

De ontkoking voorbij

De ontkokering voorbij

Slim organiseren voor meer regelruimte

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

raad voor maatschappelijke ontwikkeling



De ontkokering voorbij
Slim organiseren voor meer regelruimte (advies 44)
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN 978 90 6665 984 1
NUR 740

© 2008 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 257, 1000 AG Amsterdam) te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding: de permanente actualiteit van verkokering en ontkokering	13
2. De praktijk van verkokering	19
3. Ontkokering als dé oplossing?	25
4. De dialectiek van verkokering en ontkokering	33
5. Een alternatief voor verkokering en ontkokering	39
5.1 De burger centraal	40
5.2 Ruimte voor professionals	44
5.3 Een op leren gerichte benadering	45
5.4 In één woord: redundantie	48
6. Conclusie en aanbevelingen	51
Literatuur	55
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesaanvraag	61
Bijlage 2: Jelle van der Meer: <i>De zucht naar samenhang. Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid</i>	63

Bijlage 3: Thomas Schillemans: *Regelruimte. Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkokering* 107

Bijlage 4: Overzicht van uitgebrachte publicaties 155

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 159

Voorwoord

In het politieke en maatschappelijke debat klinkt veelvuldig de roep om ‘ontkokerd en integraal’ beleid als antwoord op een aantal hardnekkige maatschappelijke problemen, onder meer in de jeugdzorg en in probleemwijken.

In dit advies heeft de RMO zowel de (historische) praktijk als de bestuurlijke premissen van ontkokering geanalyseerd. Hieruit volgt een advies dat een perspectief biedt aan politici, beleidsmakers en professionals om uit de spanning van verkokering en ontkokering te komen en zich te concentreren op de maatschappelijke problemen zelf.

De RMO dankt drs. Jelle van der Meer en dr. Thomas Schillemans voor hun onderzoek voor dit advies. Ook zijn we de heer Schillemans zeer dankbaar voor zijn bijdrage aan de adviestekst zelf.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

Prof. dr. P.H.A. Frissen (raad)

Prof. mr. J.M. Barendrecht (raad)

Dr. R. Janssens (secretariaat)

Mevr. L.R. van Vliet MA (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



Mr. S. Harchaoui
Voorzitter



Dr. R. Janssens
Algemeen secretaris (wnd.)

Samenvatting

Aanleiding

Ontkoking is 'in'. Dramatische incidenten als 'Savanna', 'het Maasmeisje', 'Ondiep', 'de Schipholbrand' en eerder al 'Enschede' en 'Volendam' worden grotendeels geweten aan hulpverleners en instituties die langs elkaar heen werken, de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven en niet in staat zijn om 'door te pakken'. Volgens velen is het nu tijd om de zaken integraal en ontokerd aan te pakken.

Dit streven is loffelijk, maar de praktijk is weerbarstig. Het kabinet heeft de RMO daarom gevraagd na te gaan in hoeverre ontokering ervoor zorgt dat hulpverleners en instituties maatschappelijke problemen beter kunnen bestrijden. De veronderstelling is vooralsnog immers dat verkoking de aanpak van deze problemen belemmert. De centrale vraag uit dit advies luidt: *In hoeverre draagt ontokering bij aan een betere werkwijze in de bestrijding van maatschappelijke problemen, waarvan de veronderstelling is dat verkoking deze bestrijding belemmert? Zijn er alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden om deze maatschappelijke problemen te bestrijden?*

Aanpak

De RMO heeft voor het beantwoorden van deze vraag twee onderzoeken uitgezet. Het eerste onderzoek is een studie naar het beleid rondom probleemjeugd en probleemwijken. In beide beleidssectoren vonden we treffende voorbeelden van pogingen tot integraal beleid, omdat deze sectoren kampen met pro-

blemen die meer dan één sector raken. Het tweede onderzoek analyseert de bestuurlijke premissen die schuilen achter het streven naar verkokering en ontkokering. Daarnaast schetst dat onderzoek alternatieve benaderingen van de problemen van verkokering. Deze twee onderzoeken vormen de basis van de analyse in dit advies.

Analyse

Ontkokering beoogt op het eerste gezicht het tegenovergestelde van verkokering te bereiken. Wie ontkokert, vervangt categorisering die hij als hinderlijk ervaart, door nieuwe (nu wel nuttige) categorisering. Ontkokering komt dan ook mede voort uit de oprechte wens iets aan de maatschappelijke problemen te doen, of in elk geval aan de vermeend problematische organisatiestructuur die een effectieve aanpak van die problemen in de weg staat.

Onze waarneming is echter dat ontkokering, in de zin van meer afstemming, meer coördinatie en meer integraliteit, noch de belemmerende organisatiestructuur zal wegnemen, noch een substantiële bijdrage zal leveren aan de aanpak van de maatschappelijke problemen. Dit komt doordat ontkokering als beleidsstreven op dezelfde logica stoelt als verkokering.

Deze logica laat zich kort omschrijven als 'functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen'. Bij verkokering is het proces van functionele specialisatie gericht op eenduidige doelen als 'goed onderwijs, 'voldoende werkgelegenheid' of 'goede zorg'. Bij ontkokering vervallen weliswaar deze sectorale doelstellingen, maar verschijnen vervolgens categorale doelstellingen als 'het kind' en 'de wijk'. De reflexen en handelwijzen zijn echter hetzelfde. Steeds is er het ideaalbeeld van een organisatie die als een soort lopende band afkoerst op het gewenste eindresultaat. In deze organisatie zijn de verschillende betrokkenen in clusters van relaties en handelingen integraal aan elkaar gekoppeld. Omdat het gewenste eindresultaat (maatschappelijke problemen voorkomen) nooit haalbaar is, zullen verkokering en ontkokering zich blijven voordoen als oorzaak en oplossing van maatschappelijke problemen. De problematische verkokering van morgen is de oplossingsgerichte ontkokering van vandaag.

Ontkokering is dus zowel empirisch als normatief grenzeloos en zorgt in de praktijk voor een permanente stroom van schadelijke neveneffecten. De uit-

gezette onderzoeken wijzen op een teleurstellend nettoresultaat van ontkokering. De vele integrale afstemmingsverplichtingen zorgen voor een eenzijdige nadruk op sturings- en organisatievraagstukken, een opeenstapeling van coördinatielagen en minder handelingsvrijheid op uitvoeringsniveau.

Aanbeveling

De Raad adviseert om op een andere wijze met de spanning van verkokering om te gaan. In plaats van de logica van integraal ontkokerd beleid bepleit de Raad de logica van de dienstverlening (de interactie tussen burgers en publieke professionals) in meer redundante (overvloedige) beleidsomgevingen. Dit betekent dat het perspectief van een streven naar een integrale eindoplossing van ontkokering plaats maakt voor een meer pragmatische omgang met organisatieproblemen als gevolg van verkokering.

Dit impliceert een aantal omkeringen in het denken over de aansturing en inrichting van publieke diensten. Hierbij gaat de RMO ervan uit dat verkokering een gegeven is dat naast problematische aspecten ook zinvolle effecten heeft. Verkokering honoreert bijvoorbeeld verschillende perspectieven en belangen. Zo kan verkokering berusten op de erkenning dat de werkelijkheid meervoudig is (justitie, zorg, economie, veiligheid behouden altijd hun eigen waarde). Bovendien kan verkokering ervoor zorgen dat er niet eenzijdig naar problemen gekeken wordt, dat er een afweging van belangen en perspectieven plaatsvindt, dat er 'checks and balances' zijn. Tegelijkertijd vraagt de nieuwe benadering om het doorbreken van de verticale reflex van aangescherpte hiërarchie door in plaats daarvan te focussen op het leervermogen van betrokken organisaties.

De logica van de publieke dienstverlening gaat uit van behoeften van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoeften in te spelen, in plaats van een beleidscentrisch perspectief. Daarom is het nodig de burger meer beslis- en beschikkingsmacht te geven en de professional meer ruimte. Het primaire doel is niet (meer) om via afstemming en coördinatie overlap in aanbod te voorkomen, maar om uit een gevarieerd aanbod de op dat moment gepaste keuzes te maken. Een wisselende en complexe problematiek vraagt immers ook om de mogelijkheid om tot verschillende antwoorden te komen.

1. Inleiding: de permanente actualiteit van verkokering en ontkokering

Ontkokering is 'in'. Het begrip is voor het kabinet-Balkenende IV een belangrijke leidraad voor beleid. Het regeerakkoord staat er vol mee: de investeringsagenda moet 'ontkokering bevorderen'. Beleid over arbeidsparticipatie, onderwijs, gezin, mantelzorg, levensloop en jeugd moet 'onderling worden afgestemd'. Jeugdzorg, opvoedingsondersteuning en andere organisaties moeten 'elkaar vinden' en 'de handen ineenslaan'. Het Rijk zou een 'meer geïntegreerde werkwijze van beleidsvorming moeten nastreven'. Een nota van de gezamenlijke secretarissen-generaal heet zelfs *De verkokering voorbij* (SG-overleg 2007).

Dit eerste hoofdstuk vormt de inleiding op het centrale thema van dit advies: de aanwezigheid van verkokering en ontkokering in de publieke sector. Daarnaast komen de vraagstelling en de opbouw van het rapport aan bod.

Verkokering als vloek van het publieke domein

Ontkokering is een woord met een positieve connotatie. Het wordt gezien als een nuttig, zo niet hét instrument waarmee de overheid diverse hardnekkige maatschappelijke problemen het hoofd kan bieden. Het betreft hier structurele problemen in bijvoorbeeld het jeugdbeleid en de aanpak van probleemwijken, die soms uitmonden in dramatische incidenten als 'Savanna', 'het Maasmeisje', 'Ondiep', 'de Schipholbrand' en eerder al 'Enschede' en 'Volendam'. Deze incidenten worden geweten aan het feit dat hulpverleners en instituties langs elkaar heen werken, bij falen de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven en niet in staat zijn om 'door te pakken'. Volgens velen is het daarom nu tijd om de zaken echt integraal aan te pakken.

De incidenten wijzen erop dat er serieuze problemen zijn, waaraan de overheid terecht wat wil doen. Daarom zijn er onder meer twee overkoepelende programmaministeries ingesteld, die los van de bestaande ministeries bevoegdheden hebben. Deze programmaministeries stellen 'de jeugd' respectievelijk 'de wijk' centraal en streven naar integrale oplossingen voor hardnekkige maatschappelijke problemen. De problemen hebben ook geleid tot vele beleidsevaluaties.

Box 1 Iedere koker een eigen ramp

De parlementaire commissie die onderzoek deed naar de vliegtuigramp in de Bijlmer stuitte op hardnekkige verkokering. In een inmiddels klassieke lezing stelde de commissie: 'Waar de eerste brandbestrijding en hulpverlening gecoördineerd hebben plaatsgevonden, is de vliegramp in latere instantie sterk verkokerd afgehandeld. Er was als het ware sprake van een rampenbestrijdingskoker, een luchtvaartkoker, een justitiekoker en een gezondheidskoker. Waar luchtvaart en gezondheid in de dagelijkse praktijk vrijwel nooit bij elkaar komen, gebeurt dat ook na deze ramp niet. Deze verkokering zet zich door in de Tweede Kamer waar betreffende woordvoerders ieder op hun eigen terrein controle uitoefenen op de regering. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de commissie-indeling grotendeels overeenkomt met de indeling van de departementen. Elke koker lijkt met de afhandeling van zijn eigen ramp bezig te zijn, zonder dat over de grenzen van het eigen taakveld heen wordt gekeken.'

(Enquête vliegramp Bijlmermeer)

Verkokering en ontkokering al decennia een agendapunt

Verkokering en ontkokering staan al decennia op de beleidsagenda. Een van de eerste tekenen daarvan is de commissie-Van Veen, die in 1969 werd ingesteld. Deze commissie heeft bestudeerd hoe de overheid de interdepartementale taakverdeling en coördinatie zou kunnen verbeteren. Zij stelt in haar eindrapport van 1971 dat tal van coördinatie- en handelingsproblemen ontstaan doordat de staat is vervlochten met de maatschappij en het takenpakket van de overheid steeds uitgebreider wordt (Commissie Van Veen 1971). De commissie pleitte voor veranderingen die we sindsdien steeds opnieuw aantreffen in de analyses: de overheid moet de taken van de departementen duidelijk afbakenen, de coördinatiemechanismen vernieuwen, de politieke top

ontlasten, het aantal ministeries verminderen en duidelijkere prioriteiten stellen (zie verder bijlage 3).

Ook is de overheid al lang op zoek naar meer samenhang en ontkokering op de terreinen waarop sinds Balkenende-IV programmaministers actief zijn. Zo treedt de minister voor Jeugd en Gezin in zekere zin in de voetsporen van de interdepartementale werkgroep Mik. Deze werkgroep adviseerde al in 1974 over het belang van decentralisatie, ontschotting en preventie in jeugdwelzijnsbeleid. Daarnaast kent het beleidsgebied van de programmaminister van Wonen, Wijken en Integratie een traditie van 'verbale vernieuwing' (Van Twist 1994). De grootstedelijke problemen waarover dit ministerie gaat, zijn in de afgelopen decennia steeds onder nieuwe noemers aangepakt: van 'probleemaccumulatiegebieden', naar 'sociale vernieuwing', naar drie generaties 'grotestedenbeleid' en nu dan naar 'krachtwijken', die ook nog 'prachtwijken' hebben geheten (zie bijlage 2).

Vraagstelling en denkkader

Het probleem verkokering en de oplossing ontkokering zijn dus al decennia aan de orde. Ze hebben kennelijk een permanente actualiteit. De vraag is echter in hoeverre ontkokering daadwerkelijk bijdraagt aan de bestrijding van structurele en incidentele maatschappelijke problemen. Of kan de overheid de problemen ook op een andere manier bestrijden?

Beantwoording van deze vragen vergt allereerst om een verheldering van begrippen. Verkokering en ontkokering kunnen immers gaan over samenwerking en coördinatie, maar ook over fusering en integratie. Bovendien wordt in een pleidooi voor ontkokering lang niet altijd aandacht besteed aan het probleem waarvoor die ontkokering de oplossing moet brengen. Het is maar de vraag of het de verkokering is die de problemen veroorzaakt. Is dat niet het geval, dan ligt in het bestrijden van verkokering waarschijnlijk ook niet de oplossing. Maar ook als verkokering wel een rol speelt bij de problemen, dan zijn ontkokering en integraal beleid wellicht niet altijd de meest geëigende oplossingen.

In ons adviesrapport proberen we de begrippen verkokering en ontkokering te verhelderen en af te baken en analyseren we hun functie. Hierbij staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre draagt ontkokering bij aan een betere werkwijze in de bestrijding van maatschappelijke problemen, waarvan de veronderstelling is dat verkokering deze bestrijding belemmert? Zijn er alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden om deze maatschappelijke problemen te bestrijden?

De volgende subvragen zijn hierbij van belang:

- Voor welke problemen wordt verkokering als oorzaak gezien en op grond van welke analyse komt deze probleemstelling tot stand?
- Hoe veroorzaakt verkokering onopgeloste of onoplosbare maatschappelijke problematiek?
- Wat wordt precies bedoeld met ontkokering als oplossing voor het probleem van verkokering?
- Hoe komt het dat ontkokering al zo lang een oplossingsstrategie is, terwijl het probleem verkokering hardnekkig blijft terugkeren?
- Zijn er ook alternatieve probleemstellingen voor het probleem van de verkokering?
- Zijn er ook alternatieve oplossingen voor ontkokering?

Voor een antwoord op deze vragen zijn twee onderzoeken uitgezet. In het eerste onderzoek bestuderen we het beleid rondom probleemjeugd en probleemwijken. Dit zijn de terreinen waarop momenteel twee nieuwe programmaministeries zijn ingesteld. Beide casus bieden treffende voorbeelden van pogingen tot integraal beleid, omdat het problemen zijn die doorgaans meer dan één sector raken. In het tweede onderzoek analyseren we de bestuurlijke premissen achter het streven naar verkokering en ontkokering. Ook kijken we naar alternatieve benaderingen van problemen. De resultaten van beide onderzoeken vormen de basis voor dit adviesrapport. De onderzoeksresultaten zijn integraal opgenomen in bijlagen 2 en 3.

De redentie van dit advies

In dit advies zullen wij betogen dat integraal beleid en ontkokering grenzeloze beleidsidealen zijn. In de eerste plaats zijn ze grenzeloos in empirische zin: verkokering zal altijd blijven bestaan. Daarnaast zijn de idealen grenzeloos in normatieve zin: integraal beleid en ontkokering zijn onbereikbare idealen. De omvangrijke en complexe structuur van de publieke sector wakkert keer op keer de discussie over ontkokering en verkokering aan. Complexe organisaties vragen nu eenmaal om een zekere ordening, en deze ordening staat in de discussie, zeker als een dramatisch incident of beleidsfiasco achteraf wordt

geanalyseerd, al snel gelijk aan de problematische verkokering. Bovendien komt overheidsbeleid tot stand in politieke omgevingen waarin meervoudige doelen en belangen door elkaar heen lopen. In deze omgeving is streven naar integraliteit en ontkokering ten diepste grenzeloos: zodra een bepaalde koker overstegen is, duikt al snel een nieuwe hinderkoker op. De oplossing van nu kan het probleem van de toekomst worden, als reorganisaties die bedoeld zijn om te ontkokeren, in de praktijk weer leiden tot nieuwe kokers.

In het verlengde hiervan denken wij dat de discussie over verkokering en ontkokering te veel naar binnen is gericht: ontkokering is een bestuurlijk antwoord op een probleem dat alleen maar bestuurlijk is geformuleerd. Dat noemen we bestuurscentrisme of beleidscentrisme. De aandacht gaat uit naar de discussie over en analyses van het beleid in plaats van naar de dienstverlening en de uitvoering (zie ook WRR 2004). Dit gaat gepaard met een top-downbenadering. Hierin zijn oplossingen integraal en universeel en is er veel vertrouwen in het vermogen van politieke processen om complexe organisaties in te richten.

Als alternatief voor een beleidscentrische benadering bepleit de Raad in dit advies een sterkere aandacht voor de logica van de dienstverlening. In deze bottom-upbenadering richt de overheid haar aandacht op het vermogen van burgers en publieke professionals om in complexe omgevingen samenhangende dienstverlening te organiseren. Een organisatiestrategie gericht op de vergroting van variëteit en het zoeken naar meer en gevarieerde oplossingen – in de literatuur aangeduid als sturen op redundantie – is daar meer behulpzaam bij dan het ideaal van ontkokering dat verwijst naar een perfect afgestemde beleidsmachine. Wij gaan hiermee in tegen de heersende overtuiging dat taken enkelvoudig moeten worden belegd, dat doelmatigheid vraagt om concentratie en dat ‘alle vet van de organisatorische botten moet worden gesneden’. Volgens ons vragen de complexe taakomgevingen juist om ‘rijk organiseren’, om overlap en variëteit en om competitie en concurrentie. Al was het maar omdat dat voorwaarden zijn voor leren en innovatie.

Leeswijzer

Het adviesrapport is als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 gaan we in op de twee casus. Wat kunnen we leren van het verkokeringsprobleem binnen het jeugdbeleid en binnen het specifieke beleid rondom wijken en grote steden? Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de mechanismen die bij ontke-

ring optreden. Wat zijn de motieven achter ontkokering en welke (perverse) effecten treden op? In hoofdstuk 4 proberen we deze effecten te verklaren door in te gaan op de achterliggende logica van verkokering en ontkokering. In hoofdstuk 5 verkennen we de uitwegen: hoe kan de overheid met verkokering omgaan en hoe kunnen schadelijke effecten van eventuele ontkokering zo klein mogelijk blijven? Onder welke voorwaarden lost ontkokering problemen op en wat zijn alternatieven om de oorspronkelijke problemen aan te pakken? In hoofdstuk 6 geven we een aantal conclusies en aanbevelingen.

2. De praktijk van verkokering

Het verlangen naar ontkokering is ontstaan uit een aantal serieuze problemen binnen het publieke domein. Omdat een discussie over verkokering en ontkokering al snel abstract wordt, zullen we deze problemen kort beschrijven. We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de problemen in het jeugd- en wijkbeleid. Vervolgens bespreken we hoe dit verband houdt met verkokering en tot slot gaan we in op het begrip verkokering zelf. De basis van dit hoofdstuk is de achtergrondstudie van Van der Meer (2008, zie ook bijlage 2).

Veel gaat goed, maar niet alles

We kunnen allereerst constateren dat het over het algemeen goed gaat met de Nederlandse jeugd. Volgens internationaal vergelijkend onderzoek is de Nederlandse jeugd het gelukkigst van alle 21 OESO-landen, zowel op basis van objectieve maatstaven (gezondheid, veiligheid, familieverhouding, opleiding et cetera) als naar eigen bevinding (Unicef 2007). Uit Nederlands onderzoek blijkt ook dat 90 tot 95 procent van de jeugd (zeer) gelukkig is. Kinderen vinden het leuk op school en kunnen goed opschieten met hun ouders (SCP 2005).

De zorg gaat uit naar de 5 tot 10 procent van de jeugd waarmee het minder goed gaat (ongeveer 200.000 tot 400.000 kinderen). Deze kinderen kampen met (ernstige) psychosociale klachten, worden (structureel) gepest, hebben ouders met een inkomen onder de armoedegrens, kampen met een taalachterstand of worden thuis mishandeld, dan wel verwaarloosd. Deze problemen raken meerdere beleidsterreinen: van onderwijs en sociale zaken tot justitie en zorg.

Het merendeel van de ‘probleemgroep’ is wel in beeld bij de hulpverlening, maar – en hier gaat het om – die hulpverlening is niet altijd in staat om escalatie van problemen te voorkomen. De incidenten van de afgelopen jaren rondom familiedrama’s geven hiervan een pijnlijke illustratie (zie box 2).

Box 2 In Rotterdam wonen 6000 Maasmeisjes

Uit het onderzoek van verschillende inspecties blijkt dat hulpverleners en andere betrokkenen wel allemaal wisten dat het niet goed ging met Gessica [het 12-jarig meisje dat vorig jaar in stukken gesneden in de Maas werd teruggevonden], maar dat niemand de ernst van de problemen goed kon inschatten. Er was onvoldoende overleg. Niemand overzag het geheel. Het probleem is; we hebben in Rotterdam wel 6.000 Maasmeisjes, of -jongens. Extreem kwetsbare kinderen, met meevoudige problemen, waar tientallen organisaties zich mee bemoeien maar niemand eindverantwoordelijk is. [...] Hulpverleners zitten te veel op een eigen eiland.

Interview wethouder Geluk (Rotterdam), *NRC Handelsblad*, 06-06-2007

Voor de wijkaanpak geldt een soortgelijk verhaal. In de meeste wijken of andere territoriale entiteiten (buurt, stad) zijn weinig problemen. De mensen wonen, werken, gaan uit en oefenen andere levensfuncties uit. In sommige ‘wijken’ stapelen de onwenselijke situaties zich echter op. Er ontstaan onder andere problemen rondom veiligheid, leefbaarheid, schooluitval, integratie, achterstanden, leegstand en werkloosheid. Ook hier raken de problemen verschillende sectoren zoals onderwijs, zorg, justitie, ruimtelijke ordening en sociale zaken. Deze wijken worden door het kabinet ‘probleemwijken’ of ‘aandachtswijken’ genoemd, omdat de problemen zich voordoen in een afgebakend gebied.¹

Box 3 Doornakkers

Doommakers in Eindhoven behoort tot de 40 krachtwijken van minister Vogelaar van Wonen, Werken en Integratie (WWI). Doelstelling is om van aandachtswijk naar prachtwijk te groeien. Vanwege de sociaal-economische problemen, kreeg de wijk in 1997 de status ‘Impulswijk’ en krijgt daarmee in het kader van het Grotestedenbeleid extra

aandacht. Het wijkactieplan stelt: "Het grote gebrek blijft echter dat door de verschillende impuls versterkingen, alleen probleembestrijding plaatsvindt. Het gebrek aan samenhang, eenduidige visie en gemis aan organisatie, maakt dat samenwerking stroef gaat en vele kansen onbenut blijven. Mede door Sociale Herovering is een eerste aanzet gedaan voor hernieuwde samenwerking. Belangrijk is om de initiatieven van Sociale Herovering en Krachtwijken nu te gaan bundelen en dit te positioneren in een eenduidig gezamenlijk vastgestelde visie. [...]Hulpverlenende instellingen weten vaak van elkaar niet dat ze met dezelfde cliënt bezig zijn en hoe het staat met de resultaten. Ook is er momenteel geen enkele instantie die de coördinatie en het totaaloverzicht heeft op de hulpverlening. Daardoor vallen mensen tussen wal en schip en sluiten de sectorale oplossingen niet altijd even goed aan op de daadwerkelijke behoeften van de mensen waar het om gaat. Het doorbreken van verkokering en bureaucratie, het toewerken naar een andere werkwijzen en samenwerkingsvormen en het leveren van toegesneden maatwerk zijn de fundamenten van onze aanpak."

Wijkactieplan Doornakkers, oktober 2007

Wat niet goed gaat, wordt geweten aan verkokering

In beide voorbeelden zoeken de beleidsmakers de oorzaak van de problemen (of in elk geval het ontbreken van structurele oplossingen) in de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende sectoren en actoren die zich met het probleem bezighouden. De problemen zijn te wijten aan een gebrek aan afstemming, coördinatie en samenhang. Er zijn te veel verschillende departementen, verschillende geldstromen en dus ook verschillende aangrijpingspunten in de professionele uitvoering.

Door deze knelpunten zouden 'het kind' en 'de wijk' onvoldoende centraal komen te staan. Jeugdhulpverleners stemmen te weinig met elkaar af, schuiven verantwoordelijkheden op elkaar af en zijn meer met papieren verantwoording bezig dan met de hulp aan hun cliënten (Van Eijck 2006a en 2006b). In het wijkbeleid zouden de schotten tussen de verschillende sectoren het onmogelijk maken om problemen in een probleemwijk integraal aan te pakken. Iedereen kijkt naar elkaar en als iemand wel wil doorpakken, loopt hij of zij direct aan tegen de wetten, regels en professionele praktijken van andere terreinen. Misschien zelfs op onwil en tegengestelde belangen.

Box 4 Pathologieën van verkokering

Een van de meest ergerniswekkende effecten van verkokering is dat verschillende beleidskokers onderling strijdige eisen stellen of definities hanteren. Dit leidt tot handlingsblokkades. Een veelgenoemd voorbeeld is de situatie waarin de brandveiligheidseisen stellen dat een deur naar binnen toe moet sluiten, waar de arboregels het tegenovergestelde voorschrijven. Een ander voorbeeld is te vinden in het grotestedenbeleid. Een deel van de ernstige stedelijke problemen wordt veroorzaakt door verslaafde, psychiatrische patiënten. Voor een effectieve aanpak van dit probleem moeten deze patiënten worden behandeld. Maar waar te beginnen? In de psychiatrie is drugsgebruik een contra-indicatie, waardoor overlastgevend psychiatrische drugsgebruikers geen psychiatrische behandeling krijgen (zie bijlage 2).

Verkokering nader beschouwd

Verkokering duidt op situaties waarin organisatorische categorisering – die voortkomen uit behoeften aan verantwoordelijkheidstoedeling, taakdifferentiatie en coördinatie – ertoe leiden dat de beleidsuitvoering plaatsvindt in eenheden die door afwijkende aansturing (doelen, regels en middelen) relatief onafhankelijk van elkaar opereren terwijl ze wel over hetzelfde onderwerp gaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om *sectorale* indelingen (bijv. onderwijs, zorg, justitie), om *categoriale* of *doelgroep*-indelingen (bijvoorbeeld jongeren, gezinnen, werknemers) of om *territoriale* indelingen (nationaal, provinciaal, regionaal, stedelijk, wijk, buurt, gezin, individu). Deze driedelige druk tot categoriseren geeft direct weer waarom verkokering zo'n duurzaam en ook grenzeloos probleem is. Om te begrijpen hoe beleid in sectorale, categorale én territoriale eenheden is ingedeeld, is in feite een 3-D tekening nodig. De tekening van de kubus hieronder symboliseert dit: ieder vakje staat gelijk aan een andere combinatie van sector, categorie en territorium.

Figuur 1: De kubus van beleidscategorisering



De samenloop van doelen, regels, middelen en beleidsactoren leidt tot allerlei verkokeringsproblemen. Schillemans onderscheidt vijf problemen rond verkokering (2008, zie ook bijlage 3):

- *Versnippering van taken en bevoegdheden.* De term versnippering komt de laatste jaren geregeld voor in onderzoeksrapporten (onder andere de commissie Onderzoek vuurwerkcramp en de commissie-De Grave). Hieruit blijkt dat commissies versnippering zien als een negatieve ontwikkeling. Versnippering kan het beleid op alle denkbare niveaus beïnvloeden, bijvoorbeeld op bestuurs- of uitvoeringsniveau of tussen professionals.
- *Gebrekkige coördinatie en afstemming.* Het is niet vanzelfsprekend dat ministeries hun beleid op elkaar afstemmen of overlappende beleidsgebieden samen coördineren. Hierdoor is er geen verzekering dat ministeries of ministers gezamenlijk een probleem aanpakken. Het kan zelfs zorgen voor onduidelijkheid in de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement is het daardoor niet altijd duidelijk welke minister voor welk vraagstuk verantwoordelijk is (commissie-Scheltema 1993).
- *Gebrekkige samenwerking.* De gebrekkige coördinatie en afstemming werkt door in de samenwerking in het publieke domein. Organisaties waarvan de aansturing via verkokerde lijnen loopt, zijn minder geneigd tot samenwerking en juist eerder geneigd tot een sterke afbakening van hun eigen taak. Gevolg: nog meer verkokering.
- *Falende communicatie.* De versnippering zorgt ervoor dat de verschillende partijen slecht communiceren. Zelfs zodanig dat 'de communicatie' mede oorzaak is van incidenten als de 'Culemborg- explosie' en familiedrama's.
- *Beleid houdt geen rekening met 'aanpalend beleid'.* Uit deze meer algemene constatering volgen eigenlijk alle vorige constateringen. Verschillende instanties en commissies wijzen hierop. De overheid lijkt bijna alleen te bestaan uit kokers: een sociale koker, een juridische koker, een onderwijskoker, een zorgkoker et cetera. Geen van de kokers bemoeit zich met de ander, terwijl problemen met bijvoorbeeld jeugdigen meervoudig zijn.

Roep om ontkokering is te begrijpen

De klachten over verkokering zijn begrijpelijk. Er zijn inderdaad veel instanties, departementen, beleidsafdelingen en/of professionals betrokken bij één wijk of één probleemjongere (of probleemgroep). Elke koker heeft eigen wet- en regelgeving en die spoort niet altijd met die van andere kokers. Voor burgers is het dikwijls niet helder waar en bij wie ze met een probleem moeten aankloppen. Als ze al een ingang hebben, dan belemmert de complexiteit van het overheidsapparaat vaak een efficiënte aanpak van het probleem (vergelijk Barendrecht, Harchaoui en Janssens 2007). Het is dan ook niet vreemd dat we de roep om ontkokering vaak horen. Dit heeft in de afgelopen decennia en zeker de afgelopen jaren telkens weer geleid tot pogingen om integraal beleid te vormen. Maar wat heeft dit nu voor de (probleem)jeugd en de probleemwijken opgeleverd? In het volgende hoofdstuk gaan we hierop in.

Noot

1. Dat wil uiteraard niet zeggen dat de oorzaken van die problemen ook geografisch afgebakend zijn.

3. Ontkoking als dé oplossing?

Met ontkoking probeert de overheid een einde te maken aan de problemen die voortkomen uit verkoking. Wie ontkokert, vervangt indelingen in categorieën die als hinderlijk worden ervaren, door nieuwe – en nu wel nuttige – indelingen. In dit hoofdstuk bespreken we de wijzen waarop ontkoking vorm krijgt en laten we zien dat ontkoking goede, maar regelmatig ook perverse effecten heeft.

Ontkoking als oprecht streven naar verbetering

De motivatie voor ontkoking is de oprechte wens iets aan ingrijpende maatschappelijke problemen te doen. Omdat het falen deze problemen op te lossen – zie het vorige hoofdstuk – in verband wordt gebracht met de aanwezige verkoking, is het niet onbegrijpelijk dat de blik gericht wordt op de mogelijkheid van ontkoking. Dit is voor de overheid bovendien een voor de hand liggende weg. Het is voor een overheid namelijk lastig, zo niet onmogelijk, om maatschappelijke problemen voor burgers direct op te lossen. Laat staan dat de overheid kan garanderen dat de problemen in de toekomst niet meer zullen optreden. Familiedrama's kunnen altijd plaatsvinden. Wat de overheid wel kan doen, is het probleem serieus nemen, bijvoorbeeld door haar organisatie naar aanleiding van het incident aan te passen. Dit stelt de bevolking gerust en wekt vertrouwen: de overheid gaat iets doen.

Door de jaren heen zijn er zeven soorten van ontkoking als oplossing voor problemen te onderscheiden (zie bijlage 3).

- Taken concentreren in bijvoorbeeld een Centrum voor Jeugd en Gezin;
- Taken (opnieuw) spreiden zoals is bepleit na beleidsfiasco's in de sociale zekerheid en de infrastructuur;

- Taken verplaatsen naar bijvoorbeeld provincies (zoals in de jeugdzorg), gemeenten (zoals in het grotestedenbeleid) of het Rijk (zoals in de sociale zekerheid);
- Taken afstoten naar bijvoorbeeld semipublieke instellingen of naar de markt. Overigens behoudt de Rijksoverheid in die situaties steeds een residuale politieke verantwoordelijkheid. De landelijke politiek moet zich nog steeds bezighouden met de toekomst van geprivatiseerde organen, gemeentelijk beleid of publieke dienstverlening door semipublieke instellingen. Dit is terug te zien bij de verzelfstandiging van energieaanbieders en de Nederlandse Spoorwegen;
- De politieke regie versterken door bijvoorbeeld een minister voor grotestedenbeleid of wonen, wijken en integratie te introduceren;
- Het toezicht versterken door bijvoorbeeld aparte toezichthouders te introduceren;
- Een verandering in de cultuur teweegbrengen door bijvoorbeeld nieuwe zienswijzen te introduceren.

Ondanks nobele motieven leveren deze oplossingen echter niet altijd de gewenste resultaten. Uit de onderzoeken van Van der Meer (2008) en Schillemans (2008) blijkt dat ontkokeringsprocessen leiden tot nieuwe risico's. Bovendien hebben deze processen gevolgen die nauwelijks te voorkomen zijn. Hieronder gaan we hierop in. We bespreken de vijf belangrijkste constatering uit de onderzoeken.

Ontkokering van nu is verkokering van morgen

De eerste constatering uit de twee onderzoeken is dat ontkokering de bestaande kokers in de regel niet opheft, maar juist leidt tot (nog) meer coördinatie of (nog) sterkere decentralisatie. Er gaat eigenlijk nooit iets af, maar er komt altijd iets bij: een extra coördinatielaag, die na verloop van tijd ook weer op een eigen koker gaat lijken. Dat is duidelijk te zien bij het grotestedenbeleid (GSB). Hiervoor is op een gegeven moment een eigen stafbureau in het leven geroepen op rijksniveau én op lokaal niveau. Deze stafbureaus 'botsen' nu weer met de oude, bestaande kokers. Hier tekent zich af wat In 't Veld (1982) eerder de 'wet van de beleidsaccumulatie' noemde. Beleid wordt zelden afgeschaft als het niet werkt, maar wordt vooral gecompenseerd en aangevuld met nieuw beleid.

Box 5 Oplossingen evolueren tot problemen

Verkokering wordt vaak bestreden met nieuwe coördinatiemechanismen. Terugkijkend blijken deze oplossingen geregeld te evolueren tot nieuwe problemen. In het klein is dat te zien bij het GSB. Het GSB is bedoeld om sectorale kokers te slechten. Als coördinatiemechanisme kiezen veel gemeenten vervolgens voor GSB-wethouders en GSB-coördinatoren. In landelijk verband ontstaan allianties tussen de grootste (G4) en iets minder grote steden (G27), en er is bijvoorbeeld een eigen kenniscentrum. Het GSB ontpopt zich zo tot een eigenstandige koker.

Ook bij de landelijke, grote uitvoeringsorganisaties groeiden de gepresenteerde oplossingen langzamerhand uit tot problemen. Vanaf het einde van de jaren tachtig zijn veel grote uitvoeringsorganisaties zelfstandig geworden, onder meer om de kosten te verlagen en de politiek te ontlasten. De details van de uitvoering werden buiten het gezichtsveld van de politiek geplaatst. In de woorden van de commissie-Scheltema (1993): 'Verzelfstandiging heeft het voordeel dat minister en parlement zich concentreren op de hoofdlijnen van het beleid, en dat incidentalisme wordt voorkomen.' Ruim tien jaar later concludeert een nieuwe commissie (Kohnstamm 2004) het tegenovergestelde. Verzelfstandiging heeft een negatief effect op de efficiëntie en bovendien bemoeit de politiek zich juist meer met de details van de uitvoering nu zij deze taken heeft afgestoten. En welke oplossing geeft de commissie? Breng de verzelfstandigde organen weer terug naar het rijk; het probleem en de oplossing zijn zo van plaats gewisseld.

De ervaringen uit de praktijk leren ons dus dat ontkokering grenzeloos is. Als de kokers worden losgemaakt van de sector (zoals onderwijs, justitie en zorg), ontstaan kokers voor een categorie (veiligheid, jeugd, wijk). Ook deze kokers kunnen op den duur met elkaar gaan botsen, waardoor opnieuw ontkokering nodig is. De ontkokering van nu is dus in zekere zin de verkokering van morgen. Hierdoor verkeert de overheid in een permanente reorganisatie. Er komen alleen maar extra lagen bij, die weer zorgen voor nieuwe coördinatie- en afstemmingsproblemen. Ontkokering is ook in normatieve zin grenzeloos: de idealen van integraal beleid en volledige ontkokering zijn even ambitieus als onbereikbaar.

Ontkoking leidt af van de inhoud

Een tweede constatering is dat bij ontkoking (te) veel energie wordt gestoken in sturings- en organisatievraagstukken. Dit gaat ten koste van de inhoud. Het jeugdbeleid is hiervan volgens Van der Meer (bijlage 2) een goede illustratie. In het jeugdbeleid van de afgelopen decennia is de aandacht immers grotendeels uitgegaan naar de herinrichting van de jeugdzorg en veel minder naar de inhoud van en de visie op de te plegen interventies voor de doelgroep. Het ontkokingsproces zorgt voor een naar binnen gerichte organisatie. De organisatie richt zich vooral op sturingsvraagstukken en vergroot daarmee de bureaucratische complexiteit.

Box 6 Waar draait het eigenlijk om?

'Natuurlijk moet de jeugdzorg bekritiseerd worden: als er kinderen vermoord worden, terwijl de hulpverleners iets hadden kunnen doen, maar te druk waren met hun formuleren en vergaderingen, dan is er alle reden tot kritiek. Maar iets anders wordt ook duidelijk: het is de politiek die beleid op beleid gestapeld heeft, waardoor deze goedwillende ambtenaren zich de hele dag drukker moeten maken om procedures dan om de betrokken kinderen.'

Reactie op www.stand.nl, 04-09-2007

Schillemans stelt in zijn achtergrondstudie (bijlage 3) dat juist in situaties waarin de opbrengsten van professionele interventies onzeker zijn (zoals in het jeugdbeleid), de overheid haar aandacht lijkt te richten op de bestuurlijke organisatie. De bestuurlijke organisatie fungeert kritisch gesteld als een stroman. Het is niet het volledige probleem, maar wel dát aspect van het probleem waarover de overheid gaat. Daarom wordt de hervormingsenergie hierop gericht. De overheid kan ontkoking ook aangrijpen als een soort excuus. Zij benoemt de verkoking als oorzaak van de problemen en de achterblijvende prestaties: het ligt niet aan onze inzet, maar aan de organisatiestructuur. Als we het negatief formuleren, is ontkoking zo zelfs een maskerade. De overheid hoeft hierdoor het daadwerkelijke, onderliggende en doorgaans veel moeilijker op te lossen probleem niet te ontmaskeren.

