

**Na Paars:  
Een nieuwe sturingslogica?**

Rob

november 2002



## **Inhoud**

<b>Voorwoord</b>	5
<b>1. Inleiding</b>	7
<b>2. Sturingslogica in maatschappelijk perspectief</b> <i>Nico Nelissen</i>	13
<b>3. De verwarring in het huis van Thorbecke</b> <i>Arthur Ringeling</i>	17
<b>4. Overheidssturing: reflecties uit de leefwereld</b> <i>Ig Snellen</i>	31
<b>5. Naar een nieuwe sturingslogica: lessen uit de weerbarstige werkelijkheid van het stadsbestuur</b> <i>Frank Hendriks en Pieter Tops</i>	45
<b>6. Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg</b> <i>Tom van der Grinten</i>	59
<b>7. De kwaliteit van het kwaliteitsmanagement Een kritische benadering van kwaliteitsdenken in het openbaar bestuur</b> <i>Mirko Noordegraaf</i>	71
<b>8. Revitalisering van de democratie</b> <i>Jos van Kemenade</i>	85
<b>Over de auteurs</b>	95
<b>Bijlage I</b> Overzicht van uitgebrachte adviezen	96
<b>Bijlage II</b> Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	99
<b>Bijlage III</b> Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	101



## Voorwoord

Op 22 mei 2002 – een week na de Kamerverkiezingen die voor een politieke aardverschuiving hadden gezorgd – organiseerden de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) in Den Haag een congres onder de titel ‘Na Paars: een nieuwe sturingslogica?’ Met dit congres wilden de Rob en de VB bijdragen aan een discussie over de werking van het openbaar bestuur. Op de levendige congresdag in het Haagse hotel Sofitel gaven ongeveer honderd personen acte de présence. Het betrof een bont gezelschap van wetenschappers, ambtenaren, bestuurders, adviseurs en studenten.

Naar aanleiding van de conferentie hebben de Rob en de VB de verschillende sprekers gevraagd hun verhaal uit te werken ten behoeve van een publicatie. Het resultaat is opgenomen in deze bundel. In het inleidende hoofdstuk is een impressie van de conferentie opgenomen alsmede een prelude op de daarop volgende hoofdstukken.

De Raad voor het openbaar bestuur en het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde zijn de auteurs en de leden van de congrescommissie erkentelijk voor hun bijdrage aan het congres en aan deze publicatie. Deze commissie bestond uit:

*drs. H.W.M. Wesseling*, gemeentesecretaris van Dordrecht en VB-bestuurslid;

*prof. dr. A.F.A. Korsten*, onder andere hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit, lid van de Rob en VB-bestuurslid;

*dr. F. Hendriks*, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg;

*prof. dr. W.B.H.J. van de Donk*, bijzonder hoogleraar Maatschappelijke bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, lid van de Rob en VB-bestuurslid.

*drs. P. de Jong*, adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen en lid van verdienste van de VB.

De Raad voor het openbaar bestuur en het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde hopen met deze publicatie bij te dragen aan het debat over sturingsvraagstukken in het publieke domein.

Prof. dr. J.A. van Kemenade  
voorzitter van de Raad  
voor het openbaar bestuur

Dr. ir. C. van Eykelenburg  
voorzitter van de Vereniging  
voor Bestuurskunde



## 1. Inleiding

Dit hoofdstuk betreft een korte impressie van de conferentie ‘Na Paars: een nieuwe sturingslogica?’ die de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) hielden op 22 mei 2002. Daarnaast wordt in deze inleiding kort ingegaan op de bijdragen van de verschillende auteurs. *Prof. dr. N.J.M. Nelissen*, hoogleraar Bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, trad op als dagvoorzitter. Zijn openingspeech is als hoofdstuk 2 opgenomen in deze bundel. Nelissen plaatst sturingslogica in een maatschappelijk perspectief. Sturingsvraagstukken zijn – zo betoogt Nelissen – meer dan louter technisch-instrumentele vraagstukken. Het gaat om politiek en bestuurlijk werk, waarbij de in de ogen van de burgers juiste vraagstukken op een juiste manier behandeld worden. De centrale vraag, aldus Nelissen, is hoe een samenleving waar het geloof in de bestuurders, in hun probleemdefinities, hun oplossingsstrategieën en hun sturingslogica nauwelijks aanwezig is, te sturen is. Na de speech van dagvoorzitter hield *drs. P.L.B.A. van Geel* – daags voor het congres beëdigd als lid van de Tweede Kamer en daarvoor actief als lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant – een verhaal over de praktijk van sturing in de periode dat hij gedeputeerde was. Voor Van Geel staan de resultaten van beleid voorop, en niet de wijze waarop het beleid georganiseerd is. Bestuurders kunnen alleen resultaten bereiken door veel partijen te betrekken bij de vorming en de uitvoering van beleid. Van Geel heeft zich als gedeputeerde naar eigen zeggen ‘rotgepolderd’. Veel maatschappelijke vraagstukken vragen om een intersectorale dan wel integrale aanpak. Het verkokerde Rijk slaagt daar volgens Van Geel nauwelijks in en ook gemeenten hebben het hier moeilijk mee. Het regionale niveau komt dan prominenter in beeld, zeker ook in de Europese context: het Europa van de regio’s. Een probleem hierbij is de gebrekkige democratische controle van regio’s. Van provincies wordt vooral een coördinerende en faciliterende rol verwacht. Bovendien dienen zij de beleidsuitvoering te bewaken. Als provincies deze rollen niet (kunnen) vervullen, vervalt hun bestaansrecht, aldus Van Geel.

Na Van Geel hield *prof. dr. A.B. Ringeling*, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, een betoog over ‘de verwarring in het huis van Thorbecke’ met een pleidooi voor een nieuwe sturingsfilosofie. In hoofdstuk 3 van deze publicatie is een bewerking van dit betoog opgenomen. Volgens Ringeling is er sprake van een ernstige crisis in het Nederlandse communalisme. Deze crisis heeft twee kanten. Aan de ene kant hebben ‘beoordelaars’ – vooral op het niveau van de centrale overheid – geen hoge pet op van het niveau waarop gemeenten presteren. Aan de andere kant hebben gemeenten hun lokale gerichtheid meer en meer ingeruild voor een oriëntatie op de rijksoverheid: gemeenten zijn meer geïnteresseerd in (stimulerings-)maatregelen van het Rijk dan in hun eigen burgers en hun problemen en verlangens: ‘het toepassen van regels werd belangrijker dan het oplossen van problemen’. Al met al is de relatie tussen gemeente en gemeenschap verloren gegaan. Terwijl de samenleving steeds

gefragmenteerder is geworden, proberen wij – aldus Ringeling – nog steeds vanuit één punt te besturen, te hiërarchiseren, integraal te werken en kwaliteitsmaatstaven vooral centraal vast te stellen. Ringeling besluit zijn betoog met het formuleren van een aantal adviezen voor de vernieuwing van het lokaal bestuur, voor een nieuwe *sturingsfilosofie*. Deze adviezen gaan verder dan de voorstellen van de commissie Elzinga die vooral betrekking hebben op de verhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Ringeling pleit voor het afschaffen van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de inrichting van het lokaal bestuur. Gemeenten zouden op dit punt over *charter*-vrijheid moeten beschikken. Zoals de centrale overheid meer vertrouwen zou moeten hebben in de lokale overheid, zo zou de lokale overheid meer vertrouwen moeten hebben in haar burgers en aan hen meer ruimte moeten geven om zelf te besturen en verantwoordelijkheid te dragen.

Vervolgens hield *prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen*, emeritus hoogleraar Bestuurskunde, een pleidooi voor een vorm van overheidssturing die gevoed wordt vanuit de leefwereld van de burgers. Het betoog van Snellen – hoofdstuk 4 van deze bundel – sloot naadloos aan op het verhaal van Ringeling. Snellen pleit voor politiek en overheidsbeleid die gevoed worden vanuit de leefwereld van de burgers, daar waar deze nu in de praktijk gevoed worden door denken vanuit een politieke, economische, juridische en sociale systeemwereld: de wereld van de beleidsclassificaties en van de bureaucratische reacties (met name een sectorale taakopvatting) op complexiteit. Snellen spreekt in dit verband van ‘een stapeling van overkoepelende vergadercircuits van regie-, project- en werkgroepen terwijl aan de uitvoering van het werk en de daadwerkelijke zorg voor het maatschappelijk probleem en de in de knel zittende burger nauwelijks aandacht wordt besteed’. Snellen doet in zijn bijdrage aan deze bundel tot slot enkele suggesties voor overheidssturing met een centrale plaats voor de leefwereld. Zo zou het in politiek en overheidsbeleid zichtbaar moeten zijn dat niet het bestuur (van het land, de provincie en de gemeente) maar de volksvertegenwoordiging het centrum van de democratie vormt. Het bestuur dient hierbij te fungeren als dienaar van de volksvertegenwoordiging. Voorts zou de rol van procesmanagers en coördinatoren moeten worden terug gedrongen ten behoeve van integrale taakverantwoordelijkheden van de ambtelijke professionals. De professionele vindingrijkheid van professionals in cumulatieve probleemsituaties van burgers kan bevorderd worden door versterking van de discretionaire bevoegdheden van de uitvoerende en controlerende ambtenaren. De uitslag van de Kamerverkiezingen op 15 mei 2002 geeft aan hoe groot de afstand tussen de systeem- en leefwereld is geworden.

In het middagedeelte van het congres werd vanuit de algemene beschouwingen in het ochtendgedeelte, in drie parallelle werkgroepen dieper ingegaan op vraagstukken van overheidssturing: nieuwe verhoudingen tussen overheden, sturingsarrangementen in verschillende sectoren, kwaliteitsinstrumenten voor de overheid.



### *Nieuwe verhoudingen tussen overheden*

Voor de aanpak van veel maatschappelijke problemen, is samenwerking tussen bestuurslagen en in het algemeen overheden, noodzakelijk. Vaak treedt het Rijk op als 'systeemverantwoordelijke' en voeren decentrale overheden – veelal in samenwerking met private partijen – beleid uit. Hoe verhouden zich processen van horizontale verantwoording op decentraal niveau met verticale verantwoordings- en toezichtsrelaties? Moet 'het primaat van de politiek' plaats maken voor 'het primaat van de samenwerking'?

