haag
G. Dijkhuizen	Gemeenteraad, Enschede
G. Dogger	Gemeente Enschede
mw. I. van Dommelen	Provincie Zuid-Holland, Den Haag
G.P. van Dooren	De Grote Rivieren, Dordrecht
M. Essers	Gemeente Enschede
mw. J. Groeneweg	Da Vinci College, Dordrecht
prof. dr. P. 't Hart	Bestuurskunde, Universiteit Leiden
M. Hoefijzers	Da Vinci College, Dordrecht
P. van Heugten	De Grote Rivieren, Dordrecht
B. ter Horst	Gemeente Enschede
mw. drs. J.J.Th. van den Hul-Omta	Eerste Kamer der Staten Generaal (CDA), Apeldoorn
H. Jacobs	Jeugdagent, Enschede
drs. P. de Jong	Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag

drs. J.A. Kamps	Algemene Bond Uitzendondernemingen, Badhoevedorp
W. van Lier	Openbare basisschool De Noordlinde, Enschede
F. Lohuis	Gemeente Enschede
R. Mahieu	Gemeente Roermond
mw. J. Manshanden	Berenschot, Utrecht
H. Meijer	(toenmalig) wethouder, Rotterdam
H. Nagelmaker	Politie Midden-Limburg, Roermond
R. Neij	Gemeente Den Haag
dr. M. Noordegraaf	Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Utrecht
E. van Noordenne	Da Vinci College, Dordrecht
dr. G. van Oenen	Wijsbegeerte Erasmus Universiteit, Rotterdam
C. Purmer	Gemeente Enschede
A. Roebroek	Dordtse Welzijns Organisaties, Dordrecht
prof. dr. U. Rosenthal	Bestuurskunde, Universiteit Leiden
prof. dr. I.Th.M. Snellen em.	Bestuurskunde Erasmus Universiteit, Den Haag
L.M.J. Staal	Gemeente Den Haag
S. Tuluk	Jeugdagent, Enschede
drs. K. Verschure	Damhout Elshout Verschure organisatieadviseurs, Den Bosch
dr. R. Visser	Expertisecentrum Rechtshandhaving, Den Haag
dr. F. de Vijlder	Max Goote Instituut, Amsterdam
H. Vuijsje	Publicist, Amsterdam
F. Wilms	Burgemeester, Maasbracht

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2002

- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90-1209-757-6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardende-bat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90-1209-755-x)
- Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 90-1209-686-3)
- Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroeg-schoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 90-1209-572-7)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90-1209-563-8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90-1209-346-5)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 90-1209-319-8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 90-1209-066-0)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90-1209-067-9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90-1209-063-6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90-1209-081-4)

- Wonen in de 21e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90-1209-064-4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90-1209-073-3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90-1209-062-8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90-399-1706-X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 90-399-1694-2)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90-399-1629-2)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90-399-1533-4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1534-2)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90-399-1532-6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1542-3)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90-399-1460-5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1459-1)
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90-399-1456-7)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90-399-1302-1)

- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90-399-1357-9)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90-399-1289-0)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2001

- Raad voor Openbaar Bestuur. Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit, april 2001
- Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen, november 2001

2000

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630)

1999

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479).
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369).

1998

- Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. Dwarsverbanden, verantwoordelijkheden, juni 1998.

Briefadviezen:

Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Publicaties van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu Servicecentrum Uitgevers

Tel.: 070-378 98 80

Fax: 070-378 97 83