In het verlengde hiervan zien we dat de discussie over verkokering en ontkokering deel gaat uitmaken van het spel van macht en regie. Daarin maakt 'de ander' zich schuldig aan verkokering, in tegenstelling tot het integrale beleid dat 'wij' voorstaan. Ontkokering fungeert als blijk van goede wil: wij doen er alles aan om het probleem op te lossen, bij ons is het in goede handen. Niet voor niets volgt de roep om ontkokering vaak op dramatische gebeurtenissen. Van der Meer (bijlage 2) verwijst hierbij naar de fatale gebeurtenissen 'Nulde', 'Roermond' en 'Savanna' en schrijft 'dat de dodelijke incidenten als schaduw hangen boven de plannen van de minister voor Jeugd en Gezin'.

Ontkokering heeft weinig effect op praktijk

Een derde constatering is dat de beslissingen die de overheid op bestuurlijk niveau neemt, niet altijd de beoogde invloed hebben op uitvoeringsniveau. De overheid wil met ontkokering van de praktijk graag bereiken dat burgers met complexe problemen daadwerkelijk geholpen worden. De evaluaties van het GSB laten echter zien dat deze praktijkontkokering onvoldoende plaatsvindt, omdat de overheid nog druk is met de 'organisatieontkokering'. Ontkokering begint zelden onderop ('bottom-up') bij de daadwerkelijke problemen binnen wijken of bij de jeugd. Het wordt vrijwel altijd van bovenaf ('top-down') op bestuurlijk of politiek niveau gedefinieerd. Ontkokering is op die manier een bestuurscentrische operatie: de nadruk ligt op de problemen binnen de organisatie, waardoor problemen van klanten of burgers mogelijk uit het zicht verdwijnen. Ontkokering start volgens Van der Meer (bijlage 2) letterlijk aan de tekentafel, met als inzet de integratie van verschillende pijlers (fysiek, sociaal, economie). In box 7 geven we hiervan een illustratie.

Box 7 Sociale pijler GSB

Op het hoogtepunt van het grotestedenbeleid vallen er 42 regelingen onder, waarvan 29 onder de sociale pijler (bijlage 2). De gemeente Haarlem ondervindt een spanning in deze sociale pijler, tussen verschillende beleidslijnen uit Den Haag en wordt per saldo gestuurd door die lijnen. "In het kader van het grotestedenbeleid stuurt het ministerie van BZK de gemeente Haarlem bewust horizontaal aan, door de manier waarop de financiering en de bijbehorende voorwaarden is vormgegeven. Tegelijkertijd is er de 'pet' van het integratiebeleid, dat op een heel andere, meer klassieke verticale manier is vormgegeven"... "De relatieve vrijheid die het grotestedenbeleid biedt aan de gemeente om het beleid (in de sociale pijler) vorm te geven volgens lokale

wensen en behoeften, wordt weer 'teruggenomen' door het ministerie met een extra regeling voor oudkomers, met een aparte monitorings- en verantwoordingsrelatie. Dat levert behalve extra administratieve belasting ook andere problemen op, bijvoorbeeld omdat beide regelingen verschillende definities hanteren van het begrip 'oudkomer'. (B&A Groep 2002)

Veel lokale problemen zijn niet lokaal en ontokerd op te lossen

Als we, ten vierde, specifiek kijken naar het wijkbeleid, vragen wij ons ook af of de problemen in bijvoorbeeld de krachtwijken wel gerelateerd zijn aan geografische factoren. De problemen doen zich weliswaar voor binnen een bepaald territorium, maar dat wil niet zeggen dat de feitelijke oorzaken en de aangrijpingspunten voor beleid ook op dat schaalniveau liggen. Leefbaarheid mogelijk wel, maar schooluitval wellicht minder; culturele spanningen alleen in sommige gevallen en werkloosheid zeker niet. Veel lagere overheden krijgen door de ontkokering verantwoordelijkheden toebedeeld die ze helemaal niet waar kunnen maken. Dit lukt bijvoorbeeld niet als de aangrijpingspunten van een probleem op een hoger schaalniveau liggen, als er ook niet-overheidsorganisaties bij betrokken zijn, of als de problemen zijn ontstaan uit internationale processen van arbeidsdeling en globalisering.

Overschatting van het probleemoplossend vermogen van ontkokering

Een vijfde en laatste constatering is dat ontkokering een uiting is van de hoge verwachting om via politieke processen maatschappelijke problemen op te lossen. Achter het proces van ontkokering schuilt een beheersingsstreven. Met een integrale, ontkokerde aanpak en organisatie, zo is de gedachte, moeten we de problemen toch kunnen oplossen en wellicht zelfs voorkomen. Generieke en preventieve interventies winnen het in deze gedachtegang vaak van specifieke en gerichte interventies.

Dit getuigt van grenzeloze ambities en idealen. Het beleidsplan van het ministerie voor Jeugd en Gezin heeft de illustratieve titel 'Alle kansen voor alle kinderen' en schetst de ontwikkelingsvoorwaarden voor alle jongeren. Dit generieke en preventieve beleid maakt de spoeling echter dun, wat ten koste gaat van de hulp aan de kwetsbare burger (vergelijk RMO 2004). Daarnaast kan het implicaties hebben voor de privacy (vergelijk de discussie rondom het elektronisch kinddossier) en voor de aanwezigheid van 'checks and balances' in de publieke sector. In hoofdstuk 4 komen we hier nog op terug.

Hoe dan ook: achter het ontkokeringsstreven lijkt een behoefte aan grip op de werkelijkheid te zitten. Deze behoefte gaat gepaard met een neiging tot controle, beheersing en centralisering. Als de politiek, zo hebben we al gezien, via privatiseringen taken afstoot, dan blijft er doorgaans een vorm van 'residuale verantwoordelijkheid' over. Daarnaast gaat decentralisering in de praktijk paradoxaal genoeg vaak gepaard met een centralisering op lokaal niveau.

Wanneer werkt ontkoking wel?

Zijn er dan helemaal geen successen te benoemen in het streven naar ontkoking? Ja, gelukkig zijn die er wel. In het algemeen kunnen reorganisaties – in feite een poging tot herkokering – nuttig zijn om oude problemen via nieuwe invalshoeken te benaderen en om gevestigde patronen te doorbreken. Ontkoking als louter *culturele* verandering kan dan ook zinvol zijn.

Daarnaast blijkt dat ontschotting van geldstromen uit verschillende sectoren kan helpen om op uitvoeringsniveau iets aan de concrete problemen te doen. Wel blijft het gevaar aanwezig dat de verkoking bij de besteding van de integraal beschikbaar gestelde budgetten opnieuw begint. Zo lang de uitvoeringsautonomie echter stevig is verankerd, behoort een efficiëntere aanpak van problemen tot de mogelijkheden.

De ontkoking lijkt in de praktijk van het jeugdbeleid en de probleemwijken alleen succesvol als de inzet of de schaal beperkt is (op het terrein van culturele veranderingen of van bundeling van financiële middelen). Voor de rest gaat ontkoking gepaard met nogal wat schadelijke neveneffecten. Ondanks dat veel van deze *negatieve* effecten bekend zijn, blijft de probleemdiagnose echter steevast verkoking en de oplossing ontkoking. Dat wijst op een specifieke logica die we in het volgende hoofdstuk zullen toelichten.

4. De dialectiek van verkokering en ontkokering

In de voorgaande hoofdstukken hebben we geconstateerd dat verkokering en ontkokering zich repeterend in de publieke sector voordoen. De verklaring hiervoor heeft een diepere oorzaak, die te vinden is in bepaalde theorieën in het denken over de sector. In dit hoofdstuk bespreken we deze verklaring en geven we aan waarom verkokering en ontkokering daardoor logischerwijs steeds opnieuw optreden.

Verkokering en ontkokering vertonen dezelfde logica

Burgers, professionals en beleidsmakers ervaren verkokering terecht als een probleem, als deze leidt tot ongecoördineerde specialisatie, tot een overdaad van organisatorische subsystemen of tot vijandigheid in plaats van samenwerking tussen de verschillende 'kokers'. Het streven naar ontkokering, in de zin van afstemming, verticale coördinatie en integraliteit, zal deze problemen echter niet oplossen. Dat komt doordat ontkokering is gebaseerd op dezelfde logica als verkokering. Deze logica laat zich kort gezegd omschrijven als 'functionele specialisatie gericht op het behalen van eenduidige doelstellingen'. Functionele specialisatie betreft het opsplitsen van arbeid in functionele deelactiviteiten. Werkprocessen kunnen efficiënt en effectief worden ingericht, als arbeid horizontaal wordt opgeknipt met daarbij toezicht en coördinatie op verschillende (verticale) niveaus.

Bij verkokering is de functionele specialisatie gericht op eenduidige doelen als 'goed onderwijs, 'voldoende werkgelegenheid' of 'goede zorg'. Bij ontkokering vervallen weliswaar deze sectorale doelstellingen, maar verschijnen vervolgens categorale doelstellingen als 'het kind' en 'de wijk'. De reflexen en handelwijzen zijn echter hetzelfde. Steeds is het ideaalbeeld een organisatie

die, als een soort lopende band, met integraal beleid het gewenste eindresultaat bereikt. In deze organisatie zijn de verschillende betrokkenen in clusters van relaties en handelingen aan elkaar gekoppeld. Inderdaad: op weg naar 'krachtwijken' of een sluitende jeugd aanpak via 'Centra voor Jeugd en Gezin'.

Functionele specialisatie is een van de organisatorische kernprocessen van de modernisering. Dit principe beschrijven onder anderen Weber en Taylor (vergelijk diens *Scientific Management*). Verkokering kan worden opgevat als een uitwerking van de kernprocessen die Taylor beschrijft, maar dan toegepast op de overheid en de publieke sector.

Uit de private sector is echter bekend dat de Tayloriaanse principes niet opgaan als organisaties opereren in complexe en turbulente omgevingen en als werkprocessen overwegend professioneel zijn. Het is dan niet realistisch om van die principes uit te gaan, omdat de informatie vaak onvolledig en controversieel is. Daarnaast zijn de belangen tussen principaal en agent vaak tegenstrijdig, zijn er veel free-riderproblemen² en tegenover grote belangen van enkelen staan vaak de kleine belangen van velen. In omgevingen waar complexiteit en turbulentie de boventoon voeren, is het daarom verstandiger om de besluitvorming te decentraliseren en uit te gaan van relatieve autonomie in de uitvoering. Desondanks – en daar zit de kern van het probleem – blijft de door Taylor en Weber beschreven logica vanwege een aantal weerbarstige factoren bij de overheid relevant. Overheidsorganisaties zijn door het constitutionele kader en het politiekbestuurlijke systeem vrijwel automatisch hiërarchisch opgebouwd. De instituties vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister en zijn dus ondergeschikt aan de politiek. Daarnaast zijn ze verantwoording verschuldigd aan de rechter en worden ze gestuurd door eenduidige kaders van regels. Dat zorgt ervoor dat het in de praktijk lastig is om besluitvorming te decentraliseren en de autonomie in de uitvoering te verruimen. De hiërarchie van het bestuurlijke systeem zorgt er immers voor dat ontkokering, ondanks alle goede bedoelingen, niet in staat is te ontsnappen aan dezelfde Tayloriaanse logica: zowel met verkokering als ontkokering wil de overheid enkelvoudige, eenduidige doelstellingen bereiken.

Meer drukte en meer massa

Deze logica wordt versterkt door het 'managerialism' dat de laatste decennia zo populair is geworden bij de overheid en in de publieke sector in ruimere zin. Hierbij richt de overheid zich op resultaatgerichtheid, doelmatigheid en effectiviteit, via generieke managementtheorieën en -vaardigheden. Op maatschappelijke problemen volgen als vanzelf weer de organisatorische en be-

stuurlijke oplossingen die zijn gebaseerd op de principes van Taylor en Weber. Dit zien we bijvoorbeeld in het jeugd- en probleemwijkenbeleid. Daar komt bij dat de verschillende kokers steeds vaker verantwoording moeten afleggen. Als de problemen meervoudig zijn en om een integrale aanpak vragen, wordt ook de verantwoording meervoudig. Dat leidt dan weer tot extra druk en overlast.

Daarbij heeft de overheid nog een extra nadeel ten opzichte van grotere organisaties in het bedrijfsleven die met soortgelijke kokerproblemen kampen. Reorganisatie kan zowel in een bedrijf als bij de overheid nuttig zijn om beter op nieuwe problemen in te spelen of om oude problemen via nieuwe invalshoeken te benaderen en gevestigde patronen te doorbreken. Voor de overheid is het echter juridisch en praktisch moeilijker dan in het bedrijfsleven om organisatiedelen weg te snijden of te fuseren. Binnen de overheid komt er al snel een organisatie bij. Een programmaminister van Jeugd en Gezin of van Wonen, Wijken en Integratie krijgt bijvoorbeeld wel coördinerende bevoegdheden, maar niet altijd voldoende budgetten, mensen en wetgevingscapaciteit om oplossingen door te zetten. Voor een belangrijk deel blijven die op de traditionele ministeries. Hetzelfde geldt voor het Veiligheidshuis, een samenwerkingsverband met betrekking tot veiligheid en handhaving. Dat gaat wel de inspanningen van alle partners in de straf- en zorgketen coördineren, maar moet bij al die ketenpartners blijven bedelen om de inzet van middelen.

Taken verplaatsen, verantwoordelijkheden behouden

En dat is nog niet alles. Als de Rijksoverheid ontkokert door taken af te stoten, worden verantwoordelijkheden weliswaar verplaatst, maar blijft toch altijd een gedeelte van die verantwoordelijkheid liggen. Bij privatisering behoudt de overheid vaak als grootaandeelhouder een resterende verantwoordelijkheid, op basis waarvan ook legitieme sturingsvragen aan de overheid te stellen zijn (Schiphol, NS). Daarnaast verandert een publiekrechtelijke monopolist vaak in een private monopolist. Zonder reële concurrentie op de markt wordt het maatschappelijk ongenoegen met geprivatiseerde monopolisten vanzelf bij de politiek neergelegd. Daar is in politieke omgevingen moeilijk weerstand tegen te bieden. Als systeemverantwoordelijke draagt de overheid voor de betreffende monopolist bovendien een verantwoordelijkheid voor eventuele gebreken of ongelukkige uitkomsten.

Iets vergelijkbaars treedt op bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (o.a. IB-Groep, CBS, COA, RDW). Zij zijn *gedeeltelijk* onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid, maar dus ook *gedeeltelijk* eraan onderworpen. De vraag

waar die grens feitelijk ligt of zou moeten liggen, is permanent omstreden, terwijl de wet op dit punt formeel duidelijkheid behoort te scheppen. Ook hier blijft er dus nog politieke verantwoordelijkheid over.

In gelijke mate geldt dit voor de uitvoering van overheidstaken door publieke diensten buiten de overheid of door lagere overheden. Nadat de taak is verplaatst, houden niet één, maar twee publieke organen zich met het taakveld bezig. Bovendien nemen de onderlinge relaties toe door toezicht en verantwoording en andere vormen van afstemming en coördinatie. Dit zien we ook terug in het grotestedenbeleid. In het GSB zijn de specifieke uitkeringen weliswaar gebundeld in drie brede doeluitkeringen, maar de directe (subsidie) banden van vakdepartementen met uitvoerende publieke instellingen zorgen ervoor dat de grootstedelijke vraagstukken om omvangrijke, specifieke aansturing vragen (vergelijk bijlage 2).

Verkokering is onvermijdelijk en soms zelfs zinvol

Verkokering, zo kunnen we constateren, is dus onvermijdelijk vanwege het moderniseringsproces en vanwege het specifieke werkterrein van de overheid. In professionele domeinen, zoals de overheid, is er per definitie kennisontwikkeling. Die kennisontwikkeling leidt tot nieuwe en meer verfijnde diagnoses en vervolgens tot nieuwe en verfijnde receptuur of probleemoplossing. Daar komt bij dat beleidsmakers altijd rekening moeten houden met meervoudige waardenstelsels of vormen van legitimiteit – vergelijk box 8.

Box 8 Vier typen legitimiteit

1. *Democratische* legitimiteit van beleid: wordt het beleid vastgesteld, gestuurd en gecontroleerd door democratisch gelegitimeerde organen?
2. *Rechtsstatelijke* legitimiteit: voldoet het beleid aan gangbare rechtsstatelijke eisen en de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur?
3. *Professionele* legitimiteit: voldoet het beleid aan professionele eisen van kwaliteit, effectiviteit en leervermogen?
4. *Maatschappelijke* legitimiteit: is het beleid maatschappelijk acceptabel?

Gebaseerd op bijlage 3. Zie ook Snellen 1987; Hemerijck 2003; Bovens en 't Hart 2005

Deze meervoudigheid is stevig geïnstitutionaliseerd in de publieke sector en maakt verkokering naast onvermijdelijk ook zinvol. De werkelijkheid is nu eenmaal meervoudig: zorg, veiligheid, economie, kennisontwikkeling en justitie. Bovendien is er nu eenmaal sprake van meervoudige en vaak tegengestelde belangen: politiek en samenleving, ouder en kind, werknemer en werkgever, buurtbewoner en hangjongere. Politiek is de uitdrukking en articulatie van deze verschillende, soms zelfs tegenstrijdige, belangen en perspectieven.

Verkokering komt voort uit een honorering van deze verschillende perspectieven en belangen. Het is een gegeven dat deze verschillen ook niet zullen verdwijnen bij meer integraliteit en samenhang. Verkokering zorgt ervoor dat er niet eenzijdig naar een probleem gekeken wordt, dat er een afweging plaatsvindt van belangen en perspectieven, dat er 'checks and balances' zijn: controlemechanismen die het machtsevenwicht waarborgen. De checks and balances zijn een belangrijk constitutioneel uitgangspunt bij de inrichting van het politiek-bestuurlijke systeem. Tegenover macht moet altijd tegenmacht staan. De overheid, of een onderdeel daarvan, mag niet al te sterk worden. Vanuit dat gezichtspunt zorgen de kokers voor machtscheiding, machts-evenwicht en machtscontrole. De kokers volgen een rechtsstatelijke logica en vertegenwoordigen de democratische waarde dat tegenover de burger geen monolithische staat mag staan die zijn gezichtspunten eenzijdig kan door-drukken. Zeker waar het om maatschappelijke problemen van machteloze en zwakke groepen gaat.

Verkokering zorgt dus voor zinvolle zelfbeperking en zelfbinding. Toch blijft het de vraag hoe ver de baten van verkokering strekken als machtscheiding, machts-evenwicht en machtscontrole leiden tot hoge kosten en tijdrovende besluitvorming. Inspraak, interactieve besluitvorming, klachtrecht, politieke besluitvorming in drie bestuurslagen, rechterlijke controle in drie instanties en daarbovenop nog accountantscontrole en natuurlijk het toezicht van de pers: dit alles kan te veel van het goede zijn als het leidt tot juridisering, proceduralisme en permanent nimby-gedrag.³ Er is iets ernstig mis met het coördinatievermogen van de publieke sector, als het perspectief van de waarden van het gezin en het perspectief van de liberale mensenrechten elkaar bijvoorbeeld niet meer kunnen vinden in een effectieve aanpak van kindermishandeling.

Samenvattend

Wij constateren dat verkokering en ontkokering zich als strategieën blijven herhalen in het publieke domein, omdat ze voortkomen uit dezelfde basisprincipes. Ook hebben beide ontwikkelingen zowel problematische als zinvolle effecten. Tegelijkertijd toont de praktijk aan dat het proces van ver- en ontkokering geen bevredigend antwoord biedt op de vragen waarmee de overheid worstelt. In het volgende hoofdstuk belichten we daarom een alternatieve benadering.

Noten

- 2 Free-riders probleem: begrip uit de sociale wetenschappen dat duidt op het gebruik van collectieve goederen door personen zonder dat zij hiervoor betalen en/of bijdragen aan de instandhouding.
- 3 Nimby: not-in-my-backyard. Begrip om aan te geven dat veel mensen wel van voorzieningen willen profiteren, maar er geen hinder van willen ondervinden in hun directe omgeving. Bijvoorbeeld een snelweg of een opvangcentrum voor daklozen.

5. Een alternatief voor verkokering én ontkokering

Verkokering is onvermijdelijk en heeft zowel problematische als goede effecten (of zou die in elk geval moeten en kunnen hebben). Voor ontkokering geldt in principe hetzelfde: soms kan het zinvol zijn, maar tegelijk treden duidelijke negatieve neveneffecten op. Ontkokering is bovendien een grenzeloos ideaal: er is geen logisch eindpunt. In dit hoofdstuk tasten we af hoe de overheid met de spanning tussen verkokering en ontkokering zou kunnen omgaan en verkennen we een alternatieve benadering. We richten ons daarbij op de logica van de dienstverlening – de interactie tussen burgers en publieke professionals – in meer redundante⁴ beleidsomgevingen. We zoeken niet naar een integrale *eindoplossing*, maar naar een meer pragmatische *omgangsregeling* met organisatieproblemen zoals verkokering. De achtereenvolgende paragrafen bespreken vier deelonderwerpen van onze benadering: een focus op de burger, ruimte voor professionals, een op leren gerichte benadering en ten slotte de noodzaak van redundantie.

De verkokeringsproblemen zijn volgens ons het beste te benaderen op het niveau van de dienstverlening tussen publieke professionals en burgers. In het onderstaande schema schetsen wij de benadering die wij voorstaan in enkele steekwoorden. Vervolgens zetten we deze tegenover het huidige beleidsideaal, recent nog beschreven in de notitie van het SG-Overleg (2007). Deze notitie voert het grenzeloze ideaal van ‘De verkokering voorbij’ zelfs in de titel.

	Integraal, ontokerd beleid	Logica publieke dienstverlening
Ideaal	Uniformiteit	Variëteit en meervoudigheid
Redeneerlogica	Beleidscentrisch	Logica publieke dienstverlening
Perspectief	Top-down	Bottom-up
Verantwoordelijkheid	Ministeriële verantwoordelijkheid	Maatschappelijke verantwoordelijkheid
Wie ordent complexiteit?	Politiek	Burgers met professionals
Organisatievormen	Afgestemd en uitgelijnd	Redundant: overlappend en concurrerend
Focus	Verdeling en coördinatie	Leren en verbeteren
Benadering	Formalistisch en bureaucratisch	Pragmatisch en situationeel

5.1 De burger centraal

Neem het perspectief van de burger als uitgangspunt

In onze benadering stellen we de burger centraal. Uit de casebeschrijving van het GSB blijkt dat sommige vormen van ontokering werkzaam en effectief zijn, bijvoorbeeld als het gaat om ontschotting van departementale geldstromen. Die ontschotting vermindert de complexiteit van financieringsvraagstukken en daar profiteert de burger uiteindelijk van. Deze vorm van ontokering heeft betrekking op een enkelvoudige realiteit: die van het geld. Zo zijn in het GSB enkele tientallen regelingen succesvol gebundeld in drie brede doeluitkeringen. Feitelijk is het een soort lumpsumfinanciering die de lokale besluitvormingsmacht versterkt. Deze ontschotting zou meer kunnen gebeuren, met als voorwaarde dat de lokale overheden de verstrekking van geld niet aan allerlei nadere criteria binden. Het is onwenselijk dat na departementale ontschotting de verkokering vervolgens op lokaal niveau of binnen grote publieke instellingen intreedt, zoals onder meer gebeurde binnen de jeugdzorg. Van der Meer constateert hierover dat de ‘versnippering van allerlei soorten hulp verdween achter de muren van grootschalige hulpinstellingen’ (zie bijlage 2). En ook in het GSB bleek dat knelpunten voor lokale projectplannen niet alleen werden veroorzaakt door regels uit landelijke kokers, maar vooral door regels op lokaal niveau.

Vanuit het oogpunt van de burger is het vervolgens wenselijk dat er 'checks and balances' bestaan, als controlemechanisme voor het machtsevenwicht. Enerzijds is het voor de burger frustrerend en tijdrovend om langs meer instanties te moeten voor wat hij ziet als één en hetzelfde probleem. Anderzijds kan hij juist behoefte hebben aan verschillende perspectieven of 'beroepsmogelijkheden'. Zo is het voor burgers prettig dat ze naar de rechter of naar de Ombudsman kunnen gaan, als een zorgprofessional in hun ogen in gebreke blijft.

Waak voor toenemende coördinatiekosten

De ontwikkeling van de coördinatiekosten kan, vanuit oogpunt van de burger, een belangrijk ijkpunt zijn voor de gewenste mate van verkokering. Deze kosten gaan omhoog als de coördinatie van organisaties wordt uitgebreid of als er nieuwe organisaties bijkomen. Daardoor blijft er minder tijd en geld over voor de daadwerkelijke doelen van die organisaties zoals jeugdzorg, een goed wijkklimaat of veiligheidsmaatregelen.

Zowel de coördinatiekosten binnen de keten als de administratieve lasten die de burger heeft door de verschillende kokers zijn transactiekosten. Die kosten kunnen weliswaar in theorie worden geschat, gemeten en beheerst, maar in de praktijk is dat moeilijk. Een extra coördinerend orgaan kan de totale coördinatiekosten misschien verminderen (zodat er meer tijd vrijkomt voor het eigenlijke werk), maar tegelijk is het gevaar groot voor nieuwe lagen en nieuwe verantwoordingsmechanismen. Algemeen gesteld is het wenselijk het aantal controleurs en toezichhouders beperkt te houden, zodat de opbrengsten van de lastenvermindering ten goede komen aan de dienstverlening en niet aan de instandhouding van 'het systeem'.

Geef de burger beschikkings- en beslissingsmacht

Het is beter om de afstemmingsmacht *buiten* de overheid te leggen, en wel op het niveau van de burger en de professional. Bij grote aantallen belanghebbenden, en dus veel coördinatiekosten, hoeft de overheid alleen het besluitvormingsproces te faciliteren. Krijgt de burger in dit soort processen meer beschikkings- en beslissingsmacht, dan kan hij samenwerking en afstemming afdwingen (vergelijk RMO 2006). Hierbij gaat het niet zozeer om beslissingsmacht over het algemene beleid van publieke dienstverleners, maar meer om invloed op een voor de burger samenhangend pakket van concrete diensten.

Inspraak vindt nu vaak plaats op een niveau dat ver van de burger afstaat. Tekenend hiervoor is dat burgers bij allerlei vormen van medezeggenschap doorgaans dezelfde nota's bespreken als de bestuurders, waardoor ze vaak onbedoeld meegaan in het gehanteerde jargon en discussiekader. Veel beter zou het zijn als zij zich, los van allerlei beleidsnota's, concreet uitlaten over hun eigen situatie en over de samenhang van de publieke diensten waarmee zij zelf geconfronteerd worden of die zij graag zouden willen (vergelijk Schillemans 2007: hoofdstuk 8).

Als de burger mag mee beslissen over de inrichting van publieke dienstverlening, ontstaat er vanzelf ontkokering van onderop. Dat kan op verschillende manieren. Allereerst zou de burger professionals en instituties kunnen sturen doordat hij de kans krijgt om bijvoorbeeld 'met zijn voeten te stemmen' en naar een andere dienstverlener te stappen. Daarnaast kunnen burgers met beschikkingsmacht publieke dienstverleners dwingen tot meer samenwerking, als zij op de hoogte zijn van de redenen waarom dienstverleners slecht samenwerken. De beschikkingsmacht kan bijvoorbeeld verankerd zijn in de governancestructuur van een publieke dienstverlener. Burgers kunnen dan zelfs vragen om verkokerde diensten, als zij dat in specifieke gevallen liever hebben.⁵

Box 9 Burgers dwingen samenhang-op-maat af

Op tal van terreinen in de publieke sector zijn cliënten betrokken bij het bestuur. In de meeste gevallen vragen overheidsinstanties hen mee te praten over alle grote bestuurlijke documenten. Hun invloed op dit bestuurlijk niveau is niet overdreven groot. Echter, juist op concrete punten van dienstverlening of de bejegening van klanten kunnen zij een belangrijke aansporende rol vervullen. Vanuit hun positie 'zien' klanten eenvoudigweg relevante zaken die door professionele beleidsmakers niet kunnen worden gezien door hun gebrek aan informatie over wat alle verschillende klanten ervaren. Een beleidsmaker memoreert zijn ervaring met vertegenwoordigers van klanten; "Ik zie bijvoorbeeld brochures waar we dan een reclame- en een tekstbureau op hebben losgelaten. En dan denk je "zo moet het!". En dan leg je het voor aan klanten, en die pikken er dan zo een paar punten uit dat ik denk "(...)! Hadden we dat niet zelf kunnen bedenken?"

Citaat overgenomen uit Schillemans 2007: 210.

Goede informatievoorziening is een belangrijk instrument voor de burger als hij meer beslissingsmacht krijgt. Het is zeer onwenselijk dat alleen de professionals beslissen over welke diensten zij verlenen aan de burger, enkel omdat zij meer expertise en kennis hebben. Daarom is het een noodzaak dat de burger toegang krijgt tot de informatie die relevant is bij besluitvorming. De overheid heeft een verantwoordelijkheid hierop toe te zien, wat overigens niet inhoudt dat zij de politieke verantwoordelijkheid moet nemen voor individuele gevallen. Integendeel zelfs. Het is niet de bedoeling dat de landelijke overheid voor alles op elk moment ter verantwoording wordt geroepen, omdat zij altijd voor een (klein) gedeelte eindverantwoordelijk blijft. De overheid heeft een andere rol: zij draagt de systeemverantwoordelijkheid. Dit houdt in dat zij erop toeziet dat de lokale overheden en instellingen de burger goed informeren en aan hem verantwoording afleggen, niet aan de rijksoverheid.

Box 10 Keuze-informatie op KiesBeter.nl

De overheidswebsite www.kiesbeter.nl geeft burgers uitgebreide informatie over gezondheid, ziekte, zorgverzekeraars en zorgaanbieders. In de zorg is namelijk al snel sprake van informatieasymmetrie. Burgers kunnen alleen verantwoorde keuzes maken op dit terrein, als zij inzicht hebben in het aanbod. De website, een initiatief van het Ministerie van VWS, ondersteunt burgers hierbij. De burger kan hiermee op basis van eigen verantwoordelijkheid en verworven informatie een keuze maken, de overheid draagt zorg voor de informatievoorziening.

Een ander belangrijk instrument blijft het persoonsgebonden budget. Dit geeft de burger beschikkingsmacht op het niveau van concrete diensten. Voorwaarde is wel dat de keuzevrijheid van de burger niet wordt ingesnoerd door een zeer omvangrijke indicatiestelling. Bovendien moet ook hierbij de beslissingsmacht van de burger worden vergroot via informatievoorziening, zeggenschap en beroepsmogelijkheden, zodat de persoonsgebonden budgetten meer teweegbrengen dan een sterkere positie van de vraag door het niveau van de koopkracht te verschuiven.

5.2 Ruimte voor professionals

Versterk de handelingsruimte van professionals

Professionals moeten meer handelingsruimte krijgen, zodat zij aan de vraag van de burger tegemoet kunnen komen. Dit lijkt in tegenspraak met het voorgaande, maar is dat niet. Professionals hebben ruimte nodig om van protocollen af te wijken, om netwerken aan te gaan, om samenwerking met andere professionals te zoeken en om toegang te hebben tot financiële middelen.

Het is noodzakelijk dat maatschappelijke instituties de verantwoordelijkheid voor de oplossing van maatschappelijke problemen weer terugkrijgen in plaats van dat deze op een hoger niveau wordt neergelegd. De overheid moet de kracht van professionele instituties beschermen en waar nodig bevorderen. Binnen die instituties moeten handelingsvrijheden en handelingscompetenties van publieke professionals optimaal zijn. De (lokale) overheid moet daarvoor de ruimte creëren. Dat betekent minder regie en minder integrale planning en meer terugtreden, loslaten en overlaten.

Het is onwenselijk dat de overheid, doordat zij gedeeltelijk verantwoordelijk blijft, zich alsnog geroepen voelt om (deels) losgelaten diensten aan te sturen. Anders gezegd: waar taken worden uitbesteed, moet dat radicaler gebeuren dan bij de vele privatiseringen, verzelfstandigingen en decentralisatieoperaties van de afgelopen jaren. Als er, zoals het regeerakkoord stelt, vertrouwen moet zijn in professionals in de publieke sector, dan is het ook van belang dat de overheid ze voldoende verantwoordelijk maakt. Als dat niet gebeurt, blijven zij gevangenen van een 'verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'.

Stimuleer samenwerking

Dit pleidooi voor de handelingsruimte van de professional is overigens niet zonder voorwaarden. De belangen van professionals en van belanghebbenden zijn immers niet altijd gelijk. De overheid moet een evenwichtige relatie bevorderen en beschermen, zonder zelf alle controle op de professional uit te oefenen. Het beschikbaar maken van informatie over kwaliteit van geleverde diensten kan een veel effectiever middel zijn om de kwaliteit te verzekeren dan zelf controles verrichten.

In ieder geval is het belangrijk dat ook professionals opereren binnen een veld van checks and balances, waarin zij worden aangesproken op hun professionele houding. De meeste professionals kiezen nog steeds voor werk in de

publieke dienstverlening, omdat zij iets willen betekenen voor hun cliënten. De alledaagse werkelijkheid van complexe organisaties dooft deze motivatie echter geregeld uit. Als cliënten inderdaad individuele inspraakmogelijkheden, financiële beschikkingsmacht of exitopties krijgen, kunnen zij professionals aanspreken op hun gedrag en misschien helpen herinneren aan hun oorspronkelijke motivatie.

Professionals zouden zich in hun verantwoording ook niet uitsluitend moeten richten op de vraag of de eigen doelen zijn behaald, want dit heeft een intern verkokerend en individualiserend effect (Roberts 2001). Iemand die zich richt op zijn eigen doelen, oriënteert zich met name op het behalen van die doelen en veel minder op het maatschappelijk effect van zijn handelen of de samenwerking met andere betrokkenen. Daarom is de focus op samenwerking zo belangrijk in het handelingsrepertoire van professionals, vooral als het gaat om concrete casussen. Competenties delen en perspectieven uitwisselen hoort de regel te zijn en kan gestimuleerd worden door samenwerking te belonen.

Probeer als overheid verticale sturing op afzonderlijke partijen die samenwerken te verminderen, bijvoorbeeld via de toepassing van meer socialiserende vormen van verantwoording (zie bijlage 3). In socialiserende vormen van verantwoording is het van belang de verantwoordingslijnen te richten op de cliënt, andere belanghebbenden en concurrerende instellingen in plaats van op de overheid. Deze verantwoording leidt in principe tot positieve gedragsprikkelers. De betrokkenen hebben hiervoor wel een zekere sanctioneringsmacht nodig, bijvoorbeeld door bevordering (of aantasting) van de reputatie, het 'stemmen met de voeten' door klanten of het beëindigen van samenwerking door partners.

5.3 Een op leren gerichte benadering

Van 'analyse en instructie' naar 'variëteit en selectie'

Uit het voorgaande volgt dat de professionals en burgers op het niveau van concrete publieke dienstverlening moeten zorgen voor de 'oplossing van verkokering', en niet zozeer de landelijke beleidsmakers. Dit impliceert een belangrijke verandering in de benadering.

De meeste nota's over verkokering staan traditioneel in het teken van 'analyse en instructie' (Van Gunsteren 2003). In dit model is de beleidsomgeving stabiel

en kenbaar. Het is de taak van de centrale beleidsmakers om de omgeving goed te analyseren en vervolgens de uitvoerders instructies te geven hoe te handelen. Ook de vele verkokeringsnota's putten uit deze traditie. Uitvoerig analyseren zij de organisatie, de regels en cultuur van de publieke sector en zoeken ze coördinatieproblemen, overlappingsen en overbodigheden. Na die analyse volgt de instructie: een nieuw organisatieplan dat de verschillende verkokeringsproblemen oplost. Deze werkwijze komt voort uit de veronderstelling dat strakkere politieke aansturing verbetering brengt in professionele uitvoeringspraktijken. Dit duidt altijd op een 'verticale reflex': de neiging om van bovenaf alle bestuurlijke niveaus te controleren (Noordegraaf 1999).⁶

De analyse-en-instructiebenadering kan goed werken bij eenvoudige of duurzame problemen. Het feit dat de overheid al veertig jaar bezig is om verkokering op deze manier te bestrijden, suggereert echter dat een andere aanpak nodig is. Het ligt daarom voor de hand om een andere benadering te zoeken voor de problemen waarover dit advies gaat; organisatieproblemen rond bijvoorbeeld grootstedelijke problematiek of de jeugdzorg. De basis van deze benadering is 'variëteit en selectie'. In deze aanpak komt verbetering langs verschillende wegen en in kleine stapjes tot stand. Zo ontstaat een variëteit aan ervaringen en invalshoeken die al doende duidelijk maakt wat werkt en wat niet. Het is een benadering die verder gaat dan een zoektocht naar een centraal masterplan dat de verkokeringsproblemen in één klap uit de wereld helpt. De nieuwe benadering biedt ruimte aan handelingen op alle bestuurlijke en operationele niveaus, waardoor het probleem steeds beter hanteerbaar wordt. Een voorbeeld van deze meer creatieve en onconventionele benadering is 'twinning'.

Box 11 Twinning als alternatief voor verticale reflex

Een voorbeeld van twinning speelt zich momenteel af tussen de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) (Algemene Rekenkamer, 2007; Van Twist en Karré 2008). Hierbij is een soort meester-gezelconstructie gemaakt, waarin een uitvoeringsorganisatie met hardnekkige problemen (de IND) structureel is gekoppeld aan een uitvoeringsorganisatie die vaak veel lof krijgt toebedeeld (de SVB). In de schaduw van de hiërarchie van het Ministerie van Justitie ontstaat zo een hoopgevend leertraject dat structurele oplossingen kan bieden voor hardnekkige incidenten. De IND als gezel krijgt de tijd én de plicht om te leren van goede praktijken van de SVB als meester.

In de variëteit-en-selectiebenadering staan leren en permanent verbeteren centraal. Zo kunnen beleidsmakers op basis van ervaringen uit het recente verleden of nieuwe inzichten hun beleidsdoelstellingen en beleidsinstrumenten aanpassen (Van der Meer e.a. 2003: 40; Hemerijck en Visser 2003: 4-5). Dit beleidsleren veronderstelt een retrospectieve en zelfreflectieve blik. Ook vraagt het om gevarieerde kennis, organisatievormen en dienstverlening. Om te kunnen leren, moeten lokale bestuursniveaus voldoende handelingsruimte hebben. Een strakke hiërarchie werkt hierop vooral belemmerend.

Een andere blik op verticaal toezicht

De nieuwe benadering impliceert ook een heroverweging van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De huidige richtlijn voor de ministeriële verantwoordelijkheid is: 'Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'.

In veel domeinen van publieke dienstverlening heeft de rijksoverheid de uitvoering gedelegeerd aan gemeenten, particuliere organisaties en hybride organisaties. Hierbij is echter een belangrijk deel van de politieke verantwoordelijkheid (zeker financieel en qua regelstelling) bij de minister gebleven, die daardoor blijft sturen van bovenaf.

Deze onproductieve reflex kan alleen worden doorbroken onder twee condities. In de eerste plaats moet de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijker worden doorbroken. De uitvoerende partijen gaan zich pas verantwoordelijk gedragen als de verantwoordelijkheid én bevoegdheden voor een taak – for better *and* for worse – daadwerkelijk bij hen komen te liggen. Dan is er een alternatief voor de verticale reflex. Dit kan door de financiële betrokkenheid van de rijksoverheid te verkleinen of door de juridische zelfstandigheid van de betrokken organisaties te vergroten.

In de tweede plaats is het van belang dat de uitvoerende partijen 'horizontaal' verantwoording moeten afleggen aan professionele peers, cliënten, belanghebbenden en collega-instellingen. Hiervoor hebben die professionele peers, cliënten, belanghebbenden en collega-instellingen ook (informele) sanctiemacht nodig. Dit voorkomt symbolische processen.

Binnen de context van politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid betekent dit een vermaatschappelijking van veel handelingsruimte. De kracht van de nieuwe benadering is dat die de complexiteit en meervoudigheid van de werkelijkheid onderkent. Juist omdat verkokering weerbarstig en complex is, zijn we gebaat bij creativiteit en flexibiliteit. We zijn niet op zoek naar een gestroomlijnde machine, maar zoeken een organisatiepatroon dat gevarieerde

en wisselende antwoorden kan geven op gevarieerde en wisselende problemen.⁷ Variatie, competitie en overlap zijn effectievere voorwaarden voor creativiteit en leervermogen dan enkelvoudigheid, koersvastheid en efficiëntie.⁸

Dit betekent dat we moeten erkennen dat er verschillende richtingen naar hetzelfde doel zijn en dat overlap en concurrentie tussen verschillende dienstverleners positief zijn. Competitie en concurrentie bieden dan meer dan afstemming en coördinatie. Twee weten pas meer dan een, als ze ook verschillende dingen mógen weten. Het geheel is alleen meer dan de som der delen, als de delen voldoende afwijkend mogen zijn.