Onder voorzitterschap van *drs. H.B. Eenhoorn*, onder andere landelijk voorzitter van de VVD, is in deze werkgroep gediscussieerd. *Prof. dr. P.E.W.M. Tops*, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, hield een verhaal over nieuwe verhoudingen in de gemeentelijke beleidspraktijk. Dit verhaal heeft Tops samen met *dr. F. Hendriks*, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg, bewerkt, en is opgenomen in deze publicatie (hoofdstuk 5). Hendriks en Tops beschrijven een casus van 'vitaal stadsbestuur' uit de jaren negentig die illustreert dat in het recente verleden interessante bestuurlijke processen in gang zijn gezet. Het gaat dan om de Haagse buurtontwikkelingsmaatschappij Regentessekwartier-Valkenboslaan (BOM ReVa). De BOM ReVa is een combinatie van buurtontwikkeling en buurtbeheer, waarin lokaal betrokken personen ('lokale helden'; 'alledaagse doeners') co-productieve coalities met elkaar sluiten en onderhouden, en daarmee bijdragen aan stedelijke en democratische vernieuwing. Hendriks en Tops beschrijven Arie Schagen, directeur van BOM ReVa, als illustratie van een alledaagse doener: iemand die oog heeft voor het concrete, die enthousiast en betrokken is en veel persoonlijke contacten legt en onderhoudt. Meer in het algemeen onderscheiden Tops en Hendriks drie sleutelfactoren voor het succes van arrangementen zoals BOM ReVa: stevige externe maatschappelijke druk, ruimte voor publiek ondernemerschap, en politiek-bestuurlijke rugdekking. Dergelijke 'vitale coalities' kunnen de afstand tussen de politiek-bestuurlijke systeemwereld en de leefwereld van de burgers aanmerkelijk verkleinen.

### *Sturingsarrangementen in verschillende sectoren*

Onder 'Paars' zijn in veel sectoren pogingen ondernomen om tot stelselveranderingen te komen. Zo trok de overheid zich op veel plaatsen terug ten gunste van de markt of maatschappelijke ondernemers. De overheid zocht en vond vaak een nieuwe rol; toezichthouder, regulator of inspecteur. Op terreinen van voormalige overheidszorg schieten dergelijke 'nieuwe overheden' als paddestoelen uit de grond, vaak met de dubbele taak de nieuwe sturingsconcepties in te voeren en er meteen in te werken. Maatschappelijke instellingen zoals scholen en ziekenhuizen zoeken tastend naar nieuwe posities. Alle partijen – ook de overheden – moeten wennen aan hun nieuwe rol. Hier en daar zijn er tekenen van 'terugval': toch maar weer een publieke dienst? Zou juist niet doorgestoten moeten worden naar echte marktwerking? Aan de hand van deze discussieleidraad is onder voorzitterschap van *prof. dr. W.B.H.J. van de Donk*, bijzonder hoogleraar Maatschappelijke bestuurskunde

aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor het openbaar bestuur, gediscussieerd. *Prof. dr. T.E.D. van der Grinten*, hoogleraar Beleid en organisatie van de geestelijke gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit en lid van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, verzorgde een inleiding. Dit – bewerkte – verhaal is terug te vinden in hoofdstuk 6 van deze publicatie. Van der Grinten maakt duidelijk dat op het terrein van de gezondheidszorg meerdere sturingslogica's aanwezig zijn. De bewegingen in het bestuurlijk krachtenveld op het gebied van de gezondheidszorg maakt Van der Grinten inzichtelijk met behulp van twee assen. Op de ene as staat het schuiven met verantwoordelijkheden tussen de collectieve en de private sfeer, tussen uitersten van functionele centralisatie en functionele decentralisatie. Op de andere as staat het schuiven van verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus, tussen de uitersten van territoriale decentralisatie en territoriale centralisatie. Van der Grinten concludeert dat de overheid nauwelijks gemotiveerd is om tot één sturingslogica voor de gezondheidszorg te komen. De vele en uiteenlopende belangen in de gezondheidszorg vragen niet om uniformiteit maar om differentiatie in de besturing van de zorg, zo meent Van der Grinten.

#### *Kwaliteitsinstrumenten voor de overheid*

De hoogtijdagen van een bedrijfseconomische, op *efficiency* gerichte aanpak van publieke organisaties zijn voorbij. Een bedrijfsmatige, op *kwaliteit* gerichte aanpak doet nu opgeld. Het gaat daarbij om:

- Dienstverlening: kwalitatief goede producten die aan de wensen van de klant voldoen (kwaliteitscirkels, klantenpanels).
- Systeemzorg: Total Quality Management, ISO-normering, de lerende organisatie.
- Aanspreekbaarheid: de organisatie is transparant en hecht aan monitoring, prestatie meting, visitatie, *benchmarking*.

Is kwaliteit te meten? Kan kwaliteit op instrumentele wijze versterkt worden? Hoe verhoudt kwaliteitszorg zich tot politieke rationaliteit? Leidt kwaliteitszorg niet tot een enge gerichtheid op kwaliteitscriteria?

Over deze en andere vragen is onder leiding van *dr. M. Noordegraaf*, verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, gediscussieerd. *Prof. dr. F.L. Leeuw*, hoofdinspecteur hoger onderwijs en hoogleraar empirisch-theoretische analyse van de maatschappelijk effecten van overheidsbeleid aan de Universiteit Utrecht, hield een inleiding. Voor deze bundel heeft dr. M. Noordegraaf een verhaal geschreven over 'de kwaliteit van kwaliteitsmanagement' (hoofdstuk 7). Noordegraaf beschrijft de wijzen waarop gedacht wordt over kwaliteit, kwaliteitsmeting en kwaliteitsmanagement binnen de overheid. Volgens Noordegraaf is sprake van een *hype* rondom strakke kwaliteitsmeting. Hij pleit voor een kwaliteitsgedreven sturingslogica die politiek-bestuurlijk is ingebed, en daarmee in allerlei opzichten onlogisch is. Idealiter verschilt de invulling van kwaliteit, kwaliteitsmeting en kwaliteitsmanagement al naar gelang de context.

Noordegraaf onderscheidt daarbij drie contexten: een routinecontext, overeenkomend met de normale bedrijfscontext, een expertcontext, waarin issues complex zijn en experts verschillende oordelen naar voren brengen, en een politieke context, waarin issues gevoelig en omstreden zijn.

Het congres eindigde met een slotdebat onder leiding van dagvoorzitter *prof. dr. N.J.M. Nelissen*, over ‘overheidssturing vanuit politiek en maatschappelijk perspectief’. Aan het debat werd deelgenomen door *drs. H.B. Eenhoorn*, landelijk voorzitter van de VVD, *drs. P.L.B.A. van Geel*, *prof. dr. J.A. van Kemenade*, onder andere voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, *dr. A.G. Schouw*, landelijk voorzitter van D66 en directeur van het Landelijk Kenniscentrum Steden, en *drs. T.E. Westerterp*, kandidaat-Kamerlid voor Leefbaar Nederland bij de Kamerverkiezingen van 15 mei 2002.

Aansluitend hield de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) een bijzondere algemene ledenvergadering. Deze vergadering werd gelardeerd met een uitvoerige beschouwing van *prof. dr. J.A. van Kemenade*, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, over ‘Het democratisch tekort’. Een bewerking van dit betoog is als laatste hoofdstuk in deze publicatie opgenomen onder de titel ‘Revitalisering van de democratie’. In zijn bijdrage mengt Van Kemenade zich in de actuele discussie over de houdbaarheid van ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Volgens Van Kemenade kleven er grote principiële en praktische bezwaren aan een radicale verbouwing of zelfs het geheel overboord zetten van dit stelsel. Hij doet dan ook suggesties voor verbetering van het functioneren van ons democratisch bestel en ons bestuurlijk en politiek systeem, *met behoud van de grondslagen van onze representatieve democratie*.



## 2. Sturingslogica in maatschappelijk perspectief

*Nico Nelissen*

### 1

#### **Inleiding: noodzaak van vernieuwing**

Nu iedereen een beetje bekomen is van de gebeurtenissen rond de Kamerverkiezingen van mei 2002 en de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002, begint het besef daadwerkelijk door te dringen dat de maatschappij om een andere politiek, een ander bestuur en waarschijnlijk ook een andere sturing vraagt. Er wordt dan ook alom gewag gemaakt van de noodzaak van vernieuwing: de kussens moeten opgeklopt worden, de trappen moeten van bovenaf naar beneden schoon geveegd worden, de oude garde moet het veld ruimen, er is behoefte aan nieuwe gezichten, enzovoort. Het lijkt wel of de door Paars geproclameerde politieke en bestuurlijke vernieuwing te zeer beperkt is gebleven tot een staatskundig, politiek en bestuurlijk borduurwerk waarbij de artisanale vaardigheden zich kennelijk op het verkeerde textiel botvierden. De voorstellen van de commissie Elzinga waren mogelijk wel een antwoord op de probleemdefinitie van gevestigde politieke partijen en de erbij horende politieke elite, maar waren geen antwoord op gevoelens die er in de samenleving ten aanzien van de vernieuwing leefden. De *ordre établi* signaleerde een verwijdering van de burger van de politiek, maar de verkiezingen en alles wat erom heen gebeurd is, hebben duidelijk gemaakt dat het juist om het tegenovergestelde gaat, namelijk de verwijdering van de politiek ten opzichte van de burgers. Hoe een samenleving te sturen waar het geloof in de bestuurders – in hun probleemdefinities, in hun oplossingsstrategieën, in hun besturingslogica – niet of onvoldoende aanwezig is?

### 2

#### **Zelfreflectie**

Sturing van een samenleving is geen technisch-ingenieurswerk, het is politiek en bestuurlijk werk waarbij de in de ogen van de burgers juiste vraagstukken op een juiste manier worden benaderd. We moeten ons dan ook een aantal vragen stellen: heeft Paars zich dan in de afgelopen jaren met de verkeerde vraagstukken beziggehouden? Voorzover ze zich met de juiste vraagstukken heeft beziggehouden, gebeurde dit dan wel op een juiste manier? Of is het nog dramatischer en werden de verkeerde vraagstukken ook nog op een verkeerde manier aangepakt? Die zelfreflectie vindt momenteel plaats bij de verliezende partijen en het antwoord op deze vragen is al ten dele gegeven: er werden vraagstukken verwaarloosd en de besturingsstijl sprak de burger kennelijk niet aan. Zijn dit signalen voor het feit dat er na Paars nieuwe sturingsvraagstukken op de maatschappelijke en politieke agenda worden geplaatst? Krijgen nu nieuwe sturingsvraagstukken, zoals veiligheid, leefbaarheid, zorg en onderwijs een hogere plaats op de politieke en bestuurlijke agenda? Komt er een nieuwe sturingsstijl? Komt er een einde aan de kartel- en 'sorrydemocratie', aan de

regentenmentaliteit, aan de torenkamertjespolitiek en wordt er meer ruimte gegeven voor een directere invloed van de burger op de sturing van de samenleving? Wordt de terugtrekkende overheid bijgezet in het panopticum van politieke vergissingen? Wordt de werking van de vrije markt als minder heilzaam voor de maatschappij gekwalificeerd? Kortom, komt er een nieuwe sturingslogica gebaseerd op de perceptie en definiëring van nieuwe sturingsvraagstukken en een nieuwe sturingsstijl?

### 3

#### **Sturing in de bestuurskunde**

In de bestuurskunde vormt de sturingsproblematiek een kernvraagstuk en in iedere fase van ontwikkeling van het bestuurskundig gedachtengoed zijn daar denkbeelden over gelanceerd. Gedurende de laatste tien jaar zijn er vele studies over sturingslogica verricht, zowel nationaal als internationaal. Het aantal wetenschappelijke boeken en tijdschriftartikelen over dit onderwerp is gigantisch. Indien men deze literatuur rubriceert, kan men *grosso modo* onderscheid maken tussen meerdere categorieën.

- *Instrumentele benadering*  
Het betreft hier literatuur waarbij sturingslogica in instrumentele zin wordt benaderd: het gaat dan om de opkomst, werking en effecten van sturingsinstrumenten (wetgeving, financiële prikkels en communicatie).
- *Neo-institutionele benadering*  
In de neo-institutionele benadering van sturingsvraagstukken staan posities, rollen, bevoegdheden en onderlinge verwevenheid van instituties centraal.
- *Interactieve benadering*  
In deze benadering worden sturingsvraagstukken met name in termen van interactie gezien: interactieve beleidsvorming, co-productie en partnerschappen.
- *Procesbenadering*  
Dan is er een categorie van studies waarin vooral op de proceskant van de sturing wordt geattendeerd: procesarchitectuur en procesbegeleiding.
- *Vermogenbenadering*  
Ook is er een categorie waarbij sturingsvraagstukken met name worden bekeken vanuit een oogpunt van bestuurlijk vermogen: evaluatie van ambities en realisatie van beleidsdoelen.
- *Postmoderne benadering*  
Ten slotte is er een categorie waarin de sturingslogica vanuit een oogpunt van bestuurlijke fragmentatie wordt bekeken, alsmede vanuit het perspectief van verschuiving van de politiek waarbij deze laatste minder centraal wordt.

### 4

#### **Maatschappijdiagnostiek en sturing**

Ik zou hier aandacht willen vragen voor een drietal opvattingen over sturingslogica, die ik als inspirerend ervaar voor de discussie. Ik zal deze niet uitvoerig bespreken, maar slechts kort aanduiden:

### *Deliberatieve democratie*

In 1992 publiceerde Jürgen Habermas het boek *Faktizität und Geltung*. De kern van het boek is een procesmodel van deliberatieve politiek. De nadruk wordt gelegd op communicatie en consensusvorming. Sturing begint bij het formuleren van beleidsplannen, die de vorm hebben van hypothetische aanbevelingen. Zij steunen op empirische kennis, die zelden onomstreden is. Vanwege differentiële opvattingen ontstaat een concurrentie tussen opvattingen. Men kan tot consensus proberen te komen door in morele discussies eerst de rechtvaardigheid van de voorstellen te beoordelen. In complexe samenlevingen komt men zelden tot volledige consensus. Er staan dan twee wegen open: het *faire* compromis, waarbij er procedures zijn waarbij iedereen een gelijke kans heeft om aan het onderhandelingsproces deel te nemen, of een *ethisch* compromis waarin geprobeerd wordt dieper liggende overeenkomsten bloot te leggen. Sturing moet volgens Habermas dus verlopen volgens een procesmodel van deliberatie.

### *Deconstructie en onverschrokken engagement*

In een reeks van geschriften in de jaren negentig (onder andere *Politiques de l'amitié*, 1994) bekritiseert Jacques Derrida de bestaande parlementaire democratieën. De democratie is ons, aldus Derrida, gegeven als een belofte, als het toekomstige, als een opgave en niet als een bereikte toestand. Hij signaleert dat bestaande politieke instellingen, nationaal en internationaal niet of onvoldoende in staat zijn om de democratische belofte waar te maken. Hij toont zich verontrust over de grote catastrofes van de moderniteit: oorlog, wapenhandel, hegemonie van het westen, staatlozen, onderdrukking, nieuwe armoede. Er is volgens hem sprake van een ontwrichting van de wereld, welke vraagt om een onverschrokken engagement. Niet het harmonieuze, het aangemaakte, maar het averechtse en het tegendraadse bieden perspectief. De ontmoeting van de ander gebeurt onverwacht, à contretemps, tegen het ritme van de dagelijkse voorvallen in.

### *Misère de la prospérité*

De romancier en essayist Pascal Bruckner betoogt in zijn boek *Misère de la prospérité* (2002) dat de traditionele ideologieën hebben plaatsgemaakt voor een nieuwe ideologie: 'het economisme'. Dit is een droge en kille wetenschap geworden, die geproclameerd wordt als een soort universele religie. Het economisme heeft gezorgd voor welvaart, maar heeft, en passant, het welzijn vergeten. Het huwelijk tussen markt en individu heeft tot een volstrekte verwaarlozing van het publieke domein gezorgd. Nieuwe bewegingen verzetten zich tegen de ongerechtigheden van de markt en een individualisme dat geen oog heeft voor de collectieve schade die het kan veroorzaken. Hij dringt aan op het desacraliseren van dit economisme.

**Slot**

Zie daar een paar kanttekeningen over sturingslogica. Het is mijns inziens van belang dat de sturingsproblematiek wat breder gesitueerd wordt om te vermijden dat deze louter als een technisch-instrumentele problematiek zou worden gezien.



### 3. De verwarring in het huis van Thorbecke<sup>1</sup>

*Arthur Ringeling*

#### 1

##### **Inleiding: view from the top**

Op 28 februari 2001 presenteerde Marten Oosting het rapport over de vuurwerkramp in Enschede. Hij maakte duidelijk dat er nogal wat kritiek was op de wijze waarop bestuurlijk Nederland met wetten en regels omging en sprak de historische woorden: 'Er is in ons land een culturele revolutie nodig.' Hiermee probeerde hij duidelijk te maken dat er minder passief met regelgeving moest worden omgegaan. Er moest minder door de vingers worden gezien en meer bestuurlijk worden opgetreden tegen degenen die het met de regels niet zo nauw namen. Voor veel bestuurders in ons land zou dit een cultuuromslag betekenen.

Zijn oproep werd onmiddellijk door de Haagse politiek overgenomen. Problemen in het land zijn immers het beste vanuit Den Haag waar te nemen. De gemeentebesturen waren te laks, zij trokken zich te weinig van de regels aan, zij voerden ze niet uit. Zo kon het echt niet langer. Er zou meer toezicht moeten worden uitgeoefend op het doen en vooral het laten van andere overheden. Hiermee stond bestuurscultuur op de agenda. De bestuurscultuur van de gemeenten weliswaar, maar toch. En de bestuurlijke agenda werd uitgebreid met toezicht en inspectie op andere overheden, andere bestuursorganen.

Bij de presentatie van het rapport over de cafébrand in Volendam, op 21 juni 2001, kwam commissievoorzitter Alders tot de uitspraak dat gemeentebesturen toch vooral moesten doen wat was afgesproken. Dat was nog eens een duidelijke uitspraak. Wie voor dat meervoud stonden was wat minder duidelijk. Bovendien werd verondersteld dat wij zouden weten wat er was afgesproken. En hoe zich dat verhoudt tot andere dingen die wij ook hebben afgesproken.

Mijn verhaal is dat we te maken hebben met een ernstige crisis in het Nederlandse communalisme.<sup>2</sup> Aan de ene kant hebben beoordelaars, in het bijzonder op het niveau van de centrale overheid, niet zo'n hoge pet op van het niveau waarop gemeenten presteren. Aan de andere kant hebben gemeenten hun lokale gerichtheid meer en meer ingeruild voor een oriëntatie op de nationale overheid. Hun visie kan worden gekenschetst met de adjectieven hiërarchisch, bureaucratisch en technocratisch. Het gevolg is dat zij ook zelf niet meer van hun eigen kunnen overtuigd zijn, hun bestuurskracht is

<sup>1</sup> De auteur dankt Lex Cachet, Harry Daemen en Linze Schaaap voor de inspiratie en de hulp bij het totstandkomen van deze tekst.

<sup>2</sup> Ik gebruik de term in de betekenis die Brasz (1960) daaraan gaf.

weggesijpeld en veel burgers weinig meer met gemeenten hebben. Hieronder zal ik een en ander toelichten.

## 2

### **Een derde commissie: Elzinga**

Het Regeerakkoord van 1998 bevatte een aantal voornemens ten aanzien van het lokaal bestuur. Om gemeenten beter te laten functioneren diende dualisering van het lokaal bestuur te worden ingevoerd. Op dat punt is er plaats voor ironie. Want uiterekend het bestuursniveau dat door dualisme gekenmerkt zou moeten worden, namelijk het Rijk, staat bol van de monistische verschijnselen. Natuurlijk moest ook worden gekeken naar de wijze waarop de burgemeester zijn of haar positie verwierf. Dit is immers al decennia lang een vast onderwerp van bestuurlijke reflectie. Dus werd een Staatscommissie ingesteld onder leiding van de Groningse jurist Elzinga. Alle belangrijke politieke groeperingen waren netjes vertegenwoordigd, zo gaat dat in Den Haag. Het burgemeestersgehalte was hoog; wethouders, raadsleden en hoge gemeentelijke ambtenaren ontbraken.