5.4 In één woord: redundantie

De erkenning van complexe werkelijkheden

Burgers en publieke professionals kunnen alleen van elkaar leren als organisaties daar de ruimte voor geven. In de 'normale' benadering van het openbaar bestuur wordt stelselmatig getracht deze ruimte op te heffen. In de afgelopen decennia probeerden beleidsmakers steeds opnieuw taken op te knippen en te verdelen. De permanente actualiteit van verkokering en ontkokering is hier getuige van. Maatschappelijke turbulentie en complexiteit leiden, zeker in de publieke sector, tot organisatievormen die zelf ook complex zijn.

Daarom is het onvermijdelijk dat organisaties zich steeds verder specialiseren en professionaliseren. Deze horizontale taakspecialisatie vraagt vervolgens om verticale vormen van afstemming en coördinatie. Hieruit volgt weer een voortdurende reorganisatie met de ambitie een perfecte, afgestemde en samenhangende beleidsmachine te maken.⁹ Integratie en samenhang zijn echter alleen 'bereikbaar' als de inzet of de schaal beperkt is, zoals bij de ontschotting van departementale geldstromen. Ontkokering is uitsluitend zinvol op dergelijke relatief eenvoudige niveaus: regels en financiële middelen. In andere situaties is *redundantie* relevanter; een alternatief voor een strakke afbakening van taken en organisaties uit de organisatieliteratuur. Onder redundantie verstaan we in dit geval een losse ordening met deels overlappende of concurrerende elementen. Hieronder gaan we hier verder op in.

Regelruimte en een wijs antwoord

Het argument voor redundantie is kortweg dat systemen betrouwbaarder zijn als zij bestaan uit parallelle, overlappende of concurrerende schakels. Wat de

ene schakel nalaat, kan de andere corrigeren. Redundantie is een soort substituuut voor perfect op elkaar afgestemde onderdelen. Het betekent dat er meerdere kanalen zijn voor hetzelfde doel, dat er concurrentie is in de uitvoering van publieke taken, maar ook dat de scheidslijnen tussen organisaties niet absoluut zijn en dat overlap wordt getolereerd of zelfs bevorderd. Redundantie werkt vooral goed bij de inrichting van complexe systemen (zoals binnen de publieke sector). Er ontstaat regelruimte, waardoor professionals zelf hun werk kunnen indelen en hierover kunnen beslissen. Dit leidt tot een situatie waarin burgers praktische samenhang-op-maat kunnen afdwingen (zie bijlage 3).

Box 12 Verkokering als vorm van redundantie

Redundantie is eigenlijk een vorm van verkokering. De organisatiekundige literatuur ziet redundantie als een vorm van overvloedig, rijk organiseren. 'Ieder zelfregulerend systeem moet beschikken over een zekere mate van redundantie: een soort overcapaciteit aan mogelijkheden die, indien juist ontworpen en toegepast, ruimte scheppen om te manoeuvreren.' (Morgan 1992: 95). Morgan spreekt over de holografische organisatie. Daarbij gelden vier principes:

- Functies moeten redundant zijn: in elk deel van de organisatie vinden we een afspiegeling van de organisatie als geheel.
- Er moet een vereiste variëteit zijn: de diversiteit van een systeem moet passen bij de complexiteit van een omgeving.
- De specialisatie moet minimaal zijn: de besturing van een systeem moet een zo groot mogelijke flexibiliteit nastreven door alleen contexten en randvoorwaarden te definiëren.
- Systemen moeten kunnen 'leren leren': hun autonomie moet zo groot zijn dat ze zowel zichzelf aan de hand van waarden en normen kunnen sturen, als dat ze deze waarden en normen reflexief ter discussie kunnen stellen.

Morgan 1992: 95-100.

Vanuit een redundantieperspectief is afstemming en coördinatie van functies (bijvoorbeeld op terrein van zorg en welzijn op lokaal niveau) niet het eerste doel. Een zekere overlap tussen beide functies is zelfs bevorderlijk, omdat dit het leer- en aanpassingsvermogen stimuleert en omdat de burger dan kan kiezen. Daarnaast is er paradoxaal genoeg ook een kostenargument voor redun-

dantie. Bij noodzakelijke bezuinigingen worden doorgaans de dubbelfuncties en minder belangrijke functies weggesaneerd. *Cutting redundancies* heet dat in het Engels. Een organisatie moet 'lean and mean' zijn: 'het vet moet van de botten worden gesneden'. Het kost echter veel geld om taken te reorganiseren en af te stemmen. Dit zorgt zowel voor direct zichtbare kosten als voor indirecte kosten doordat het de motivatie van publieke professionals aantast (Steijn 2006).

Reorganisaties zijn endemisch in de publieke sector, hebben lang niet altijd duidelijke positieve effecten en vergen een grote tijdsinvestering van velen. De kans is groot dat systeemwijzigingen in het heden de systeemproblemen van de toekomst worden. Niet zelden is goede coördinatie uiteindelijk zelfs duurder dan dubbel werk. Ook in dat opzicht is het dus waardevol als verschillende perspectieven (zoals zorg, justitie, milieu en veiligheid) met elkaar kunnen botsen. Dit zorgt ervoor dat besluiten zorgvuldig worden afgewogen en stimuleert een checks-and-balancesstructuur. In onze complexe en gevarieerde maatschappij is redundantie een belangrijk alternatief voor hiërarchie en bureaucratie. Verkokering kan worden gezien als een vorm van redundantie, als het staat voor rijk en overvloedig organiseren. In die zin is verkokering een wijs antwoord op de complexiteit en turbulentie van de publieke sector.

Noten

4. Dit is een organisatiestrategie die is gericht op de vergroting van variëteit en het zoeken naar meer en gevarieerde oplossingen, waarbij overlap tussen onderdelen bestaat.
5. De RMO zal op de positie van de burger in organisaties van maatschappelijke dienstverlening nog afzonderlijk advies uitbrengen.
6. Een recent voorbeeld is de Belastingdienst, die na herhaalde problemen onder strengere politieke curatele is geplaatst.
7. In gevarieerde werkelijkheden kunnen organisaties beter zelf ook gevarieerd zijn, als ze effectief willen optreden. In de literatuur heet dat de 'Law of requisite variety'.
8. Dat werd door de commissie-Wiegel al erkend met haar 'Blokkenmodel' voor departementale organisatie-inrichting.
9. Reorganiseren kan overigens wel nuttig zijn om gevestigde patronen, culturen en invalshoeken op problemen te doorbreken.

6. Conclusie en aanbevelingen

In dit advies heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gekeken in hoeverre ontkokering bijdraagt aan de bestrijding van maatschappelijke problemen waarvan de overheid veronderstelt dat ze zijn veroorzaakt door verkokering. Hierbij spraken we onze verwondering uit over de duurzaamheid van verkokeringsproblemen. Vervolgens hebben we deze problemen ook geanalyseerd. De analyses die we maakten, zijn in belangrijke mate gebaseerd op de complexe probleemgebieden van het jeugdbeleid en het beleid rond probleemwijken. Op basis van onze analyse zijn we in het verloop van dit advies gekomen tot een nieuwe benadering van verkokering. De Raad bepleit een stapsgewijze en lerende benadering, waarin de publieke dienstverlening aan burgers centraal staat.

Uit de analyse blijkt dat verkokering en ontkokering twee zijden van dezelfde munt zijn. De overheid bestrijdt verkokering al jaren, omdat die verkokering problematische effecten heeft als versnippering van taken en bevoegdheden, gebrekkige coördinatie, afstemming, samenwerking en coördinatie. Voorbeelden uit het jeugdbeleid en het GSB voeden de oproep om 'nu eindelijk actie te ondernemen'. Ontkokering lijkt voor deze problemen een passende oplossing, omdat die ontkokering zou zorgen voor integraliteit, samenwerking en krachtig optreden. De ontkokering van de afgelopen decennia stoelt echter op dezelfde logica als verkokering. Beide werkwijzen leggen de nadruk op specialisatie en hiërarchie, en streven naar een samenhangende en perfect afgestemde beleidsmachine. Vandaar dat ontkokering ook ongewenste effecten heeft zoals de stapeling van coördinatielagen of beleid, energieverlies aan sturingsvraagstukken, problemen op uitvoeringsniveau door een te centrale visie, discussie over het goede schaalniveau en een sterk beheersingsstreven.

De kunst is om te ontsnappen aan bovengenoemde logica en mechanismen. De alternatieve benadering die de RMO voorstaat, vervangt daarom de beleidcentrische benadering door een logica van publieke dienstverlening. Deze benadering vereist een aantal 'omkeringen' in hoe de overheid denkt over de aansturing en inrichting van publieke diensten. Ten eerste moet zij het probleem anders karakteriseren. In de nieuwe benadering accepteert de overheid dat verkokering onvermijdelijk is en ziet in dat er intelligente én minder intelligente manieren zijn om ermee om te gaan. Vervolgens verandert het gehanteerde perspectief van top-down en bestuurscentrisch naar bottom-up en met een focus op de publieke dienstverlening. Een derde omkering vindt plaats in het organisatie-ideaal. De overheid streeft niet langer naar de perfecte afstemming tussen verschillende onderdelen, maar naar een meer pragmatische ordening van redundante delen. Bovendien moeten niet de landelijke politici en beleidsmakers de kernactoren zijn in het beleid, maar de professionele uitvoerders en de burgers. Tot slot is de benadering van beleidsproblemen geheel anders: van het streven naar krachtdadige, integrale oplossingen naar een focus op leren en permanente verbetering (zie ook: WRR 2006).

Aanbevelingen: richting voor omgang met problemen

Deze omkeringen zijn te vertalen naar meer concrete aanknopingspunten. We benadrukken dat wij hier geen nieuwe receptuur neerleggen. De RMO biedt vier 'richtingaanwijzers' aan, die een meer pragmatische omgang met de problemen mogelijk maken.

1. Zet de burger centraal en breng enkel ontkokering aan op het niveau van de vraag en behoefte van die burger. De uitdaging is om de coördinatiekosten van een keten en het systeem zo laag mogelijk te houden en in plaats daarvan de burger toe te rusten met beslissingsmacht en beschikkingsmacht.
2. Geef professionals de ruimte om verantwoordelijkheid te nemen voor maatschappelijke problemen, zonder een gedeelte van die verantwoordelijkheid te behouden. Borg de checks and balances op professionals: laat ze samenwerken, richt socialiserende vormen van verantwoording in en geef de burger informatie waaruit positieve gedragsprikkels kunnen ontstaan.
3. Gebruik in de publieke dienstverlening een benadering die gericht is op leren. Hierin is ruimte voor de complexiteit van de werkelijkheid. De

krampachtige controle van bovenaf (verticale reflex) is te vermijden, als de ministeriële verantwoordelijkheid op twee punten verandert:

- a. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijker bij de uitvoerende partijen komen te liggen.
 - b. Burgers moeten ook zeggenschap hebben over en invloed kunnen uitoefenen op de dienstverlening die zij ontvangen (horizontale verantwoording). Op die manier krijgen zij ook sanctioneringsmacht.
4. Erken dat de publieke sector complexe organisaties herbergt waarin strakke afbakening problematisch werkt. Sta daarom redundantie toe: een losse ordening en overlap. Dit voorkomt kostbaar reorganiseren en scheidt de gewenste regelruimte.

Uit de nieuwe benadering van verkokering en ontkokering kan een nieuw handelingsrepertoire voor de publieke sector ontstaan. De RMO hoopt met dit advies dan ook een constructief en stimulerend denkkader te hebben neergelegd voor betrokkenen: burgers, beleidsmakers, professionals, politici, bestuurders en alle anderen die zich bezighouden met maatschappelijke problemen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2005). *Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 - 2005, 20 240, nr. 2.
- B&A Groep bv (2002). *Spanning tussen verticalisering en horizontalisering*. Den Haag: B&A Groep.
- Barendrecht, Harchaoui en Janssens (2007). Het probleem achter de klacht. In: *Werken aan behoorlijkheid. De nationale ombudsman in zijn context* (pp. 91-107). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovens, M.A.P en P. 't Hart (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 245-264). Amsterdam: Boom.
- Commissie-De Grave (2005). *Je gaat er over of niet. Advies van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie*. Den Haag: Andere Overheid.
- Commissie-Docters van Leeuwen (2001). *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag: Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid
- Commissie-Kohnstamm (2004). *De herkenbare staat. Investeren in één overheid*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1. Den Haag.
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001). *De vuurwerkcramp*. Enschede: Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp.
- Commissie-Scheltema (1993). *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. Rapport van de externe commissie ministeriële verantwoordelijkheid, Tweede Kamer, 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41. Den Haag.
- Commissie-Van Veen (1971). *Eindrapport Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*. Den Haag.

- Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming*. Delft: Eburon.
- Eijck, S. van (2006a). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 1. Operatie-Jong*, Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.
- Eijck, S. van (2006b). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 2, Kompas voor het nieuwe kabinet*. Operatie-Jong, Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.
- Gemeente Eindhoven (2008). *Wijkactieplan Doornakkers*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Gunsteren, H. van (2003). *Veerkracht*. Afscheidsrede Universiteit Leiden.
- Hemerijck, A.C. (2003). Vier Kernvragen van Beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30 (1), pp. 3-19.
- Hemerijck A.C. en J. Visser (2003). *Policy Learning in European Welfare States*, Florence: EU-Center.
- Kamerman, S. en M. Hoogstad. (6 juni 2007). In Rotterdam wonen 6.000 Maasmeisjes. *NRC Handelsblad*,
- Knaap, P. van der (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*. Den Haag: Phaedrus.
- Langenberg, P.J., en P.W. Tettero (2002). De toekomst van het grotestedenbeleid. Meer maatwerk, ontkokering en prestatiesturing. *Bestuurskunde*, 11 (4), pp.158-165.
- Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen en P. van der Heijden (2003). *Weg van het overleg? Twintig jaar na Wassenaar: naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007). *Alle kansen voor alle kinderen*. Den Haag: Ministerie voor Jeugd en Gezin.
- Morgan, G. (1992). *Images of Organisation*. Thousand Oaks. California: Sage.
- Noordegraaf, M. (1999). Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen? De verticale reflex. *Bestuurswetenschappen*, 199-5 (53), pp. 371-391.
- RMO (2004). *Verschil in de verzorgingsstaat*. Den Haag: RMO.
- RMO (2006). *Verschil maken*. Den Haag: RMO.
- Roberts, J. (2001). Trust and Control in Anglo-American Systems of Corporate Governance. The Individualising and Socialising Effects of Processes of Accountability. *Human Relations* (54), pp. 1547-1572.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- SCP (2005). *De jeugd in Nederland, enkele cijfers*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- SG-Overleg (2007). *De verkokering voorbij*. Zie: http://www.minaz.nl/Actueel/Kamerstukken/2007/februari/Notitie_SG_Overleg_De_Verkokering_voorbij
- Snellen, I. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn.
- Steijn, A.J. (2006). *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Taylor, F.W. (1911). *The principles of Scientific Management*. New York: Harper
- TK vergaderjaar 1998/99. *Enquête vliegcramp Bijlmermeer*. 26 241, nrs. 8-9.
- Twist, M. van en P. Karré (2008). *Twinning SVB-IND. Lessen en ervaringen uit een bijzonder samenwerkingsverband*. Zie: <http://www.nsob.nl/pagina/Denk-tank/3/Lopend%20onderzoek/16>
- Twist, M. van (1994). *Verbale vernieuwing - Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- UNICEF (2007). *Child poverty in perspective. An overview of child well-being in rich countries*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. Zie ook: http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc7_eng.pdf
- Veld, R.J. in 't (1982). *Verandering en bestuur. Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde*. Afscheidsrede. Nijmegen.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlagen

Bijlage 1

Adviesaanvraag (uit RMO-werkprogramma 2007)

Het vraagstuk van ontkokering

Ontkokering is een frequent voorkomend begrip in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV. De zogeheten investeringsagenda, samen met tien projecten, moet 'ontkokering bevorderen'. Beleid op het gebied van arbeidsparticipatie, onderwijs, gezin, mantelzorg, levensloop en jeugd dient 'onderling te worden afgestemd'. Jeugdzorg, opvoedingsondersteuning en andere organisaties dienen 'elkaar te vinden' en 'de handen ineen te slaan' en het Rijk zou een 'meer geïntegreerde werkwijze van beleidsvorming moeten nastreven'.

Kokers kunnen botsen

Veel gevangenen in Nederland kampen met psychiatrische of zware psychische problemen. Hoe kunnen zij de begrenzing en de zorg krijgen die voor de samenleving en henzelf goed uitpakt? Biedt detentie voldoende mogelijkheden of is opvang vanuit de zorgsector wenselijker? Toen de moeder van Jacco haar zoon bevuild in zijn cel aantrof, wist ze niet wat ze zag. Volgens haar hoorde haar psychotische en verslaafde zoon niet in de gevangenis thuis, omdat hij "van voren niet weet dat hij van achteren leeft". Ze wil een klacht indienen tegen OM, de gevangenis en de psychiater die Jacco na zijn aanhouding vanwege autodiefstal 'detentiegeschikt' verklaarde.

Bron: RMO (2007), *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen.*

Ontkoking is een woord met een positieve connotatie, waarvan bij voorbaat echter niet vast staat wat het precies inhoudt. Het kan gaan over uiteenlopende zaken, zoals het overbruggen van bestaande scheidslijnen, het stroomlijnen van werkwijzen en het verbeteren van samenwerkings- en overlegvormen. De vraag naar de effectiviteit van ontkoking kan echter alleen worden beantwoord als duidelijk is welk probleem ontkoking zou moeten oplossen; of ontkoking het desbetreffende probleem kan oplossen; en of er geen alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden beschikbaar zijn.

Pleidooien voor ontkoking lopen het gevaar voorbij te gaan aan de noodzakelijke inhoudelijke bezinning van het beleid. Wat is het precieze doel van beleid? Welke meerwaarde kan ontkoking daarbij vervullen? Aan de hand van een of meer concrete voorbeelden - in het bijzonder vanuit het perspectief van de burger - werkt de RMO in dit advies kansen, belemmeringen en alternatieven voor ontkoking uit.

Bijlage 2

De zucht naar samenhang

Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid

Door Jelle van der Meer¹⁰ (2008)

Inhoudsopgave

I	Inleiding: op zoek naar het verhaal achter de klacht	65
II	Jeugdbeleid	67
	De aanloop: van boefjes naar welzijn	67
	Regie: Bureau Jeugdzorg	69
	Dichterbij: de Centra voor Jeugd en Gezin	71
	De kokers	72
	Ontkoking: belangen	75
	Ontkoking: decentralisatie en coördinatie	76
	Conclusies en kanttekeningen	78
	Tot slot nog een paar observaties	80
III	Grotestedenbeleid	84
	Het begin: sociale problemen en bestuurlijke vernieuwing	84
	Promotie voor het grotestedenbeleid	86
	De vorm	87
	De praktijk	90
	Regie	92
	Schaal	94
	Conclusies en kanttekeningen	95
	Tot slot nog een paar observaties	96
IV	Uitleiding: ontkoking doe je niet van bovenaf maar van onderaf	98
	Bronnen	102

I Inleiding: op zoek naar het verhaal achter de klacht

De kwaliteit en doelmatigheid van de overheid ligt onder vuur. Al vele jaren discussiëren politici, bestuurders en wetenschappers over een 'betere' of 'andere' overheid (zie bijvoorbeeld RMO 2002, WRR 2004). In deze discussies duiken veelvuldig de begrippen 'verkokering' en 'ontkokering' op. Vaak is echter onduidelijk wat precies met deze begrippen wordt bedoeld. De begrippen lijken vooral te worden gebruikt als een kwalificatie: waar sprake is van verkokering, is het flink mis. Ontkokering is dan het vanzelfsprekende goede antwoord. Verkokering lijkt niet moedwillig te worden veroorzaakt, maar is langzaam het beleidssysteem ingegroeid en heeft het overwoekerd. Als de diagnose 'verkokering' is gesteld, zijn stevige ingrepen gelegitimeerd. Helaas lijkt verkokering nogal hardnekkig, want er zijn weinig succesvolle ontkokeringsoperaties bekend.

In dit stuk onderzoeken we twee beleidspraktijken waarin geklaagd wordt over verkokering en waarin geprobeerd wordt te ontkokeren. Het gaat om het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid. Op beide terreinen wordt al jarenlang gestreden tegen verkokering, maar de klachten verdwijnen niet. De verkokering legitimeert steeds weer nieuwe ingrepen. We verdiepen ons in beide casussen aan de hand van de volgende vragen: wat wordt in deze concrete gevallen bedoeld met verkokering? Wat gebeurt er als er ontkokerd wordt: Welke maatregelen worden genomen? En wat zijn daarvan de effecten? De hamvraag is: schuilt er achter de diagnose 'verkokering' een ander probleem, waarvoor ontkokering geen (goede) oplossing kan bieden.

De zoektochten door het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid hebben plaatsgevonden aan de hand van literatuur en interviews met deskundigen. In beide hoofdstukken wordt aan het eind een conclusie getrokken voor het desbetreffende beleidsterrein. In de slotbeschouwing proberen we op basis van die conclusies vast te stellen wat de praktijk ons leert over de zin en onzin van verkokering.

Eerst definiëren we nu een aantal relevante termen. 'Verkokering' houdt in dat een organisatie is opgedeeld, en die opdeling gebeurt meestal op basis van een inhoudelijke samenhang. Bij de overheid is gangbaar een opdeling naar sectoren (onderwijs, zorg, justitie, et cetera). Deze opdeling is functioneel, maar enigszins willekeurig en uiteindelijk ook beperkend. Een indeling naar sectoren staat dwars op een categoriale indeling (bijvoorbeeld jeugd, ouderen, minderheden) of territoriale indeling (steden, platteland). Elke keuze voor de

ene samenhang staat een andere in de weg. Verkokering is dus zowel nuttig als belemmerend. In de praktijk wordt verkokering echter louter als belemmerend gezien.

Ook wordt vaak gesproken over 'schotten' die tussen afdelingen of organisaties staan. Het verschil met verkokering is dat 'kokers' van boven naar beneden werken; van beleid tot uitvoering (Rijk, provincie, gemeente, instellingen, professionals) en soms ook weer terug. Bij schotten gaat het meer om de horizontale samenwerking, bij verkokering gaat het ook over de verticale verbanden. Schotten kunnen los van kokers bestaan, maar kunnen daar ook onderdeel van zijn. Het is eenvoudiger om schotten weg te halen, maar als ze deel uitmaken van een koker is de verkokering niet zomaar opgelost. Overleg tussen verschillende departementen, bijvoorbeeld de ministeries van VWS en Justitie, is een vorm van ontschotting. Dit maakt echter niet per se een einde aan de verkokering en het langs elkaar heen werken op een lager niveau.

'Versnippering' is ook een term die vaak valt. Meestal wordt daarmee bedoeld dat er veel verschillende instanties in hetzelfde werkveld actief zijn. Versnippering is er in verschillende soorten. In het jeugdbeleid bijvoorbeeld schoten in de jaren zestig en zeventig allerlei soorten hulp uit de grond. Die versnippering is verdwenen door fusies, en verdwenen achter de muren van grootschalige hulpinstellingen. Heel vaak wordt 'versnippering' gebruikt als term voor de drukte rond het problematische kind: de zwerm van hulpverleners. Ook de financiering kan versnipperd zijn.

'Integraal' is de positieve tegenhanger van verkokering, versnippering en schotten. Wie verkokering signaleert, wenst integraliteit, wat inhoudt dat iemand relevante samenhang wil creëren. Van belang is hier het woordje 'relevant', want te veel samenhang is natuurlijk ook ongewenst. De aandacht van beleidsmakers ligt tegenwoordig vooral op beleid dat 'te weinig' integraal is. Tot slot wordt er ook wel geklaagd over 'bestuurlijke drukte', wat kort door de bocht wijst op te veel stuurmannen op één schip. Een teveel aan bestuurders leidt tot gebrek aan sturing, zo is dan de klacht. Een wat praktischer gevolg van bestuurlijke drukte is de grote hoeveelheid projecten die op touw gezet worden. De Bureaus Jeugdzorg bijvoorbeeld hebben tientallen projecten lopen, bedacht door departementen, provinciebestuur, IPO (overleg provincies), de eigen koepel en professionele koepels. Deels zijn deze projecten inhoudelijk, deels zijn ze gericht op kwaliteitsverbeteringen. Meestal is het doel van de projecten ontkokering en samenwerking stimuleren.

II Jeugdbeleid

Dat er zoiets als 'jeugdbeleid' bestaat, is eigenlijk opmerkelijk. Niemand zou immers op het idee komen 'volwassenenbeleid' te maken (zie ook WRR 2007). Daarmee lijkt meteen een deel van het verhaal verteld: 'jeugd' is een erg grote categorie met veel invalshoeken voor beleid. Geen wonder dus dat al jaren wordt geklaagd over verkokering en gebrek aan samenhang. In 1974 was er al een 'interdepartementale werkgroep' die moest adviseren over samenhang in het jeugdwelzijnsbeleid. De komst van een minister voor Jeugd en Gezin in 2007 mag gerust worden gezien als een voorlopig hoogtepunt in de strijd tegen ontkokering. Het is echter de vraag of daarmee de ontkokering gerealiseerd is, al was het maar omdat de nieuwe minister lang niet alle overheidsaandacht voor jeugdigen onder zijn hoede heeft gekregen.

Hieronder wordt eerst geschetst hoe het jeugdbeleid in elkaar zit en hoe dat zo gegroeid is. Daarna wordt ingegaan op de strijd tegen verkokering en de effecten daarvan. Tot slot worden daar enige kanttekeningen bij geplaatst.

De aanloop: van boefjes naar welzijn

Het begin van het jeugdbeleid ligt bij Justitie en dat is nog steeds merkbaar: Justitie blijft een hoofdrolspeler. Rond 1900 groeit het besef dat het straffen van jonge boefjes, de 'Ciskes de Rat', misschien niet afdoende is om hen weer in het gareel te krijgen. De problemen beginnen bij de opvoeding, zo luidt het nieuwe inzicht, en er komt een wet die het mogelijk maakt tekortschietende ouders onder toezicht te stellen of zelfs uit de ouderlijke macht te zetten. Beide ingrepen gebeuren op gezag van de rechter. De kinderen krijgen een voogd en gaan eventueel naar (her)opvoedingsinstellingen, die in particuliere, meestal christelijke, handen zijn. In de jaren vijftig vellen twee commissies een vernietigend oordeel over zowel de voogdij als de jeugdtehuizen: er is geen pedagogisch behandelplan, geen geschoold personeel en er zijn geen positieve effecten op kinderen (Kruithof 2005).

Vanaf de jaren vijftig komen er steeds meer instellingen naast de bekritiseerde kinderbescherming. Vanuit particuliere initiatieven ontstaan voorzieningen voor jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Dit is mede het gevolg van toenemende wetenschappelijke kennis op het gebied van kinderpsychologie, -psychiatrie en pedagogie. In de jaren zestig verandert het maatschappelijke klimaat. Tegenover de justitiële kinderbescherming met haar autoritaire karakter (onder gezag van een kinderrechter) wint de invalshoek van welzijn snel terrein. Het aantal ondertoezichtstellingen daalt, de internaten maken

plaats voor leefgroepen, gezinsvervangende tehuizen en vooral ook ambulante zorg. 'Ontplooiën' komt als doel in de plaats van 'in het gareel brengen'.

De hulpverlening wordt professioneler. In de jaren zestig zijn het nog vooral particuliere initiatieven, maar inmiddels niet alleen meer christelijk. Als paddenstoelen schieten de hulpverleningsprojecten uit de grond, zoals het JAC en de Sosjale joenits. Daarmee ontstaat een zeer geschakeerd, maar lokaal en regionaal sterk uiteenlopend aanbod van jeugdhulp. De overheid neemt de financiering van deze hulp langzamerhand over. Gemeenten, provincies en het Rijk gaan instellingen en organisaties subsidiëren, overigens zonder dat die overheden een duidelijke visie hebben op alle veranderingen (Tilanus en Van Montfoort 2005).

Het aanbod van jeugdhulp en de geografische spreiding zijn begin jaren zeventig zodoende nogal toevallig en meer bepaald door historie en ideologie dan door de inhoud. In 1974 wordt de eerste commissie opgericht, de Werkgroep Mik, die samenhang moet gaan brengen (Tilanus en Van Montfoort 2005). De aanbevelingen van de werkgroep bevatten drie hoofdpunten die in alle latere adviezen terugkomen:

1. het belang van preventie en van hulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium;
2. decentralisatie van beleid en regionale samenwerking van hulpinstellingen;
3. het slechten van de schotten tussen de kindbescherming, gezondheidszorg en maatschappelijk werk.

Deze aanbevelingen worden door de achtereenvolgende kabinetten grotendeels genegeerd. Er wordt in die periode flink gekort op het gemeentelijke jeugdbeleid (zoals op het hele welzijnswerk) en op de zorgvoorzieningen (Tilanus en Van Montfoort 2005).

In 1989 komt er een nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening. Deze brengt de regionale clustering van jeugdzorginstellingen op gang en zorgt voor een revolutie in de financiering: de normharmonisatie. De instellingen worden niet zonder meer gesubsidieerd, maar krijgen vergoedingen voor omschreven zorghandelingen. Dat betekent dus: geen geld meer voor instellingen louter omdat ze bestaan, maar slechts voor de hulp die ze bieden. Op deze manier krijgt de overheid enig zicht op wat voor hulp er eigenlijk geboden wordt onder de noemer van jeugdzorg en jeugdhulp.

Regie: Bureau Jeugdzorg

Inzichtelijk is het hulpaanbod eind jaren tachtig nog altijd niet; niet voor hulpvragers, maar ook niet voor de hulpverlening (de verwijzing). Waar een cliënt terecht komt, is grotendeels toeval. In 1994, slechts vijf jaar na invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening, ligt er opnieuw een advies, nu van een *task force*. Hierin wordt vastgesteld dat het aanbod van hulp voor ouders en kinderen onoverzichtelijk is en dat de financiering en aansturing verkokerd zijn (Tilanus en Van Montfoort 2005). Dit keer reageert het kabinet snel met de nota 'Regie in de jeugdzorg'. De titel drukt de ambitie uit, jeugd komt hoog op de politieke agenda. Het is het begin van vele jaren bestuurlijke drukte die uiteindelijk de jeugdzorg het aanzicht geeft die deze nu heeft, en die in 2005 is vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg.

Als belangrijkste antwoord op de versnippering en verkokering zijn de provinciale Bureaus Jeugdzorg opgericht. De decentralisatie wordt doorgezet en er komt een scherpe verdeling in gemeentelijke en provinciale taken (Tilanus en Van Montfoort 2005):

- De *gemeenten* signaleren opvoedings- en gezinsproblemen, geven bijbehorend advies en verzorgen lichte hulpverlening (sinds 2007 geregeld in de Wet op de maatschappelijke ondersteuning: WMO). Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de preventieve jeugdgezondheids-taken: de consultatiebureaus en de GGD (geregeld in de Wet collectieve preventie volksgezondheid: WCPV).
- De *provincies* en de drie *grootstedelijke regio's* Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zorgen voor de (gespecialiseerde) jeugdzorg, dat is de jeugdhulp (gedragsproblemen en sociale problemen), de licht verstandelijk gehandicaptenzorg (lvg) en de jeugd-ggz (psychiatrie). De toegang tot deze zorg verloopt voortaan via Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg stelt een diagnose en bepaalt welke hulp daarbij hoort (indicatie). Het gaat hier om vrijwillige hulp. Om de overzichtelijkheid te vergroten komt ook de onvrijwillige hulp onder het dak van de Bureaus Jeugdzorg: het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK), de jeugdbescherming (voogdij) en de jeugdreclassering. In totaal ging in 2005 bijna 2 miljard euro naar de jeugdzorg (inclusief AWBZ-geld). Hiervan was 340 miljoen euro voor de Bureaus Jeugdzorg (werkgroep IBO 2005-2006)

De provincies stimuleren dat jeugdzorginstellingen fuseren, waardoor grote regionale multifunctionele organisaties ontstaan: instellingen met pleeghulp, daghulp, ambulante hulp en gezinsondersteuning zoals Altra in Amsterdam of Jeugdformaat in Den Haag. Professionalisering is een drijfveer. Er zijn in 2007 ruim vijftig van dit soort instellingen.

Een belangrijke inhoudelijke verandering is dat in de Wet op de jeugdzorg een 'recht op zorg' is vastgelegd. Hiermee wordt de positie van de cliënt versterkt en een begin gemaakt met een omslag van aanbodgerichte naar vraaggerichte hulp.

Vanaf zijn ontstaan ligt het Bureau Jeugdzorg onder vuur. Met één toegangspoort wordt het hulpstelsel wel overzichtelijker, maar niet eenvoudiger. Er gaat namelijk niets af, er komt juist iets bij. In alle vijftien regio's (twaalf provincies en drie grote steden) wordt een apparaat opgebouwd van honderden mensen (in 2006 hadden de vijftien bureaus samen 5500 fte's volgens de MOgroep Jeugdzorg: de brancheorganisatie), die tussen de cliënt en de hulpverlening zitten.

Volgens critici is Bureau Jeugdzorg te bureaucratisch, maar bij die kritiek kunnen kanttekeningen gemaakt worden. Doel van de Bureaus Jeugdzorg is niet alleen de overzichtelijkheid verbeteren, maar ook te zorgen voor een onafhankelijke indicatiestelling. Tot dan toe namen de hulpinstellingen zelf hun cliënten aan. Als de overheid de hulp wil reguleren en de kosten moet beheersen, is het verstandig de toegang tot hulpverlening in handen te geven van een onafhankelijke derde. De cliënt heeft een wettelijk recht op zorg gekregen, maar zijn zorgvraag moet getoetst en geschat worden. Een hulpverlener heeft de neiging zijn eigen aanbod te overwaarden, vandaar de keuze om de indicatiestelling in handen van een buitenstaander te leggen. Als de kwaliteit (inclusief snelheid) van de indicatiestelling niet goed is, wat sommigen beweren, moet die verbeterd worden. Dit staat echter los van het feit dat de indicatiestelling onafhankelijker en inzichtelijker is geworden door deze bij Bureau Jeugdzorg te leggen. Terzijde: het is voor de inzichtelijkheid wel een probleem dat een groot deel van de verwijzing voor de jeugd-ggz niet verloopt via Bureau Jeugdzorg, maar via de huisartsen.

Daarnaast is de grote omvang van de Bureaus Jeugdzorg mede het gevolg van de keuze om bestaande instellingen bij elkaar te zetten. Wie van versplintering naar samenhang gaat, gaat van kleinschalig naar grootschalig. Anders geformuleerd: de *trade off* of de keerzijde van samenhang is bureaucratie. Of alle Bureaus efficiënt georganiseerd zijn is een andere vraag, maar die betreft niet hun bestaansrecht.

Dichterbij: de Centra voor Jeugd en Gezin

Pijnlijk is de kritiek dat met het aangepaste stelsel de beoogde ontcoeking (nog) niet is gerealiseerd, de versnippering niet is verminderd en dat ook bij de verbeterde toegang vraagtekens gezet kunnen worden. Deze kritiek laait op als het jeugdbeleid aan het begin van de eenentwintigste eeuw in zwaar weer terecht komt. Op lokaal niveau is er toenemend ongenoegen over jongerenoverlast en ongerustheid over schooluitval. Op provinciaal niveau is er ongenoegen over oplopende wachtlijsten bij zorginstellingen en te lange doorlooptijden bij de Bureaus Jeugdzorg (die op dat moment nog in oprichting zijn). Een aantal incidenten met dodelijke afloop (Nulde, Roermond, Savanna) of met rellen (Marokkaanse jongeren in Amsterdam-West in 1998) zet de sector onder grote druk. Nog voor de nieuwe Wet op de jeugdzorg is aangenomen, worden er – nu in meervoud – commissies, werkgroepen en *task forces* aan het werk gezet om met verbeteringen te komen.

‘Het roer moet om’, schrijft de regeringscommissaris Jeugd en Jongerenbeleid Steven van Eijck (operatie-Jong) in zijn Sturingsadvies deel 1 in 2006. Het beleid is verkokerd en allerlei overheden hebben hun eigen invalshoek: ‘Niemand ziet het kind’. Zijn beleidsadvies luidt samengevat: bundeling, vereenvoudiging, decentralisatie (naar gemeenten). Belangrijk punt in zijn analyse is dat de Bureaus Jeugdzorg voor cliënten te ver weg zijn (een paar kantoren per provincie) en slechts voor de zware gevallen zijn. Hulp moet eerder, dichterbij en laagdrempeliger beschikbaar zijn, zowel voor kind als ouder. De oplossing: een Centrum voor Jeugd en Gezin in de buurt, precies wat in allerlei gemeenten onder uiteenlopende namen al aan het ontstaan is.

Een ander advies van operatie-Jong is het aanstellen van een minister voor Jeugd. Die minister is er in 2007 gekomen en heeft het gezinsbeleid erbij gekregen. Jeugd en Gezin is een zogenaamd programmaministerie, ondergebracht bij VWS, en verantwoordelijk voor (een deel van) het jeugdbeleid. Hoofdpunt van het programma is de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a). Dit moet een plek worden waar ouders terecht kunnen met opvoedings- en gezondheidsproblemen, voor advies en eerste hulp.

De centra zijn om te beginnen voor 0- tot 4-jarigen, vervolgens zal dit worden uitgebouwd tot 12 en daarna tot 18 jaar. Preventie staat voorop. De centra moeten alle kinderen vanaf 0, of eigenlijk vanaf de zwangerschap, te zien krijgen. Alle ‘afwijkingen’ moeten zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en met voortvarendheid aangepakt, om erger te voorkomen. Onder de noemer van Centrum voor Jeugd en Gezin moeten alle zorginstanties gaan samenwer-

ken, zodat ze van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en elkaar waar nodig in kunnen schakelen. Het Bureau Jeugdzorg moet hier een voorpost krijgen, zodat de overstap naar zwaardere hulp eenvoudig is ('een doorgaande keten'). De hoop is dat een vroegtijdige aanpak de toeloop naar zwaardere hulp zal verminderen. Het nieuwe beleid ademt de geest van: bij twijfel ingrijpen. Het parool is: 'We zijn de vrijblijvendheid voorbij' (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a). De dodelijke incidenten hangen als een schaduw boven de plannen van de minister.

Als straks alle gemeenten hun Centra voor Jeugd en Gezin hebben gekregen, zou het jeugdbeleid organisatorisch 'af' moeten zijn. Er zijn dan twee lagen: gemeenten doen de preventie, signalering en lichte hulp met als laagdrempelige toegang het Centrum voor Jeugd en Gezin. Als dat nodig is, gaat deze zorg naadloos over in de gespecialiseerde jeugdzorg onder regie van de provincie, met als centrale toegang Bureau Jeugdzorg.

Critici zijn er echter niet gerust op. Met het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt opnieuw een extra laag toegevoegd. Misschien wordt (op papier) de overzichtelijkheid vergroot, maar daarmee wordt het ook weer voller in het hulpverleningsveld. En, zo luidt de kritiek, de verkokering blijft bestaan: bovenin bij het Rijk en onderin bij de uitvoering, waar hulpverleners elkaar voor de voeten lopen of juist geen weet hebben van elkaar. Provincies en gemeenten leggen een verband tussen de twee en zeggen dat ze door de verkokering bij het Rijk hun regiefunctie niet kunnen waarmaken (G4 2006; Jeugdzorgbrigade 2006). De minister van Jeugd en Gezin is het helemaal eens met de kritiek op de verkokering. Hij neemt zich voor niet alleen 'de schotten tussen de Haagse departementen' weg te nemen, maar ook die tussen instellingen op de werkvloer (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a).

De kokers

Na zo veel jaren van organiseren en reorganiseren wordt er dus opnieuw ten strijde getrokken tegen de kokers. Maar wat zijn nu precies die kokers en waar zitten ze? Het lastige is dat de gebruikers van het begrip 'verkokering' bijna nooit aangeven waar ze precies op doelen, maar tussen de regels door valt er wel iets vast te stellen. Wie verkokering signaleert, mist de juiste samenhang. De operatie-Jong beschrijft het als volgt: 'Op rijksniveau ziet het ministerie van OCW bijvoorbeeld de voortijdige schoolverlater, SZW de uitkeringsgerechtigde, Justitie de jeugdcrimineel en VROM de hangjongere, terwijl het over dezelfde jongere gaat' (Van Eijck 2006a).

Al die ministeries houden zich bezig met jeugd, elk vanuit een eigen sectorale invalshoek en dus met eigen beleid. Al dat beleid gaat naar beneden, de sectorale koker in, naar provincies, gemeenten en uitvoerende organisaties. Hier krijgen ambtenaren, managers en professionals (zorgverleners, onderwijzers, agenten) die samen zouden moeten werken, te maken met afzonderlijke en soms botsende wetten, regels, prioriteiten, verantwoordingseisen en cultuur. Een bestuurlijke verdeling is natuurlijk onvermijdelijk en zelfs functioneel; ministeries waken over samenhang en kwaliteit in hun sector. De indeling naar sectoren (onderwijs, zorg, justitie, et cetera) staat echter dwars op een categoriale indeling (jeugd, minderheden of ouderen) of een territoriale indeling (steden, platteland). De ene samenhang staat de andere in de weg. Verkokering is dus zowel nuttig als een belemmering, maar van deze twee kwalificaties kleeft vooral de laatste aan het begrip 'verkokering'.

Verkokering bestaat ook bij lagere overheden, deels door verkokerd rijksbeleid, maar deels ook door de werkwijze van de eigen sector. Ten slotte is er ook verkokering in de uitvoering, bijvoorbeeld tussen zorg, onderwijs, politie et cetera, maar ook *binnen* de zorg. In de zorg werken vele soorten hulpverleners, ieder vanuit een eigen discipline en een eigen professionele taakopvatting en taakafbakening. De specialisatie neemt steeds meer toe door toegenomen wetenschappelijke kennis (diagnostiek), betere opleidingen en meer welvaart. De keerzijde van deze specialisatie is dat 'het geheel' uit het zicht verdwijnt. Operatie-Jong formuleert dit als 'Niemand ziet het kind' (Van Eijck 2006a).

Om welke kokers gaat het concreet in het jeugdbeleid? De provinciale jeugdzorg heeft te maken met de ministeries van VWS en Justitie. Justitie gaat over de jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en voogdij) en vervolgt, behandelt en reclasseert jeugdige wetsovertreders; dit is kortom de onvrijwillige jeugdzorg. Bij VWS is het jeugdbeleid verdeeld over de directie voor welzijnstaken (jeugdhulp) en de directie voor gezondheidszorg (jeugd-ggz). De provinciale jeugdzorg heeft daarmee drie verschillende beleidsinvalshoeken: het recht, de *care* en de *cure*. Daarbij horen verschillende soorten regels, werkwijzen, protocollen en verantwoording. Dit is onvermijdelijk, want een medisch probleem is iets anders dan een welzijnsprobleem of een juridisch probleem.

De beleidsverkokering leidt ook tot verkokerde financiering. VWS en Justitie betalen samen het apparaat 'Bureau Jeugdzorg'. De jeugdhulpverlening komt voor rekening van VWS en de jeugdbescherming, reclasering en de justitiële inrichtingen betaalt Justitie. De zorg voor lichtgehandicapten en de jeugd-ggz worden bekostigd uit de AWBZ en zijn dus een zaak voor de zorgverzekeraars.

Al deze financiers hebben hun eigen systematiek van aanvragen, registratie, verslag en verantwoording.

De verschillende opdrachtgevers en financiers zadelen de provincies op met de nodige bureaucratie. De verkokering wordt echter pas echt een belemmering op het moment dat de beleidsmatige werkelijkheid (zoals de opdeling in jeugdhulp, ggz en onvrijwillige hulp), niet strookt met de reële werkelijkheid. Kinderen hebben soms gecombineerde problemen en de aanbieders van hulp combineren diverse soorten zorg.

Vergeleken met de provinciale jeugdzorg is het in de gemeentelijke jeugdhulp nog iets drukker. De gemeenten krijgen vanuit het Rijk te maken met jeugdbeleid van zes departementen. Het zijn vooral de vele projecten van die departementen die zorgen voor versnippering. De uitvoering van al dit jeugdbeleid is in handen van vele (sectorale) instellingen, waaronder het maatschappelijk werk, de GGD, scholen, sociale dienst, woningcorporaties en politie. Deze sectorale instellingen hebben ieder hun eigen doelen die soms ver van het jeugdbeleid af liggen, maar de groeiende aandacht voor jeugdproblemen trekt hen steeds meer het domein van de jeugd in. Ze moeten een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het jeugdbeleid en het liefst integraal (zoals de scholen en hun Zorg Advies Teams). Dat valt nog niet mee met organisaties die zo sterk verschillen in aansturing, functionaliteit, financiering en professionele opvattingen.

De verkokering van de uitvoering is niet per se een belemmering, want bij veel kinderen zijn de problemen enkelvoudig (of taalachterstand, of ADHD, of spijbelgedrag of winkeldiefstal) en kunnen door de passende hulpinstantie worden aangepakt. De verkokering wordt pas problematisch bij complexe situaties (van een individueel kind of een gezin), waarbij meer instanties betrokken zijn. De toenemende nadruk op preventie en de wens er zo vroeg mogelijk bij te zijn (zie het screenen van *alle* nieuwe ouders, de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier), leiden ertoe dat kleine of enkelvoudige problemen gezien worden als het (mogelijke) begin van grote of complexe problemen. Deze problemen moeten dus gemeld en gedeeld worden. Daarmee worden samenhang en samenwerking steeds belangrijker en wordt verkokering een obstakel.

Kortom, het jeugdbeleid is inderdaad verkokerd in de waardevrije betekenis van: verdeeld over verschillende kokers. Dat komt door de (historische) keuze voor een sectorale samenhang boven een categoriale. Deze verkokering heeft

over het algemeen een goede reden. Het wordt een probleem (inefficiënt) op het moment dat de nadelen, namelijk het gebrek aan samenhang in beleid en uitvoering, gaan overheersen. Daarbij geldt: hoe meer samenhang gezocht wordt, hoe lastiger de kokers zijn.

Ontkokering: belangen

De verst gaande vorm van ontkokering is al het beleid dat met jeugd te maken heeft, samenbrengen onder één dak en met één verantwoordelijke minister. Dit ligt in het verlengde van het idee van kerndepartementen, waarover in de jaren tachtig en negentig werd gediscussieerd. Operatie-Jong wilde een minister van Jeugd die ook het onderwijs zou omvatten. Het in 2007 gecreëerde programmaministerie voor Jeugd en Gezin is niet een dergelijk superdepartement. De minister heeft een piepkleine eigen directie (met onder andere de Verwijsindex) en daarnaast stuurt hij mee op de jeugddirecties van vier vakministeries (Justitie, VWS, OCW en Sociale Zaken), in een soort duo-ministerschap (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007b). Niettemin is het een opmerkelijk en relatief vergaand experiment, want ondanks alle retoriek over ontkokering zijn er de afgelopen twintig jaar geen kokers opgeheven. De sectorale departementen zijn gevestigde instituties met macht, belangen en achterbannen. De bestaande verdeling over VWS en Justitie is daardoor moeilijk te doorbreken. Dat is niet per se verkeerd. Zoals we eerder hebben aangestipt heeft verkokering meestal een functie. Jeugdzorg kent aspecten van recht en zorg en de verkokering (over VWS en Justitie) staat in dienst van een gezonde dosis *checks and balances*.

Dat betekent niet dat de bestaande verdeling of verkokering de definitieve is. De ordening is altijd afhankelijk van actualiteiten, nieuwe prioriteiten, belangenverschuivingen en politieke voorkeuren. Het experiment van de minister van Jeugd en Gezin als duo-minister op externe directies is misschien een begin van zo'n verschuiving. Verkokering is niet statisch maar dynamisch.

Ook op uitvoeringsniveau zijn geen kokers opgeheven. Scholen, politie, zorg, et cetera hebben nu eenmaal allemaal uiteenlopende taken. Dat geldt ook binnen de zorg: een huisarts, een therapeut en een voogd hebben verschillende verantwoordelijkheden. De verzuchting in politiek en media over het te grote aantal instanties dat betrokken is bij probleemgezinnen, houdt al na een korte analyse geen stand. Toenemende kennis zorgt voor meer specialisatie, en daarmee stijgt het aantal hulpverleners. Dat wordt over het algemeen beschouwd als vooruitgang, ondanks de versnippering. Nieuwe

inzichten leiden tot een nieuwe visie op hulpverlening. In de jaren negentig vonden ‘vertrouwensartsen’ opnieuw de kinderbescherming uit, maar dan vanuit medisch perspectief. Zo’n beweging komt met een nieuwe definitie van een probleem, met een eigen taal, een eigen invalshoek en een eigen financiering (bron: interviews). Daarmee is er een nieuwe professionele koker bijgekomen.

Ontkokering: decentralisatie en coördinatie

De inefficiëntie van kokers wordt dus in de praktijk niet opgelost door ze op te heffen. Het antwoord wordt veel meer gezocht in decentralisatie en coördinatie. De gedachte achter decentralisatie is dat op lager niveau gemakkelijker uit de kokers gestapt kan worden voor de gewenste samenhang. Sinds de jaren negentig is de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid steeds meer in handen gelegd van respectievelijk de provincie (jeugdzorg) en de gemeenten (preventie, signalering, lichte hulp), zoals hierboven is beschreven. In de praktijk blijkt echter dat de lagere overheden weinig inhoud kunnen geven aan die verantwoordelijkheid. De departementen blijven zich langs allerlei wegen (het vaststellen van budgetten, de eigen projecten) bemoeien met beleid en uitvoering. De vrije manoeuvreerruimte voor provinciale en lokale bestuurders voor het zoeken naar eigen oplossingen blijkt beperkt (Gilsing 2005, Jeugdzorgbrigade 2006).

De lagere overheden voelen zich klem zitten tussen verantwoordelijkheid en beperkte beleidsvrijheid. Eind 2006 doen de verantwoordelijke wethouders van de vier grote gemeenten een oproep aan het kabinet en de Tweede Kamer en vragen om meer bevoegdheden. ‘De hele keten van onderwijs, welzijn, zorg en arbeid moet naadloos in elkaar overlopen en dat kan alleen met één regisseur’ (G4 2006). De wethouders willen de betrokken instellingen op deze terreinen beter laten samenwerken en bijvoorbeeld scholen dwingen meer te doen aan schooluitval en voorschoolse educatie. ‘Er moet één eindverantwoordelijke zijn die de doorzettingsmacht heeft.’ Daarnaast willen de gemeenten af van al die aparte projectgelden van departementen. Zij willen dat het Rijk alle regelingen bundelt in één budget en de vrijheid om dat geld te besteden naar lokale inzichten: financiële ontschotting dus.

Een ander antwoord op verkokering is coördinatie of afstemming. Er is veel afstemmingsoverleg tussen de departementen onderling en ook van departementen met koepelorganisaties van gemeenten, provincies, zorgverleners, et cetera. Het project ‘Beter Beschermd’ is daar een succesvol product van. Van bovenaf is hier samenwerking op de werkvloer geïnitieerd die de kwaliteit

in de jeugdbescherming moet verbeteren (met name snellere toeleiding naar hulp). De interdepartementale overleggen monden vaak uit in projecten (pilots zijn ook erg populair) die dan met een zak geld in de provincies en gemeenten of bij uitvoerende organisaties worden neergelegd. Ambtenaren en uitvoerders zijn veel tijd en energie kwijt aan al deze projecten, die meestal samenwerking tussen instellingen als voorwaarde hebben (en niet zelden als doel) en daarmee leiden tot veel onderling verkeer.

De uitvoerders hebben het toch al druk met overleg. Het aantal overleggen op de werkvloer is flink toegenomen sinds uit evaluaties van incidenten (Roermond, Maasmeisje, de rellen in Amsterdam-West) bleek dat er geen gebrek is aan hulpverlening, maar aan afstemming. De Bureaus Jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin zijn mede bedoeld om makkelijker verbindingen te leggen. De Zorg Advies Teams op scholen zijn een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde verbinding, met daarin GGD, schoolmaatschappelijk werk, GGZ, Bureau Jeugdzorg, politie, leerplichtambtenaar en vertegenwoordigers van de school. Bij dergelijke verbindingen kan het gaan om beleidsafstemming en afspraken maken (al dan niet vastgelegd in convenanten), maar het kan ook gaan over concrete kinderen. Hier rijst overigens weer een nieuw probleem, namelijk wie van de betrokken hulpverleners neemt het initiatief en draagt de eindverantwoordelijkheid? Er lopen experimenten met het aanstellen van (gezins)coaches als aparte functie om het gat te vullen (KEI 2007). Ook het Elektronisch Kinddossier en de Verwijsindex moeten gaan bijdragen aan de ontkokering. Doel is informatie uitwisseling. Beide projecten zijn technisch, organisatorisch en financieel grote operaties.

Kortom, ontkokering vindt niet plaats door kokers op te heffen; wel wordt er veel tijd, energie, aandacht en geld geïnvesteerd in decentralisatie en coördinatie. Omdat die decentralisatie maar half gebeurt, zorgt ze voor een toename van het aantal bestuurders en ontstaat er strijd over bevoegdheden. Ook de coördinatie leidt tot extra drukte. De keten wordt misschien overzichtelijker, maar het speelveld wordt ook voller met de komst van Bureau Jeugdzorg en van het Centrum voor Jeugd en Gezin, met de al dan niet geïnstitutionaliseerde overleggen, met de casemanager, de gezinscoach, de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier. De manier waarop momenteel ontkokering plaatsvindt, leidt steeds tot iets extra's: meer bestuurders, meer organisatie, meer informatie.

Inmiddels klinkt een steeds luider roep om regie. De zoektocht naar samenhang mondt uit in een discussie over sturing. De deelnemers aan deze dis-

cussie zijn de departementen, provincies en gemeenten en een lange rij van instellingen, organisaties, koepels en belangenbehartigers. Wie stuurt wie aan, op basis van welke bevoegdheden? Wie heeft waarover de eindverantwoordelijkheid en wie wijst die toe? Wie krijgt de macht om door te pakken? Dit zijn de vragen die steeds gesteld worden. Het belangrijkste aandachtspunt is de afstemming op het uitvoeringsniveau, waar zorgverleners langs elkaar heen werken.

Een van de problemen is dat de betrokken instellingen en overheden niet (altijd) in een gezagsverhouding tot elkaar staan. De minister voor Jeugd en Gezin heeft nu laten weten dit vacuüm te willen vullen. In een brief aan de Tweede Kamer (2007c) schrijft hij dat hij de regie over de lokale zorg (inclusief de aansluiting met de provinciale zorg) in handen wil geven van gemeenten. Gemeenten krijgen de wettelijke plicht om sluitende afspraken te maken met alle betrokken partijen uit de keten (gezondheidszorg, onderwijs, politie, et cetera) over afstemming en coördinatie van zorg. Op hun beurt krijgen de betrokken instellingen de plicht om mee te werken aan de totstandkoming van die afspraken. 'Ook die partijen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen', zo schrijft de minister. Hij voegt daaraan toe dat het zal tijd kosten om een dergelijke wettelijke verankering tot stand te brengen.

Conclusies en kanttekeningen

De jeugdzorg is tamelijk jong en is ontstaan uit een veelheid van particuliere initiatieven. Pas recent is de jeugdzorg gaan professionaliseren en vervolgens ook gaan collectiviseren (zie ook: hoofdinspecteur jeugdzorg Joke de Vries, Trouw 14-6-2006). Terwijl de ambities van de jeugdzorg en de vraag ernaar flink toenemen, probeert de overheid grip te krijgen op de organisatie en prestatie van de uitdijende jeugdzorg. In de praktijk heeft de organisatie de hoogste prioriteit. Door de nadruk op 'verkokering' (gebrek aan samenhang) en vervolgens 'ontkokering' (aanbrengen van samenhang) ligt de aandacht van het overheidsbeleid op een voortdurende herinrichting van de zorg. Het gevolg is een steeds voller speelveld, druk bezet met overheden en instellingen. Steeds weer klinkt de roep om regie, zoals recent het voornemen om de gemeenten de regierol te geven over alle uitvoerende jeugdhulpinstellingen. De diagnose verkokering en het pleidooi voor ontkokering komen voort uit het idee dat meer samenhang betere (jeugd)zorg oplevert. Uit het voorgaande blijkt dat het jeugdbeleid groot en complex is, maar het is de vraag of de nadruk op samenhang niet ook averechtse effecten heeft. Ten eerste leidt

het tot naar binnen gekeerd, sterk op de organisatie gericht beleid. Daarnaast dreigt het gevaar dat de complexiteit wordt vergroot doordat steeds meer (aangrenzende) beleidsterreinen moeten gaan samenhangen met het jeugd-beleid. Uiteindelijk hangt immers alles met alles samen. Die eindeloosheid is met name een gevaar als de samenhang in beleid gezocht wordt. Bovendien wordt het belang van samenhang overschat: veel problemen kunnen pas worden aangepakt en (misschien) opgelost als ze tot een eenduidige kern teruggebracht worden.

Het nastreven van samenhang kan leiden tot opstopping, vertraging, groot-schaligheid en bureaucratie. Dat zien we bij de Bureaus Jeugdzorg en kan gebeuren met Centra voor Jeugd en Gezin. Dit betekent nog niet dat deze twee instituties ongewenst zijn, maar wel dat ontkokering en samenhang ook kosten met zich meebrengen. En die kosten wegen niet altijd op tegen de baten. De roep om regie (van bovenaf samenhang opleggen), moet ook in dit licht beoordeeld worden. In een *pilot* waaraan dertien gemeenten deelnamen, is geprobeerd inzicht te krijgen of en hoe gemeenten de regie over de jeugd-keten kunnen veroveren. In een evaluatie concludeert Bureau Berenschot dat regie veroveren weliswaar mogelijk is, maar wel omvangrijke inspanningen vereist ('bestuurlijk overleggen, relatiemanagement, intentieverklaringen, financiële toezeggingen, programmamanagement en procesmanagement'). De kosten hiervan zijn hoog. Berenschot stelt dat gemeenten de aandacht minder zouden moeten richten op de regiefunctie en meer op hoe de professionals hun taken uitvoeren, op de kwaliteit (Berenschot 2006).

Bovengenoemde nadelen spelen ook bij minder institutionele vormen van samenwerking, bijvoorbeeld die tussen uitvoerende hulpverleners (zoals de bureaucratie van convenanten en protocollen, de vertraging van het overleg, het achter elkaar verschuilen). Toch heeft het zoeken naar samenhang op het praktijkniveau, in de uitvoering, twee grote voordelen. De samenhang kan beperkt worden tot die situaties waarin samenwerking echt nodig is en beperkt blijven tot de omvang die werkelijk nodig is. In de praktijk is de gewenste samenhang niet eindeloos.

Achter de ontkokeringspleidooien en het zoeken naar samenhang en regie, lijkt nog iets anders schuil te gaan. Met het groeiende aanbod van de jeugd-zorg in de laatste decennia, zijn ook de verwachtingen ervan gegroeid. Bij zo veel zorg wordt het steeds minder geaccepteerd dat er toch nog kinderen last hebben of last geven. Met samenhang en regie wil men die weerbarstige, complexe werkelijkheid beheersen: geen kind mag meer door de mazen van

het zorgnet vallen. De aandacht voor preventie is daar een onderdeel van. Elk kind is een risico. Elk ongeluk had kunnen worden voorkomen. Kamerleden rechtvaardigen de introductie van de ingewikkelde, kostbare en om privacyredenen gevoelige Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier omdat daarmee nieuwe 'Maasmeisjes' kunnen worden voorkomen (Volkskrant 6-11-2007). Een dergelijk doel moet wel tot teleurstellingen leiden en lokt daarmee nog grotere ingrepen uit.

De jeugdzorg is 'overstuurd' geraakt, concludeert Van Montfoort (2007). Hij pleit ervoor uit te gaan van de 'deels onstuurbare uitvoeringspraktijk' en breekt een lans voor een 'nieuw realisme waarbij beroepsgroepen, instellingen en overheden gezamenlijk aan de samenleving duidelijk maken dat zij staan voor een maximaal resultaat, maar dat het onmogelijk en onwenselijk is om via jeugdzorg en andere sectoren de leefwereld volledig te beheersen en te controleren.'

De problematiek die met jeugdbeleid aangepakt wordt, is veelvormig en weerbarstig. Daarmee is het onvermijdelijk dat het jeugdbeleid groot en complex is. Ook verkokering is daarbij niet te voorkomen. Voor meer of andere samenhang is een nieuwe inrichting niet wenselijk, want die leidt altijd weer tot nieuwe verkokering. Het lijkt verstandiger om te zoeken naar ad-hoc-oplossingen in de uitvoering. Daar is het mogelijk praktisch te blijven. Waar verkokering een obstakel is, zou dit niet van bovenaf maar van onderop bestreden kunnen worden. In plaats van proberen hierover regie te voeren, zouden de energie en middelen die dit kost, geïnvesteerd kunnen worden in professionalisering van de uitvoerders. Zij weten dan waar, wanneer en in welke mate ontkokering en samenhang wenselijk is. Denken buiten de grenzen van de koker moet deel worden van hun professie. Daar waar er institutionele belemmeringen (wetten, regels, financiering) zijn voor dergelijke samenwerking, kunnen bestuurders in actie komen. Maar wie weet valt het in de praktijk reuze mee met die belemmeringen en zit de verkokering vooral ook in het hoofd.

Tot slot nog een paar observaties

- Door de nadruk op verkokering en daarmee op de inrichting en organisatie van het jeugdbeleid is de aandacht voor uitvoering en inhoud van zorg en hulp naar de achtergrond verdwenen. Dit gaat ten koste van aandacht voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de hulpverleners (opleiding) en van de hulp (BMC 2006, Van Montfoort 2007, Berenschot 2006). Over de effectiviteit van de jeugdhulp is heel weinig bekend en voor

zover er wel wat over bekend is (de gesloten jeugdinstellingen) is dat niet hoopgevend. De discussie over of hulp *evidence* dan wel *value based* moet zijn, is nog lang niet afgerond.

- Bij de zoektocht naar sturing blijft onduidelijk in welke richting gestuurd moet worden. Wat is de visie op jeugd? En welke doelen moeten met het jeugdbeleid worden nagestreefd? Beleidsingrepen lijken nu erg te worden bepaald door incidenten en zwalken heen weer tussen het wegwerken van wachtlijsten, het voorkomen van overlast door jeugdigen, dodelijke incidenten en de kosten- en vraagbeheersing. De nadruk ligt steeds meer op ellende voorkomen in plaats van mogelijkheden ontwikkelen. Baby's, kleuters, kinderen en jongeren worden allemaal gezien als potentiële risico's.
- Dat het Rijk moeite heeft om bij decentralisering echt de macht uit handen te geven (aan gemeenten, provincies of instellingen) kan mede worden veroorzaakt door publieke verantwoordingsmechanismen. Bij incidenten wordt de minister en niet de wethouder of gedeputeerde om uitleg gevraagd. Via de media wordt een lokaal incident (Savanna, Maasmeisje) al gauw een landelijke zaak. Een minister die weet dat hij ter verantwoording zal worden geroepen, geeft niet snel de touwtjes uit handen. Tweede Kamerleden werken dit in de hand. Wie de gedetailleerde Kamervragen leest (zie bijvoorbeeld de Kamervragen over de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg; programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007d) moet zich wel afvragen waar we in Nederland regionale en lokale politici voor nodig hebben. De invoering van de WMO is wat dat betreft een interessant experiment. Burgers moeten bij de WMO betrokken worden en ze moeten de gemeente verantwoordelijk gaan houden voor de doelen en resultaten.
- Bij het zoeken naar sturing ligt de nadruk op sturing door de overheid. Er zijn natuurlijk nog andere opties, zoals sturing door de markt of door burgers zelf. In ieder geval kunnen opties (zoals de resultaatafrekening) waarmee de rol van de nu alom aanwezige rijksoverheid teruggedrongen wordt, een prominenter plek krijgen (Van Montfoort 2007).

De jeugd van tegenwoordig

Van de Nederlandse bevolking is ongeveer een kwart, dat is 3,7 miljoen, jonger dan 18 jaar. Volgens internationaal vergelijkend onderzoek van Unicef (2007) is de Nederlandse jeugd het gelukkigst van alle 21 OESO-landen, zowel op basis van objectieve maatstaven (gezondheid, veiligheid, familieverhouding, et cetera) als naar eigen bevinding. Dit komt overeen met binnenlands onderzoek (SCP 2005). Ruim 92 procent van de 12- tot 24-jarigen noemt zich gelukkig tot zeer gelukkig. Bijna 90 procent van de 8- tot 12-jarigen vindt het leuk tot een beetje leuk op school en 95 procent kan goed opschieten met de ouders. Kinderen in die leeftijd geven hun eigen leven een 8,3; 12- tot 18-jarigen zitten daar iets onder met een 7,8. Over de interpretatie van deze en andere cijfers bestaat eigenlijk geen verschil van mening: het gaat goed met de Nederlandse jeugd.

De zorg richt zich op ongeveer 5 tot 10 procent van de kinderen met wie het minder goed gaat, dat zijn tweehonderd tot vierhonderdduizend kinderen. Een kleine greep uit de problemen (SCP 2005). In 2003 had ongeveer 5 procent van de 0- tot 12-jarigen ernstige psychosociale klachten. Ongeveer 10 procent wordt structureel gepest. Van de 0- tot 12-jarigen heeft 12 procent lichamelijke problemen (langdurige ziekte, aandoening, handicap); 1 procent wordt er ernstig door gehinderd. Rond de 5 procent van de ouders heeft matige tot zware problemen met de opvoeding, vaak ouders met een inkomen onder de armoedegrens. Bijna 3 procent van de 12- tot 24-jarigen werd in 2004 verdacht van een of meer strafbare feiten. De taalachterstand van Turken en Marokkanen aan het eind van de basisschool neemt af, maar is nog steeds groot. De achterstand van autochtone achterstandsl leerlingen groeit. In 2003 groeide 12,5 procent van de jongeren onder 18 jaar op in een gezin met een laag inkomen (bijstandsniveau); opgroeien in armoede is een goede voorspeller van problemen (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen e.a. 2005). Volgens schattingen worden jaarlijks 107.000 (Universiteit Leiden) tot 160.000 (Vrije Universiteit) kinderen mishandeld of verwaarloosd (Van IJendoorn e.a. 2007; Lamers-Winkelmann e.a. 2007). De belangrijkste risicofactor is volgens het Leidse onderzoek dat de opvoeder laagopgeleid is. 'Een effectief scholings- en werkgelegenheidsbeleid is misschien wel de belangrijkste maatregel om kindermishandeling terug te dringen', zegt onderzoeker Van IJendoorn (Universiteit Leiden 2007).

Tegenover al het geluk staat dus het een en ander aan verdriet. Daar worden we steeds gevoeliger voor, zo blijkt uit het groeiende aantal aanmeldingen bij de jeugdzorg. In totaal waren de Bureaus Jeugdzorg in 2007 135.000 keer betrokken bij

kinderen met ernstige gedrags- of opvoedproblemen; ten opzichte van 2004 een groei van 50 procent. Bij ongeveer zes op de tien gevallen gaat het om onvrijwillige hulp: kindermishandeling, voogdijtoewijzing en reclassering. In de overige gevallen kloppen de ouders of kinderen aan. In totaal maakten in 2006 bijna 80.000 kinderen gebruik van de geïndiceerde jeugdhulp (25 procent meer dan in 2004) en 88.000 van de jeugd-ggz (een groei sinds 2000 van 60 procent). Dubbeltellingen zijn hier mogelijk (cijfers NJI, MOgroep en TNO).

Bij deze aantallen moet worden bedacht dat hierachter niet per se de allerdiepste ellende schuil hoeft te gaan; het gaat deels om relatief overzichtelijke en tijdelijke problemen en de behandeling is veelal ambulante. Niettemin is de groei van de vraag naar zorg groot en dat blijft zo de komende jaren, zo verwacht de MOgroep Jeugdzorg, de brancheorganisatie van de provinciale jeugdzorg. De kosten van de provinciale jeugdzorg (inclusief jeugd-ggz en licht verstandelijk gehandicapten) zijn navenant gestegen van 1,2 miljard euro in 2000 tot bijna 2 miljard euro in 2005 (TNO 2007, werkgroep IBO 2005-2006).

Het kabinet heeft laten onderzoeken wat de oorzaken zijn van de groei van de vraag naar jeugdzorg. TNO (2007) geeft een aantal verklaringen: de behandelduur neemt toe, cliënten worden mondiger en weten beter de weg naar de zorg te vinden, de samenleving stelt hogere eisen (aan school, arbeidsmarkt), waardoor kinderen meer last ervaren van psychische of gedragsproblemen en de ongunstige gezins- en buurtomstandigheden (eenoudergezinnen, achterstandswijken) nemen toe. Er zijn geen aanwijzingen dat kinderen meer stoomissen hebben, afgezien misschien van autisme. Factoren als medicalisering en betere diagnostiek spelen een onduidelijke rol. Een grotere bekendheid van de hulp en de weg ernaartoe levert ook een bijdrage aan het groeiende beroep. Dat geldt ook voor de toegenomen aandacht voor kindermishandeling en de bereidheid om die te melden. De onderzoekers verwachten dat de vraag naar hulp de komende tijd zal blijven groeien, onder andere vanwege een inhaal van onderconsumptie (die is vooral bij allochtone groepen nog groot). En, zeggen ze, dat is op zich een goede zaak, want 'onderconsumptie is in beginsel ongewenst. De vraag of een gebruiker baat heeft bij de regeling is een andere vraag.'

III Grotestedenbeleid

Grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid. Een dergelijke territoriaal afgebakende aanpak is een poging om vraagstukken in hun praktische samenhang te beschouwen in plaats van vanuit functionele deelaspecten (onderwijs, werk, inkomen, et cetera). Dit is te vergelijken met beleid dat zich richt op een specifieke doelgroep zoals jeugd. Ontkoking is een van de doelstellingen van het grotestedenbeleid.

Hieronder geven we eerst een schets van de ontstaansgeschiedenis van dit beleidsterrein. Daarna gaan we in op de beoogde bestuurlijke vernieuwing.

Het begin: sociale problemen en bestuurlijke vernieuwing

Het kabinet-Kok I heeft het grotestedenbeleid geïntroduceerd. In 1994 wordt staatssecretaris Kohnstamm de eerste bewindsman op dit nieuwe beleidsterrein. Het aantredende kabinet reageert hiermee op een brandbrief van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) aan de kabinetsformateur. De zogenoemde G4 pleiten voor een deltaplan voor de steden waarmee ze de hardnekkige sociaaleconomische problemen in hun gemeente kunnen bestrijden. De steden kampen met een hoge werkloosheid, relatief veel laagopgeleiden, een eenzijdige en verouderde woningvoorraad, toenemende criminaliteit en een slecht leefklimaat (Verwest, Van der Wouden 2006). Deze problemen komen niet uit de lucht vallen. Ze zijn te wijten aan langlopende ontwikkelingen, die in de jaren zestig en zeventig zijn begonnen. Industrietakken verdwijnen, midden- en hoge inkomensgroepen trekken de stad uit (suburbanisatie), laagopgeleide immigranten strijken neer in de stad en de vooroorlogse en later ook naoorlogse woningen verouderen. In de jaren zeventig krijgen de steden voor het eerst beleidsmatige aandacht. Met 'stadsvernieuwing' wordt de verkrotting van oude stadswijken aangepakt door renovatie en nieuwbouw. De nadruk ligt op 'fysieke' ingrepen. Deze aanpak verandert in de jaren tachtig. Als de werkloosheid na de tweede oliecrisis alle records breekt en met name de steden treft, leidt dit in 1985 tot het 'probleemcumulatiegebiedenbeleid' (PCG). In een beperkt aantal wijken met de grootste problemen (dertig wijken in achttien gemeenten) wordt met sociaaleconomische maatregelen geprobeerd achterstanden terug te dringen, met name gericht op minderheden (Van Putten 2006). Het PCG-beleid gaat in 1989 op in de 'sociale vernieuwing'. Ook in deze aanpak staan de wijken centraal. Het sociale vernieuwingsbeleid, door Rotterdam ontwikkeld en overgenomen door minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales, richt zich niet alleen

op sociaaleconomische achterstanden maar ook op sociale cohesie en het betrekken van bewoners bij de buurtverbetering (Van Putten 2006). Het PCG-beleid en de sociale vernieuwing maken met hun integrale aanpak op wijkniveau, met gemeenten in een regierol, de weg vrij voor het grotestedenbeleid.

Tot eind jaren tachtig gaat de aandacht in het stedenbeleid vooral uit naar het wegwerken van achterstanden. Twee rapporten (commissie-Montijn in 1989 en WRR in 1990) brengen het positieve belang van de stad in beeld. Steden, en meer nog de grootstedelijke regio's, zijn de motor van de nationale economie. Steden bieden kansen. In hun brief grijpen de G4 dat aan, en luiden daarnaast de alarmklok. Ze wijzen erop dat de problemen van de vier grote steden door de omvang en opeenstapeling veel groter zijn dan die van de rest van het land. Zij vragen om exclusieve aandacht opdat, zo sprak burgemeester Peper dreigend in een toespraak, 'de stedelingen niet in opstand komen'. Zijn collega Van Thijn van Amsterdam waarschuwt dat 'de Europese beschaving op het spel staat' (Van Putten 2006). De G4 vragen om extra investeringen en meer bestuurlijke ruimte, zodat zij de potenties kunnen benutten en achterstanden kunnen opheffen.

Het kabinet-Kok I geeft drie redenen om met het grotestedenbeleid te komen: een welvaartsargument (stad als motor), rechtvaardigheid (achterstanden) en de inschatting dat de steden de benodigde investeringen niet zelf op kunnen brengen (programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie 2007a). Het doel dat het kabinet zichzelf stelt is 'komen tot complete en vitale steden die in fysiek, sociaal en economisch opzicht voldoen aan de eisen van hun bewoners, instellingen en bedrijven' (ministerie van Binnenlandse Zaken 2002). Het is een keuze voor een integrale aanpak. Het grotestedenbeleid koppelt hieraan een bestuurlijke doelstelling, die al in het regeerakkoord is vastgelegd: ontkokering, decentralisatie en het versterken van de regiefunctie van gemeenten voor meer samenhang in de aanpak (ministerie van BZK 2002).

Voor de eerste periode van 1995 tot 1998 is 1,5 miljard euro beschikbaar, te verdelen over vijf clusters: werk, veiligheid, zorg, leefomgeving en onderwijs. Gemeenten kunnen projecten indienen bij de desbetreffende vakministers. De staatssecretaris van Grotestedenbeleid (ondergebracht bij Binnenlandse Zaken) voert de coördinatie. De afspraken tussen het Rijk en de vier grote steden worden in 1995 vastgelegd in een convenant. Later dat jaar volgt ook een convenant met vijftien andere steden (G15), in de loop van de jaren uitgebreid tot G27.

Promotie voor het grotestedenbeleid

Het kabinet-Kok II besluit deze aanpak voort te zetten. Het grotestedenbeleid promoveert tot een programmaministerie voor Grotesteden- en Integratiebeleid, met Van Boxtel als bewindsman. Dit programmaministerie valt onder Binnenlandse Zaken. De werkloosheid in de steden is licht gedaald, maar voor de rest zijn de doelen nog lang niet bereikt (Verwest, Van der Wouden 2006). Vooral de eenzijdige bevolkingssamenstelling (lage opleiding, minderheden) en het eenzijdige woonaanbod (goedkope huurwoningen) baren zorgen. De uittocht van middengroepen uit de steden is aanleiding voor een extra impuls in de stedelijke vernieuwing.

De tweede convenantperiode loopt van 1999-2004 en heeft dezelfde bestuurlijke doelen: ontkokering, integraliteit en regie voor gemeenten. De vijf clusters worden teruggebracht naar drie pijlers: een fysieke, een economische en een sociale pijler. Bestaande en nieuwe regelingen van de sectorale departementen worden ondergebracht bij deze drie pijlers (Verwest, Van der Wouden 2006). Bijvoorbeeld: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing bestaat tot dan toe uit aparte uitkeringen van de ministeries van VROM, Economische Zaken en LNV, dit wordt nu als één regeling onderdeel van de fysieke pijler. Nieuw is dat gemeenten een toekomstvisie moeten maken en op basis daarvan een meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) opstellen. Daarin formuleert de gemeente haar doelen, hoe die bereikt kunnen worden en welke middelen daarbij nodig zijn. Deze aanpak moet de samenhang stimuleren en biedt ruimte voor lokale differentiatie. Het Rijk legt zich vervolgens vast op een financiering voor vijf jaar. De afspraken worden weer vastgelegd in convenanten. In totaal is er voor deze periode (1999-2004) ruim 10 miljard euro beschikbaar.

In de jaren 2001 en 2002 wordt het grotestedenbeleid binnenstebuiten gekeerd door ongeveer alle advies- en onderzoeksorganen van de regering. De inzet is de vraag of er een derde convenantsperiode moet komen. Alle onderzoekers zijn kritisch, maar merendeels ook positief (RMO, VROM-raad, Rob, Rfv, SER, CPB). Dit is niet zozeer vanwege inhoudelijke successen. Die zijn er ook, want het gaat een stuk beter met de steden: afnemende werkloosheid, toenemende objectieve en subjectieve veiligheid, vernieuwd en gevarieerder woningbestand; al is het de vraag in hoeverre dit toegerekend kan worden aan het beleid. Bovendien nemen tegelijkertijd de tegenstellingen tussen arm en rijk in sommige wijken toe, vooral in de G4. Meer inspanning is dus gewenst. De onderzoekers zijn positiever over de bestuurlijke vernieuwing: er is een begin te zien van de gewenste ontkokering, decentralisatie en integrale aanpak. Het werken op basis van een lokale visie en lokaal programma kan volgens de VROM-raad 'in den brede worden toegepast'. De RMO vergelijkt het grote-

stedenbeleid met een Greenpeacebootje dat irritant voor het grote 'schip van staat' langs vaart en laat zien dat het ook anders kan.

De adviesorganen komen ook met belangrijke verbeteringsvoorstellen. Deze worden voor een deel overgenomen in de derde convenantsperiode van 2004-2009, waartoe het kabinet-Balkenende II besluit. De Graaf is de derde bewindsman van D66 op het grotestedenbeleid. In de voorgaande periode bevatten de pijlers nog aparte regelingen (in de sociale pijler enige tientallen), nu komt er per pijler één pot, een zogenoemde brede doeluitkering (BDU). Gemeenten krijgen bestedingsvrijheid, binnen de kaders van de desbetreffende pijler. De verantwoording wordt versimpeld en vindt eenmalig plaats aan het einde van de periode. De gemeenten krijgen meer vrijheden in het meerjarenprogramma, maar de doelstellingen waarop wordt afgerekend zijn concreter (van *outcome* naar *output*). Tot 2009 is er 4 miljard euro beschikbaar.

Met het Actieplan Krachtwijken van het kabinet-Balkenende IV komt hier 400 miljoen euro per jaar bovenop. Aanleiding voor deze extra impuls zijn de hardnekkige problemen in een aantal specifieke wijken. Het geld gaat naar veertig wijken in achttien steden (vergelijk: het PCG-beleid in de jaren tachtig ging om dertig wijken in achttien steden). Het actieplan is een intensivering van het grotestedenbeleid, de werkwijze is gelijk. Het initiatief ligt bij de gemeenten en het Rijk faciliteert (programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie 2007b).

De vorm

Voor het allergrootste deel is geld van het grotestedenbeleid geen extra geld. Het gaat om het herschikken van bestaande middelen in een andere, betere vormgeving. De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid is vanaf het begin een doel op zich geweest. De gedachte is dat voor een succesvolle aanpak van de problemen bestuurlijke vernieuwing vereist is (RMO 2001).