Het resultaat van de commissie was verbijsterend. Een omvangrijk rapport met veel empirisch onderzoek en dat lijkt mij heel prijzenswaardig. Maar daar houdt de lof ook op. Want het rapport wordt verder gekenschetst door een opeenstapeling van compromissen, het ontbreken van een heldere visie op het lokaal bestuur, een fragmentarische relatie tussen empirie en analyse en oplossingen die ook zonder empirie en analyse al waren gegeven, magere onderbouwingen van de standpunten en een voortdurend door elkaar lopen van empirische en normatieve redeneringen.

De commissie doet overigens keurig wat in het Regeerakkoord al was afgesproken: zij bepleit de invoering van het dualisme. Dit zou er toe moeten leiden dat Raad en College meer tegenover elkaar komen te staan en minder met elkaar verweven zijn. Wethouders zijn niet langer lid van de Raad. Zij kunnen ook van buiten de Raad worden aangetrokken. De Raad krijgt meer een controlefunctie en dient zich meer met de hoofdlijnen van beleid bezig te houden. De discussie in de Raad zou er door moeten worden verlevendigd. Daarmee zou de belangstelling voor de lokale politiek worden vergroot. Of zoals de commissie het formuleert, een herkenbaar bestuur is noodzakelijk voor vitale democratie. De oplossing gaat op zoek naar een probleem.

De vraag is of de verwevenheid van Raad en College en het gebrek aan levendigheid de problemen van het lokaal bestuur zijn. Uit empirisch onderzoek weten we hoezeer burgers genieten van politici die elkaar in de haren zitten, hoezeer zij politiek gekrakeel en conflicten tussen volksvertegenwoordigers waarderen. Consequent dualistisch is de commissie bovendien niet: de burgemeester blijft voorzitter van de raad. Sterker nog, zijn verantwoordelijkheden worden nog groter. En dat ongeacht de wijze waarop hij zijn positie verwerft. De commissie slaagt er namelijk niet in dat probleem op te lossen. Je

zou ook kunnen zeggen, dat in de verhouding tussen politiek en bestuur de commissie het bestuur versterkt in een poging de bestaande politieke instituties te redden.

Uit het rapport van de commissie Elzinga blijkt niet veel van wat doorgaans als ‘de kloof’ wordt aangeduid. Stellig, de verminderde opkomst wordt gesignaleerd, aandacht wordt besteed aan de positie van politieke partijen en, wat worden genoemd, nieuwe zeggenschapsinstrumenten komen aan de orde. Waar de behoefte aan nieuwe zeggenschapsinstrumenten vandaan komt, blijft raadselachtig. De kiezers komen volop in beeld. In het rapport van de Staatscommissie ontbreken echter de burgers en de co-producenten. Er worden wel verschillende gedaanten van gemeenten omschreven, maar de burger in zijn verschillende gedaanten blijft buiten de analyse. Wie ook goeddeels afwezig zijn, zijn de ambtenaren, terwijl moeilijk valt te ontkennen dat zij ook lokaal een machtsfactor van betekenis zijn geworden.

De opvatting van de commissie over raadsleden is heel opmerkelijk. Zij dienen zich vooral met hoofdlijnen te gaan bezig houden. Al die raadsleden die zich met details bezig houden, dat is maar niets. Nog even afgezien van de vraag of raadsleden zich zo gemakkelijk laten dirigeren, is er nog een ander advies, namelijk dat zij minder op het gemeentehuis en meer naar buiten toe, naar de samenleving dienen op te treden. Geen van de geleerden in de commissie had kennelijk de tegenspraak door. Alsof de buitenwereld zich met de grote lijnen bezig houdt. Indien organisaties uit de buitenwereld dat doen, richten zij zich wel tot collegeleden en ambtenaren en niet tot de controleurs. Met de eersten valt immers beter zaken te doen dan met de laatsten. Tenzij de Raad zijn agenderende taak serieus gaat oppakken.

### 3

#### **Hoe gaan wij om met problemen?**

Het rapport van de Staatscommissie Dualisering en lokale democratie is kenmerkend voor de wijze waarop met andere bestuurseenheden in ons land wordt omgegaan. Als ergens in het land, op een bepaalde plek, een probleem wordt ervaren, wordt dat probleem overgebracht naar een andere, centralere plek. Daar wordt dat probleem gherdefinieerd in de termen die in die arena passen en wordt er een oplossing voor bedacht. Die oplossing moet dan vervolgens op die eerst genoemde plek weer worden uitgevoerd en om na te gaan of dat ook gebeurt, wordt er onmiddellijk een systeem van toezicht en controle opgezet. De oplossing heeft vaak weinig te maken met het oorspronkelijke probleem. Want de condities waaronder de herdefiniëring plaats vindt, veranderen de aard van dat probleem. De oplossing is voor dat oorspronkelijke probleem al even vaak van weinig betekenis. Vervolgens ontstaat er grote opwinding over het feit dat de oplossingen niet worden toegepast. Om maar te zwijgen van het feit dat veel andere bestuursorganisaties worden opgezadeld met een probleem dat zij voorheen niet hadden. En met de oplossingen. Zou Alders dat bedoeld hebben, toen hij zei dat we toch vooral

moesten uitvoeren wat we afgesproken hadden? Er treedt een voortdurende verwarring op van de loci waar problemen zich voordoen en oplossingen gewenst zijn. Elk van de betrokkenen beschikt over een eigen focus. En loci en foci worden, zoals Toonen (1987) duidelijk maakte, voortdurend door elkaar gehaald.

Toegepast op dit rapport betekent het dat onze gemeenten te maken krijgen met een probleem dat zij niet hadden, dat elders is geformuleerd, een oplossing die zij niet zelf hebben bedacht en waarvan het de vraag is of zij er iets beter van worden. In Hof van Twente, Roerdalen en Wijde Venen heerst nu grote verwarring. Ik vind dat heel begrijpelijk. Gemeentebesturen worden geconfronteerd met een probleem dat het hunne niet was. De lokale democratie heeft part noch deel aan de formulering van het probleem. Als het openbaar bestuur van ons land goed in elkaar zou zitten, zouden gemeentebesturen hun eigen oplossingen voor hun eigen problemen bedenken. Maar dat is allang geen praktijk meer. Sterker nog, zij zijn in eerste instantie geneigd om te kijken naar wat er in de wet staat en worden daar ook steeds meer toe gedwongen.

#### 4

#### **Spreekwoorden en tegenspraken**

Ten aanzien van de inrichting van het binnenlands bestuur worden er de volgende wijsheden op na gehouden:<sup>3</sup>

1. Het openbaar bestuur is in hiërarchische lagen georganiseerd.
2. De gemeente is de laagste bestuurslaag.
3. De gemeente staat het dichtst bij de burger.
4. De gemeente is de leerschool van de democratie.
5. Veel gemeenten zijn te klein om hun taken adequaat uit te voeren: daarom moeten zij groter worden.
6. Grotere gemeenten kunnen niet alleen meer dan kleine gemeenten, zij werken ook efficiënter.
7. Er bestaat, waar het de omvang van bestuursorganen aangaat, geen bovengrens.
8. Gemeenten moeten op een professionele en bedrijfsmatige wijze worden bestuurd.
9. De centrale overheid is verantwoordelijk voor de inrichting van het lokaal bestuur.

Over elk van die wijsheden is wat wel wat te zeggen. Al was het maar om twijfel te zaaien over de juistheid ervan. We voegen ons daarmee in een lange en goede bestuurskundige traditie.

---

<sup>3</sup> Vergelijk ook de structuurprincipes van De Pree (1997).

Wat de eerste wijsheid aangaat, is er in het openbaar bestuur een geweldige verwarring tussen decentralisatie en deconcentratie opgetreden. Ongeveer alle vormen van decentralisatie zijn als vormen van deconcentratie opgevat. Mooie proefschriften als dat van Toonen (1987) waarin duidelijk werd gemaakt dat zoiets in ieder geval niet de bedoeling van Thorbecke was, hebben weinig gevolgen voor de praktijk gehad.

Over het tweede gezegde moet worden opgemerkt dat gemeenten als gevolg hiervan werden geconfronteerd met twee bestuursorganisaties die graag de regie willen voeren. De een, de centrale overheid, is een in zichzelf verdeeld huis en struikelt als gevolg daarvan voortdurend over zijn eigen benen. De ander, de provincie, is sinds 1813 op zoek naar zijn eigen identiteit.

Wat de derde wijsheid aangaat, dat de gemeente het dichtst bij de burger staat, zijn ook enkele kanttekeningen te maken. Dit blijkt namelijk niet uit de opkomstcijfers. Die zijn bij gemeenteraadsverkiezingen lager dan bij landelijke verkiezingen. Er is zelfs een periode geweest waarin de belangstelling voor gemeenteraadsverkiezingen minder was dan voor verkiezingen voor Provinciale Staten. Stellig, het kan erger. Grote steden in Engeland moeten het met een opkomst van twintig of vijftwintig procent doen. Het kan ook beter, want al die kleine, onmachtige Franse gemeenten kennen gemiddeld een opkomst van 75 à 80 procent (zie Daemen en Schaap, 2000). Dat is toch iets om eens over na te denken.

Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking woont bovendien in de grote steden of stedelijke agglomeraties: zij weten van hun gemeentelijk bestuur even weinig als van het provinciaal bestuur. Burgers zijn voor een deel *footloose* geworden: de gemeente krijgt voor hen steeds meer een virtueel karakter. Niet alleen weten zij er weinig van, maar het interesseert hen ook weinig. Hierbij dient mede in ogenschouw te worden genomen dat de burger ook steeds beweeglijker is geworden. Hij woont in de ene plaats, werkt in een andere. Zijn inkopen en recreëren gebeuren op weer andere plaatsen en geen enkel familielid woont in de buurt. De relatie met de gemeente is uiterst beperkt. Het huis-aan-huis blad geeft wat informatie en soms ontvangt hij een onooglijk gemeentelijk voorlichtingsblad. Zijn contacten met de gemeentelijke overheid zijn doorgaans ook beperkt. De burgerservicekaart was niet een mislukking vanwege een gebrek aan burgers, maar door een gebrek aan diensten. De gemeente is voor burgers virtueel geworden. Er heeft zich, wat Derksen noemt, deterritorialisatie voorgedaan (Frissen, 1996; WRR, 1999).

Wat de leerschool, de vierde wijsheid, aangaat, heb ik eens laten nagaan hoeveel van de zittende Kamerleden eerder gemeenteraadslid waren geweest.<sup>4</sup> Dat blijkt niet tegen te vallen. Liefst 62 van de Tweede Kamerleden en 28 van

---

<sup>4</sup> Het nuttig rekenwerk werd gedaan door mijn student-assistente Josta de Hoog.

de Eerste Kamerleden hadden een dergelijke leerschool doorlopen. De aantallen worden echter verre overtroffen door de rond de honderd Tweede Kamerleden die bestuurlijke functies in hun politieke partij hadden vervuld. Het een sluit het ander trouwens niet uit. Een gangbare manier om een politieke carrière te maken is zitting nemen in het plaatselijke partijbestuur. Indien men dat wenst, ligt een plaats in de gemeenteraad voor het oprapen. Zoveel belangstelling is daar immers niet voor. Het vervolg van de carrière loopt via afvaardiging op regionaal en landelijk niveau. Dit vergt nog wel enige inspanning, al zijn er steeds minder concurrenten. Degenen die snel carrière willen maken, moet worden aangeraden fractiemedewerker te worden.

Bij de vijfde wijsheid refereren we aan de dominante beleidstheorie van de bestuurschaal. Op die beleidstheorie is veel kritiek geleverd (Ringeling, 1998). Dus houden we het hier kort. De theorie wordt verkeerd gebruikt. Elke taak kent zijn eigen schaal, ontdekten we al aan het begin van de zeventiger jaren. Dus hoe je territoriale decentralisatie en schaaltheorie kunt combineren is een raadsel. Dat zou hooguit per taak kunnen gebeuren en daarmee zou het dus functionele decentralisatie worden. Bovendien worden gemeenten in deze theorie gereduceerd tot productieorganisaties. En voorts, als het gaat om taakoptimalisatie is er niet alleen een ondergrens, maar ook een bovengrens.

Dat grote gemeenten goedkoper zijn dan kleine gemeenten, de zesde wijsheid, wordt ontkend in ongeveer elke studie die daar naar is gedaan (zie bijvoorbeeld Denters e.a., 1990, Berghuis e.a., 1996). En voor een deel is dat ook logisch. Immers, de grotere gemeente was wenselijk om de professionaliteit en dienstverlening te vergroten. En professionalisering kost veel geld. De grote gemeenten kunnen meer problemen aan dan kleine. Maar de problemen zijn ook groter.

Hoe komt het toch, zou de reactie op de zevende wijsheid kunnen zijn, dat we over bijna elke grote gemeente, waar ook ter wereld, kunnen lezen dat zij *de facto* onbestuurbaar is. Is dat nu het wenkende perspectief om bestuurs-eenheden alleen maar groter te maken? De reden voor het slecht bestuurbaar zijn van die grotere eenheden is het verschijnsel dat Van Gunsteren heeft aangeduid als DOS: De Ongekende Samenleving. Ondanks de vooruitgang van de wetenschap, onze steeds groter wordende kennis, de invloed van informatie- en communicatietechnologie, zijn er telkens weer momenten dat we het niet weten. Minister Veldkamp dacht dat er als gevolg van de door hem gemaakte wet maximaal 150.000 WAO-gevallen zouden komen. Het Amsterdams gemeentebestuur hield na de Bijlmerramp in eerste instantie rekening met 250 doden, om vervolgens tot de ontdekking te komen dat de gemeentelijke bevolkingsadministratie toch minder betrouwbaar was dan werd aangenomen. Dit geldt ondanks en misschien wel juist omdat we steeds meer weten. Dan vallen de gaten in onze kennis extra op. En dus lopen we tegen problemen aan. Met die problemen wordt het openbaar bestuur op een bepaald moment en een bepaalde plaats geconfronteerd. En het moet in staat zijn een oplossing te bedenken.

Het inzicht uit de achtste wijsheid is juist wanneer de gemeente vooral wordt gezien in de gedaante van wat de commissie Elzinga noemt, de publieke ondernemer en dienstverlener. Ik heb het zelden zo scherp onder woorden horen brengen als door een ambtenaar in Antwerpen: 'Ach meneer, weet u, de politiek heeft er hier een bende van gemaakt. Als men het bestuur van de stad nu eens gewoon aan ons, ambtenaren, overliet.' Maar een gemeente heeft meer gedaanten. Die verschillende perspectieven op gemeenten zullen op zijn minst een beetje met elkaar in evenwicht moeten zijn.

De voorbije decennia kenmerken zich door een voortdurende interventie in het decentraal bestuur. Ik ga de geschiedenis over de reorganisatie van het binnenlands bestuur hier niet herhalen. Een van de weinige onderdelen van het beleid ten aanzien van het binnenlands bestuur dat wel is geslaagd, is de herindeling van gemeenten.<sup>5</sup> Vooral provincies waren daar een warm voorstander van. Dat verminderde immers de druk op de eigen reorganisatie.

Het principe van zelforganisatie wordt steeds minder gevolgd. Weliswaar bestaat formeel de autonomie van het gemeentelijk bestuur nog steeds. Maar het domein waarop die autonomie betrekking heeft, is steeds kleiner geworden. Ondanks dat zijn er toch interessante ontwikkelingen op gemeentelijk niveau geweest. Wat men er ook van vindt, het Tilburgse model is het Tilburgse model en niet het Haagse. Gemeenten hebben geëxperimenteerd met allerlei nieuwe vormen van interactie, omdat ook zij wel door hadden dat zij hun burgers kwijt waren. Waar anders komt de behoefte aan interactieve beleidsvorming opeens vandaan? Gemeentebesturen praten over de kloof die er tussen kiezers en gekozenen bestaat. Zijn dat de wrange vruchten van de steeds grotere gemeenten die bedrijfsmatig worden gerund?

## 5 Visies

Achter de beschreven veranderingen in het openbaar bestuur zijn twee verschillende visies te onderkennen (Yates, 1985). De eerste is ontleend aan het bureaucratische model. Er bestaat een verdeling van taken, de taken zijn helder gedefinieerd, toegedeeld aan bepaalde organisaties die die taken plichtsgetrouw uitvoeren en daarop, zoals het in de oorlogszuchtige terminologie van het New Public Management heet, worden afgerekend. Bijna elke beleidsnota die tegenwoordig verschijnt, staat hier vol mee. Ook in de politiewereld, een zogeheten harde sector met boterzachte doelstellingen, is het tegenwoordig *bon ton*. Alle risico's worden geïventariseerd, het beleid is integraal, doelmatigheid en effectiviteit zijn de belangrijkste waarden, overlappingsen zijn uit den boze en er is een alles omvattend kwaliteitssysteem. Wie deze visie goed analyseert moet tot de conclusie komen, dat wil een terrein zo in elkaar zitten dat aan de noodzakelijke voorwaarden voor het slagen van een dergelijke visie

<sup>5</sup> Terecht door Denters (1996) dan ook getypeerd als 'het succes van falend beleid'.



wordt voldaan, er ook vanuit één punt gestuurd moet worden. In de terminologie van Apollo 13: 'Failure is not an option'. Dus staat Nederland op zijn kop als er een ramp gebeurt. Want in dit wereldbeeld doen ongelukken zich niet voor en zijn rampen uitgesloten. Wij beheersen immers de wereld. Het is een wereldbeeld met als sleutelwoorden centralisatie, uniformering, integraliteit, effectiviteit en efficiency.

Dat is een visie die ook op gemeentelijk terrein handen en voeten heeft gekregen. Het is een misverstand om te menen dat Delft en Tilburg uniek waren en zijn in hun bedrijfsmatige aanpak. In veel gemeenten is men die weg ingeslagen. Alleen al in het taalgebruik, de aanduiding van processen en de onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Er is voor leidinggevende ambtenaren ook alle reden om op die toer te gaan. Het betekent zoveel als hun professionele emancipatie. In de eerste plaats natuurlijk van de boekhouders en andere financiële deskundigen wiens aanzien weinig groot was. Maar eigenlijk geldt dat voor veel meer leidinggevendenden op het gemeentelijk erf. Daarom is hun ontbreken in het rapport van de Staatscommissie ook zo opmerkelijk. Politici sluiten zich, bij gebrek aan een stevige legitimiteitsbasis, maar al te graag bij die bedrijfsmatige ontwikkeling aan. Als de legitimiteit van hun optreden onder druk staat, is deskundigheid en professionaliteit een vluchtweg. 'They join the entrepreneurial bandwagon'.

Natuurlijk is ook een andere visie mogelijk. Daarin wordt door velen gestuurd vanuit heel verschillende posities en met sterk uiteenlopende denkbeelden. In deze visie bestaat er een grote variëteit en worden die verschillen ook gewaardeerd en gerespecteerd, wordt overlapping beschouwd als een vorm van maatschappelijk cement en is verantwoording het kernproces van het openbaar bestuur. Staatsburgers worden als medebestuurders beschouwd, in plaats van als onderdanen of klanten. Overheden zijn meer bezig met processen dan met resultaten, omdat facilitering als de kern van het bestuursproces wordt beschouwd. Anderen helpen problemen op te lossen (ja zeker en te voorkomen). Dus vol belangstelling met die anderen bezig zijn, je verdiepen in wat hun problemen zijn en proberen die anderen zodanig te voeden dat zij in staat worden gesteld die problemen op te lossen, dat is in deze benadering het hoogste goed. Die voeding kan geschieden door middel van ideeën, voorzieningen, voorbeelden en kennis. In dit wereldbeeld draagt iedereen dus verantwoordelijkheid, niet alleen politieke bestuurders en ambtenaren, maar ook ondernemers en burgers. In deze visie moet er niet iets voor de burgers gedaan worden, maar moeten burgers in staat gesteld worden om te besturen. Sleutelwoorden zijn fragmentatie, variëteit, empowerment, zelfsturing en verantwoordelijkheid.