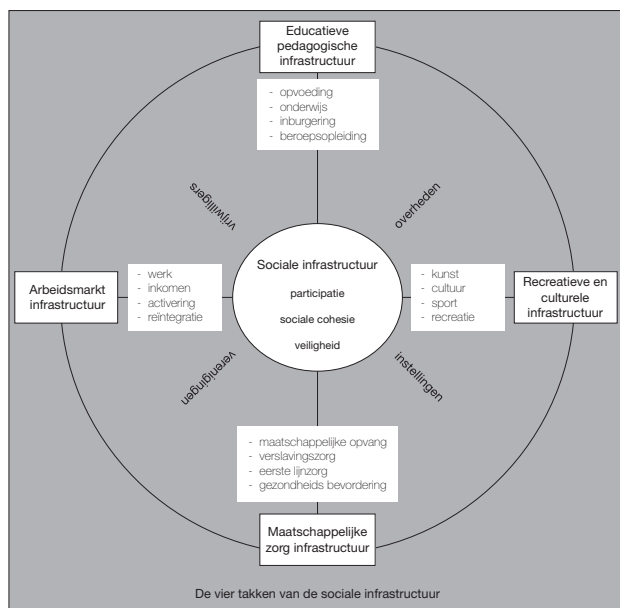
De uitgangspunten van die vernieuwing zijn: een integrale aanpak op lokaal niveau, waarbij gemeenten de regie voert en het Rijk kaders geeft, middelen beschikbaar stelt en obstakels wegneemt, met name door te ontkokeren (Regeerakkoord 1994, ministerie van BZK 2002, VROM-raad 2001). De ontkokering moet de weg vrijmaken voor regie en samenhang.

Over welke verkokering gaat het? Daarover is bijna niemand heel precies, ook de beleidsstukken zijn dat niet. De Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid 2007 heeft het over 'ontkokering van beleid en budgetten op rijksniveau' en voegt eraan toe: 'Verkokering tussen en zelfs binnen ministeries vormt een belemmering voor een integrale aanpak op lokaal niveau' (programmaministerie voor WWI 2007a). De notitie geeft als voorbeeld van verkokerd beleid de botsende definities die de drugshulpverlening en de psychiatrie hanteren. Voor de psychiatrie

is drugsgebruik een contra-indicatie, waardoor (overlastgevende) psychiatrische drugsgebruikers niet psychiatrisch behandeld kunnen worden. Als toelichting op de ontkokering van budgetten staat er: 'gemeenten (hebben) te maken met een veelheid van financiële regelingen, met ieder een eigen doestelling, looptijd en financiële verantwoording. In de praktijk leidt dit tot 'het zoeken van een project bij het budget' in plaats van effectieve inzet van middelen (...)'.
 Hieruit valt op te maken dat de verkokering vooral wordt gesignaleerd op rijksniveau en dat ze problematisch wordt geacht als ze de integrale aanpak belemmert. Maar wat is dan 'integraal'? Ook dat wordt niet precies omschreven. Hoe groter de samenhang is die gezocht wordt, en dus hoe meer regelingen en budgetten betrokken zijn, hoe groter de kans op fricties. Een integrale aanpak van 'de grote stad' komt op het terrein van bijna alle departementen en betreft dus heel veel beleid en heel veel regelingen. Het huidige grotestedenbeleid beperkt zich weliswaar tot drie pijlers (sociaal, fysiek en economie), maar deze pijlers zijn zo breed dat nog steeds bijna al het rijksbeleid bij de ontkokering betrokken zou kunnen worden. Met name de sociale pijler is omvangrijk en heeft vage grenzen.

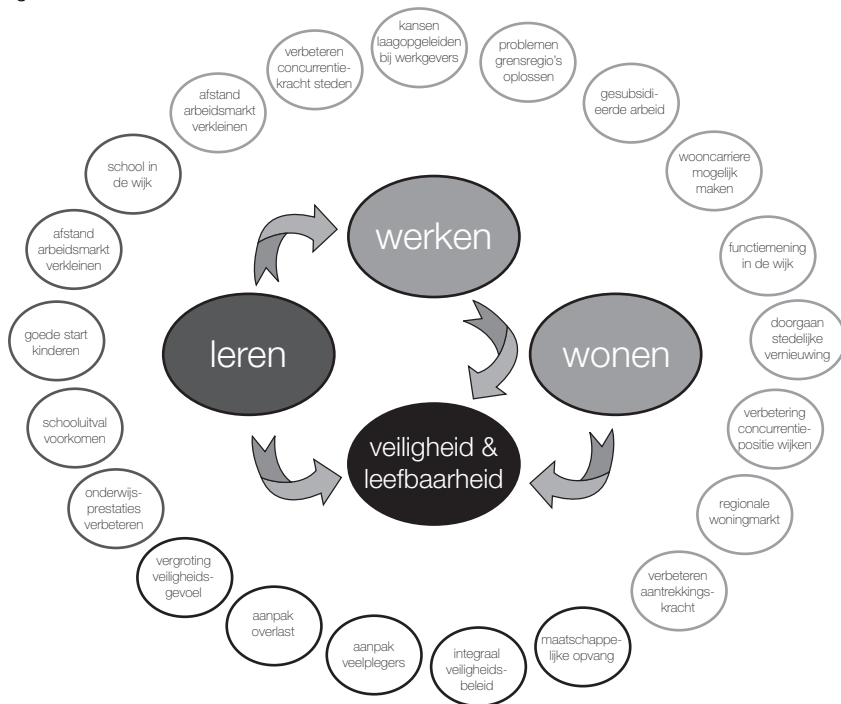
Deze vage grenzen zijn te zien in figuur 1, overgenomen uit het Beleidskader 2005-2009 (ministerie van BZK 2004).

Figuur 1



Ter toelichting staat daarbij: 'Een succesvolle aanpak van kansen en problemen vraagt om een geïntegreerde benadering. Om deze redenen is op deze plaats gekozen voor een brede definiëring van het sociale domein'. Figuur 2 geeft een indruk van de omvang van het beleidsnetwerk van het hele grote-stedenbeleid (ministerie van BZK 2006b) Het gaat hier om een toekomstschets, waarbij de drie pijlers zijn vervangen door vier velden. Deze indeling is inmiddels overgenomen in het 'veertigwijkenplan' van Vogelaar, maar dan uitgebreid met nog een vijfde veld: 'integratie'.

Figuur 2



In de praktijk van het grotestedenbeleid komen we de volgende departementen tegen: VROM (WWI), EZ, LNV, SZW, OCW, Justitie, BZK en VWS (programma-ministerie voor WWI 2007). Op het hoogtepunt vallen er 42 regelingen onder het grotestedenbeleid (waarvan 29 onder de sociale pijler). De ontkokering en het aanbrengen van samenhang hebben zich de afgelopen jaren hiertoe bepaald. Op welke manier is dat gebeurd?

Het Rijk en de gemeenten sluiten een convenant waarin gemeenten resultaten beloven en het Rijk middelen beschikbaar stelt – dat is het framework van het grotestedenbeleid vanaf 1994. De zoektocht is naar de precieze vormgeving. De eerste periode is achteraf te beschouwen als een pioniersfase (Tops 2006). Er is nog niets ontkokerd, de gemeenten hebben voor hun projectaanvragen te maken met de vakdepartementen, waardoor er geen samenhang is tussen die projecten.

De belangrijkste verandering in de tweede periode is dat gemeenten een toekomstvisie op hun stad moeten ontwikkelen en op basis daarvan hun projectaanvragen kunnen doen. Dit programmatische werken dwingt de gemeenten de samenhang in ogenschouw te nemen (Fleurke 2006). Bijkomend effect is dat (met name de middelgrote) gemeenten hun organisatie gaan aanpassen: zowel de diensten als de politiek (commissies, wethouders) richten zich op de wijken.

In de derde periode ontkokert het Rijk de budgetten en komt er voor elk van de drie pijlers één brede doeluitkering. Deze kunnen de gemeenten vrij besteden binnen de eisen van de pijlers. Hierdoor is er ruimte voor lokaal maatwerk, op hoofdlijnen gestuurd door een beleidskader van het Rijk. Na ruim tien jaar lijkt de vormgeving van het grotestedenbeleid op papier te voldoen aan zijn uitgangspunten (Fleurke 2007; eerder al VROM-raad 2001, RMO 2001). De VROM-raad schrijft: 'Het Grotestedenbeleid heeft een vernieuwd model van sturing opgeleverd waarin verkokering en projectdenken is aangepakt en waarin ontkokering, visievorming en programma's centraal staan.' Maar hoe werkt het nieuwe model in de praktijk?

De praktijk

De bundeling van enkele tientallen regelingen van verschillende departementen in drie brede doeluitkeringen is op zich een prestatie van formaat (Tops 2006). Dit betekent echter niet dat de band tussen de departementen en dat geld is doorgesneden. Het beleidskader van het Rijk voor de lopende derde periode is een waslijst van prioriteiten van de vakdepartementen. Hierop moeten de steden hun stadsvisie en programma afstemmen (Fleurke 2006). Aandacht voor onder andere daklozen, verslaafden, kinderopvang en vetzucht passeren allemaal de revue en worden zo van bovenaf opgelegd aan de gemeenten. Daaraan worden de prestatieafspraken en prestatie-indicatoren gekoppeld. Dit zijn er zo veel (52 stuks) en onderling zijn ze zo verbrokkeld dat samenhangend werken voor de gemeenten moeilijk is (Fleurke 2006, 2007). Zo doen op de achtergrond de departementen dus gewoon mee; de budgetten

zijn weliswaar ontkokerd, maar het beleid niet. De beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten is maar beperkt.

Bovendien zijn lang niet alle budgetten gebundeld: veel (al dan niet tijdelijke) departementale regelingen zijn blijven bestaan. In het beleidskader heet dit de 'overige inzet van het Rijk' en het omvat een opsomming over elf pagina's (ministerie van BZK 2004). Daarnaast hebben de vakdepartementen hun directe (subsidie)banden met lokale diensten en instellingen (scholen, zorg, politie, et cetera) met bijbehorende eigen regels, wetten en prioriteiten. Hierdoor opereren de gemeenten in een verkokerd uitvoeringsterrein (Fleurke 2006; Tops 2006). Zelfs de wijkaanpakken stapelen zich op: de 56-wijkeaanpak (VROM), de 50-wijkeaanpak (VWS), de 21-Antillianengemeenten (Justitie), extra geld voor 10 wijken (grotestedenbeleid), en dan nu de 40 wijken van het kabinet-Balkenende IV.

Het grotestedenbeleid heeft de betrokken gemeenten – veel meer dan het Rijk – gestimuleerd om naar de eigen organisatie te kijken. Zoals eerder gememo-reerd worden bestuur en diensten wijkgericht, waardoor meer samenhang ontstaat. De sectorale werkwijze blijft echter behouden. In de praktijk blijkt die werkwijze te overheersen en het integrale denken legt het daartegen af (Fleurke 2007). De adoptieteams komen bijvoorbeeld tot een verrassende ontdekking, als ze in 2006 en 2007 dertien wijken ingaan om bestuurlijke obstakels te helpen opruimen. De knelpunten die projectplannen frustreren, liggen niet zoals verwacht op landelijk, maar vooral op lokaal niveau (Engbersen e.a. 2007). Deels gaat dat om samenwerkingsproblemen tussen de vele betrokken (semi-)publieke en particuliere partijen, ieder met hun eigen belangen en werkwijze. Voor een ander deel gaat het om fricties van dergelijke 'wijkcoalities' met de gemeente (zie ook Denters, Klok 2007).

Daarnaast brengen evaluaties nog iets opmerkelijks aan het licht, namelijk de uniformiteit van de beleidsplannen van de gemeenten. Dat was zo voor GSB II (CPB 2000, Denters e.a. 1999) en is nu ook zo bij GSB III (Fleurke 2007). Het grotestedenbeleid schept ruimte voor lokaal maatwerk, maar daar wordt slechts beperkt van gebruikgemaakt: de gemeenten zien gelijksoortige problemen en komen met gelijksoortige oplossingen. Voor dit gedrag zijn verschillende verklaringen mogelijk, zoals risicomijding, gebrek aan lokale informatie en elkaar beïnvloedende beleidsnetwerken (zie Denters e.a. 1999). Maar wat de reden ook is: gemeenten voldoen hier niet aan het uitgangspunt van het nieuwe bestuursstelsel: ze leveren geen maatwerk.

Fleurke is ook kritisch over de stadsvisies. Die zijn 'steevast laaiend enthousi-

ast geschreven', maar ze gaan voorbij aan de complexiteit van de opgaven die de gemeenten zich stellen. 'De strategische keuze komt daardoor los te staan van de praktische werkelijkheid van de grotestedenproblematiek en van de intenties en doelen van de op uitvoering gerichte maatschappelijke organisaties en diensten' (Fleurke 2007).

In hun evaluatie van de adoptieteams komen Engbersen c.s. tot vergelijkbare kritische conclusies. Zij constateren dat sommige gemeenten, met name de middelgrote, niet in staat zijn lokale problemen adequaat te benoemen (Engbersen e.a. 2007). Gemeenten zijn naar binnen gekeerd; en dat geldt ook voor de instellingen die een rol spelen in het grotestedenbeleid, zoals het welzijnswerk. Er is sprake van *frontline abandonment*: uitvoerders zijn achter het bureau terechtgekomen. Partijen kijken met een 'Haagse bril' naar de problemen in de eigen lokale situatie en praten in Haags idioom (sociale cohesie, sociale herovering, waarden en normen). Dat geldt ook voor de vermeende verkokering. Als hiernaar wordt gevraagd, weten gemeenten lang niet altijd concrete gevallen van institutionele blokkades aan te wijzen. Dat is overigens niet overal het geval, voegen Engbersen c.s. daaraan toe.

Regie

Het grotestedenbeleid stelt de kwestie van regie heel centraal. Problemen die op zichzelf al heel groot zijn (zoals werkloosheid, schooluitval, integratie, eenzijdig woningbestand en onveiligheid) moeten nu in samenhang op wijkniveau worden aangepakt, omdat juist in die samenhang de oplossing wordt gezien. Deze ambitieuze integrale aanpak moet de gemeente regisseren. Gezien bovenstaande bevindingen is het echter de vraag of gemeenten die regierol wel kunnen vervullen. Hiervoor moeten ze een juiste diagnose kunnen stellen en een passende aanpak kunnen formuleren. De aangehaalde onderzoeken laten zien dat gemeenten hier moeite mee hebben. Voor zover het wel lukt, is de vrijheid die ze in de praktijk krijgen van het Rijk betrekkelijk.

Het is bovendien de vraag of regie überhaupt mogelijk is. De lokale partijen die betrokken zouden moeten worden bij de beoogde integrale aanpak, staan in meer of mindere mate op afstand van de gemeente. Zij zijn vaak op afstand gezet door de overheid zelf. Dit geldt in de eerste plaats voor de woningcorporaties, maar ook voor scholen, welzijn en zorg. Denters heeft het over de 'redeloze roep om regie' (interview). 'De roep om regie veronachtzaamt de bestuurlijke realiteit waarin afstemming plaats moet vinden. Regie veronderstelt een door iedere speler erkende regisseur en een draaiboek en dat bestaat allemaal niet.' Overigens is dat volgens Denters in de bestuurlijke verhoudingen in Ne-

derland geenszins nieuw. De socioloog Van Doorn spreekt daarom over de ‘verzorgingsmaatschappij’ in plaats van de ‘verzorgingsstaat’. Hiermee verwijst hij naar de samenwerking tussen de overheid en particuliere initiatieven bij de opzet van de verzorgingsarrangementen in de vorige eeuw. ‘Regie kan niet. Zeker niet als je dat opvat als een manier van sturing waarbij partners vrijwillig doen wat de gemeente wil. Als je samenhang wil, moet je die op een andere manier zoeken. Het ergste is om te doen alsof je de zaken inhoudelijk kunt regisseren. Dan ben je alsmäär bezig te proberen die regie te veroveren en dat leidt alleen maar tot tijdverlies en tot het verzieken van een goed samenwerkingsklimaat. Hierdoor wordt de gezamenlijke oplossing van problemen niet alleen nu maar ook in de toekomst ernstig belemmerd’ (interview).

Partners uit de fysieke pijler, de corporaties en vastgoedontwikkelaars onderschrijven deze mening. Een directeur van een woningcorporatie zegt daarover: ‘Macht en regie, dat zijn woorden die we maar eens een tijdje niet moeten gebruiken, herken gewoon elkaars rol en mogelijkheden. Goede bestuurders zoeken naar die punten van overeenstemming. Het gaat niet om positie, het gaat om wat in die wijk nodig is’ (Peeters 2007).

Het bestuurlijke stelsel van het grotestedenbeleid omschrijft niet wat onder ‘regie’ moet worden verstaan. Regievoeren kan ingevuld worden als ‘sturen’ maar ook als ‘afstemmen’, en daartussen zijn nog vele posities mogelijk. De VROM-raad (2001) pleit voor een regie die de ruimte geeft aan initiatieven van onderaf, en deze initiatieven als startpunt van beleid ziet. Die invulling is niet per se de praktijk. Veel gemeenten betrekken mondjesmaat lokale partners en (organisaties van) burgers als zij plannen opstellen. Voor zover het gebeurt, is het een ritueel (Engbersen e.a. 2007, Tops 2007). De tijdsdruk die Den Haag oplegt, speelt hier ook een rol (Fleurke 2007). De manier waarop de plannen voor het Actieplan Krachtigwijken tot stand zijn gekomen, is hiervoor typerend.

Engbersen c.s. wijzen erop dat de nadruk in het grotestedenbeleid op ontkeuring (i.c. het wegnemen van institutionele blokkades) een hiërarchische invulling van regie stimuleert. Het veelvuldig gebruik van het begrip ‘doorzettingsmacht’ is illustratief daarvoor (zie bijvoorbeeld ‘Agenda doorzettingsmacht’ van de G4 uit 2004 en de kabinetsreactie uit 2005). ‘Het grotestedenvraagstuk is echter meer dan een bestuurlijk vraagstuk’, zo stellen Engbersen c.s.. Centrale sturing of planning wijzen zij dan ook af. Toch pleiten ze ervoor dat overheden de regie meer naar zich toe trekken. Die regie moet dan vorm en inhoud krijgen op basis van zes ‘inzichten’, waaronder het belang van sociale leiders, lokale kennis en bewonersparticipatie (Engbersen e.a. 2007).

Schaal

Het grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid. Het kiest een territoriale afbakening voor een samenhangende aanpak. Maar wat is de juiste schaal voor de ambities van het grotestedenbeleid: wijk, stad, regio? De opvattingen daarover variëren door de tijd heen en hangen samen met beleidsprioriteiten. Het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing van de jaren tachtig zijn gericht op *sociale problemen* en kiezen voor de wijkaanpak. In de loop van de jaren negentig verschuift de focus enigszins naar *economische kansen* en daarmee naar steden en zelfs naar de regio (regionale afstemming is onderdeel van het grotestedenbeleid). Vanaf eind jaren negentig komen, met de opname van de stedelijke vernieuwing in het grotestedenbeleid, de wijken terug in beeld. Welvaart de wijken in brengen, is dan de gedachte.

De laatste jaren verschuift de aandacht weer naar de *sociale problemen* en inmiddels zijn we met het Actieplan Krachtwijken ook weer helemaal terug bij de wijkaanpak. De problemen zijn in de wijken gelokaliseerd en de oplossingen worden ook daar gezocht. Maar is dat laatste terecht? Wijkaanpak is goed voor veiligheid en leefbaarheid, maar minder voor schooluitval en integratie, omdat hier bovenwijkse voorzieningen een rol bij spelen. Het is nog minder van toepassing voor wonen en werken, want de woning- en arbeidsmarkt zijn regionaal (Van der Wouden 2007). Als de overheid de problemen in de wijken wil oplossen, vergt dat beleid op meer schaalniveaus. Dit heeft ook gevolgen voor de invulling van de regierol (Engbersen e.a. 2007).

Fundamenteleer nog is de vraag of gebiedsgericht beleid wel de juiste keuze is voor relevante samenhang. Zijn de sociale problemen vooral gekoppeld aan wijken of zijn ze veel meer te koppelen aan specifieke doelgroepen (Verwest en Van der Wouden 2006)? Een antwoord op die vraag vereist een kritische analyse van de problemen. De situatie van de (middel)grote steden is enorm verbeterd vergeleken met vijftien jaar geleden. De relatieve achterstand in werkgelegenheid, inkomen, leefbaarheid en veiligheid is voor een flink deel ingelopen (SCP 2006, Van der Wouden e.a. 2006, programmaministerie voor WWI 2007a). Of dat een gevolg is van het grotestedenbeleid is overigens moeilijk aantoonbaar (Marlet en Van Woerkens 2006). Wat rest is een aantal hardnekkige problemen die misschien meer gekoppeld zijn aan bepaalde groepen (allochtonen en laagopgeleiden) dan aan wijken, ook al doen die problemen zich als gevolg van segregatie vooral voor in een beperkt aantal wijken.

Als dat klopt, dan rijst de vraag of in plaats van een wijkaanpak een doelgroepenbeleid of een grotestedenbeleid waarin de sociale pijler is losgekoppeld van de fysieke en economische pijler, misschien niet meer voor de hand liggen (CPB 2006, SCP 2006, Verwest en Van der Wouden 2006; Van der Wouden 2007).

Conclusies en kanttekeningen

Het grotestedenbeleid heeft vanaf de start een dubbele doelstelling. Enerzijds is er de inhoudelijke ambitie om urgente sociale problemen op te lossen, anderzijds is er de wens om al werkende een nieuw sturingsmodel uit te vinden. Die dubbele ambitie werkt aanvankelijk goed, maar inmiddels lijkt het enthousiasme dat bij de grote steden werd losgemaakt door de uitgangspunten van decentralisatie, ontkokering en integrale aanpak, te zijn verdwenen. Dit beeld komt naar voren uit de interviews die zijn verricht voor dit onderzoek, en uit de recentste evaluaties (zie bijvoorbeeld Fleurke 2007, Van der Wouden e.a. 2006, SCP 2006).

De werkwijze heeft geleid tot een fixatie op sturing. Volgens een van de geïnterviewden begon het mis te gaan toen de steden een 'MOP' moesten gaan maken en het Rijk met een 'BDU' kwam. Citaat: 'Vanaf dat moment werd het beleid een bestuurlijke superstructuur. 'Integraal' werd een afwegingskader. Dan krijg je demonen: abstracte plannen ver van de praktijk. Dat leidt tot weinig geïnspireerde projecten, modieuze steekwoorden, financiële discussies en waslijsten van doelstellingen, criteria en indicatoren. Het grotestedenbeleid is door zijn eigen gewicht in het moeras weggezakt'.

We onderzoeken in dit stuk het hoe en waarom van ontkokering. Wat kunnen we daarover zeggen voor het grotestedenbeleid? In het grotestedenbeleid wordt de stad of wijk als een eenheid beschouwd. De over vele departementen verdeelde betrokkenheid bij de stads- of wijkproblemen wordt gezien als een obstakel voor een samenhangende aanpak. Deze verkoking wordt vooral gesignaleerd bij het Rijk en in de tweede plaats bij de gemeenten. Opvallend aan het grotestedenbeleid is dat het heel erg 'Haags' is, ondanks dat het is ontstaan op een smeebede van de steden. Voor Den Haag staan niet de grootstedelijke problemen centraal, maar krijgt vooral de bestuurlijke vormgeving de aandacht. De ontkokering bij het Rijk en de gemeenten komt niet voort uit werkelijke problemen, maar wordt ingegeven door een bedachte samenhang (de drie pijlers). Een uitzondering hierop is de zogenoemde Rotterdamwet uit 2006. Hiermee hebben op verzoek van Rotterdam de vier grote gemeenten op een aantal punten meer vrijheden gekregen.

De bestuurlijke nadruk op decentralisatie, ontkokering en integrale aanpak heeft ertoe geleid dat het grotestedenbeleid vooral gaat over inrichting, controle en regie. Het beleid gaat over hoe het Rijk de gemeenten tot de verlangde prestaties kan aanzetten en hoe de gemeenten de vele lokale actoren tot de beoogde integrale aanpak kunnen brengen. Het effect van het grotestedenbeleid is uiteindelijk een beleidsapparaat dat naar binnen gekeerd is.

Tot slot een paar observaties

De begrippen 'ontkokering' en 'integraal' zijn onbepaald en grenzeloos. Van beide is er nooit genoeg. Wie ontkokert, is dus nooit klaar, maar is ondertussen vooral druk bezig met de organisatie zelf. De achtereenvolgende staatssecretarissen en ministers hebben heel wat voor elkaar gekregen. Bij het Rijk zijn weliswaar niet echt kokers opgeheven, maar er zijn wel tientallen regelingen van verschillende departementen gebundeld. Tops (2006) noemt dat knap werk, zoals al eerder is aangehaald. Hij voegt daar echter nog aan toe: 'Maar wat heb je dan, als je een brede doeluitkering hebt? Wat gaat er dan in het concrete functioneren van grote steden echt beter?' Ontkokeren heeft dus vooral een symbolische betekenis, zegt Tops, waar dan wel veel energie en tijd in is gaan zitten.

Het signaal dat ervan uitging hebben de gemeenten opgepikt en op hun beurt hebben zij veel energie gestoken in een ontkokerde en integrale organisatie. Dit had een beperkt rendement, want het sectorale werken is oppermachtig gebleken. Bureaucratische reflexen (ambtenaren die hun territorium afschermen) en politieke mechanismen (profileringsdrift van ministers en wethouders) zorgen ervoor dat beleidsterreinen afgeschermd blijven. Dat maakt, zoals een betrokkene het uitdrukt, ontkokering tot een gevecht tegen windmolens. Inmiddels wijzen het Rijk en de gemeenten vooral op de verkokerde werkwijze van de ander. Het begrip 'verkokering' komt goed van pas als excuus voor achterblijvende prestaties. De ironie is dat het grotestedenbeleid inmiddels zelf een extra koker is geworden, met stafbureaus zowel bij het Rijk (een hoofdafdeling bij VROM) als bij gemeenten (met een verantwoordelijk wethouder), een groot kenniscentrum (NICIS), een eigen werkwijze (de bedrijvigheid rond doelen- en prestatie-indicatoren), een eigen cultuur en de bijbehorende overlevingsdrang.

De ontkokering bij het Rijk en de gemeenten wordt bedacht achter een bureau, dat wil zeggen vanuit een perceptie op de praktijk in plaats van vanuit die praktijk. Schema's zoals figuur 1 en 2 vormen het uitgangspunt, waarin alles met alles samenhangt en waar het wemelt van de institutionele overlappingsen en daarmee van mogelijke beleidsfricties. De vraag is echter of deze papieren verkokeringen in de praktijk ook voor problemen zorgen. De ontkokeringsinspanningen zijn tot nog toe heel erg aanbodgericht en door beleidsmakers bedacht. Burgers en professionals kampen wellicht met heel andere institutionele blokkades dan die waarin beleidsmakers hun energie steken.

Hetzelfde *mismatch*gevaar schuilt in 'integraal werken'. Als dit van bovenaf wordt bedacht en opgelegd, kan het een verlamme werking hebben. Een voorbeeld daarvan is het doelen-inspanningennetwerk (DIN), een product uit de adviesbureausereld. Het DIN is een netwerk van pijlen tussen 'inspanningen' en 'doelen', met percentages voor hoeveel de inspanningen bijdragen aan het bereiken van de verschillende doelen. Het DIN kan worden uitgebreid tot een DIM als de 'middelen' erbij worden gezet. Dit leidt tot enorme schema's die gemeenteambtenaren als behang aan de muur hebben hangen. Beleidsmakers zijn met dit soort abstracties het zicht op de werkelijkheid geheel kwijtgeraakt. Door veel meer dan nu gebeurt de praktijk, en de fricties die zich daar werkelijk voordoen, als uitgangspunt te nemen kunnen nu nog onbegrensde begrippen als 'ontkokering' en 'integraal werken' misschien enigszins begrensd worden.

In zijn advies uit 2001 schreef de RMO dat het grotestedenbeleid vooral een bestuurlijke betekenis heeft gehad en te weinig van invloed is geweest op de uitvoering. De beleidsmakers moeten hun aandacht minder op elkaar en meer op de samenleving richten. Die vaststelling heeft alleen maar aan actualiteit gewonnen. Het begrip 'samenleving' mag hierbij nader aangeduid worden met de gebruikers van de betrokken wijken (bewoners, bedrijven, instellingen et cetera).

Met de decentralisatie hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor problemen op terreinen waarover ze (nog) nauwelijks iets te zeggen hebben, zoals schooluitval en woningbouw. De prestatieafspraken in de convenanten heeft hen ondertussen wel gebonden aan de resultaten. Daarom wensen wethouders meer bevoegdheden en zoeken zij naar sturing. Dit draagt dan weer bij aan een overheid die met zichzelf bezig is. Het is bovendien verspilde energie, want scholen en woningcorporaties zullen zich nooit door de gemeente laten sturen.

De meeste van de hierboven genoemde problemen rond ontkokering, decentralisatie en regie worden versterkt door de ambitie van samenhang in het grotestedenbeleid. De gewenste samenhang is zo groot dat die (te) veel bestuurlijke aandacht opeist. Dit komt vooral omdat de samenhang gezocht wordt in het beleidsapparaat in plaats van in de uitvoering. Het zou wenselijk zijn de zaak om te keren en de uitvoering als startpunt te nemen. Daar waar samenhang gewenst is en verkokering dat in de weg staat, kan op beleidsniveau in actie worden gekomen – en niet eerder.

IV Uitleiding: ontkokering doe je niet van bovenaf maar van onderaf

In het politieke en publieke debat zijn de termen ‘verkokering’ en ‘ontkokering’ elke inhoud kwijtgeraakt en staan voor respectievelijk ‘boe’ en ‘hoera’. Dit is ten onrechte. Verkokering bij de overheid is onvermijdelijk en in een of andere vorm ook gewenst. Verkokering is een organisatorische reductie van de complexe werkelijkheid, die noodzakelijk is om beleid te maken. Kokers zijn een keuze voor een specifieke samenhang, bijvoorbeeld onderwijs of justitie. Door die reductie wordt de koker onmiddellijk óók belemmerend, omdat ze een andere samenhang in de weg staat, bijvoorbeeld die van jeugd of grotesteden. De term ontkokering suggereert dat beleid ook zonder kokers kan, en die suggestie moet wel tot teleurstellingen leiden. Met ontkokering worden geen kokers opgeheven maar alternatieve samenhangen aangebracht en daarmee kan men eindeloos doorgaan. Daarom leidt ontkokering tot een bestuur dat vooral met zichzelf bezig is. Deze conclusie valt te trekken uit de bovenstaande beschrijvingen van het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid.

Waar komt de afkeer van verkokering en het verlangen naar ontkokering vandaan? Voor een deel zit het in een afkeer van de overheid. Het gehamer op verkokering is een onderdeel van een breed heersend weg-met-de-overheidsentiment. De afkeer van verkokering is te vergelijken met de afkeer van bureaucratie. Ook bureaucratie wordt onacceptabel gevonden en gebruikt als synoniem voor een slecht presterende overheid, terwijl bureaucratie uiteindelijk onvermijdelijk en zelfs gewenst is.

Een andere verklaring is de zucht naar samenhang. Een belangrijk thema bij alle overheden is een vermeend gebrek aan samenhang in beleid. Verkokering staat in de weg en integraliteit is het beloftevolle antwoord (Tops 2001). Het probleem is echter dat ‘integraal’ en ‘samenhang’, net als ‘ontkokering’, onbepaalde en onbegrensde begrippen zijn en er dus nooit genoeg van is. De paradox is dat als er meer samenhang wordt nagestreefd, er meer last ondervonden wordt van verkokering. Net als ontkokering zorgt het zoeken naar samenhang voor een bestuur dat naar binnen gekeerd is.

De strijd tegen verkokering is ten slotte mede te verklaren uit het verlangen naar beheersing. In zowel het jeugdbeleid als het grotestedenbeleid worden bestuurders geconfronteerd met taaie en complexe problemen die ondanks de inzet van veel middelen en maatregelen maar niet willen wijken. De diagnose van verkokering drukt het ongemak en de frustratie uit over die weerbarstige praktijk (‘waarom gebeurt niet wat wij hebben bedacht’). Zoals een geïnter-

viewde het formuleert: 'als het dan toch misgaat, mag het niet aan het beleid liggen' (interviews). De ambitie van politici en bestuurders is ellende voorkomen; elk incident is een bewijs dat het beleid (nog) niet goed is. Met ontokerd en samenhangend beleid willen zij grip krijgen op de werkelijkheid.

Het verlangen naar beheersing zien we terug in de toenemende aandacht voor preventie. In de wijkaanpak krijgen inmiddels ook de nog-net-geen-probleemwijken extra middelen. Het jeugdbeleid gaat nog een stapje verder. Daarin is elke baby, kleuter, kind en jongere inmiddels een potentieel risico en dus onderwerp van aandacht. Dat leidt tot instrumenten als de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier: alles moet worden genoteerd en uitgewisseld met alle mogelijke instanties, opdat geen kind zal ontsnappen. De focus ontbreekt hierbij. Op deze manier dijt het beleid uit en wordt de kans op grensconflicten en langs elkaar heen werken alleen maar groter. De oplossing wordt daarmee deel van het probleem.

Hoe ingewikkeld ontkokering en integraal werken is, blijkt uit het naast elkaar bestaan van de besproken beleidsterreinen Jeugd (en Gezin) en het grotestedenbeleid. Beide zijn ingesteld met ontkokering als doel, maar omdat ze onderling een grote overlap hebben (jeugdoverlast in wijken, schooluitval, taalachterstand, et cetera) zorgen ze ten opzichte van elkaar onmiddellijk weer voor nieuwe verkokering. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn voor beide een belangrijk speerpunt, voor de een ten behoeve van een gezonde jeugd, voor de ander voor een gezonde wijk. Dit zijn verschillende invalshoeken die leiden tot verschillende belangenafwegingen en daarmee tot nieuwe afstemingsproblemen.

Iets vergelijkbaars geldt voor het Veiligheidshuis. Dit is een initiatief om op lokaal niveau alle instanties die bezig zijn met openbare orde en veiligheid onder één dak te brengen. De keuze voor de samenhang van veiligheid is een legitieme keuze, maar een andere dan de samenhang van jeugd, dus is ook dit weer een nieuwe koker.

De hamvraag uit de inleiding was: schuilt er achter de diagnose 'verkokering' een ander probleem, waarvoor ontkokering geen (goede) oplossing kan bieden? Het antwoord is: ja, ontkokering wordt mede ingegeven door een zucht naar samenhang en een verlangen naar beheersing. Ontkokering kan dat echter niet leveren.

Is de hele verkokeringsdiscussie dan onzin en zijn alle bestuurders en politici die zich inzetten voor ontkokering, naïevelingen die in diepe valkuilen trap-

pen? Het eerste is zeker niet het geval. Verkokering op zich is onvermijdelijk en gewenst, maar de bestaande verkokering is niet per se de enige en de beste. Bestuurders horen te werken aan een doelmatige overheid en het bestrijden van inefficiënte verkokering maakt daar deel van uit. De doelmatigheid van de overheid staat al jarenlang ter discussie en er is ook al jarenlang sprake van verbouw en onderhoud. De WRR heeft dit inzichtelijk gedocumenteerd en becommentarieerd in zijn rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004). De raad laat echter zien dat het werken aan een 'betere' overheid – volgens bijvoorbeeld de ideeën van het *new public management* – tot nu toe niet heel succesvol is. Integendeel, er is sprake van averechtse effecten. Dit geldt ook voor het gevecht tegen de verkokering, zo blijkt uit de twee bovenstaande casebeschrijvingen.

De analyses van het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid komen in grote lijn met elkaar overeen. Het beginpunt van de strijd tegen verkokering is in beide gevallen het ongenoegen over de *sectorale* samenhang. Die moet worden ingeruild voor een *categoriale* respectievelijk *territoriale* samenhang. Vervolgens wordt verwacht dat decentralisatie en coördinatie zorgen voor ontkokering, maar beide strategieën leiden tot een toename van bestuurlijke drukte en een fixatie op inrichting, sturing en regie. Dit komt overeen met de vaststelling van de WRR dat het sleutelen aan de overheid over de hele linie vooral heeft gezorgd voor een overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van aandacht voor de inhoud.

Het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid worden geplaagd door verkokering, zo is de wijdverbreide opvatting. Die verkokering laat echter zien dat er sprake is van veel invalshoeken en van veel belanghebbenden. Dit zorgt voor botsingen en conflicten, maar op zulke grote beleidsterreinen als jeugd en (probleem)wijken zijn tegenstellingen in belangen en vsies onvermijdelijk. Die spanningen kunnen nooit helemaal worden weggenomen en dat is waarschijnlijk ook niet wenselijk.

Veel klachten klinken er over versnippering en bestuurlijke drukte, waardoor het lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. Deze versnippering en bestuurlijke drukte zijn het gevolg van een verzorgingsstaat die is ontstaan uit een verdeeld maatschappelijk middenveld, en meer recent van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in de jaren tachtig en negentig. De overheid probeert nu onder de noemer van 'ontkokering' in het jeugdbeleid en in de wijkaanpak de regie te veroveren. Dit is waarschijnlijk een eufemisme voor de baas willen zijn, daar wijst althans de gebruikte spierballentaal ('doorzettingsmacht', 'einde aan de vrijblijvendheid') op. Het is

zeer de vraag of regie veroveren mogelijk is en of de overheid ertoe in staat is – op beide punten geven de casebeschrijvingen weinig hoop. Alle tijd, geld en energie die hierin worden gestoken, zijn dan verspilld.

Het is goed om te bedenken dat overheden en politici zelf ook uiteenlopende belangen hebben en de verkokeringsretoriek onderdeel is van het machtspeel. Politici die verkokering signaleren, bedoelen meestal: ‘geef me meer speelruimte’, oftewel meer bevoegdheden. Verkokering wordt over het algemeen bij de ander geconstateerd. Onderling hebben ministers en ook wethouders vaak een soort non-interventiepact: ze bemoeien zich niet met elkaars portefeuille. Ontkokering en streven naar integraliteit maken de weg vrij voor bemoeizucht. Ontkokering op lokaal niveau wordt vaak gedragen door de burgemeester en de secretaris, die geen kokers te verdedigen hebben. Kortom, ‘verkokering’ en ‘ontkokering’ worden ook gebruikt in het politieke spel om macht. Aan dit per definitie naar binnen gerichte spel doen overigens niet alleen politici mee, maar ook de bestuurders van (publieke) instellingen.

Terug naar de zin van de verkokeringsdiscussie. De vraag zou moeten zijn: wanneer is de verkokering functioneel en wanneer en waar werkt die belemmerend? Ofwel: waar zijn andere samenhangen nodig en hoe zien die eruit? Uit de casebeschrijvingen kunnen we concluderen dat ontkokeren van bovenaf zinloos is. Dat leidt tot tekentafelsamenhangen die er altijd weer anders uit kunnen zien, en het mondt uit in beleidsmakers die vooral met zichzelf bezig zijn. Welke samenhangen nodig zijn, wordt pas duidelijk in de praktijk. In de uitvoering ontdekken de professionals wat ze ‘alleen’ kunnen en wat niet en wie ze daarbij nodig hebben. Samenhang en samenwerking kunnen ze zelf opzoeken en aanbrengen. Als ze daarbij aanlopen tegen institutionele blokkades, kunnen ze beleidsmakers inschakelen (managers van instellingen, bestuurders, politici). Ontkokering moet van onderaf gebeuren. Dit is geen pleidooi voor (verdergaande) decentralisatie, want decentralisatie wordt van bovenaf geleid en gestuurd. Veel nuttiger lijkt een echte omkering: ontkokering gestuurd vanuit de uitvoering.

Hierbij past wel een kanttekening. Tegenwoordig wordt al te veel verwacht van de professional. Op vele terreinen, met name in de zorg en het onderwijs, worden beleidsmakers ervan beschuldigd dat ze de uitvoerders in de weg zitten (regelgeving, afrekencultuur). Van vele kanten klinken pleidooien om de macht over de uitvoering aan de professional (terug) te geven. Daarbij worden twee dingen over het hoofd gezien. In de eerste plaats hebben professionals ook eigen belangen, die niet hoeven te stroken met die van de afnemers van

hun diensten (patiënten, cliënten, scholieren, ouders, burgers), met die van financiers en met een algemeen belang. In de tweede plaats zijn niet alle uitvoerders ook *professionals* in de betekenis dat ze niet alleen hun vak verstaan, maar ook op de inhoud en de grenzen daarvan kunnen reflecteren. Het eerste vereist toezicht (dat kan vanuit de beroepsgroep zelf) en het tweede vereist opleiding.