De aanhangers van deze visie zijn in heel uiteenlopende groepen te vinden. In de eerste plaats bij die vakgenoten die zich op theorieën over democratie concentreren. Benjamin Barber is daarvan een voorbeeld. 'Strong democracy,' schrijft Barber (1984, p. 261; zijn onderscheid tussen de magere theorie van de



democratie en de sterke theorie van de democratie is overigens een hoogst interessante) ‘requires unmediated self-government by an engaged citizenry. It requires institutions that will involve individuals at both the neighbourhood and the national level in common talk, common decision-making and political judgement, and common action’.

In ons land is de magere theorie van de democratie gemeengoed geworden. We dachten dat het democratie-ideaal gerealiseerd zou zijn wanneer er een vertegenwoordigend stelsel was. Uitgerekend dat vertegenwoordigend stelsel is nu op zoek naar zichzelf, omdat de belangen die moeten worden gerepresenteerd, zijn gefragmenteerd.

Dicht daar tegenaan zitten de politieke filosofen die het neo-republikeinse burgerschap als hun ideaal formuleren. In ons land is dat in het bijzonder Herman van Gunsteren. Zowel in *Eigentijds burgerschap* (1992) als in *Culturen van besturen* (1994) gaat hij ons voor in het denken over pluraliteit en het omgaan daarmee. Neo-republikeinse staatsburgers worden bestuurd terwijl zij ook zelf besturen. Zij weten om te gaan met verschillen en weten die verschillen ook te waarderen. Zij dragen verantwoordelijkheid en weten die ook te dragen.

Maar ook kan worden gedacht aan die bestuurskundigen die als de post-modernen worden aangeduid – of zichzelf van die betiteling voorzien – en aan bestuurskundigen die een faciliterende vorm van sturing voorstaan.<sup>6</sup> Kortom, er komen hier nogal wat vogels van verschillende pluimage bijeen. Hun analyses en opvattingen zijn niet dezelfde. Maar dat hoeft ook helemaal niet: het gezelschap is boeiend genoeg om er inspiratie voor een vernieuwing van het lokaal bestuur aan te ontlenen. En argumenten tegen de eerste, dominante, visie.

In de ontwikkeling die zich in ons land heeft afgespeeld, is namelijk veel van de eerste visie terug te vinden en weinig van de tweede. Dit komt omdat degenen die in ons land gaan over het openbaar bestuur uitgaan van eenzijdige veronderstellingen en achterhaalde inzichten. Maar belangrijker nog dan dat: zij blijken volstrekt doof voor geluiden die een andere kant op wijzen dan de weg die zij zijn ingeslagen. Niet zij, maar anderen zijn in hun visie de weg kwijt, in de war of, okay, ze hebben het niet goed begrepen en daarom leggen we het ze nog een keer uit.<sup>7</sup> De crisis in de politieke verhoudingen impliceert een crisis in het openbaar bestuur.

<sup>6</sup> Een aantal van de inzichten van dit verhaal was niet geschreven als ik geen kennis had genomen van het werk van Frissen. Sturingstheorieën zijn te vinden bij In 't Veld (1997), Schaap (1997), Teisman (1992), Peters (1996) en Bekkers (1993).

<sup>7</sup> In de politieke ontwikkelingen na de Kamerverkiezingen op 15 mei 2002 zijn deze reacties een voor een terug te vinden.

De gevolgen waren niet gering. De gemeentelijke organisatie raakte gefragmenteerd en ging bestaan uit allemaal kleine koninkrijkjes van deskundigen die precies wisten hoe de Haagse regelgeving in elkaar zat. Daarvoor gingen zij naar congressen en woonden zij cursussen bij. Waar die deskundigheid niet kon worden opgebouwd, werden gemeenten samengevoegd en opgeheven in een poging wat werd genoemd, hun bestuurskracht te vergroten. De segmentering van de centrale overheid leidde tot versplintering van het gemeentelijk bestuur. Van Thijn mocht na vele jaren op nationaal niveau te hebben geopereerd aanvankelijk verrast zijn over hoe samenhangend het gemeentelijk bestuur van Amsterdam was. Hij kwam er wel achter.

De bureaucratisering sloeg in het lokaal bestuur hard toe. Het toepassen van regels werd belangrijker dan het oplossen van problemen. Plaatselijke bestuurders hadden de mond vol over maatwerk, maar renden de ene na de andere stimuleringsmaatregel van de centrale overheid achterna, wisten niet hoe gauw ze de modellen die de VNG hen aanbood, moesten invoeren en wedijverden met elkaar op basis van hetzelfde universeel toepasbare kwaliteitsmodel. Niet alleen raakten gemeenten verkokerd, ook in hun creativiteit om problemen op te lossen, kwam aardig de klad. Ze raakten steeds verder verwijderd van die laboratoria van bestuurlijke innovatie die Van Poelje nog in hen zag.

De recente golf van controlitis – de term is van Docters van Leeuwen (2000) – vormt het voorlopig laatste hoofdstuk van deze ontwikkeling. De in dit opzicht dominante redenering luidt dat het beleid juist is omdat het op een legitieme wijze tot stand is gekomen, de regels er zijn om uitgevoerd te worden, de uitvoerders problemen veroorzaken en dus door middel van een stevig stelsel van toezicht en controle in het gareel moeten worden gehouden. Dat toezicht wordt bij voorkeur hiërarchisch ingevuld, waarmee de laatste graantjes creativiteit en redundantie uit het stelsel worden geperst.

Met dit alles is geweldig veel bestuurlijk vermogen vernietigd. De relatie tussen gemeente en gemeenschap is verloren geraakt.<sup>8</sup> Aan wat in de samenleving aan bestuurlijke capaciteit aanwezig is, wordt achteloos voorbij gegaan (Putnam, 1993). In een wereld die steeds gefragmenteerder is geworden, proberen we hardnekkig vanuit één punt te besturen, te hiërarchiseren, integraal te werken en kwaliteitsmaatstaven vooral centraal vast te stellen. Dat is ongeveer het omgekeerde van wat nodig is.

---

<sup>8</sup> Zie het prachtige essay *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap* van P. Castenmiller (1999) over dit onderwerp. Het essay is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar tot op heden is niet duidelijk wat het ministerie ermee gedaan heeft.

## 6

**Alles moet anders?**

De verwarring in het huis van Thorbecke is dat de verhoudingen in dat huis vanaf het dak moeten worden geschapen. De organisatie wordt gemaakt vanuit één punt. Deze wijze van werken is paradoxaal, omdat het bestaan van gemeenten en provincies nu juist de erkenning van pluriformiteit en van de eigenheid van verschillende loci van bestuur is. Als de zolder wat kan bijdragen, dan is het de realisering van die pluriformiteit. Zeker, onder randvoorwaarden, want er zijn waarden die voor alle staatsburgers gelden, namelijk dat zij zeggenschap hebben, dat zij aan de agendavorming, besluitvorming en uitvoering kunnen bijdragen.

Het is hoog tijd voor een vernieuwing van het lokaal bestuur.<sup>9</sup> Die vernieuwing gaat ongeveer dwars in tegen alles wat de afgelopen jaren als groot goed werd gezien: het fantasieloze beleid van Binnenlandse Zaken, het gebrek aan visie van de VNG, de dominantie van landelijke overlegcircuits, het functieverlies van de politiek, met als resultante uitsluitend professionalisering en bedrijfsmatig werken. Die tendensen zijn op zich niet verwerpelijk. Integendeel. Maar zij zijn levensgevaarlijk in een situatie waarin het bestuur geen worteling in de samenleving meer kent.

Daarom formuleer ik een aantal adviezen. Deze adviezen gaan wat verder dan vernieuwing van de verhouding tussen de Gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders, zoals voorgesteld door de commissie Elzinga. Zij gaan ook wat verder dan de oplossing van een communicatieprobleem, van het nog een keer uitleggen aan de burgers van wat zij maar niet lijken te begrijpen. Zij gaan wel over een nieuwe sturingsfilosofie, maar met paars of een andere politieke kleur hebben zij weinig te maken. Zij gaan over de vernieuwing van het lokaal bestuur. Dat is misschien teleurstellend voor diegenen die nu wel eens wilden weten welke heerlijkheden ons allemaal in de schoot vallen nu de gemeenten opeens dualistisch zijn geworden. Maar mogelijk hebben zij er toch iets aan.

Het eerste advies is: laten we met elkaar een diepgaande discussie aangaan over de aard van de problemen van het lokaal bestuur en niet blind van bestaande probleemdefinities uitgaan. Dat is nu decennia gedaan en het heeft veel ellende en weinig oplossingen opgeleverd. Uitgangspunt behoort daarbij te zijn dat niet langer hiërarchisch wordt bestuurd, maar door velen vanuit verschillende posities. Dat past bij een ontwikkeling van toenemende fragmentatie van de samenleving. Schaf daarom de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor de inrichting van het lokaal bestuur af. Het Rijk heeft zijn handen meer dan vol aan zijn eigen problemen.

<sup>9</sup> Het moge duidelijk zijn dat mijn oordeel sterk afwijkt van dat van Willemse (2001) in zijn boeiende proefschrift.

Het tweede advies is om lokale gemeenschappen weer in ere te herstellen. Dat klinkt gemakkelijker gezegd dan gedaan. Want in de afgelopen decennia zijn veel gemeenten gevormd waarvan de inwoners niets met elkaar hebben. Ik heb het niet over de naamgeving van de gedrochten, hoe illustratief die vaak ook is. Sociale cohesie zou voor gemeenten weer een eerste criterium moeten vormen en niet de schaalgrootte. En juist het bereiken van betekenisvolle samenhang is, in een periode waarin universalistische tendensen heel sterk zijn, al een krachttoer.

Verder moeten we de consequenties trekken uit het functieverlies van de bestaande politieke partijen. Een voor een zijn het succesvolle emancipatiebewegingen geweest. Voor burgers, voor arbeiders, voor protestantse minderheidsgroepen en voor katholieken. Die functie is vervuld. Er zijn mechanismen gecreëerd waarin ook nieuwe minderheden hun plek kunnen vinden. Aan de politiek komt nog voornamelijk een procedurele rol toe. Die rol is gericht op het organiseren van processen om maatschappelijke conflicten te laten oplossen en niet om ze zelf te beslechten. Voor het laatste is de legitimiteit van de geïnstitutionaliseerde politiek te gering geworden. Wat Bovens en anderen (1995) 'de verplaatsing van de politiek' hebben genoemd, moet gevolgen hebben voor de rol van de geïnstitutionaliseerde politiek in lokale besluitvormingsprocessen.

Dat brengt mij, in de vierde plaats, onvermijdelijk bij de rol van de burger. Voor de politiek zijn burgers kiezers. Zoals we zagen, bedanken ze in steeds grotere mate voor de eer. De New Public Management golf heeft de rol van de burger gereduceerd tot die van klant. Nu is er weinig tegen om de onvrijwillige klanten van de overheid zo goed mogelijk te helpen.<sup>10</sup> Maar er is geen enkele reden om de burger alleen in deze beide rollen aan te spreken. Zoiets onderschat hun mogelijkheden. Veel meer dan tot nu toe zouden burgers moeten worden geplaatst in posities waarin zij zelf besturen en daardoor ook weer verantwoordelijkheid dragen voor hun optreden in het publieke domein. Op die verantwoordelijkheid mogen zij worden aangesproken.

Mijn vijfde advies: reduceer de gemeentewet tot een beperkt aantal garanties voor politieke participatie. Geef gemeenten chartervrijheid, dat wil zeggen de mogelijkheid om hun eigen bestuur in te richten op de wijze die hen goeddunkt. Het gedachtengoed van Thorbecke heeft grote verdiensten gehad. Maar het is vermorzeld als gevolg van de ontwikkelingen die ik hiervoor noemde. Niet uniformering, maar variëteit is nu aan de orde. Niet disciplineren, maar creativiteit wordt nu gevraagd. Wil de raad van Amsterdam geen volksraadpleging over wie de nieuwe burgemeester moet worden, laat hem zijn gang gaan. We zien wel hoe daar door burgers bij verkiezingen op wordt gereageerd.

---

<sup>10</sup> Het inzicht over de onvrijwilligheid van de klanten van de overheid is afkomstig van Lipsky (1980). Zie voor de verschillende rollen van burgers Ringeling (2001).

Wil Tilburg een city-manager om de stad op een bedrijfsmatige manier te runnen, dat is dan haar keus. Ja, vanuit de Haagse kantoorkolossen zal het allemaal niet overzichtelijker op worden. Maar waarden als creativiteit, variëteit, oplossingen op maat, verantwoordelijkheid en maatschappelijke cohesie zullen er bij winnen. Probeer het adaptief vermogen van bestuursorganisaties te vergroten in plaats van het te reduceren, zou mijn advies zijn.

Mijn zesde advies is ten slotte: ga op zoek naar uw burger en herstel hem in ere. Hij is toch al heel vluchtig en virtueel geworden, dus de zoektocht is al lastig genoeg. Het openbaar bestuur is hem kwijtgeraakt en dat is onverteerbaar. Want daarmee wordt het fundament van onze democratische rechtsstaat bedreigd. Laat hem zoveel mogelijk zelf beslissen. Belangrijker dan een groter vertrouwen van de burger in het bestuur is een groter vertrouwen van het openbaar bestuur in de burger. Want de redenering die ik over de relatie centrale overheid – gemeente heb ontwikkeld, kent zijn analogie in de relatie tussen de gemeente en de burgers.

### Literatuur

- Barber, B.R. (1984), *Strong democracy: participatory politics for a new age*, California.
- Bekkers, V.J.J.M. (1993), *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (1996), *Effecten van herindeling*, Deventer.
- Bovens, M.A.P. e.a. (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam.
- Brasz, H.A. (1960), *Veranderingen in het Nederlandse communalisme: de gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*, Assen.
- Castenmiller, P. (1999), *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*, Den Haag.
- Daemen, H.H.F.M., en L. Schaap (red.; 2000), *Citizen and city*, Delft.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990), *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag.
- Denters, S.A.H. (1996), 'Het succes van falend beleid: het politiek-bestuurlijke succes van gemeentelijk herindelingsbeleid', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, p. 439-455.
- Duivenboden, H.P.M. van, en A.M.B. Lips (red.; 2001), *Klantgericht werken in de publieke sector: inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht.
- Docters van Leeuwen, A.W.H. (2000), 'De ordeloze groei van toezicht', in: *Overheden*, CMG Publieke Sector, Den Haag.
- Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven.
- Frissen, P.H.A. (1999), *De lege staat*, Amsterdam.

- Gunsteren, H.R. van (1992), *Eigentijds burgerschap*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Gunsteren, H.R. van, en E.C.M. van Ruyven (1994), *Culturen van besturen*, Amsterdam.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York.
- Peters, B.G. (1996), *The future of governing: four emerging models of governance*, Lawrence KS.
- Pree, J.C.I. de (1997), *Grenzen aan verandering: de verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*, Den Haag.
- Putnam, R (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ.
- Ringeling, A.B. (1998), 'Een afvalcontainer', in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders: tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, Den Haag, p. 55-68.
- Schaap, L. (1997), *Op zoek naar prikkelende overheidssturing: over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie*, Delft.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag.
- Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Den Haag.
- Veld, R.J. in 't (1997), *Noorderlicht, over scheiding en samenballing*, Den Haag.
- Willemse, R. (2001), *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente: eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, Delft.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Staat zonder land: een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Den Haag.
- Yates, D. (1985), *The politics of management: exploring the inner workings of public and private organizations*, San Francisco.

## 4.

### Overheidssturing: reflecties uit de leefwereld

*Ig Snellen*

#### 1

##### **Inleiding**

Mijn verhaal gaat over politiek en beleid die feitelijk worden gevoed door denken vanuit een politieke, economische, juridische en sociale systeemwereld, maar die daarentegen zouden moeten worden gevoed vanuit de leefwereld van de burgers.

Mijn eerste stelling is dat een politiek alleen gevoed door denkbeelden uit de systeemwereld *per definitie* ondemocratisch is.

De tweede stelling is dat politiek die wordt bedreven op basis van principes vanuit de systeemwereld, ten onrechte het kabinet als centrum van de democratie ziet, zoals de heersende politici doen (terwijl noch de premier, noch het kabinet, zijn gekozen). Daarentegen ziet een politiek gedreven door ervaringen en denkbeelden vanuit de leefwereld de volksvertegenwoordiging als het vitale centrum van de democratie. Door een dergelijke plaats voor het parlement kan ook een nieuwe levensvatbare rol van politieke partijen tot haar recht komen.

Mijn derde stelling is dat bureaupolitiek en andere bureaucratistische reflexen, hoe verklaarbaar ook vanuit het perspectief van de systeemwereld, onverenigbaar zijn met het oplossen van problemen in de leefwereld. Een vierde stelling is dat sturen vanuit het perspectief van een integrale leefwereld van burgers moet geschieden door integrale taakverantwoordelijken aan de zijde van de overheid.

#### 2

##### **Een anekdotische benadering**

Ik stel mij niet voor wetenschappelijk te bewijzen dat sturen vanuit de leefwereld van de burger democratischer, dan wel effectiever of efficiënter zou zijn dan sturen vanuit een systeemwereld en daarom de voorkeur verdient. Het gaat mij er meer om te laten zien waarom het bij sturen vanuit de systeemwereld zo vaak mis gaat, wel mis moet gaan, en waarom burgers zich van een dergelijke politiek afkeren. Ik kies bij het demonstreren daarvan voor een *anekdotische* benadering, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats een didactische reden. Een goed gekozen anekdote kan, beter dan een analytisch betoog, juist die elementen in een cultuur naar voren laten komen, die kenmerkend zijn voor een bepaalde periode of een bepaalde omgeving. De colleges van mijn leermeester, Jacques Presser, de historicus, bestonden uit een aaneenschakeling van anekdotes. Ik herinner mij de anekdotes nog, omdat zij zulke scherpe typeringen waren van een misstand, een cultuur of een tijdgeest.

In de tweede plaats een inhoudelijke reden. De leefwereld van mensen, het door mij gekozen uitgangspunt van overheidssturing, bestaat uit anekdotes die

door hen individueel of in groepsverband worden beleefd en niet uit de generaliserende, systematische en categorische labels waarmee (wetenschappelijke en beleidsgeoriënteerde) buitenstaanders hun ervaringen in kaart brengen. Het is typerend voor de huidige politiek dat neerbuigend wordt gedaan over anekdotes uit de leefwereld. Wat men wel wil horen, en serieus neemt, zijn de generalisaties en de algemeenheden die in afstandelijk beleidsjargon kunnen worden gegoten.

De laatste jaren maken de presidenten van de Verenigde Staten in hun 'Addresses' gebruik van anekdotes, die de leefwereld veraanschouwelijken. Een politieman/-vrouw, een onderwijzer, een buurtwerker, een brandweerman in het publiek wordt tijdens belangrijke toespraken opgeroepen, 'to stand up to be recognized', en zijn/haar problemen worden als voorbeeld gebruikt om duidelijk te maken, welke beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn.

Tijdens de jongste Algemene Beschouwingen naar aanleiding van de regeringsverklaring (26 juli 2002) probeerde de woordvoerder namens het CDA met een anekdote het gebrek aan veiligheid, tot zelfs op het Plein vlak voor het Tweede Kamergebouw, te illustreren. De reactie van de Kamer was lacherig, kennelijk omdat anekdotes niet bij het abstractieniveau van het parlement passen.