Bronnen

Jeugdzorg

Geïnterviewden

Jos Baecke, Bureau BMC, Leusden

Sander Band, beleidscoördinator programmaministerie voor Jeugd en Gezin,
Den Haag

Martin Dirksen, directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel, Zwolle

Rob Gilsing, senior onderzoeker jeugdbeleid SCP, Den Haag

Thijs Malmberg, manager Ordina Public bv, Utrecht; oud-topambtenaar VWS

Adri van Montfoort, Bureau Van Montfoort, Woerden; lector Jeugdzorg, Hogeschool Leiden

Twee medewerkers van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam

Literatuur

Berenschot (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht.

BMC (2006). *Evaluatieonderzoek wet op de jeugdzorg*. Leusden.

Berkeljon, S. Rouvoet zwicht voor Kamer met kinddossier. *Volkskrant* (6-11-2007).

Eijck, S., van (2006a). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 1. Operatie-Jong*,
Den Haag.

Esping-Andersen, G. (2005). *Children in the Welfare State. A Social Investment Approach; paper Conference on Social Security and the Child*.

Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. SCP, Den Haag.

IJzendoorn, M.H., van, e.a. (2007). *De nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM 2005)*. Leiden: Attachment Research Program.

Zie ook <http://www.nieuws.leidenuniv.nl/index.php3?c=1541>

Jeugdzorgbrigade (2006). *Slotrapportage*.

Kruihof, B. (2005). *Kinderbescherming*. In: Hermans, J., C. van Nijnatten, F.

- Verheij en R. Meuling (red.). *Handboek jeugdzorg deel 1*.
- Lamers-Winkelmann, F., N.W. Slot, B. Bijl en A.C. Vijlbrief (2007). *Scholieren over mishandeling*. VU en PI Research.
- MOgroep Jeugdzorg, persbericht + bijlage, 8 november 2007. Utrecht.
- Montfoort, A.J., van (2007). Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg. In: Lieshout, P.A.H. van, M.S.S. van der Meij, J.C.I. de Pree. *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR. Den Haag.
- NJI. *Kerntabellen jeugdzorg 1998-2004*. <http://www.nji.nl/jeugdzorg/download/Kerntabellenjeugdzorg19982004.pdf>
- Peeters, P.H., (2007). Fonds voor krachtwijken is onzin. TSS, nr. 9.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007a). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma voor jeugd en gezin 2007-2011*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007b). *Interne notitie organisatie programmaministerie voor Jeugd en Gezin*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007c). *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Brief aan de Tweede Kamer, 6 november 2007. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007d). *Beantwoording Kamervragen evaluatie Wet op de jeugdzorg*. Kenmerk DJB/JZ-2770043. Den Haag, 9 juli 2007.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders*. Advies 24. Den Haag
- SCP (2005). *De jeugd in Nederland, enkele cijfers...* Factsheet t.b.v. Conferentie Operatie-Jong, Utrecht. Den Haag.
- Tilanus, C.P.G. en A.J. van Montfoort (2005). *Jeugdzorg*. In: Hermans, J., C. van Nijnatten, F. Verheij en R. Meuling (red.). *Handboek jeugdzorg deel 1*.
- TNO (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*.
- Salm, H. *Jeugdzorg: bevlogen maar niet professioneel*. Trouw (14-6-2006).
- Unicef (2007). *Child poverty in perspective. An overview of child well-being in rich countries*. <http://www.unicef.nl/unicef/show/id=53926/contentid=2868>
- Verwest, F. en R. van der Wouden (2006). *De stad in het Rijksbeleid*. In: N. van Himwegen en I. Esveldt (red.). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland 2006. Grote steden in demografisch perspectief*. NIDI. Den Haag.
- Werkgroep IBO financiering jeugdbeleid (2005-2006). *Het kind en de rekening*. Interdepartementaal beleidsonderzoek; nr. 2.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.
- WRR (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Den Haag.

Grotestedenbeleid

Geïnterviewden

Bas Denters, hoogleraar Grotestedenbeleid, Universiteit Twente

Leon van Halder, directeur-generaal Wonen, Wijken en Integratie, VROM, Den Haag

Pim Huurdeman, (oud-) GSB-coördinator, Haarlem

René Scherpenisse, directeur woningcorporatie Portaal, Baarn

Gerard Schouw, directeur Kenniscentrum stedenbeleid, NICIS, Den Haag

Paul van Soomeren, DSP-groep, Amsterdam

Pieter Tops, hoogleraar Politie Academie Apeldoorn en Universiteit Tilburg

Ries van der Wouden, Ruimtelijke Planbureau (RPB), Den Haag

Literatuur

CPB (2000). *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Den Haag.

CPB (2006). *Grote Stedenbeleid na 2009*. Den Haag

Denters, S.A.H. en P.J. Klok (2007). *More than just two goals. FC Twente and its partners in the revitalization of the Berflo Es area*. Paper voor conferentie Pisa (Italië), 6-8 september 2007. Enschede.

Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong (1999). Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustesbed? In: *Bestuurskunde*, nr. 3.

Engbersen, G., E. Snel en J. de Boom (2007). *De adoptie van wijken. Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de wijk'*. Rotterdam.

Fleurke, F. (2006). *De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid. Midterm review derde fase*. Amsterdam.

Fleurke, F. (2007). *Doorwerking grotestedenbeleid op gemeentelijk niveau. Mid-term review bestuurlijke vormgeving grotestedenbeleid*. Amsterdam.

G4 (2004). *Agenda doorzettingsmacht G4*. Den Haag.

G4 (2006). *Pleitnotitie Naar een stedelijke gebiedsgerichte aanpak. Stedelijke Vernieuwing 2010-2020*. Den Haag.

G4 (2006). *Jeugdmanifest: Doorbraakdossier jeugd en onderwijs*.

KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2006). *Tien jaar stedelijke vernieuwing. In vijftig teksten en projecten*.

Marlet, G. en C. van Woerkens (red.) (2006). *De effectiviteit van grotestedenbeleid*. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004). *Samenwerken aan de Krachtige stad*.

- Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III). Den Haag. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). *Kabinetsreactie Agenda doorzettingsmacht G4*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006b). *Steden van morgen, keuzes voor vandaag. Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2007a). *Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2007b). *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar Krachtwijk*. Den Haag.
- Putten, N. van (2006). *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag.
- RMO (2001). *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid*. Advies 19. Den Haag
- SCP (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*.
- SER (2007). *Advies Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase*. Den Haag.
- Tops, P. (2001). Ruimte voor de quarterback. In: *Vitale Stad*, nr. 7, september 2001.
- Tops, P. (2006). Terug naar het grotestedenbeleid. In: Nico van Putten, *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag.
- Tops, P. (2007). *Van adoptieteams naar samenwerkingsregimes*.
- VROM-raad (2001). *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over grotestedenbeleid*. Advies 030. Den Haag.
- Wouden, R., van der (2007). *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*. RPB. Den Haag.
- Wouden, R., van der, B. Hamers en F. Verwest (2006). *Toekomst grotestedenbeleid: een beschouwing*. RPB. Den Haag.

Noot

10. Jelle van der Meer is journalist en publicist.

Bijlage 3

Regelruimte

Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontoking

Door Thomas Schillemans¹¹

Inhoudsopgave

1. Ontkoking geproblematiseerd	109
1.1 Het klassieke probleem verkoking	109
1.2 Naar een vraagstelling	110
1.3 Empirische basis	112
2. Ver- en ontokoking door de jaren heen	113
2.1 Van Commissie-Van Veen naar Balkenende-IV	113
2.2 De verschijningsvormen van verkoking	116
2.3 De verschijningsvormen van ontokoking	119
2.4 Ont- en verkoking als historische verschijnselen	123
3. De logica's van verkoking	124
3.1 Tayloristische organisatieprincipes	125
3.2 Van Taylor naar de ministeriële verantwoordelijkheid	126
3.3 Praktische beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid	128
3.4 Meervoudige waarden	130
3.5 Vormen van meervoudigheid	132
3.6 Verkoking als politieke zaak	135
4. Contouren van een alternatieve benadering	138
4.1 Aangrijpingspunten	138
4.2 Redundantie	140
4.3 Regelruimte voor professionals	144
4.4 Slotakkoord	148
Literatuur	149

1. Ontkoking geïncubatie

1.1 Het klassieke probleem ontokoking

Verkokering is een inmiddels bijna klassiek bestuurskundig probleem. In de achtergrondstudie bij het rapport van de Commissie-Wiegel uit 1992 werd reeds geconstateerd dat het omstreeks 1980 al één van de grootste problemen is in de organisatie van de overheid. Sindsdien is er de nodige bestuurlijke energie gestoken in het bestrijden van verkokering, of op zijn minst in de gedachtevorming daarover. Desalniettemin komt het onderwerp ontokoking nog steeds frequent voor in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende-IV. De zogeheten *investeringsagenda*, waar tien grote projecten aan zijn gekoppeld, heeft onder meer als doel om 'ontkokering te bevorderen'. Beleid op het gebied van arbeidsparticipatie, onderwijs, gezin, mantelzorg, levensloop en jeugd dient daarom 'onderling te worden afgestemd'. Jeugdzorg, opvoedingsondersteuning en andere organisaties dienen 'elkaar te vinden' en 'de handen ineen te slaan' en het Rijk zou een 'meer geïntegreerde werkwijze van beleidsvorming moeten nastreven'.

Verkokering en ontokoking kennen dus een lange geschiedenis en zijn desondanks hoogst actueel. Tegen deze achtergrond stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zich in zijn werkprogramma de vraag naar de effectiviteit van ontokoking.

Met ontokoking wordt doorgaans bedoeld dat taken en organisatieonderdelen worden samengevoegd of op een andere wijze worden herverdeeld. Dit heeft dan als doel om een meer samenhangende of integrale benadering van een probleem mogelijk te maken. Het is begrijpelijk dat dit een terugkerend beleidsissue is, want er zijn legio voorbeelden in de publieke sector waar een keur aan partijen zich met specifieke aspecten van een probleem bezig houdt zonder het volledig te beheersen. Bij calamiteiten en problemen wordt de sectorale verdeling van aandacht vervolgens vaak als boosdoener gezien (= verkokering). Ontkokering is om die reden een logische oplossing voor een virulent probleem. Maar ontokoking is meer dan dat. Ontkokering is, net als bijvoorbeeld 'verantwoordelijkheid' of 'doelmatigheid', een typisch *hoerawoord* (zie voor deze aanduiding Bovens 2005: 26). Hoerawoorden geven een positieve gevoelswaarde mee aan zinnen. Ze zijn altijd positief en het antoniem – laten we dit een 'foeiwoord' noemen – is altijd negatief. Dit isoleert dergelijke begrippen als het ware tegen al te kritische inspectie. Want, wie kan er nu tegen verantwoordelijkheid, doelmatigheid of ontokoking zijn?

Het gebruik van een hoerawoord als ‘ontkokering’ en een ‘foeiwoord’ als verkokering maakt van de analyse van beleid een eenvoudige zaak. De woorden dragen de analyse en oplossing reeds in zich. Echter, het feit dat ver- en ont-kokering al decennia op de beleidsagenda staan suggereert dat de empirische werkelijkheid van een hogere complexiteit is dan deze eenvoudige begrippen. Dit roept de vraag op of het wel zo is, dat als verkokering problemen met zich mee brengt dat die dan door ontkokering worden opgelost? Vanuit dit perspectief stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn werkprogramma: *“De vraag naar de effectiviteit van ontkokering kan echter alleen worden beantwoord als duidelijk is welk probleem ontkokering zou moeten oplossen; of ontkokering het desbetreffende probleem kan oplossen; en of er geen alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden beschikbaar zijn.”* Ter ondersteuning van het RMO-advies richt deze analyse zich op het laatste deel van de algemene vraagstelling: *‘zijn er geen alternatieve, mogelijk meer succesvolle methoden beschikbaar’?*

1.2 Naar een vraagstelling

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat de gebruikelijke oplossingen voor verkokering vaak variaties op hetzelfde thema zijn. Verkokering ontstaat heel algemeen doordat complexe taken binnen de overheid en/of publieke organisaties in kleinere delen worden verdeeld en onderling moeten worden afgestemd. Taakdifferentiatie en coördinatie zijn de gebruikelijke invalshoeken. Derhalve is de gebruikelijke reactie op verkokeringsproblemen – feitelijk: falende coördinatie tussen gedifferentieerde delen – om de taken en bevoegdheden anders (en nu beter!) af te stemmen. Dit leidt tot oplossingen waaraan opvalt dat ze uit dezelfde school afkomstig zijn de problemen. Want tegenover taakdifferentiatie staat dan weliswaar taakcoördinatie, niettemin zoeken beide benaderingen naar coördinatieverbetering door afstemming en differentiatie. Dit leidt vanzelf tot nieuwe scheidslijnen en onderscheidingen tussen taken, organisatieonderdelen en publieke professionals en daarmee tot nieuwe schisma’s waarlangs verkokering kan worden gediagnosticeerd. Het resultaat daarvan is dat niet zelden dezelfde maatregelen tegengestelde doelen dienen. Of omgekeerd, dat tegengestelde maatregelen juist dezelfde doelen dienen. Soms is het dan zo dat de oplossing voor een probleem jaren later wordt gepercipieerd als de oorzaak van hetzelfde probleem. Verkokering en ontkokering lijken een pendant van Tayloristische organisatieprincipes voor de publieke sector. Het beleid wordt als ware het een lopende

band opgesplitst in afzonderlijke taken en onderdelen die in een logische sequentie volgtijdelijk worden geordend. De sociale werkelijkheid waarin het beleid vorm krijgt past zelden goed in deze virtuele lopende band. Juist dit gebrek aan 'fit' tussen de logica van het beleidstraject en de immanente logica van het gedrag van burgers of sociale ontwikkelingen kan ertoe leiden dat de vooraf bedachte taakdifferentiatie en -coördinatie in praktijk op ongedachte wijze uitpakken.

Het uitgangspunt voor dit onderzoek is dat verkokering een gegeven is in samenlevingen met een grote en complexe publieke sector. Sterker: het is een onvermijdelijk gevolg van complexe organisatiepatronen. Ook bij complexe ondernemingen in de private sector, bijvoorbeeld in de micro-electronica of bij ruimtesatellieten, zijn verkokeringstendensen onderkend, zij het in andere termen. Meer algemeen is het uitgangspunt dat er bij complexe organisatiepatronen vanzelfsprekend tendensen tot verkokering zijn. Hiermee is overigens niet gezegd dat verkokering niet tot ongewenste of zelfs dramatische uitkomsten kan leiden. Er zijn de laatste jaren fatale ongelukken gebeurd in gezinsituaties (zie Inspectie jeugdzorg Utrecht 2005) of bij rampen (zie Commissie Oosting). Hierbij was sprake van verkokerde hulp- of dienstverlening. Het geeft geen pas dergelijke ongelukken te relativiseren – en dat is hier zeker ook niet beoogd. Wat wel gebeurt, is dat de bijna automatische denkreflex van verkokering naar ontkokering wordt geproblematiseerd. Voorts is met het voorgaande ook niet gezegd dat de mate van verkokering een gegeven is noch dat er geen intelligentere en minder intelligente manieren bestaan om met verkokering om te gaan. In concrete gevallen kan ontkokering een goede strategie zijn. Dit stuk concentreert zich echter op alternatieve manieren van omgang met de in een grote publieke sector immanente verkokeringstendensen.

In dit stuk staat de vraag centraal welke *alternatieve benaderingen* er zijn om op intelligente wijze om te gaan met de nadelen van verkokering. Het gaat dan om benaderingen waarbij de verdeling van taken in het bestuurlijke landschap buiten schot blijft – dus het gaat niet om bestuurlijke ingrepen zoals de- of recentralisatie, het scheiden of samenballen (zie In 't Veld 1997) van taken en afstemmen en coördineren van handelingen. Doel van dit essay is allereerst om inzicht te bieden in de logica's waardoor verkokering ontstaat. Dit draagt bij aan een goed begrip van het verschijnsel. Dit gebeurt aan de hand van een historische reconstructie van het beleidsdiscours over ver- en ontkokering. Vervolgens wil het enkele alternatieve theoretische concepten naar voren brengen waarmee de immanente verkokeringstendensen kunnen

worden benaderd. Het onderzoek heeft daarmee een tweeledige vraagstelling:

- 1 Welke logica's zorgen ervoor dat verkokering ontstaat en als beleidsprobleem wordt ervaren?
- 2 Welke alternatieve benaderingen zijn er mogelijk waarmee de overheid en publieke organisaties op intelligente wijze kunnen omgaan met immanente verkokeringstendenzen?

In de beantwoording van de tweede deelvraag staan twee (theoretische) noties centraal. In de eerste plaats de notie dat de verschillen in kwaliteit en professionele habitus van publieke professionals cruciaal zijn in concrete situaties. Ongeacht de mate van verkokering en ongeacht de protocollen die daarvoor in de publieke sector zijn ontwikkeld, maakt het uit hoe een publieke professional zich in concrete gevallen opstelt. De vraag is, trekt hij / zij zich terug op de eigen taak-in-enge-zin of stemt hij / zij waar nodig af met andere betrokkenen? In het eerste geval komen de problemen van verkokering scherp aan het licht, in het tweede geval zal vaak toch een coherente en integrale dienstverlening mogelijk zijn, ondanks de verkokerde beleidsomstandigheden.

De tweede notie is dat redundantie een ondergewaardeerd organisatieconcept is dat afstemming en coördinatie van publieke taken op operationele niveaus faciliteert. Juist in situaties van redundantie – situaties waarin taken en organisatieonderdelen gedeeltelijk overlappen of waar er concurrentie tussen aanbieders is (zie later) – ontstaat *regelruimte* waarbinnen verantwoordelijke professionals samenhang-op-maat kunnen organiseren. Dit proces gaat overigens niet vanzelf. Belangrijk is dat zij in een context opereren waarin zij worden aangesproken op hun handelen.

1.3 Empirische basis

Dit essay is gebaseerd op een literatuurstudie naar drie typen bronnen. In de eerste plaats is studie gemaakt van de 'grote' rapporten over bestuurlijke reorganisatie op rijksniveau van de afgelopen decennia. Dit laat zien dat ver- en ontkokering voortdurend aandacht hebben gehad. Zowel in visies op de organisatie van de rijksdienst als in documenten die zijn opgesteld na tragische of dramatische gebeurtenissen, komt verkokering bijna altijd op één of andere manier in de probleemanalyse naar voren terwijl ontkokering bijna altijd

onderdeel is van de oplossingen. In de tweede plaats is studie gemaakt van de bestuurskundige analyses van de afgelopen periode over ver- en ontkokering. In de derde plaats is aanvullende theoretische literatuur bestudeerd, die bouwstenen biedt voor een alternatieve omgang met verkokeringstendenzen. Concreet gaat het dus om de volgende bronnen (zie verder de literatuurlijst).

- Analyse van de bestuurlijke paragrafen uit de opeenvolgende regeerakkoorden
- Analyse van de 'grote' regeringsnota's over de organisatie van de rijksdienst
- Rapporten over beleidsfiasco's en incidenten van de afgelopen 25 jaar volgens een aselechte steekproef (zoals parlementaire onderzoeken, inspectie- en rekenkamerrapporten, speciale onderzoekscommissies).

2 Ver- en ontkokering door de jaren heen

2.1 Van Commissie-Van Veen naar Balkenende-IV

Op 3 december 1969 stelde het kabinet de 'Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie' in. Deze Commissie-Van Veen kreeg, in de aanloop naar een nieuwe kabinetsformatie, als taak studie te maken van de mogelijke verbetering van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. De Commissie stelt in zijn eindrapport van 1971 dat de vervlechting van de staat met de maatschappij en de toenemende groei van het domein van de overheid tal van coördinatie- en handelingsproblemen opleveren voor de overheid.

De commissie constateerde een aantal problemen in de organisatie van de overheid en het functioneren van overheidsorganisaties. In de eerste plaats een *'inefficiënte spreiding'* van beleidsterreinen over ministeries waardoor onnodige coördinatie en communicatie ontstaat. In de tweede plaats een *toenemende vervlechting* van taken tussen de rijksoverheid met het lokale niveau enerzijds en Europa anderzijds. Dit leidt tot allerlei afbakeningsvragen die vervolgens weer coördinatievragen oproepen. In de derde plaats constateert de Commissie-Van Veen door het voorgaande een *overmatig beroep op ministers en hogere ambtenaren*, aan wie een onafzienbare stukkenstroom voorbij gaat waarvoor zij een administratieve of politieke verantwoordelijkheid hebben zonder dat zij een realistische gelegenheid hebben om al die informatie te verwerken. Dit is volgens de commissie een gevaar voor de gezondheid van betrokkenen

– een even terechte als sympathieke zorg die we niet zo vaak tegenkomen in stukken over de organisatie van de rijksdienst. Bovendien, en belangrijker voor dit moment, vormen deze zaken ook een belemmering voor de kwaliteit en effectiviteit van de beleidsvorming.

De onduidelijke verdeling van taken en ontbrekende of tekortschietende coördinatie leiden tot problemen die sindsdien steeds weer met verkokering worden geassocieerd. De belangrijkste zijn:

Problemen van verkokering

- Publieke actoren die langs elkaar heen werken;
- Publieke actoren die tegen elkaar in werken en tegengestelde interventies uitvoeren of conflicterende eisen stellen;
- Publieke actoren die zich 'blind' voor andere, betrokken publieke actoren richten op deelaspecten van problemen;
- Publieke actoren die niet met elkaar communiceren;
- Publieke actoren die tegenstrijdige doelen dienen;
- Maatschappelijke drama's die zich voordoen zonder interventie van verschillende betrokken publieke actoren – door communicatiegebreken was hen niet duidelijk geworden hoe alarmerend de informatie was waarin zij gezamenlijk actief waren.

Als remedies voor bovenstaande typen coördinatieproblemen beval de Commissie-Van Veen onder meer aan:

Ontkokerende oplossingen

- Verschuiving van taken tussen departementen zodat 'logische' beleids-eenheden ontstaan;
- Nieuwe of betere vormen van coördinatie;
- Ontlasting van de politieke top zodat die zich aan 'kwesties van fundamentele beleidsvorming kan wijden';
- Vermindering van aantallen ministeries;
- Aangeven van kernthema's waarvoor toekomstige prioriteiten moeten worden gesteld.

Kort samengevat gaat het steeds om scherpere prioritering, taakvermindering, een nieuwe taakallocatie en betere coördinatie. In een notendop is dit het repertoire van ontkokering, zoals dat in de jaren na 1969 in steeds nieuwe

gedaanten naar voren wordt gebracht. We gaan er in het vervolg wat uitgebreider op in.

In 2007 trad het nieuwste kabinet-Balkenende aan - zesendertig jaar na het uitbrengen van het rapport van de Commissie-Van Veen. In de tussentijd is er onder meer de Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (MITACO) geweest die in 1977 rapporteerde, de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst die in 1981 een serie rapporten afleverde en de Commissie-Wiegel die in 1993 rapporteerde over de departementale organisatie en voorstellen deed over hoe te komen tot kerndepartementen (de 'blokkendoos'). Een cynicus zou zeggen: ieder decennium behoeft kennelijk zijn eigen 'Commissie-organisatieverandering bij de overheid'.

In de analyse van het Kabinet Balkenende in het regeerakkoord en de nota vernieuwing rijksdienst (Ministerie BZK 2007) zijn zowel de analyses als de remedies van de Commissie Van Veen in ververste formuleringen duidelijk herkenbaar. Uiteraard, in bijna veertig jaar is er veel veranderd in beleidsterreinen, specifieke formuleringen, etc. Bovendien is de analyse deels verschoven van het niveau van de rijksoverheid als zodanig naar het niveau van de beleidsuitvoering in semi-publieke, vaak semi-professionele domeinen. Toch staan dezelfde thema's zowel in de probleemanalyse als bij de bepleite remedies centraal. Het belang van samenwerken, betere coördinatie en minder verkokerd werken komen geregeld terug. Er worden verschillende nieuwe en verbeterde vormen van coördinatie bepleit, zoals het in het regeerakkoord aangekondigde plan voor 10 beleidsintegrerende projecten onder leiding van steeds één minister, de versterking van de rijksbrede rol van de minister van justitie bij wetgevingstrajecten of de ontwikkeling van een uniforme subsidiesystematiek voor de gehele Rijksoverheid. Dit zijn steeds nieuwe vormen van coördinatie, waarbij voorheen gespreide taken worden geclusterd. Ook de ontlasting van de politieke en departementale top wordt evenals door de commissie Van Veen nagestreefd door het kabinet Balkenende. Nu bijvoorbeeld door het beperken van de overheidsrol in het algemeen, het uniformeren van de aansturing van de uitvoering en door ruimte te bepleiten voor professionals in, bijvoorbeeld, het onderwijs.

Ook het verminderen van aantallen ministeries is een terugkerend issue. Bijvoorbeeld heel concreet bij de start van het tweede kabinet-Balkenende. Het punt verdween toen pas van de agenda toen duidelijk werd welke implicaties dat zou hebben voor het aantal 'ministersposten-met-portefeuille' dat dan voor de kleinste coalitiepartner zou resteren. De keus van het vierde kabinet-

Balkenende om te werken met programmaministers is tot op zekere hoogte een organisatorisch minder vergaande uitwerking van hetzelfde idee. In plaats van dat het aantal ministers-met-portefeuilles wordt verminderd heeft nu een select gezelschap ministers-met-portefeuilles een bijzondere verantwoordelijkheid gekregen. Tot slot belichamen deze programmaministers ook kernthema's waar ze samenhangende, strategische sturing aan moeten geven.

Verkokering en coördinatieproblemen zijn geen nieuwe verschijnselen maar permanent geconstateerde problemen, zo heeft het voorgaande in het kort willen suggereren. Ook wie breder kijkt naar nota's en rapporten uit het laatste kwart van de vorige eeuw en het begin van deze eeuw kan niet anders dan getroffen worden door de voortdurende terugkeer van ongeveer dezelfde analyses.

2.2 De verschijningsvormen van verkokering

De analyse van 25 jaar rapporten over bestuurlijke organisatie (zie literatuurbijlage) leert dat in ongeveer 80% van de vooraf geselecteerde rapporten wordt gesproken over verkokering en ontkokering of evidente synoniemen. Dit geldt zowel in de analyse van wat er in het algemeen of in concrete situaties verkeerd gaat als in de aanbevelingen die in de rapporten worden geformuleerd. Daarbij gaat het steeds om het centraliseren of juist decentraliseren van bevoegdheden; het clusteren of juist uit elkaar trekken van taken, toepassen van nieuwe inzichten en technieken om veroorzakers van coördinatieproblemen mee te lijf te gaan.

In de analyse van algemene of specifieke problemen van overheidsorganisatie, keren met name de volgende 'constateringen' door de jaren heen steeds terug.

Constatering 1: "Het beleid is te verkokerd"

Dit is de meest algemene constatering die steeds wordt aangetroffen. Verschillende instanties en commissies wijzen hier in de loop der jaren op. Zo concludeert de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in het rapport *Elke laan die derwaarts gaat* (1980) reeds heel algemeen dat "belangrijke instrumenten als wetgeving, planning en financiering (...) slecht op elkaar afgestemd zijn" (p. 13). Ook in het hoofdrapport meende deze Commissie-Vonhoff dat verkokering een kernprobleem was bij de overheid. In veel andere rapporten is dezelfde algemene constatering te lezen (bijvoorbeeld WRR 1995: 54; 55;

Inspectie jeugdzorg Utrecht 2005:3; Algemene Rekenkamer 2003: 49; Ministerie van BZK 2006: 15; Onderzoeksraad voor veiligheid 2006: 169). Met name na dramatische gebeurtenissen is dit een terugkerend verwijt. Het is wellicht het meest sprekend verwoord door de parlementaire onderzoekscommissie naar de Bijlmer-vliegramp:

“Waar de eerste brandbestrijding en hulpverlening gecoördineerd hebben plaatsgevonden¹², is de vliegramp in latere instantie sterk verkokerd afgehandeld. Er was als het ware sprake van een rampenbestrijdingskoker, een luchtvaartkoker, een justitiekoker en een gezondheidskoker. Waar «luchtvaart» en «gezondheid» in de dagelijkse praktijk vrijwel nooit bij elkaar komen, gebeurt dat ook na deze ramp niet. Deze verkokering zet zich door in de Tweede Kamer waar betreffende woordvoerders ieder op hun eigen terrein controle uitoefenen op de regering. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de commissie-indeling grotendeels overeenkomt met de indeling van de departementen. Elke koker lijkt met de afhandeling van zijn eigen ramp bezig te zijn, zonder dat over de grenzen van het eigen taakveld heen wordt gekeken.” (p. 380)

Constatering 2: “De taken en/of bevoegdheden zijn versnipperd”

Een belangrijk aspect van verkokerd beleid is dat taken zijn ‘versnipperd’. Ook versnippering is een typerend ‘foeiwoord’. Het is een beschrijving van een stand van zaken met een duidelijk negatieve connotatie. Zou er gestaan hebben dat de taken verdeeld zijn, dan zou dat als een normale, ja zelfs positieve zaak zijn beschouwd. Echter, in de vele overheidsrapporten van de afgelopen jaren krijgt de negatieve connotatie van versnippering al gauw de boventoon (zie bijvoorbeeld Commissie onderzoek vuurwerkramp 2001:228; Commissie-De Grave 2005: 6; Commissie Van Eijck 2006: 16). Die versnippering vinden we terug op alle niveaus: versnippering tussen ministers, versnippering tussen ministeries, versnippering tussen bestuurslagen, versnippering tussen verschillende publieke uitvoeringsorganisaties, versnippering tussen publieke professionals.

Constatering 3: “Er is een gebrekkige coördinatie / afstemming”

In het verkokerde bestuurlijke landschap zien we kennelijk steeds problemen rond coördinatie en afstemming terug. De inrichting van de rijksoverheid verzekert niet dat ministers problemen gezamenlijk oplossen (Ministerie BZK 2006: 15). In de aanpak van allerlei kwesties (b)lijkt het onmogelijk de verschillende partijen en belangen op één lijn te krijgen, zoals in de rampenbestrij-

ding (Commissie Alders, p. 442), forensische psychiatrie (Commissie TBS), milieu in relatie tot de Bouwdienst (Commissie onderzoek vuurwerkrap 2001: 221), verkeer- en waterstaat (ibidem, p. 222) of de relatie tussen beleidskern en uitvoering-op-afstand (Commissie Wiegel 1992: 23). Deze coördinatieproblematiek kan ook worden begrepen als een probleem van ministeriële verantwoordelijkheid, zo maakte de Commissie-Scheltema (1993: 25) duidelijk:

“De omstandigheid dat de taakverdeling tussen ministeries vaak niet overeenkomt met de samenhang in de vraagstukken op de politieke agenda leidt in het perspectief van het parlement tot een probleem met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het parlement is niet duidelijk wie het verantwoordelijk kan houden voor al die aangelegenheden die de grenzen van de ministeries overschrijden... Het valt Kamerleden daardoor moeilijk om de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk als geheel bij een bepaalde minister te leggen en om er zo greep op te krijgen”.

Constatering 4: “Er is een gebrekkige samenwerking”

De vervolgonconstatering is dan dat er gebrekkige samenwerking is in het publieke domein. Dit was één van de belangrijkste aanleidingen voor de instelling van de Commissie-Van Veen in 1969 en deze constatering is sindsdien in zeer veel bewoordingen herhaald. Het is de omstreden logica van beleidskokers: wanneer partijen worden aangestuurd via verschillende beleidskokers – in concreto regels, financiering en politieke incentives – dan zullen zij zich ook exclusief op de eigen taak gaan richten. Samenwerking-over-kokers-heen komt dan niet van de grond. Met name na rampen is dit een terugkerende constatering (zie commissies vuurwerk- en Bijlmerramp). Ook na beleidsfasco's, zoals bij de parlementaire onderzoeken naar de RSV- en de Bouw subsidies in de jaren tachtig, was gebrekkige samenwerking tussen ministeries en andere betrokken partijen een belangrijke verklaring voor het geconstateerde fiasco. Hetzelfde constateerde de Commissie-Blok in het kader van het integratiebeleid. Dit wordt uitgevoerd door veel partijen en aangestuurd door verschillende ministers. Integratie is een terrein waar vanaf het einde van de jaren zeventig coördinerende ministers actief zijn, op steeds nieuwe ministeries. Deze coördinatie zou in zijn geheel, volgens de Commissie-Blok, “wisselend en niet overtuigend” zijn (p. 521).

Constatering 5: “Er is geen communicatie”

Tot slot is de terugkerende constatering dat er tussen de partijen onvoldoende communicatie is, als gevolg van de versnippering van taken en verantwoor-

delijkheden. Dit laatste punt is de meest concrete en maatschappelijk schadelijke verschijningsvorm van verkokering. De niet-communicatie tussen minister(ie)s en/of organisaties en/of professionals is dan mede oorzaak van dramatische gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld de 'Culemborg-explosie' (Commissie onderzoek vuurwerkcramp 2001: 229). Ook in de analyse van een aantal van de geruchtmakende familiedrama's van de afgelopen jaren zien we dat dezelfde analyse wordt gemaakt, nu op lagere niveaus dan ministeries:

"De informatie-overdracht tussen Raad, AMK en Activum laat gebreken zien, waardoor de kennis van de jeugdzorginstanties over het beeld van het gezin en de ernst van de problematiek verbrokkeld is. Dit is er mede de oorzaak van geweest dat gedurende ongeveer anderhalf jaar (ook voor het gezin) onduidelijkheid bestaat over welke instantie waarvoor verantwoordelijk is en wie er wat waarom doet of niet doet (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming 2002:14)

2.3 De verschijningsvormen van ontkokering

Verkokering is, zo heeft het voorgaande duidelijk willen maken, een steeds opnieuw terugkerende analyse. Als verkokering grofweg neerkomt op een kennelijk onjuiste verdeling van en coördinatie tussen taken, dan ligt ontkokering als oplossing voor de hand. Door de jaren heen kunnen de ontkokerende oplossingen in zeven algemene remedies worden samengevat.

Remedie 1: taken concentreren

Indien een verdeling van taken tot gebrekkige coördinatie, communicatie en samenwerking leidt, dan is concentratie van taken een voor de hand liggende remedie. Voor de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (2001) is dit bijvoorbeeld een belangrijk positief vergezicht. De Commissie beveelt in het algemeen een concentratie van bevoegdheden aan, door opschoning van regelgeving en normeringen (p. 228). In het geval van deze commissie betreft het concentratie van taken over ministeries heen, zoals ook is beoogd door het kabinet Balkenende-IV met zijn programmaministers. Anderen wijzen op concentratie van taken binnen het huis van Thorbecke, door één bestuurslaag eenduidig verantwoordelijk te maken voor het 'oplossen van het maatschappelijke probleem' (zie Commissie-De Grave 2005: 4). Weer anderen voorzien dezelfde remedie in de relatie tussen de overheid en verschillende publieke en semi-publieke taken. Zo beveelt de Operatie Jong aan om de versnippering

tegen te gaan door taken te bundelen en er minder organisaties en “zo min mogelijk” bestuurslagen bij te betrekken.

Remedie 2: taken spreiden

In de meeste beleidsdomeinen zijn veel ministeries en andere partijen actief waardoor ‘verkokering’ een voor de hand liggende analyse is. Opvallend is echter, dat na incidenten of beleidsfiasco’s in gecentraliseerde beleidsdomeinen de bepleite ontkokeringsremedie juist het spreiden van taken is. Dit is bijvoorbeeld een les die in de jaren tachtig getrokken werd na de RSV- enquête en de eerste bouwfraude enquête: het is belangrijk voor de kwaliteit van de uitvoering om verantwoordelijkheden duidelijker te spreiden. Hetzelfde is ook zichtbaar op het punt van de inning, keuring, uitvoering en het toezicht in de sociale zekerheid. Sinds de enquête Buurmeijer (1993) over de sociale zekerheid geldt daar het adagium van spreiding van taken (bij scherp politiek toezicht). Ook de Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (2004: 38) beveelt spreiding van taken aan:

“Herijk de verhoudingen tussen parlement, regering en ambtenarij, zodanig dat niet te veel rollen, taken, kennis en informatie bij één ministerie geconcentreerd zijn en dat ambtelijke kennis en informatie eerder en uitgebreider voor andere, waaronder de Tweede Kamer, toegankelijk is. ...Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft niet gefunctioneerd als een «departement van algemeen bestuur», gericht op het bevorderen van een deskundige en evenwichtige belangenafweging in de politieke besluitvorming en controle over grote projecten, maar als een partijdig ambtelijk bolwerk. Daarin ging dienstbetoon aan de vastberaden «eigen» vakminister hand in hand met het nastreven van de eigen beleidsvoorkeur en zeggenschap.”

Remedie 3: taken verplaatsen

Als alternatief voor het ‘samenballen of scheiden’ (In ‘t Veld 1997) van taken kunnen taken ook worden verplaatst teneinde de samenhang te verbeteren. Dergelijke verplaatsingen vinden niet zelden meermalig plaats. Zo verschoof de coördinatie van het integratiebeleid recent van het ministerie van BZK naar Justitie en weer naar VROM. De jeugdhulpverlening ging in 1986 weg bij het ministerie van Justitie om er ruim een decennium later weer gedeeltelijk terecht te komen. In de periode rond 1990 zijn allerlei uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd, onder meer met als argument dat de scheiding van beleid en uitvoering (en wat later toezicht) tot een betere coördinatie zou leiden. De

laatste jaren is een omgekeerde tendens zichtbaar, waarin terugkeer van de uitvoering naar het Rijk wordt bepleit (Commissie Kohnstamm 2004) en voor een deel al in praktijk wordt gebracht (Commissie Gerritse 2007). Ook het stelsel van adviesraden wordt periodiek verplaatst met het oog op de coherentie van het stelsel als geheel. De ordening richt zich dan eerst langs de lijn van 'deelterreinen' (zie rapport 'Elke laan die derwaarts gaat'), vervolgens min of meer langs de lijn per ministerie (na de zgn. 'Woestijnwet' uit 1997). Meer recent is een beperktere en meer thematische clustering langs beleidsthema's voorgesteld (Ministerie BZK 2006). Tot slot is het vaak zo dat de richting waarin verplaatst wordt, op zijn minst retorisch, benedenwaarts is. Taken worden vaak (gedeeltelijk) aan gemeenten overgedragen, hoewel er vaak toch een residuale verantwoordelijkheid blijft op landelijk niveau en er daar ook doelstellingen worden geformuleerd.

Remedie 4: taken afstoten

Een radicalere variant van het vorige punt is het afstoten van taken. Dit is de afgelopen decennia vaak in verschillende bewoordingen bepleit. Het is echter in beperkte mate daadwerkelijk doorgevoerd. Er zijn niet zo heel veel voorbeelden van volledige taak-afstoting. Meestal bleef een gedeeltelijke politieke of ministeriële verantwoordelijkheid in tact. Al was het maar omdat veel geprivatiseerde organisaties na ontkoppeling van de rijksoverheid in een situatie met zeer beperkte 'tucht van de markt' terecht kwamen (zie bijv. Vuijsje 2005).

Remedie 5: politieke regie versterken

Als alternatief voor een verandering in verdeling van taken is vaak ook voorgesteld om binnen bestaande verhoudingen de kracht en de instrumenten voor (politieke) regie te versterken. Regelmatig wordt dan krachtiger politieke regie bepleit ter vervanging van de voorheen kennelijk gangbare ambtelijke coördinatie. Bijvoorbeeld door de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid:

"Gezien het grote belang van integratie en het matige succes van de departementale coördinatie tot op heden, adviseert de Commissie het kabinet een onderraad integratiebeleid in te stellen en de Tweede Kamer een commissie voor het integratiebeleid in het leven te roepen. Hierbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat vooruitgang op de kernterreinen werken, wonen, onderwijs, emancipatie en kwaliteit van de woonomgeving cruciaal is voor de integratie."
(Commissie Blok 2004: 521)

Sterkere politieke regie kan verschillende gedaanten aannemen, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Het kan bijvoorbeeld gaan om coördinerende ministers (parlementaire enquête vliegkamp Bijlmermeer), programmaministers, themacommissie in de Tweede Kamer, de vorming van een kernkabinet of versterking van de rol van de minister-president (beiden Commissie Scheltema 1993), interdepartementale commissies (Regeerakkoord 1986) of ook wel een krachtiger rol voor de Raad voor de Kinderbescherming (Commissie Van Eijck 2005: 10).

Remedie 6: toezicht versterken

In plaats van in scherpere regie wordt de oplossing voor verkokeringsproblemen ook wel gezocht in scherper toezicht. In algemene zin menen de verschillende kabinetten van de afgelopen decennia steeds vaker dat er teveel toezicht en daarbij horende bureaucratie is. Echter, bij politieke prioriteiten op beleids terreinen van versnippering en gebrekkige samenhang bepleiten verschillende kabinetten steeds een intensivering van het toezicht. Zo meende het laatste paarse kabinet dat scherper toezicht nodig was op spijbelen, intensiveerde het tweede kabinet Balkenende het toezicht op voedselveiligheid en financiële markten en staat het vierde kabinet Balkenende meer toezicht op jeugd, jongeren en de jeugdzorg voor (zie verder Schillemans en Oude Vrielink 2007).

Remedie 7: integraal denken of kijken

De laatste remedie voor verkokering die vaak wordt bepleit is van meer sociaal-psychologische of cognitieve aard: beleidsmakers en uitvoerders moeten vooral integraal leren denken of kijken. Het is een remedie waarin de verkokeringsbarrières als het ware mentaal worden geslecht. Het belang van een integrale aanpak wordt de laatste decennia haast permanent bepleit. Het heeft wel eens een specifieke vertaling gekregen in bijvoorbeeld emancipatie-effect rapportages of milieu-effect rapportages die de effecten van maatregelen vanuit een specifieke invalshoek tegen het licht houden. Grote en langjarige projecten als het grotestedenbeleid of het integrale veiligheidsprogramma hebben ook een integrale ambitie. Ook na ernstige incidenten, zoals de brand in het cellencomplex op schiphol, is 'integraal' de gewenste remedie (Onderzoeksraad voor veiligheid 2006: 169).

Vaak heeft deze remedie een sterk sociaal-psychologische of organisatieculturele invalshoek. Zo geeft een gezelschap ambtenaren in een advies over verkokering aan het SG-beraad aan dat ferme structuuringrepen in de overheid vooral nodig zijn om een verkokerde cultuur en verkeerde beeldvorming

te doorbreken (Alders et al 2007: 15). Ook de RMO heeft in verschillende rapporten aangegeven dat een samenhangende blik op het beleid vanuit een specifiek perspectief nodig is, en onderstreept daarin ook het culturele aspect. Bijvoorbeeld in het rapport over community care, waarin 'includerend denken' wordt bepleit:

*"... zolang het streven naar community care op de ene plaats wordt tegenge-
werkt door beleidsimpulsen op een andere plaats, krijgt dit geen vaste voet aan
de grond. Er is daarom een vorm van includerend denken nodig die recht doet
aan de uitgangspunten van community care. Dit zou betekenen dat beleidsma-
kers zich altijd de vraag stellen welke effecten hun beslissingen hebben voor alle
mensen." (RMO 2002a: 38)*

2.4 Ont- en verkokering als historische verschijnselen

Ont- en verkokering zijn al met al, in verschillende vormen, steeds terugke-
rende thema's in analyses van het openbaar bestuur en van beleidsfiasco's.
Tegelijk moet duidelijk zijn dat hoofdgebeurtenissen in politieke omgevingen
steeds inkleuring geven aan de specifieke verschijningsvormen van ontkoke-
ring. Het zijn historische verschijnselen: ze worden in een specifiek tijdsge-
wricht op een specifieke manier waargenomen. Zo zijn in het regeerakkoord
van 1989 de echo's terug te vinden van de tachtiger jaren parlementaire en-
quêtes naar uitvoeringsproblemen (bouw, paspoorten, RSV) terwijl in die van
2006 niet toevallig juist in (jeugd-)zorgdomeinen naar een betere coördinatie
wordt gezocht. Onder de ogenschijnlijke stabiliteit van de kwesties en analy-
ses rond verkokering is er dus wel degelijk een tijdsgebonden focus. Daarbij
zijn sommige uitwerkingen van ontkokering in een bepaalde periode populair
en anderen in andere periodes.

In een notendop zijn er vanaf de jaren negentig drie tijdsgewrichten te onder-
scheid, in het denken over bestuurlijke organisatie en publieke dienstver-
lening. In de jaren negentig staan de beschouwingen sterk in het kader van
het balanceren van marktwerking en verzelfstandiging met publieke controle
en coördinatie. Het WRR-rapport over het 'borgen van publieke belangen' is
in die periode van groot belang. Het beschrijft de noodzaak van adequate
borging van publieke belangen in het licht van negentiger jaren renovatiepro-
cessen zoals privatisering, verzelfstandiging, marktwerking en de opkomst
van hybride organisatievormen tussen publiek en privaat. Dit zijn allemaal

voorbeelden van de remedies 3 (taken verplaatsen) en 4 (taken afstoten). De WRR constateert dat er in die veranderingsoperaties te weinig oog is geweest voor de verschillende mechanismen waarmee publieke belangen kunnen worden geborgd. Dit heeft als risico een verlies van bestuurlijke energie, doordat een “weinig beredeneerd ‘ja’ kan omslaan in een evenmin beredeneerd ‘nee’.” De WRR beschrijft verschillende borgingsmechanismen die de overheid kan hanteren. Eén daarvan is (verticaal) toezicht (remedie 6). Daarnaast kunnen binnen de overheid en de publieke dienst andere vormen van professionalisering en verantwoording een rol spelen.

Omstreeks de millenniumwisseling tekent zich een tweede fase af. In de eerste jaren van het nieuwe millennium overschaduwden de tragedies van “Enschede en Volendam” het denken over sturing, organisatie en coördinatie van de overheid. Er zijn nauwelijks beleidsdocumenten uit de eerste jaren van dit millennium te vinden waarin de provincieplaatsen Enschede en Volendam niet in de inleiding worden genoemd. Ook de eerste Kaderstellende visie op toezicht (2001) verwijst er direct op de eerste pagina naar. Bijgevolg zijn handhaving en naleving (remedie 6) in die jaren belangrijke kwesties, zoals bijvoorbeeld te zien is in het ‘kabinetsstandpunt over handhaven op niveau’. Ook wordt het belang van politieke regie vaak bepleit (remedie 5).

In de laatste jaren verschuift de concrete focus meer naar de professionals en de uitvoering. Belangrijk is in dat verband opnieuw een rapport over publieke dienstverlening van de WRR (2004) (dat in zijn redenering veel gelijkennis vertoont met RMO 2002b). De toenemende aandacht voor toezicht (remedie 6) – mede door “Enschede en Volendam” – dreigt volgens de WRR te ontaarden in een “afrekencultuur”. Dit is improductief, daar het tot defensief gedrag aanzet bij verantwoordende partijen, de professionaliteit van de uitvoering ondermijnt én culmineert in ongewenste extra bureaucratisering “op vrijwel alle vlakken”. Er komt in dit perspectief een steeds sterkere roep om vertrouwen in professionals, zoals in het Regeerakkoord van 2007 ook is vastgelegd, en in beperking en coördinatie van toezicht. Het zwaartepunt moet nu meer liggen bij de uitvoerders en professionals in het veld (remedie 2 en 3).

3 De logica's van verkokering

Verkokering is een probleem dat al decennia op de politiek-bestuurlijke agenda staat, zo heeft het voorgaande duidelijk willen maken. Het uit zich in klachten over het langs elkaar heen werken van regels, organisaties en/of professionals en in gebrekkige samenhang en coördinatie van dienstverlening.

Om de problemen te bestrijden is er de afgelopen decennia een welhaast permanente stroom aan ontkokerende oplossingen op gang gekomen. De oplossingen zijn niet zonder effect geweest. Desalniettemin blijft ongeveer dezelfde probleemanalyse terugkeren en worden ongeveer dezelfde oplossingen naar voren gebracht. Dit suggereert dat er dieperliggende oorzaken zijn. Wat zijn nu de logica's die begrijpelijk kunnen maken dat het foeiwoord verkokering al decennia actueel is?

3.1 Tayloristische organisatieprincipes

Om te beginnen is verkokering nauw gerelateerd aan klassieke opvattingen over organiseren. Dit is op zichzelf goed te begrijpen. De uitvoering van complexe taken gaat vanzelfsprekend gepaard met taakdifferentiatie enerzijds en coördinatie van die gedifferentieerde taken anderzijds. Dit is een normaal procédé in iedere grotere organisatie. De complexiteit van de resulterende organisatie is vervolgens een functie van de complexiteit van de taken én de complexiteit en veranderlijkheid van de omgeving.

Het 'moderne' denken over de organisatie van complexiteit binnen organisaties begint volgens veel overzichtswerken met het scientific management van Taylor (bijv. Pieterse 1993: 181 e.v.; Bovens et al 2001: 173 e.v.; Bolman en Deal 2003: 45 e.v.; Scott en Davis 2007: 41 e.v.). In deze traditie zijn taakdifferentiatie en de coördinatie van gedifferentieerde taken sleutelonderwerpen. 'Taylor' klinkt als iets wat uit het verleden stamt. Dat is natuurlijk ook zo – en zeker in zijn verreikende wetenschappelijke aanspraken en historische formuleringen zitten veel elementen die tegenwoordig niet meer op dezelfde wijze zouden worden opgeschreven. Echter, inhoudelijk heeft zijn denken een verrassende en blijvende actualiteit. Neem bijvoorbeeld zijn vier hoofdregels voor scientific management:

1. Replace rule-of-thumb work methods with methods based on a scientific study of the tasks.
2. Scientifically select, train, and develop each employee rather than passively leaving them to train themselves.
3. Provide "detailed instruction and supervision of each worker in the performance of that worker's discrete task"
4. Divide work nearly equally between managers and workers, so that the managers apply scientific management principles to planning the work and the workers actually perform the tasks

De toepassing van bovenstaande vier principes leidt normaliter tot een hiërarchisch georganiseerde productielijn die wordt gekenmerkt door sterke taakdifferentiatie en sterke uniformering van voorgeschreven taken. In de recente literatuur over organisaties (zie Bolman en Deal 2003; Scott en Davis 2007) en management (Morgan 1986; Noordegraaf 2004) is dit typen denken sterk bekritiseerd. Door sociale wetenschappers wordt Taylor doorgaans als verouderd beschouwd. Het element 'scientific' in het voorgaande overzicht van principes zou momenteel ook niet door veel auteurs worden gebruikt. Op veel – en veel succesvolle – plaatsen in het bedrijfsleven zijn nieuwere, minder hiërarchische en gestandaardiseerde benaderingen tot ontwikkeling gekomen. Desondanks is Taylor op veel andere plaatsen in het bedrijfsleven nog springlevend. En ook binnen de overheid is dit type ideeën hoogst actueel. De rationele analyse van taken, sturing op basis van hiërarchie, differentiatie in gekoppelde taken en uniformering zijn moeiteloos in de publieke sector herkenbaar. Soms in oude vormen, bijvoorbeeld in de koppeling aan het negentiende-eeuwse beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan weer in nieuwere vormen, zoals certificering of Total Quality Management.

De nadruk op rationeel ingerichte organisaties strookt met de benadering van het overheidsapparaat als ondersteunend aan politieke besluiten. Een onderliggende logica onder Taylor's principes is dat de medewerkers kunnen, mogen en moeten worden aangezet om precies dát te doen wat vooraf door de manager of hoger in de ambtelijke hiërarchie is bedacht. Ze zijn het *apparaat* van het management. En in vergelijkbare termen behandelt de politiek steeds de ambtelijke organisatie: als een apparaat dat genomen besluiten uitvoert en dat desgewenst anders kan worden afgesteld zodat er andere producten worden geleverd. Dat verklaart ook waarom Taylorische oplossingen hier populair zijn.

3.2 Van Taylor naar de ministeriële verantwoordelijkheid

Het managerialisme van Taylor en zijn navolgers bleek in de twintigste eeuw wonderwel te passen bij de expanderende overheid. De differentiatie van taken uit het Taylorisme past goed bij de nadruk die er vanuit de Nederlandse rechtsstatelijke traditie is op het duidelijk en afgebakend toedelen van verantwoordelijkheden. Met name het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid is een krachtige verbinding aangegaan met Tayloristische organisatieprincipes. Het is maar een kleine stap van de rationele analyse van taken naar de formalisering daarvan in bureaucratische procédés. Zoals Scott en Davis (2007: 162) het stellen na een uitgebreide review van de opbrengsten van de

organisatietheorie: 'work division leads to the bureaucratization of organizations'.

De ministeriële verantwoordelijkheid geldt algemeen als het scharnierpunt tussen de volksvertegenwoordiging en de ambtelijke dienst. Dankzij dit leerstuk – en aangevuld met de politieke vertrouwensregel – kan de volksvertegenwoordiging op een eenduidige wijze toezicht houden op het immense uitvoeringsapparaat onder ministers. De ministeriële verantwoordelijkheid houdt heel in het kort in dat de minister verantwoordelijk is voor vier zaken: zijn eigen handelen, zijn optreden als lid van de raad van ministers, het optreden van leden van het Koninklijk huis en het handelen van de onder de minister gestelde ambtelijke dienst (Commissie-Scheltema 1993: 9-10).

Wat de verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen betreft, is de betekenis van de leer dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaatsvindt (Commissie-Scheltema 1993: 16). Deze verantwoordelijkheid geldt volledig voor al die zaken waar de minister bevoegd is, volgens het veelgeciteerde adagium: *geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid* (en vice versa). De verantwoordelijkheid van het ambt is niet beperkt tot bijvoorbeeld wat de minister persoonlijk weet of hem verwijtbaar kan worden aangerekend (Nieuwenkamp 2001: 22-7). De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid drukt enerzijds uit dat de minister controle behoort te hebben over het onder hem gestelde apparaat. Tegelijkertijd is deze norm ook de grond voor feitelijke politieke controle over de bureaucratie. Zoals Mulgan (2003: 49) het mooi stelt, de ministeriële verantwoordelijkheid 'reflects and reinforces ministerial control over the bureaucracy'. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de ambtelijke dienst wordt vervolgens gecomplementeerd door de ambtelijke loyaliteit ('t Hart en Wille e.a. 2002: 29). Dit houdt in dat de ambtelijke dienst loyaal hoort te zijn aan het beleid van de minister.

In zijn consequenties leiden beide leerstukken binnen publieke organisaties tot organisatiekenmerken met sterk Tayloristische trekken, zoals hiërarchie, differentiatie, geanonimiseerde rollen en sterke coördinatiebehoeften. Een en ander is vervolgens aan het einde van de twintigste eeuw versterkt en uitgebreid door de sterke expansie van de overheid. In een achtergrondstudie voor een WRR-rapport (Dijstelbloem et al, 2004) laten auteurs op treffende wijze zien hoe de rol van de overheid groeide in het laatste kwart van de twintigste eeuw. Het overheidsdomein 'onder' de verantwoordelijkheid van ministers groeide zeer sterk. De auteurs bespreken vijf domeinen van publieke dienstverlening, i.c. wonen, zorg, welzijn, arbeidsvoorziening en onderwijs. De over-

koepelende tendens in die verschillende sectoren verwoorden de redacteuren Dijstelbloem et al (2004: 9) bondig als volgt:

“De verschillende sectoren die zijn voortgekomen uit het particulier initiatief zijn de laatste decennia object geweest van veelvuldig overheidsingrijpen. Bezuinigingen, reorganisaties en grote bestuurlijke operaties hebben de relatie tussen overheden en dienstverlenende instellingen gedomineerd. Nieuwe toezichhouders zijn in het leven geroepen om een doelmatige besteding van financiële middelen te garanderen. Cliënten hebben plotseling een meer sturende rol toebedeeld gekregen en zijn aangemerkt als ‘consument’. De ingezette veranderingen hebben zich gericht op zowel de institutionele positie van de dienstverleningssectoren en de bestuurlijke vormgeving ervan als de uitvoering en de rol van professionals en cliënten.”

Door de diepe doordringing van de overheid in domeinen van publieke dienstverlening werd dit voorheen private initiatief gedeeltelijk getrokken in de verantwoordelijkheidssfeer van ministers. Een aantal veelbekritiseerde aspecten van de verzorgingsstaat is terug te voeren op deze verbinding tussen ministeriële verantwoordelijkheid en Tayloristische organisatieprincipes. Dit geldt vooral voor twee belangrijke waarden, namelijk rechtsgelijkheid en bureaucratie. Ze dienden aanvankelijk vooral om de burger te beschermen tegen de overheid en zeggenschap te geven in publieke aangelegenheden. In toenemende mate worden zij nu toegepast in domeinen van (professionele) dienstverlening door de overheid of andere semi-publieke instanties (zie verder ook RMO 2006: 26-8).

3.3 Praktische beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid

Het domein waarvoor ministers verantwoordelijk zijn is al met al sterk gegroeid. Waar de Nederlandse ministers in 1899 nog gezamenlijk verantwoordelijk waren voor 13.500 ambtenaren, daar zijn ze in 1988 verantwoordelijk voor het meer dan tienvoudige aantal van 147.000 ambtenaren (Van Thijn en Van Dijk 2000: 211). Daarenboven zijn er nog enkele duizenden instellingen die deels publieke taken verrichten. Ministers zijn daar niet staatsrechtelijk voor verantwoordelijk. Wel blijven ministers politiek aanspreekbaar bij incidenten in dergelijke domeinen. Als regelsteller, systeemverantwoordelijke of regisseur is het Rijk ook vaak partieel betrokken. Daardoor blijven ministers tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor veel vormen van semi-publieke dienstverlening die zich buiten hun directie interventiesfeer afspelen.

De optelsom van een historisch zeer grote overheid, met de leerstellingen van de ministeriële verantwoordelijkheid en Tayloristische organisatieprincipes brengt praktische beperkingen¹³ met zich mee die als implicatie hebben dat ze verkokering stimuleren.

Allereerst, de ogenschijnlijk eenduidige lokalisering van de verantwoordelijkheid voor complexe taken (bij de minister, dus) ligt in de praktijk vaak als een deken over feitelijke processen van verantwoordelijkheidstoedeling. Het verbergt wat Bovens (1998: 4) noemt het probleem van de vele handen. In complexe organisaties is het door de betrokkenheid van zeer velen vaak onmogelijk te bepalen wie verantwoordelijk is voor een bepaalde ongewenste uitkomst. Door betrokkenheid van vele handen is niet meer te herleiden door wiens inbreng het nu precies allemaal zo slecht- of juist opvallend goed – uitpakt. De deken van de ministeriële verantwoordelijkheid verbergt het bijbehorende proces van verantwoordelijkheidstoedeling. Succes kent daarom vele vaders; mislukkingen wordt stiefkinderlijk behandeld.

Het 'verstopen' van met name professionele verantwoordelijkheden onder de deken van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot processen van vermijdingsgedrag en verantwoordelijkheidsverplaatsing. Er is wel geconstateerd dat het feit dat de minister als 'eindstation' (commissie-Scheltema 1993: 45) alle verantwoordelijkheid draagt leidt tot overbelasting van de communicatielijnen naar de ambtelijke top, indekkingsgedrag, parafencircuits, traagheid, inflexibiliteit en incidentalisme ('t Hart en Wille e.a. 2002: 36). Anders gezegd: het leidt tot koker-verstevigend gedrag. Bovendien schermt de ministeriële verantwoordelijkheid de uitvoerende macht af van het parlement. De kennis en inzichten van ambtenaren zijn niet aanspreekbaar voor de volksvertegenwoordiging omdat die alleen met de minister mag praten (Ankersmit 1999: 140. Ankersmit 2006). Waar de ministeriële verantwoordelijkheid aanvankelijk is bedoeld om de wetgevende macht controle te geven op de uitvoerende macht, daar wordt deze nu door regeringen andersom gebruikt: onder het mom van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt het contact tussen de (kennis van) ambtenaren en het parlement tot een minimum beperkt. Tegelijk is ook geconstateerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid de minister juist afschermt van verantwoordelijkheid en dat hij de schuld voor feilen benedenwaarts in het ambtelijk apparaat kan afschuiven (Van Thijn en Van Dijk 2000: 216-7). Dergelijke processen van verantwoordelijkheidsverplaatsing verlopen vaak in geformaliseerde stappen, via protocollen, afspraken, etc. Ze verstevigen zodoende de verschillende beleidskokers en ontmoedigen samenwerking.

Voorts is het zo, dat de minister verantwoordelijk is voor zeer veel taken, personen en uitkomsten die hij of zij in praktijk volstrekt niet kent. Zijn 'aandacht' voor specifieke uitvoeringspraktijken onder zijn formele of politieke verantwoordelijkheid is daarom noodgedwongen selectief. Dit heeft als gevolg, om met Moe te spreken, dat een minister zich niet voor alles interesseert wat zijn apparaat doet (Moe 1984: 766). Het perspectief van de minister in relatie tot de uitvoering wordt in belangrijke mate bepaald door een beperkt aantal politiek-actuele kwesties ('t Hart en Wille e.a. 2002: 199-200; Schillemans 2007: 127 – 137). Dit heeft tot gevolg dat al te veel flexibiliteit in de uitvoering al snel door ministers of ministeries als een risico worden ingeschat. Flexibiliteit en verandering in de uitvoering zijn vanuit dit perspectief vaak niet gewenst. Dit zet uitvoerders in de publieke sector ertoe aan binnen de sectorale grenzen te blijven.

Tot slot heeft de ministeriële verantwoordelijkheid als praktische beperking dat deze als primaire schakel tussen electoraat en uitvoering niet goed in staat is goede of slechte ervaringen van burgers met uitvoerende publieke organisaties door te geleiden. Als de verticale aansturing vanuit ministeries domineert, dan heeft dit tot gevolg dat de mogelijke invloed van directe feedback door de afnemers van diensten wordt doorkruist. Hier zit een geïnstitutionaliseerd dilemma. Want veel uitvoeringsorganisaties zijn actief in klantenkringen en dat schuurt soms met de democratische sturing ('t Hart en Wille e.a. 2002: 248). Vanuit het perspectief van de democratische sturing zijn stabiele structuren nodig. Vanuit de provisieloga van de uitvoering, met name bij publieke aanbieders van complexe en professionele taken in dynamische omgevingen, is meer flexibiliteit en zijn meer fluïde grenzen nodig. Want heel in het algemeen geldt dat instabiele omgevingen slecht samengaan met sterk geformaliseerde organisatiestructuren (Scott en Davis 2007: 200).

3.4 Meervoudige waarden

In de analyse tot nu toe in dit hoofdstuk stonden de organisatietheoretische en staatsrechtelijke achtergronden van verkokering centraal. In aansluiting daarop is het van belang ook het specifiek *politieke karakter* van overheidsdoelstellingen en organisaties te belichten. Want het specifiek politieke karakter van overheidsbeleid maakt begrijpelijk waarom veel beleid meervoudig is, oegenschijnlijk onsamenvattend is en er zelden een premie rust op samenwerking en afstemming.

In de publieke sector is steeds sprake van meervoudige doelen en belangen,

meervoudige institutionele en professionele logica's en meervoudige belanghebbenden. Deze meervoudigheid is weliswaar tijdelijk te verzoenen in specifieke besluiten, maar niet definitief op te lossen (want anders zou het niet meervoudig zijn). Iedere bestuurlijke 'knoop' van taken en verantwoordelijkheden behelst een specifieke selectie uit meervoudige doelen en waarden. Als andere doelen of waarden – door incidenten of politieke ontwikkelingen – stijgen in de prioritering dan zal vervolgens blijken dat de reeds gemaakte specifieke selectie daarmee niet in overeenstemming is.

Deze meervoudigheid wordt ook gereflecteerd in de institutionele vormgeving van de publieke sector. Allereerst natuurlijk in de scheiding der machten. Verder zijn er meerdere uitvoeringsniveaus en meerdere besluitvormingsniveaus te onderscheiden naast bewegende en zelden scherpe grenzen tussen publiek en privaat. Uit oogpunt van het vermijden van de tirannie van de meerderheid is deze differentiatie zeer wenselijk. Bovendien is het politiek ook van belang: door differentiatie kunnen verschillende politieke wensen, elites en partijen als het ware aan hun trekken komen hetgeen nodig is voor de bestuurbaarheid.

Critici van verkokering in de publieke sector suggereren soms dat het verschijnsel als zodanig geheel en al zou kunnen verdwijnen. Breeduit klinkt de laatste jaren de roep om integraal beleid. Ook integraal beleid is natuurlijk een typisch 'hoerawoord'. Een mooi voorbeeld is de zorg voor de grootstedelijke problemen in de Nederlandse middelgrote en grote steden. Al decennia is duidelijk dat daar een meervoudige problematiek aan de orde is, die het werk raakt van zeer veel stedelijke diensten en andere publieke organen en dienstverleners. En dus worden er inspanningen gepleegd om samenhang en integraliteit te realiseren. Dat heet dan eerst sociale vernieuwing, het gaat vervolgens om probleem-accumulatie-gebieden, daarna volgt het grote-stedenbeleid dat eerst op vijf thema's en vervolgens op drie pijlers wordt geënt, en weer later is er de 56-wijken aanpak. Inmiddels heten de moeilijke gebieden krachtwijken – vooral een nominale innovatie die verder niet veel consequenties hoeft te hebben voor de aard van het overheidsoptreden in deze gebieden.

Het punt is, dat ieder beleidsdomein 'last' heeft van de invloed van andere domeinen. En dus zou al het Nederlandse beleid integraal moeten zijn – dat wil zeggen bij alle beslissingen rekening moeten houden met – maatschappelijke veiligheid, emancipatie-effecten, integratie-effecten, milieu-effecten, inkomensverdeling, etc. Anders gezegd: het punt is dat de roep om integraliteit miskent dat het steeds vanuit een specifiek en selectief perspectief

gebeurt. Een bepaald probleem, bijvoorbeeld de brandveiligheid van gevangeniscomplexen, staat centraal in een oproep. Sinds de brand in het cellencomplex in schiphol moeten alle beslissingen rond cellencomplexen in dit integrale perspectief van brandveiligheid worden gezien. Maar te voorspellen is, dat wanneer zich een grote en geruchtmakende uitbraak van gevangenen voordoet uit een overigens volstrekt brandveilige gevangenis, dat de daarna gebouwde cellencomplexen integraal vanuit het perspectief van uitbraakveiligheid moeten worden gezien. En als een gevangene overlijdt wegens gebrekkige hygiëne... etc.

3.5 Vormen van meervoudigheid

Er zijn verschillende manieren om de meervoudige waarden voor hedendaags beleid te ordenen. Er bestaan in de literatuur verschillende ordeningen van de meervoudige waardestructuur waarbinnen politieke besluiten worden genomen. Een in Nederland klassiek voorbeeld is te vinden in de oratie van Snellen uit 1987. Snellen onderscheidt daar vier verschillende rationaliteiten. De kunst van – of: het probleem voor – politiek beleid is het om tot een werkzame verzoening te komen tussen die vier rationaliteiten. Snellen onderscheidt een economische rationaliteit van de politieke, juridische en technische rationaliteit. In enigszins vergelijkbare termen stelt Hemerijck dat er vier kernvragen zijn die bij ieder beleid moeten worden gesteld. Namelijk: kan het, mag het, past het en hoort het? Het gaat daarbij dus om de technische mogelijkheid (kan het?), de juridische haalbaarheid (mag het?), de behoorlijkheid van de inpassing (past het?) en om de aanvaardbaarheid van de maatregel (hoort het?). Hoewel het perspectief wat afwijkt, lijkt het in grote trekken op dat van Snellen.

Een net iets andere benadering legt de nadruk op de legitimiteit van besluiten (zie Schillemans 2007; Bovens en 't Hart 2005. Zie ook WRR 2004). Allereerst is er het democratisch perspectief. In deze traditie draait beleid om de vraag of het uitvoering geeft aan de wil van democratisch gelegitimeerde organen. De kern is dat machtsuitoefening plaatsvindt vanwege de burgers als de soeverein en onderdeel wordt van een gesloten systeem van delegatie en verantwoording dat begint en eindigt bij de burgers. De controle door de burger als ultieme principaal verloopt via het getrapte stelsel van de democratische delegatieketen. In de democratische delegatieketen tracht iedere principaal het gedrag van 'zijn' agenten te monitoren door ze periodiek ter verantwoording te roepen. In dit perspectief staat de *legitimiteit* van beleid centraal. Het gaat

erom dat beleid uitdrukking geeft aan de besluiten van democratisch gelegitimeerde fora, zoals de regering, de Tweede Kamer of de burgers.

Ten tweede is er het rechtsstatelijke perspectief. Dit is gekoppeld aan het beginsel van machtscheiding en het gaat erom dat machtsmisbruik in met name de wetgevende en uitvoerende macht wordt bestreden door controles binnen en tussen de staatsmachten. De rechtsstatelijke traditie adresseert het gegeven dat macht corrupteert en roept op om effectieve tegenmachten op te werpen. Dit geldt óók de machtsuitoefening door democratisch gelegitimeerde agenten. De herkomst van het controlerende forum, democratisch of niet, is in dit perspectief veel minder van belang dan de vraag of het goed controleert. De democratie loopt in theorie altijd het gevaar uit te monden in wat John Stuart Mill al zag als de tirannie van de meerderheid. Het gaat over hoe gekozen meerderheden hun democratisch verkregen bevoegdheden zonder scrupules uitbaten voor hun eigen belang en hoe dit door checks and balances tussen de machten der staat kan worden bestreden.

In de rechtsstatelijke traditie dienen regels en instituties er primair toe om misbruik van bevoegdheden, zoals corruptie, nepotisme, tirannie en onwetzigheid, tegen te gaan. Waar het vorige perspectief vooral *productief* is, in de zin dat het gelegitimeerd handelen nastreeft, daar is dit perspectief vooral *restrictief*. Het is erop gericht grenzen te stellen aan de uitvoering van publieke taken.

In het derde perspectief draait het om de kwaliteit van de uitvoering. Hierin wordt beleid beoordeeld op de vraag of het het leervermogen en de effectiviteit van de overheid vergroot. Het is het perspectief van de professionele uitvoering. Het komt in sterke mate overeen met wat de WRR noemt de *provisiologica* (WRR 2004); de technische en wellicht ook economische rationaliteit van Snellen en de basale 'werkt het?'-vraag van Hemerijck. Dit perspectief is in belangrijke mate een tegenwicht tegen het exces aan controle op de uitvoering dat de andere tradities in de hand kunnen werken. Het belang van legitimatie van handelen en checks and balances leidt volgens critici tot overmatig controlegedrag, met een sterk negatieve inslag en een fixatie op het zoeken en bestraffen van schuldigen. De dieperliggende vraag naar de kwaliteit en de resultaten van het handelen wordt gemakkelijk vergeten.

Als tegenwicht tegen deze focus op controle hebben veel auteurs in vooral de cybernetische traditie betoogd dat beleid eerst en vooral zou moeten bijdragen aan kwaliteitsverbetering en beleidsleren. Het realiseren van doelen en het proces van permanente prestatieverbetering staan hier centraal. Daarnaast is er nadruk op feedback-informatie die niet moet worden misbruikt voor

het zoeken naar schuldigen maar die moet worden gebruikt om te leren hoe publieke organisaties en professionals hun toekomstig gedrag kunnen verbeteren. Ook na ernstige incidenten behoort kwaliteitsverbetering bovenaan de agenda te staan; niet de schuldvraag.

Het vierde perspectief dat ten slotte van belang is, is het perspectief van maatschappelijke legitimiteit (min of meer de 'hoort het'-vraag van Hemerijck). Voor het welslagen van beleid is maatschappelijke legitimiteit – draagvlak – vaak cruciaal. In de context van vertrouwensverlies bij overheid en publieke dienstverleners (zie bijv. Dekker 2006) is het belang van dit perspectief alleen maar toegenomen.

Vier perspectieven op politiek bestuur

Democratie	Rechtsstaat
Kwaliteit uitvoering (professioneel; efficiency; leren)	Maatschappelijke legitimiteit

Het punt van het voorgaande is dat dit type perspectieven bij alle overheidsbesluiten aan de orde zijn. Besluiten zullen recht moeten doen aan deze vier perspectieven. Dus nog los van meervoudige politieke doelen zijn er ook meervoudige waarden in het geding bij besluiten. Dit is een voornaam bron van verkokering. Bovendien is verkokering ook verschillend te waarderen vanuit deze vier perspectieven. Sterker, soms verschijnt het zelfs als een positieve zaak! Uiteraard, daar waar verkokering bijdraagt aan apert onwenselijke uitkomsten is dit vanuit geen enkel perspectief positief te waarderen. Echter, binnen alle vier de perspectieven zitten elementen die tot verkokering kunnen leiden.

Vanuit een democratisch perspectief is verkokering dáár gewenst waar het de integrale toedeling van bepaalde verantwoordelijkheden aan hetzij een minister, hetzij de Tweede Kamer bevordert. Het democratisch perspectief ondersteunt ook verkokering, daar waar het de inrichting van organisaties afhankelijk maakt van portefeuilleverdelingen tussen ministers.

Ook in een rechtsstatelijk perspectief zijn bepaalde vormen van verkokering soms gewenst. Want verkokering werpt checks and balances op die grenzen stellen aan het gedrag van publieke gezagsdragers. Vanuit de 'angst' voor de tirannie van de meerderheid kan verkokering derhalve soms weldadig zijn. Vanuit het perspectief van de kwaliteit van de uitvoering zijn er ook impulsen

tot verkokering. Enerzijds doordat meervoudige institutionele omgevingen ook veel feedback genereren. Dergelijke feedback is belangrijk vanuit de wens tot leren en het kan aanleiding zijn voor prestatie-verbetering. Bovendien kan verkokering ook verschijnen als een vorm van ‘bescherming’ van de professionele uitvoering ten opzichte van de inmenging van managers en bestuurders. Vanuit het perspectief van maatschappelijke legitimiteit ten slotte is verkokering in eerste instantie bedreigend. Burgers hebben niet veel begrip voor het bestaan van institutionele scheidslijnen tussen publieke instanties. Vanuit de vraag van de burger – vanuit hoe burgers zelf hun vraag zouden formuleren – kom je zelden tot verkokering. Desondanks kan ook de behoefte aan maatschappelijke legitimatie leiden tot meervoudigheid en verkokering in beleidsprocessen. Zo kan het zijn dat het aantal officiële doelstellingen van een beleidsvoornemen wordt vergroot teneinde voldoende politieke maar ook maatschappelijke steun te mobiliseren¹⁴. Ook worden vaak meedenk- en meebesliskanalen richting klanten of burgers – maar vooral: vertegenwoordigers daarvan – geopend als onderdeel van beleidsveranderingen (zie Schillemans 2007: 185 -7). Het is een andere lijn waarlangs de behoefte aan maatschappelijk legitimiteit tot toename van aantallen doelen en tot vormen van verkokering kan leiden. Zo stellen ervaren ambtenaren in een leeratelier: ‘de nauwe relatie van de overheid met haar maatschappelijke en politieke omgeving is (...) mede debet aan de sterke focus op de eigen beleidssector (...) leidt tot een zekere vorm van verkokering (Alders et al 2007: 15).

3.6 Verkokering als politieke zaak

Het probleem van integraal beleid – en een verklaring van verkokering – is in andere woorden dat het de aard miskent van wat Stone noemt *political reasoning* (Stone 2002). Zij stelt dat veel beleidsbeschouwingen een onderscheid maken tussen de ordelijkheid en rationaliteit van *policy* (beleid) tegenover de rommeligheid en irrationaliteit van *politics* (politiek). In de rationele wereld van beleid zijn er duidelijke, gedeelde en hiërarchisch geordende doelen. Bij die doelen horen duidelijke middelen, die verdeeld worden over bepaalde actoren, die binnen gegeven timeframes het beoogde doel zullen bereiken. Analytici ontdekken echter, zodra zij zich richten op de concrete werkelijkheid van beleidsprocessen, dat die sterk afwijkt van dit model. Er blijken dan steeds verschillende, onderling contradictoire en ambigue doelen te zijn. Ook blijkt vaak dat gegeven middelen worden ingezet voor tegengestelde doelen of dat omgekeerd gelijke doelen worden nagestreefd met tegengestelde middelen.

Voor deze critici lijkt de rommelige werkelijkheid van beleid een aberratie van het rationele beeld van beleid, veroorzaakt door de irrationaliteit van de politiek. In haar realistische beschouwing beargumenteert Stone echter, in navolging bijvoorbeeld van Charles E. Lindblom, dat dit juist de kern is van *political reasoning* en dat het onderscheid tussen rationeel beleid en irrationele politiek misplaatst is. Meervoudigheid en ambiguïteit zijn kenmerkend voor alle vormen van politiek geïnitieerd beleid. Dit heeft het productieve voordeel dat personen en partijen die het niet op alle punten geheel eens zijn toch collectief kunnen handelen. Het betekent wel dat beleid vaak paradoxale kanten heeft en ogenschijnlijk rationeel ingerichte zaken op irrationele wijze uitpakken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bedoeld onder meer om differentiatie en coördinatie (hoe Tayloriaans!) te brengen in politieke besluitvorming. In de Nederlandse praktijk echter overheerst het strategisch monisme van de partijpolitieke verhoudingen (Beck 1987: 62). De partijpolitieke overlap tussen Kamerleden en ministers doorkruist de beoogde scheiding tussen beide instituties ('t Hart en Wille e.a. 2002: 212-3).

De politieke logica van overheidsbesluiten verklaart ook waarom er, zeker bij ingewikkelde besluiten, zo vaak aan structuren wordt gesleuteld. In een wat minder optimistische bui bekruipt auteurs dezes soms de gedachte dat verkokering een stroman is die door politieke besluitvormers beter kan worden bestreden dan de onderliggende en meer fundamentele problemen. Verkokering wordt vooral als een probleem aangemerkt in omstandigheden waarin ambtelijke of professionele uitvoerders vergaande ingrepen plegen in de levens van mensen en bedrijven. Kijk bij de handhaving van milieu- en veiligheidsnormen, jeugdzorg, etc. De uitvoerder neemt in die situaties besluiten die per definitie dramatische gevolgen kunnen hebben. Zijn of haar succesratio is, ook onder gunstige omstandigheden, nooit volkomen. Ook als professionals uitstekend (samen)werken schieten zij geregeld tekort en zijn er dramatische uitkomsten. De mensen aan wie zij hulp verlenen weigeren nu eenmaal geregeld hulp en doen onverantwoorde en onvoorspelbare dingen. Neem de schuldsanering, waarin bewindsvoerders in trajecten van vaak 3 tot 5 jaar zorgen dat de vaste lasten van mensen worden betaald en zij uit de schulden kunnen raken. Dit traject wordt met enige regelmaat met succes doorlopen. Echter, wat is de verwachting van een ervaren schuldhulpverlener?:

“Als alles meezit en ze onder strakke begeleiding het hele schuldhulpverleningstraject voorspoedig doorlopen, zouden Dennis en Chantal (een ‘niet

uitzonderlijk stel', TS) met behulp van de WSNP over vier tot vijf jaar van hun huidige schulden verlost kunnen zijn. En dan, zo verwacht (hulpverlener, TS) Hoogerwerf, zullen ze binnen niet al te lange tijd weer met nieuwe schulden bij de Stadsbank op de stoep staan." (Poot 2007)

'Verkokering' is in deze als ook andere domeinen waar sociale professionals vergaand kunnen ingrijpen in levens waarin ze hoogstens een beperkte invloed hebben een veelgehoorde klacht. En er wordt veel reorganisatietijd gestoken in het afstemmen en coördineren van de betrokken instanties, zo blijkt ook uit de historische analyse van nota's. Verkokering wordt naderhand in zekere zin een stroman in de politiek-bestuurlijke discussie. Het is het aspect van het drama dat de overheid beheerst en waarop het verbeteringsenergie kan richten.

Door de politieke bril van Stone wordt voorts ook begrijpelijk hoe het soms zo kan zijn dat de oplossingen voor coördinatieproblemen en verkokering uit het verleden (bijvoorbeeld een clustering van taken op een bepaald schaalniveau) het verkokeringsprobleem van het heden zijn geworden. Box 1 geeft hier een uitgebreid voorbeeld van.

Box 1: verzelfstandigen en recentraliseren met hetzelfde doel

In de jaren tachtig en negentig zijn veel grote uitvoeringsorganisaties, zoals de Informatie Beheergroep en Staatsbosbeheer, verzelfstandigd. Sindsdien zijn zij niet meer volledig ondergeschikt aan de minister. De verzelfstandiging werd met verschillende argumenten bepleit. Onder meer was van belang, dat door het 'uitplaatsen' van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering in min of meer zelfstandige diensten, de minister beter zou zijn beschermd tegen incidenten die ontstaan door fouten in de uitvoering. Daardoor zou de ministeriële verantwoordelijkheid beter tot zijn recht komen. Bovendien zou de uitvoering daardoor efficiënter worden, waardoor de publieke sector met minder mensen en tegen een lager bedrag zou kunnen opereren. Kortom, het ging om het verbeteren van de ministeriële verantwoordelijkheid en de doelmatigheid van de uitvoering.

Inmiddels is de externe verzelfstandiging min of meer tot stilstand gekomen, na zo'n vijftien jaar van kritiek erop. Sinds het rapport van de Commissie-Gerritse in 2007 is gecodificeerd wat de afgelopen jaren al min of meer praktijk is: er wordt in beginsel niet meer verzelfstandigd. Bij ongeveer de helft van de ZBO's wordt overwogen om ze over te hevelen naar het rijk, zoals enkele jaren geleden bepleit door de Commissie-

Kohnstamm (2004). De redenen hiervoor zijn interessant. Het zijn namelijk voor een deel dezelfde argumenten die eerder aan de basis van de verzelfstandiging stonden! Het gaat opnieuw om het verbeteren van de ministeriele verantwoordelijkheid en de doelmatigheid van de uitvoering. De ervaring met 15 jaar van verzelfstandiging zou hebben geleerd dat de minister niet wordt beschermd tegen fouten waarop hij geen invloed kan uitoefenen. Sterker dan dat: de verzelfstandiging helpt hem niet in zijn verantwoordelijkheid maar is er zelfs een voorname aantasting van. Oplossing en probleem zijn zo van plaats verwisseld.

4. Contouren van een alternatieve benadering

In het voorgaande is verkokering als probleem binnen een meervoudig perspectief geplaatst. Daarmee is de analyse erg abstract geworden en bovendien lijkt het 'probleem' verkokering nu allicht onhanteerbaar groot te zijn. Dat is het echter tegelijkertijd wel én niet. Het is wel een onhanteerbare grootheid in de zin dat verkokering een onvermijdelijk bijverschijnsel is van het organiseren in complexiteit. Het is daarom in hedendaagse omstandigheden ten principale niet te vermijden. Tegelijkertijd is het ook weer niet onhanteerbaar, omdat de 'last' die van verkokering wordt ondervonden kan worden gemitigeerd en ook de omvang van verkokering ten dele door de overheid wordt beïnvloed. Er zijn verschillende manieren waarop met verkokering kan worden omgegaan. Kortom, verkokering is vermoedelijk een onvermijdelijk verschijnsel; de mate waarin en de gevolgen ervan zijn echter wel degelijk te beïnvloeden. In het vervolg van deze analyse zoeken we naar aangrijpingspunten voor een alternatieve omgang met immanente verkokeringstendenzen in de publieke sector. Om daar te komen resumeren we eerst de belangrijkste zaken die in het voorgaande naar voren kwamen om zo tot aangrijpingspunten te komen.

4.1 Aangrijpingspunten

In de voorgaande analyses kwam een aantal zaken herhaald naar voren waaruit aangrijpingspunten kunnen worden gedestilleerd voor een alternatieve omgang met verkokering.

Ten eerste was opvallend dat er in bijna alle analyses van verkokering, incidenten en beleidsfiasco's zeer hoge verwachtingen werden geformuleerd ten aanzien van ingrepen als afstemming, differentiatie, coördinatie en hiërarchie.

Bijna steeds was de gedachte dat het mogelijk zou moeten zijn om nu toch echt te komen tot een taakafbakening die eenduidig en stabiel is; overigens met erg weinig historische bewijslast. Hier tegenover staat dat er daarentegen opvallend lage verwachtingen zijn van het ordenend vermogen van publieke professionals. De gebruikelijke zegswijze ‘ambtelijk apparaat’ draagt deze lage waardering reeds in zich. In navolging van March en Simon (1958) kan worden gesteld dat rationele organisatieontwerpers neigen tot een overwaardering van planning en afstemming terwijl ze onderwaardering hebben voor de vele vormen van tacit knowledge en organisatorische intelligentie in uitvoeringspraktijken (Scott en Davis 2007: 146).

In de tweede plaats was opvallend dat meervoudigheid in het publieke domein wel als een gegeven wordt erkend, maar dan vooral als een kwestie die in besluiten moet worden opgeheven. Mede dankzij de rechtsstatelijke Nederlandse beleidstraditie is er een sterke neiging te constateren tot eenduidigheid en uniformiteit. Beleidsmakers vinden het vaak verstorend te maken te hebben met waardenpluriformiteit en verschillen. Ook binnen structuren en organisaties wordt steeds de voorkeur gegeven aan eenduidigheid van taken, doelen, verantwoordelijkheden en hiërarchische verhoudingen. Dat dit in politieke omgevingen eigenlijk onmogelijk is zal in een debat niet worden tegengesproken. Toch tracht de organisatie van de publieke sector die meervoudigheid in praktijken vaak zo veel mogelijk te reduceren. De Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005) draagt dit perspectief nadrukkelijk uit met de titel van zijn rapport: *Je gaat erover of niet*.

In de derde plaats is opvallend in het voorgaande dat de vele bestudeerde rapporten vaak een zeer hoge verwachting hebben van het orderingsvermogen van democratische politiek. Niet alleen wordt die geacht een antenne te zijn die maatschappelijke opvattingen en onvrede over publieke zaken opvangt en kan kanaliseren om zo gezaghebbend waarde toe te delen. Daarenboven verschijnt de democratische politiek in veel rapporten ook als de oplossing van structurele en organisatorische problemen met behulp van structuurwijzigingen (want daar gaat de politiek bij publieke dienstverlening vaak over). Dit is wel een heel ambitieuze inschatting van wat politieke besluitvorming vermag. Dat de politiek gezaghebbend richting kan geven staat buiten kijf. En daarmee is de rijksoverheid ook zeer belangrijk in allerlei praktijken van publieke dienstverlening. Echter, het is maar de vraag of de route van politieke besluitvorming ook de meest geëigende is bij het nemen van naar de aard complexe besluiten over de inrichting van organisaties en structuren. Niet in het minst doordat er om terechte staatsrechtelijke redenen universalistische consequenties aan politieke besluiten zijn verbonden.

In het vervolg zoeken we op basis van deze drie ‘verwonderingen’ naar alternatieven. Het zijn alternatieven die meer vertrouwen stellen in de tacit knowledge in uitvoeringspraktijken, aan de politiek wel een sterk sturende maar geen sterk organiserende rol toekennen en die meervoudigheid willen behouden en niet proberen op te lossen. In concreto staan hierna twee noties centraal. In de eerste plaats de notie dat de verschillen in kwaliteit en professionele habitus van publieke professionals cruciaal zijn in concrete situaties. Ongeacht de mate van verkokering en ongeacht de protocollen die daarvoor in de publieke sector zijn ontwikkeld, maakt het uit hoe een publieke professional zich opstelt in specifieke situaties. Trekt hij / zij zich terug op de eigen taak-in-enge-zin of stemt hij / zij waar nodig af met andere professionals of instanties? In het eerste geval kunnen de mogelijke nadelen van verkokering zich volledig ontplooiën, in het tweede geval kan ook een coherente en integrale dienstverlening worden gerealiseerd in verkokerde omstandigheden. Het gaat hierbij vooral om de *habitus* van professionals. Vaak klinkt de laatste jaren de roep dat professionals meer ruimte moeten krijgen in de veronderstelling dat hun werk er dan vanzelf op vooruit gaat. Vaak is dit gestut op nogal idealistische beelden van de intrinsieke motivatie van professionals, zoals die onder meer door Freidson (2001) zijn geformuleerd. Hierbij zij aangemerkt dat we niet in het minst geloven dat alleen ruimte geven de oplossing is die tot een verandering in habitus bij professionals leidt. Tegenmachten, incentives, verantwoordingsvereisten, zeggenschap door degenen waar het echt over gaat (klanten): ook dat is zeker nodig om te kunnen sturen op een professionele habitus.

De tweede notie, waar we hierna mee beginnen, is dat redundantie een onderschat organisatieconcept is voor de inrichting van de publieke sector. Het is praktischer en goedkoper. Juist in situaties van redundantie, waarin taken en organisatieonderdelen gedeeltelijk overlappen of concurreren, ontstaat regelruimte waarbinnen verantwoordelijke professionals samengang-op-maat kunnen organiseren.

4.2 Redundantie

De ‘normale’ redenering over de inrichting van het openbaar bestuur veronderstelt sinds Weber in West-Europa en Wilson in de VS dat taken zo veel mogelijk moeten worden verdeeld en opgeknipt. Het alternatief voor een strakke afbakening is een wat lossere ordening met deels overlappende of concurrerende elementen. Onder de noemer van ‘redundantie’ is dit de afgelopen de-

cennia regelmatig als concurrerend ordeningsperspectief naar voren gebracht, met name voor het ontwerpen van complexe systemen.

Het denken over redundantie in de publieke sector is sterk bepaald door inmiddels bijna klassieke teksten van bijvoorbeeld Landau (1969), Wildavsky (1973) en Bendor (1985). In zijn baanbrekende artikel uit 1969 gaf Landau een hoogst verrassend bevestigend antwoord op de vraag of een betrouwbaar systeem kan worden opgebouwd uit onbetrouwbare onderdelen. Zijn stelling was dat dit niet alleen mogelijk was maar reeds op tal van plaatsen in het openbaar bestuur feitelijk zelfs al het geval was. Het argument voor redundantie luidt eenvoudig gesteld dat systemen aan betrouwbaarheid winnen als zij bestaan uit parallelle, overlappende of concurrerende schakels. Want de ene schakel kan dan, mits hij onafhankelijk opereert, de fouten van de ander corrigeren. Redundantie geldt daarom als een substituut voor perfecte onderdelen. Redundantie betekent concreet bijvoorbeeld:

- Dat er meerdere kanalen zijn richting hetzelfde doel;
- Dat er dus ook concurrerende oplossingen kunnen zijn voor hetzelfde doel;
- Dat er meerdere doelen bestaan binnen één en dezelfde samenwerking;
- Dat de scheidslijnen tussen organisaties niet absoluut zijn maar dat overlap wordt getolereerd of zelfs bevorderd;
- Dat de ordenende taak van de overheid niet draait om het bestrijden van overlap maar het compenseren van gebrekkige overlap.

Pleitbezorgers van redundantie baseren hun argumentaties doorgaans op in het oog springende voorbeelden waar grote risico's in het geding zijn. Zij laten zien dat redundantie de sleutel is tot goede beveiliging van nucleaire installaties (Carroll 2004), de snelle wederopbouw van hoofdkantoren van multinationals na de aanslagen van 11 september (Stein 2002) of het Manhattan-project (Bendor 1985). Maar er bestaan ook meer alledaagse voorbeelden. Hoe gaan wij bijvoorbeeld om met huissleutels? Een huissleutel is een klein maar cruciaal radertje in een soepel draaiende dag. Een vermiste huissleutel heeft een enorm ontregelend effect. Hetzelfde geldt voor een huissleutel die in verkeerde handen valt. Ervaring leert dat het zoeken naar de perfecte opbergplaats – die tegelijk beschermt tegen vergeetachtigheid én diefstal – niet effectief is. Bijna iedereen zoekt de oplossing liever in parallelle kanalen: meerdere sleutels op verschillende plaatsen. Dit is in alle eenvoud een parallelle oplossing. Daarbij geldt natuurlijk en passant wel dat de baten van de parallelle systemen hoger moeten zijn dan de kosten.

Ook in de Amerikaanse grondwet zijn redundante elementen geïncorporeerd om het risico van machtsmisbruik door de gekozen machten tegen te gaan. Daartoe zijn machten gescheiden, bestaan er verschillende stemrondes, procedures voor co-decisie bij belangrijk besluiten en andere checks and balances (Bendor 1985: 38). In feite gaat het ook hier om redundante systemen. Vanuit een Tayloristisch perspectief is het natuurlijk inefficiënt om twee afzonderlijk gekozen organen te hebben die ook nog eens afzonderlijk van elkaar moeten besluiten over dezelfde zaak. Maar in dit geval is evident dat de redundantie erop gericht is de ergste risico's van machtsmisbruik te voorkomen. Ook beschermt het tegen menselijke fouten. In de mooie woorden van Landau (1969: 351): 'If men were angels, our systems were foolproof'.

Waar in de verdeling van formele machten een stevige redundantie (scheiding der machten) en competitie is ingericht, daar wordt de inrichting van het openbaar bestuur in de twintigste eeuw voortdurend gedomineerd door de behoefte aan hiërarchie en afstemming. Sinds de dagen van het Taylorisme en het scientific management streven beleidsmakers ernaar het openbaar bestuur zó in te richten dat er geen enkele vorm van redundantie is (Landau 1969: 348). Overlap en redundantie zijn in het gebruikelijke perspectief ongewenste zaken, zijn inefficiënties, die moeten worden bestreden. Dit is jammer, omdat redundantie ook voor de organisatie van het publieke domein veel te bieden heeft. Redundantie is namelijk een oplossing die vaak wordt gekozen om veilig te stellen wat het meest waardevol is (Stein 2002). Het belang van redundantie neemt toe in omstandigheden van complexiteit en onzekerheid (Landau 1969: 352; Bendor 1985: 54). Redundantie is een manier om flexibeler met beiden te kunnen omgaan. En precies dit is de gemene deler die in alle beschouwingen over de overheid en de publieke sector steeds terugkeerde: de omgeving is complexer en veranderlijker.

Redundantie heeft in beginsel de volgende voordelen:

- Biedt mogelijkheid meervoudigheid aan doelen en waarden te incorporeren in plaats van a-priori te pogen meervoudigheid op te heffen;
- Redundantie is goedkoper: het heeft geen hoge (re)organisatie- en afstemmingslasten;
- Overlappende delen kunnen elkaar compenseren of versterken;
- Het levert meer feedback op overheidshandelen op, vanuit meerdere soorten partijen, hetgeen zowel uit oogpunt van maatschappelijke legitimatie als uit oogpunt van leren positief is;
- Biedt 'regelruimte' aan professionals waarbinnen zij ten behoeve van

hun klanten selecties uit de meervoudigheid van waarden en doelen kunnen maken die passen bij de specifieke situatie. Afhankelijk van het soort publieke dienst kan het ook zo zijn dat de klant de ruimte krijgt om aan te geven welke soort van samenhang hij of zij wenselijk acht.

Uiteraard staan er tegenover voordelen ook mogelijke nadelen. De volgende zijn in ieder geval te onderscheiden:

- Redundantie kan ook *duur* zijn. Waar het gaat om redundantie in huis-sleutels is dat niet zo'n probleem, maar waar het gaat om concurrerende veiligheidsdiensten wordt dit al snel prijzig.
- Redundantie is minder ordelijk. Scheidslijnen zijn niet scherp maar gradueel en overlappend. Zeker uit staatsrechtelijk oogpunt kan dit een moeilijke materie zijn.
- Redundantie kan ook een variëteit aan inhoudelijke signalen opleveren. Uit oogpunt van leren en kwaliteitsverbetering is dat wenselijk, maar in politieke omgevingen kan het juist als bedreigend worden ervaren.

Specifiek in het kader van verkokering heeft redundantie echter eerder voordelen. Door de gedeeltelijke overlap in taken tussen organisaties te accepteren, is het gehele stelsel op langere termijn beter in staat zich aan te passen aan de omgeving. Dat heeft als voordeel dat de organisatie niet steeds hoeft te worden aangepast aan nieuwe eisen ten aanzien van samenhang. Daar komt bij dat redundantie de regelruimte kan scheppen waarbinnen publieke professionals in concrete omstandigheden kunnen zoeken naar een zinvolle samenhang in hun activiteiten.

Concreet betekent redundantie bijvoorbeeld dat het niet als een probleem wordt ervaren als de scheidslijnen tussen bepaalde publieke functies niet scherp zijn. Het gaat daarbij nadrukkelijk steeds om uitvoerende domeinen en organisaties, niet om de beleidsontwikkeling bij de rijksoverheid of bij gemeenten. In de publieke dienstverlening zijn er zeker legio mogelijkheden waar parallelle wellicht de voorkeur boven afstemming verdient. Er zijn bijvoorbeeld zo'n duizend brede scholen in Nederland (Kruiter et al 2007). Meestal is het zo dat dit samenwerkingsverbanden zijn waarin verschillende publieke partijen hun specifieke diensten aanbieden. Juist het samenwerkingsaspect – de afstemming tussen de verschillende deelaanbieders – geldt steeds als kritische factor. Vanuit het perspectief van redundantie is het denkbaar dat er – soms – gevallen zijn waarin de school een deel van de boven- en

buitenschoolse zaken zélf aanbiedt. Een vergelijkbaar thema is de samenwerking tussen 'fysiek en sociaal'; tussen de partijen die fysiek bouwen zoals de corporaties en de partijen die zich met sociale vraagstukken bezighouden zoals welzijn. Vanuit het perspectief van redundantie is voorstelbaar dat in het ene geval de woningcorporatie een deel van het sociale aanbod doet; terwijl in het andere geval de welzijnsorganisatie een deel van de taken van de corporatie verricht. In beide gevallen is het niet een kwestie van het één of het ander, met alle bestuurlijke drukte en bijbehorende afspraken van dien, maar eerder een vorm van concurrentie. Ook in het brede domein van de WMO is goed voorstelbaar dat de scheidslijnen tussen de verschillende aanbieders niet onnodig strak worden getrokken. Eenzelfde denkrichting geldt bijvoorbeeld ook voor het kennis- en adviesstelsel op het niveau van de rijksoverheid. In plaats van een minutieuze afstemming tussen instituten is een zekere inhoudelijke overlap en concurrentie juist stimulerend en productief.

Een dergelijke ontwikkeling naar redundantie is overigens alleen voorstelbaar indien de financieringsvoorwaarden een brede taakinterpretatie mogelijk maken én indien de totale kosten niet uit de hand lopen. Indien de overheid in de financiën voorziet, dan is het belangrijk dat ze die in totaliteit maximeert om niet het slachtoffer te worden van het succes van andere partijen.

Voorts vergt redundantie dat publieke organisaties worden aangestuurd op open normen en niet op scherp afgebakende taken (dus op 'goede zorg', niet op 'stopwatchzorg'). Meer open normen zullen al snel leiden tot een zekere overlap tussen publieke dienstverleners. Dit biedt regelruimte aan professionals en keuzeruimte aan burgers.

4.3 Regelruimte voor professionals

De professionele habitus van professionals heeft grote invloed op hoe een min of meer verkokerde beleidsomgeving uitpakt, zo is hier reeds eerder betoogd. Goed afgestemde beleidstrajecten lopen spaak als ze eindigen bij gedemotiveerde of incompetentie street level professionals. Onsamenvangende en slecht doordachte beleidstrajecten kunnen toch goed uitpakken door ingrepen van liefst prettig eigenzinnige professionals of door de creativiteit en voorkeuren van de burger als klant.

Het is al met al van belang dat een zinvolle 'samenhang in aanbod' niet zozeer wordt georganiseerd binnen beleidsprocessen en kolommen (want dat leidt tot veel bestuurlijke drukte aan vergader- en afstemmingslast) maar vooral op het niveau van de werkvloer. Afstemmen van jeugdzorg en onderwijs is

helemaal niet zo moeilijk, bijvoorbeeld, op het moment dat de medewerker jeugdzorg die een moeilijke jongere behandelt contact opneemt met de school en eens praat met de docent van deze jongere. Dit vergt een bepaalde attitude bij de professional, die door beleid kan worden bevorderd maar evenzeer kan worden ontmoedigd. Sterker nog: al te zware pogingen tot het 'op een juiste manier' afstemmen van de hele beleidscyclus beperken de 'regelruimte' voor professionals doordat ze zowel veel bestuurlijke reorganisatielast veroorzaken (en daarmee een aanslag plegen op de tijd en motivatie van professionals) als ook vaak uitgebreide extra rapportagelasten en protocollering tot gevolg hebben.

De houding van professionals is niet te programmeren maar kan wel worden beïnvloed. Nogmaals: hier wordt zeker niet betoogd om 'het' zomaar over te laten aan de professionals. In sommige beschouwingen over professionals lijkt te worden gesuggereerd dat zij uitsluitend gemotiveerd worden door het welzijn van hun cliënten (bijv. Freidson 2001). Dit miskent dat professionals zich net als andere mensen in hun beroepsmatige handelen ook door allerlei al te menselijke zaken laten leiden. Illustratief is in dat verband dat de opkomst van de patiëntenbeweging in de zorg vanaf de jaren zeventig in belangrijke mate ook een tegenbeweging tegen al te grote professionele overheersing en dominantie was. De habitus van professionals moet kortom worden gevoed vanuit hun omgeving: burgers, organisaties en beleid. Het gaat erom dat samenwerking-waar-nodig normaal is, gevraagd is en beloond wordt. Dit is natuurlijk een zeer breed thema. In ieder geval zou het repercussies moeten hebben voor de aansturing op en verantwoording van professionals binnen publieke organisaties. Drie aspecten hiervan werken we kort uit, om deze richting te illustreren.

Aanspreken professionele habitus

Voor de vraag of bij complexe dienstverlening in de publieke sector 'met alle relevante aspecten' rekening wordt gehouden, is de professionele habitus van uitvoerende professionals van cruciaal belang. Trekken zij zich terug op hun eigen taak, zonder naar de situatie van de burger te kijken, of proberen zij hun dienstverlening aan te passen aan diens vragen en/of behoeften? Als zij die habitus niet hebben, heeft het niet veel zin de gehele beleidskolom uit te lijnen teneinde een integraal aanbod te doen. En omgekeerd: als zij daar wel van doordrongen zijn kunnen ze in overleg met andere professionals vaak een prima 'aanbod-op-maat' realiseren, ook in een sterk verkokerde beleidsomgeving.

De les daaruit is: het gaat hier over de vraag op welke wijze een professionele habitus kan worden bevorderd die als kenmerk heeft dat publieke professionals zoeken naar situationeel gepaste oplossingen. Op operationeel niveau is veel meer informatie voor handen die in de besluitvorming en afweging kan worden betrokken dan op hogere aggregatieniveaus. Juist door het vermogen meer informatie te verwerken zijn besluiten op lokaal (wat niet per se is stedelijk) niveau rijker en zij kunnen, als er afwegingsruimte is en de externe effecten en kosten niet worden afgewenteld op anderen, daardoor ook rijkere besluiten nemen.

In theorieën over professionele motivatie en professioneel handelen komt altijd naar voren dat zij hun werk doen op basis van onder meer de intrinsieke motivatie om betekenisvol te zijn voor hun cliënten. Het opereren in grote organisaties kan deze intrinsieke motivatie nog wel eens doen uitdoven. Juist de klanten zelf kunnen professionals gezaghebbend aanspreken op deze intrinsieke motivatie. Indien zij zeggingskracht hebben, via inspraak op individueel niveau, financiële beschikkingsmacht of exit-opties, kunnen zij signalen zenden aan de publieke organisaties en professionals waarmee zij te maken hebben. Binnen algemene regels ten aanzien van kosten en doel kunnen zij bij publieke dienstverlening zelf aangeven welk aanbod-op-maat – of desgewenst welk verkokerd aanbod – zij prefereren.

Open normen en frontlijnsturing

De signalen van klanten kunnen alleen zinvol worden verwerkt indien de beleidsmatige aansturing van professionals ook gelegenheid tot bijsturing geeft. Dit vergt allereerst open en klantgerichte normen. Vervolgens is ook belangrijk dat professionals niet in sterke mate worden aangestuurd op de omvang en afhandeling van hun caseload. Want dan zijn de incentives tot eventuele samenwerking minimaal. Samenwerking-indien-nodig dient juist bevorderd en beloond te worden.

Samenwerking wordt al sneller een natuurlijke zaak indien we het bezien vanuit de dagelijkse praktijk van de uitvoering op de werkvloer van de publieke zaak. Hartman en Tops spreken in dit verband van 'frontlijnsturing'. Zij introduceren (2005: 10) het als volgt, in woorden die de discussies over verkokering resoneren:

“Hoe vaak belanden we niet in een situatie dat ‘alles heel zorgzaam voorbereid is, maar dat er even geen rekening is gehouden met waar het in de praktijk werkelijk om gaat’? Of dat we maar doorgaan ‘te denken en te praten over’ terwijl

concrete actie die er al lang had moeten zijn, naar achter geschoven wordt of uitblijft? Of dat we zonder kritisch op ons eigen waarnemingsvermogen te zijn 'gewoon maar datgene doen waarvan we denken dat het de opdracht is' om vervolgens van een koude kermis terug te komen?"

Frontlijnsturing is het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen. Dit wordt in ieder geval bevorderd door het situeren van stevige verantwoordelijkheden op het niveau van de uitvoering. Ook helpt het indien publieke organisaties een zeker ondernemerschap in de uitvoering waarderen. Met name betreft dit het omgaan van professionals met de onvermijdelijke spanning tussen 'organisatie en administratie' (Hartman en Tops 2005). Het vergt ook een zekere beleidsvrijheid. Het 'wat' en het 'hoe' zijn onderdeel van gesprek en zijn vooraf niet volledig vastgelegd of geprotocolleerd.

Socialiserende vormen verantwoording

In de aansturing van en verantwoording door publieke organisaties spelen gespecificeerde outputcriteria een steeds grotere rol. Ook dit is een voorbeeld van Taylorisme: iedere schakel in de beleidsproductieketen krijgt een eigen taak en wordt daar specifiek op afgerekend. Onderzoeken laten zien dat dit effect heeft: doorgaans worden scherp gestelde targets daadwerkelijk behaald (weliswaar vooral naar de letter en niet naar de geest van de beleidsmaatregel). Maar het heeft ook een ander effect, in de woorden van Roberts (2001): een *individualiserend* effect. De 'target-houder' oriënteert zich met name op het behalen van die target en veel minder op het maatschappelijk effect van zijn handelen of de samenwerking met andere betrokkenen. Een ander woord voor individualiserend effect zou kunnen zijn *verkokerend effect*.

Als alternatief benadrukt Roberts en benadrukken anderen *socialiserende* vormen van aansturing en verantwoording. Hierbij is er veel face-to-face contact met betrokken op niveau van de taak. Dit leidt tot wederzijds begrip van elkaar, een transdisciplinaire dialoog over de vraag wat de beoogde uitkomst moet zijn van publieke interventies en ruimte om daarin situationeel gewenste oplossingen te kiezen.

In de praktijk zijn de laatste jaren tal van dergelijke meer face-to-face en peer-to-peer vormen van verantwoording in opkomst (zie Schillemans 2007). Ze bestaan nog vooral náást de klassieke, verticale vormen van verantwoording. Derhalve staan ze qua impact ook duidelijk in de schaduw van de traditionele vormen. Daar waar de verantwoordingsrichting is verplaatst richting burgers

is dat vaak een kwestie van ‘verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid’. Socialiserende vormen van verantwoording, waarin partners en klanten reageren op het handelen van publieke professionals, moeten positieve gedragsprikkel kunnen geven. Zij moeten over een zekere sanctioneringsmacht beschikken. bijvoorbeeld door bevordering (of aantasting) van de reputatie, het ‘stemmen met de voeten’ door klanten of het beëindigen van samenwerking door partners. Uiteraard gaat het niet om dergelijke negatieve prikkels als zodanig. Ze zijn nodig, maar alleen betekenisvol in een context waarin de omgeving publieke professionals aanspreekt op hun bijdragen aan maatschappelijke doelen, niet slechts op het uitvoeren van de individuele taak op een deelaspect van een probleem.

4.4 Slotakkoord

Zevenendertig jaar geleden rapporteerde de Commissie-Van Veen over verkoking van de overheid. In het rapport stonden maatregelen en analyses die sterke overeenkomsten vertonen met hedendaagse discussies over verkoking. Uiteraard veranderen de begrippen, voorbeelden en specifieke uitwerkingen in de loop van de tijd. Niettemin is de mate van stabiliteit in het debat over ver- en ontkokering opvallend. In deze literatuuranalyse hebben we een korte reconstructie willen maken van de redeneerpatronen in het debat over ver- en ontkokering. De duurzaamheid van die discussie suggereert dat er een aantal dieperliggende oorzaken is waarom verkoking na bijna veertig jaar nog immer actueel is. In de analyse is gewezen op organisatiethoretische, rechtsstatelijke en politieke factoren die begrijpelijk maken waarom verkoking een blijvend probleem is. Dit leidde tot de conclusie dat verkokingstendensen een immanente trend zijn in een grote en maatschappelijk ambitieuze publieke sector. Wel kan de omvang ervan worden beïnvloed door beleid. Ook zijn er verschillende manieren van ‘omgang’ ermee die meer of minder schadelijke gevolgen geven. In het slot hebben we vooral willen nadenken over alternatieve vormen van omgaan met die immanente verkokingstendensen.

Twee hoofdlijnen zijn eruit gehaald. Op organisatorisch niveau is betoogd dat een gedeeltelijke overgang van pogingen tot precieze afstemming van taken naar meer rekkelijke vormen van redundantie voordelen heeft. Dit is een breuk met traditionele rechtsstatelijke en Tayloristische organisatieprincipes. Op het niveau van de uitvoering is betoogd dat publieke professionals binnen redundante organisaties de regelruimte moeten krijgen waarin

zij samenhang-op-maat in specifieke gevallen kunnen realiseren ten behoeve van burgers. Dat gaat niet vanzelf. Een en ander heeft betekenis voor de wijze van aansturing (van gedetailleerde naar open normen), de positie van klanten (behoeven reële zeggenschap) en verantwoording (van individualiserende naar socialiserende vormen van verantwoording).

Het moge duidelijk zijn dat hiermee geen eindoplossing voor verkokering is geboden. Eerder is het zoiets als een *omgangsregeling*. Dit is in overeenstemming met de overtuiging die uit de analyse voortkwam, dat bij een grote en complexe publieke sector verkokering een gegeven is. Het vergt voortdurende aandacht. Niet in de eerste plaats door periodieke politiek genormeerde besluiten over de beste inrichting, afstemming en coördinatie van de publieke sector; maar liever via actieve publieke professionals die in suboptimale omstandigheden (kunnen en moeten) streven naar samenhang-op-maat.

Literatuur

- Alders, G., I. van de Geer, R. Goelabdien, J. Kok, G. Rasker, H. Rutgers (2007). *Programmasturing bij het Rijk: een kwestie van gunnen*. Advies aan het SG-beraad over programma-sturing. Den Haag: NSOB.
- Ankersmit, F.R. (1999). 'Het staatsrecht versus de politieke partij. Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid'. In: *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Ankersmit, F.R. (2006). Wat is er mis met de ministeriële verantwoordelijkheid? *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 35, (2006) afl. 2; 134 - 161
- Beck, W. (1987). *Parlementaire controle. Ritueel of sturingsinstrument?*, Assen: Van Gorcum.
- Bendor, J. (1985). *Parallel Systems. Redundancy in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bolman, L.G. en T.E. Deal (2003). *Reframing Organizations. Artistry, Choice and leadership*. San Francisco: Jossey Bass
- Bovens, M.A.P. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens M.A.P., P. 't Hart, M. van Twist en U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bovens, M.A.P. (2005), Publieke verantwoording: Een analysekader. In: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekening bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom, p. 25-55.

- Carroll, J.S. (2004). 'Redundancy as a design-principle and an operating principle', *Risk Analysis* vol 24, nr 4, pp.: 955-957.
- Commissie Gerritse (2007). *ZBO's binnen kaders*. Den Haag
- Commissie Onderzoek vuurwerkramp (2001). *De vuurwerkramp*. Eindrapport. Enschede: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp
- Commissie Van Veen (1971). *Eindrapport Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*
- Commissie-Kohnstamm (2004). *De herkenbare staat. Investeren in één overheid*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
- Dekker, P. (2006). *Politiek cynisme*. Tilburg: Synthesis.
- Dijstelbloem, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Eijck, S.R.A., van (2006). *Koersen op het kind*. Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.
- Enquêtecommissie Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*. Eindrapport.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*. Chicago: Polity Press
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005). *Je gaat erover of niet*.
- Hart, P., 't, A. Wille en anderen (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom.
- Hartman, C. en P. Tops (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hemerijck, A., (2003) Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, nr. 1, 2003, pp. 3-19.
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid (2002). *CASUS Roermond nader onderzocht*. Den Bosch: Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid.
- Inspectie jeugdzorg Utrecht (2005). *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S. Utrecht: Inspectie jeugdzorg*.
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) (2007). *Evaluatie van de crisisbeheersing rond de brand op de Willem van der Zwan*. Den Haag: COT.
- Kruiter, J., C. Oomen en M. van der Grinten (2007) *Jaarbericht 2007; Brede scholen in Nederland*. Utrecht: Oberon
- Landau, M. (1969) 'Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap', *Public Administration Review* (29), nr. 4, pp.: 346-358.

- Michiels van Kessenich, A., R. Rouw en T. Schillemans. (2001). Drie bestuurlijke cases over veiligheid, zorg en onderwijs. In: RMO (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Advies 24. Den Haag: Sdu. p. 71 – 110.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). Notitie 'Het resultaat is de maat'; een beter presterende rijksdienst. Den Haag: ministerie BZK.
- Ministerie van BZK, 2007, *Nota vernieuwing rijksdienst*. <http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/89897/notavernieuwingrijksdienst>
- Moe, T. (1984). 'The New Economics of Organization', *American Journal of Political Science* (28), p. 739-777.
- Morgan G. (1986). *Images of Organization*. California: Sage Publishers
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke: Palgrave.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft: Eburon.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2006). *Brand Cellencomplex Schiphol-Oost. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005*. Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid.
- Pieterse, M. (1993). *Het technisch labyrint. Een maatschappijgeschiedenis van drie industriële revoluties*, Amsterdam: Boom
- Poot, M. (2007). *Alle dagen schuld*. Amsterdam: Augustus
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002a). *De Handicap van de samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002b). *Bevrijdende Kaders; Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). Notitie herontwerp rijksdienst, briefadvies. <http://www.adviesorgaan-rmo.nl/downloads/standard/RMO%20Notitie%20herontwerp%20rijksdienst.pdf>
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Amsterdam: SWP
- Regerakkoorden 1986; 1989, 1994, 1998, 2002, 2003 en 2007, via: <http://www.minaz.nl/Onderwerpen/Regeringsbeleid/Regerakkoord>
- Roberts, J. (2001). 'Trust and Control in Anglo-American Systems of Corporate Governance. The Individualising and Socialising Effects of Processes of Accountability', *Human Relations* (54), p. 1547-1572.

- Schillemans T. en M. Oude Vrielink (2007). *Horizontale verantwoording als substituuat en complement. Trendstudie naar het denken over horizontale verantwoording op rijksniveau*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma
- Scott, W.R. en G.F. Davis (2007) *Organizations and organizing. Rational, natural and open system perspectives*. New Jersey: Pearson
- Snellen, I. (1987) *Boeiend en geboeid - Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Oratie KUB
- Stein, J.G. (2002). 'Bad Translation or Double Standard? Productivity and Accountability Across the Private, Public and Voluntary Sectors', *The Review of Economic Performance and Social Progress*, 2002, pp.: 259-275.
- Stone, D. (2002). *The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, Inc
- Thijn, E., van en P. van Dijk (2000). 'Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid', *Bestuurskunde* (9) 2000-5, p. 209-218.
- TK vergaderjaar 1989/90. *Kabinetscrisis en formatie 1989*. 21 132, nr. 7.
- TK vergaderjaar 1989/90. *Verzelfstandiging en privatisering*. 21 632, nr. 1.
- TK vergaderjaar 1991/92. *Onderzoek in de zaak-B*. 22 680, nr. 1.
- TK vergaderjaar 1992/93. *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*. 22 730, nr. 8.
- TK vergaderjaar 1992/93. *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. 21 427, nr. 52.
- TK vergaderjaar 1992/93. *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. 21 427, nr. 41.
- TK vergaderjaar 1998/99. *Enquête vliegcramp Bijlmermeer*, 26 241, nrs. 8-9.
- TK vergaderjaar 1999/2000. *Vliegcramp Eindhoven; Rapport*. 24 814, nr. 14.
- TK vergaderjaar 2002/03. *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. 28 831, nr. 2.
- TK vergaderjaar 2003/04. *Onderzoek Integratiebeleid. Eindrapport*. 28 689, nr. 9.
- TK vergaderjaar 2004/05. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Hoofdrapport*. 29 283, nr. 6.
- TK vergaderjaar 2005/06. *Parlementair onderzoek TBS. Eindrapport*. 30 250, nr. 5.
- Veld, R.J., in 't (1997). *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*, Den Haag: VUGA.
- Vonhoff, H.J.L. (1979). *Zou Thorbecke nu tevreden zijn? 's Gravenhage: Afdeling Voorlichting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*.
- Vonhoff, H.J.L. (1980). *Elk kent de laan, die derwaart gaat. Rapport nummer 3 van*

- de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Vonhoff, H.J.L. (1980). *Weinigen denken dat het goed gaat: reacties op reacties*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Vonhoff, H.J.L. (1981). *Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*. 's Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Vuijsje, H. (2005). 'Sociaal-democraten en de valkuil van het goede', *Socialisme en Democratie* (62) 2005-3, p. 27-31.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995). *Orde in het binnenlands bestuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van Publiek Belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildavsky, A. (1973). 'If Planning is Everything, Maybe it's Nothing', *Policy Sciences* (4), pp.: 27-153.

Noten

11. Thomas Schillemans is universitair docent / onderzoeker bestuur & beleid aan de Universiteit Utrecht; Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. Hij schreef deze analyse grotendeels vanuit de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Inge Besten, BA, verleende onderzoeksassistentie bij de analyse van beleidsdocumenten.
12. NB: de initiële coördinatie was volgens de commissie voor een belangrijk deel te danken aan het improvisatietalent van de betrokken professionals.
13. Zie hiervoor meer uitgebreid Schillemans 2007: 49 – 53.
14. Zie voor een bijzonder barok voorbeeld van meervoudige doelstellingen die nodig waren om een maatregel door te voeren de analyse van de liberalisering van het prostitutiebeleid in Michiels van Kessenich et al 2002.

Bijlage 4

Overzicht van uitgebrachte publicaties

Adviezen

Derde raadsperiode 2005-2008

- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

Tweede raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)

- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardende-bat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroeg-schoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

Eerste raadsperiode 1997-2000

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21^e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)

- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

Werkdocumenten

- 15 Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 14 Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)
- 13 Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- 12 Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- 11 Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- 10 Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- 9 Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- 8 Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- 7 Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)

- 6 Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- 5 “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- 4 Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)
- 3 Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking. I. Groot en A. Heyma. (2004)
- 2 Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- 1 Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad is:

prof. mr. Maurits Barendrecht

prof. dr. Talja Blokland-Potters

prof. dr. Anneke van Doorne-Huiskes

prof. dr. Paul Frissen

mr. Sadik Harchaoui

Yolan Koster-Dreese MSc

drs. José Manshanden

prof. dr. Lucas Meijs

prof. dr. Micha de Winter

dr. Rienk Janssens is waarnemend algemeen secretaris van de raad.

De RMO is bij wet ingesteld op 1 januari 1997. Zijn formele opdracht luidt: 'de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de hoofdlijnen van beleid inzake de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor zover deze van invloed zijn op de participatie van burgers in en de stabiliteit van de samenleving'.

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

raad voor maatschappelijke ontwikkeling



Colofon

De ontkokering voorbij
Slim organiseren voor meer regelruimte (advies 44)
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

ISBN 978 90 6665 984 1
NUR 740

Foto omslag
© Jens Stolt (Shutterstock.com)

Vormgeving en opmaak
Uitgeverij SWP

Uitgever
Paul Roosenstein

Voor informatie over overige uitgaven van Uitgeverij SWP:
Postbus 257, 1000 AG Amsterdam
Telefoon: (020) 330 72 00
Fax: (020) 330 80 40
E-mail: swp@mailswp.com
Internet: www.swpbook.com