Het zou echter wel eens zo kunnen zijn, dat de complexe situaties van een 'post-moderne' maatschappij beter via anekdotes aan de orde kunnen worden gesteld dan via 'moderne' beleidsclassificaties. Richard Rorty, Amerikaans postmodern filosoof, merkt mijns inziens terecht op, dat het anekdotische van de literatuur, vaak meer dan de generalisaties van filosofie (en wetenschap), bijdraagt aan doorbraken in sociaal beleid.

De betekenis van het gebruik van anekdotes is in elk geval ook dat de burger zich daarin kan herkennen, wat bij beleidsjargon zelden het geval is.

### 3

#### **De leefwereld tegenover een buitenstaanderperspectief**

Systeemwereld en leefwereld staan de laatste jaren steeds meer tegenover elkaar, zeker voor mondige burgers. Het perspectief van de leefwereld is dat van een gedeelde definitie van een situatie. De leefwereld als perspectief van het maatschappelijk handelen bestaat uit een veelheid van vanzelfsprekendheden, zoals bijvoorbeeld wat een goede buurt is, wanneer men een straat veilig noemt, wat je van de overheid mag verwachten. Het perspectief van de systeemwereld is daarentegen een buitenstaanderperspectief, waarin bijvoorbeeld termen als 'sociale cohesie' de boventoon voeren. Voor de situatie-definitie van de leefwereld hebben termen als 'sociale cohesie' en andere beleidsclassificaties nauwelijks of geen betekenis. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor statistieken over veiligheid. Aan bejaarden en vrouwen, die klagen dat de situatie op straat, vooral 's avonds, zo gevaarlijk is, wordt voorgehouden dat er geen reden is voor ongerustheid van hun kant, omdat zij in de statistieken het minst als slachtoffer voorkomen. 'Nogal wiesde' zou je denken, als zij 's avonds de deur niet meer uit durven.



### *Verantwoordelijkheid in de leefwereld en de systeemwereld*

De spanning tussen leefwereld en systeemwereld uit zich ook in de omgang van politici en burgers met politieke en persoonlijke verantwoordelijkheid. Een vergelijking van de *leefsituatie* van de Dutchbatters in Srebrenica met de *systeembenadering* van de politici kan dat duidelijk maken.

Voor de politici, en de door hen ingehuurde onderzoekers van het NIOD, is het drama van Srebrenica een reeks gebeurtenissen die de vraag oproept of er sprake is van schuld of van politieke verantwoordelijkheid. Door van *politieke* verantwoordelijkheid te spreken, door een vijf jaar durend onderzoek in te stellen, en door intussen een stoelendans van ministersposten te doen plaatsvinden is die vraag een *onpersoonlijke* kwestie geworden, waar in het politieke systeem mee omgegaan kan worden.

De Dutchbatters daarentegen kunnen daar niets mee. Voor hen is het drama Srebrenica een reeks individuele anekdotes, een reeks tot hen persoonlijk gerichte smeebeden van individuele burgers om hulp en bescherming. Dat zijn de beelden die op hun netvlies gebrand zijn. Denk aan de chirurg die door een vrouw om levensreddende hulp werd gevraagd, hetgeen hem door zijn medische meerdere werd verboden. En die daar gevolg aan heeft gegeven.

‘In de nacht van 16 op 17 juli wordt de tolk Mujo Nukic gewekt door opperwachtmeester Rave. Hij gaat mee naar de poort. Daar bevinden zich drie Moslimmannen die smeken om te worden binnengelaten. Ze hebben de verschrikkingen van de bergen overleefd maar zijn er niet in geslaagd Tuzla te bereiken. In de bossen hebben ze honderden doden gezien. De poort blijft gesloten. De mannen lopen huilend weg. Even later wordt er op hen geschoten.’

Zoals blijkt uit het rapport *Srebrenica. De genocide die niet werd voorkomen* van Mient Jan Faber zijn het vooral dergelijke beelden die bij honderdtallen op het netvlies van de Dutchbatters gebrand zijn.

De systeemwereld van de *politiek* en de leefwereld van de *burger in uniform* (en de gewone Nederlandse staatsburger) vormen hier een schrille tegenstelling. Politieke verantwoordelijkheid is een typisch systeemfunctioneel begrip. Het houdt het politieke systeem in werking door als reinigingsritueel te dienen, zodat het systeem kan blijven functioneren. Zonder dat zou het systeem vastlopen. Maar in de leefwereld is politieke verantwoordelijkheid tegelijkertijd een leeg begrip, dat de *persoonlijke* (mede)verantwoordelijkheid juist uitholt.

### *Politiek in de systeemwereld en de leefwereld*

Het onderscheid tussen leefwereld en systeemwereld begint al bij de definitie van politiek. De politicoloog David Easton introduceerde een algemeen aanvaarde definitie van politiek in wetenschap en overheidsbeleid:

‘*Politiek is de gezaghebbende toedeling van waarden voor een samenleving*’.

Dit is een typisch functionele systeemwereld-definitie van politiek. Men mag ook niet anders verwachten van Easton, die systeemanalyticus is. De

toepassing van systeemdenken op politiek is nu juist zijn verdienste. Voor een systeemtheoreticus als Easton is het primaire doel van beleidsanalyse 'to understand how political systems manage to persist through time'. Het voortbestaan van het politieke systeem staat dus centraal en niet wat de burgers ermee willen, noch het democratisch gehalte. Dat laatste is vanuit het systeem gezien hoogstens een randvoorwaarde.

De leefwerelddefinitie van politiek, zoals de burgers die ervaren, is echter een totaal verschillende. Als burgers met politiek te maken krijgen weten zij dat: '*Politiek is het bij gelijke aanspraken ongelijk verdelen*'.

In de leefwereld weet je, dat je geen politiek nodig hebt als de betrokkenen bereid zijn gelijke aanspraken te erkennen en bovendien gelijk willen verdelen. In de leefwereld van moderne geïndustrialiseerde landen staat voor de burgers daarom niet het voortbestaan van het politieke en maatschappelijke systeem centraal, maar hoe met verdelingsvraagstukken wordt omgegaan en of het resultaat van verdelingen van lusten en lasten naar hun uitkomst democratisch is.

#### 4

##### **Beleidsprocedures contra beleidsuitkomsten**

Het verschil tussen de systeemwereld-definitie en de leefwerelddefinitie van politiek heeft grote betekenis voor overheidssturing. Bij de systeemwereld-definitie van politiek past een bijzondere nadruk op *processuele voorwaarden*, die de blijvende gezaghebbendheid van de verdelingen van het systeem zouden moeten garanderen. Bij de leefwerelddefinitie van politiek past meer een democratie van uitkomsten.

In de bestuurskundige theorie en praktijk, die de eis van gezaghebbendheid centraal stellen, zien wij onder meer in de volgende vormen van sturing dat veel nadruk wordt gelegd op processuele aspecten. Zonder volledig te willen zijn noem ik:

*projectmanagement*: doelgericht plannen tezamen met zorgvuldig uitgezochte partners;

*procesmanagement*: doelzoekend plannen tezamen met besturen en een gerichte openheid naar andere onderhandelingstafels;

*programmamanagement*: als een voornamelijk interne sturing over meerdere (5 tot 10) jaren en langs lange beleidsketens;

*transitiemanagement*: 20 tot 50 jaren, vele actoren, verschillende domeinen en uiteenlopende bestuurslagen.

Elke adviesclub en elk departement dat met weerstanden in de samenleving te maken heeft (VROM en V&W voorop) beschikt wel over een of meer aanpakken van bovengenoemde sturing. Ook de bestuurskundigen aan de universiteiten laten zich niet onbetuigd in het creëren van planningbenaderingen. Zij onderbouwen die met sociaal-wetenschappelijke theorieën – van chaostheorie tot configuratietheorie.

Bij de departementen kent men: 'De Ketenbenadering', 'Infraplan', 'Het Open

Planproces', 'Kristallisatie 21', 'Wegverlichting', '4B Consult' en dergelijke meer.

Deze aanpakken hebben alle met elkaar gemeen dat zij zich richten op gezaghebbende toedeling van waarden vanuit een systeemperspectief. Zij gaan ervan uit dat die gezaghebbendheid wordt bereikt door processen en procedures. Vanuit de leefwereld gezien is dat echter een illusie. In de systeemwereld kunnen macht- en gezaghebbers menen te kunnen volstaan met bovenstaande procedures. Dat het in de leefwereld een illusie is blijkt wel uit de teleurstelling, zo niet verontwaardiging, die elke keer weer bij zogenaamde interactieve beleidsvorming naar boven komt. Ook uit evaluatie-onderzoeken komt steeds weer naar voren, dat het publiek zich beetgenomen voelt.

Wanneer men het echter vanuit de leefwereld bekijkt, dan spreken die teleurstelling en het gevoel dat de democratische beginselen onrecht wordt aangedaan vanzelf. In de leefwereld wordt acceptatie van beleidsmaatregelen niet bereikt door processen en procedures van communicatie en plannen, maar door een gelijke verdeling van de uitkomsten van het beleid. Gelijke verdeling wil op zijn minst zeggen: volledige compensatie bij schade of bij een ongelijke verdeling van lasten, die door de uitvoering van een beleidskeuze wordt toegebracht. Representatieve en direct democratische procedures dienen er – vanuit de leefwereld gedacht – voor, om te verzekeren dat:

- Er een democratische afweging plaatsvindt waarin alle stemmen gelijkelijk gelden.
- Er met de stemmen van degenen die de negatieve gevolgen van de overwogen
- beleidsmaatregelen ondervinden in het bijzonder wordt rekening gehouden.
- Er zoveel mogelijk plaats is voor creativiteit en inhoudelijke verrijking van de te ontwikkelen voorstellen.

Politiek en democratie komen door de tegengestelde oogmerken en verwachtingen tussen systeemwereld en leefwereld steeds meer op gespannen voet met elkaar te staan. Het is niet overdreven te zeggen dat de huidige dominante vormen van politiek bedrijven de vijand zijn van een democratie, zoals die door de leefwereld wordt verondersteld te moeten functioneren. Dominant is een politiek die opgesloten is binnen partijpolitieke kaders. Dit houdt in dat andere partijen zoveel mogelijk worden belet te scoren. De minister laat men bewaken door een staatssecretaris van een concurrerende partij en dergelijke. De listen en lagen van de zogenaamde 'bureaupolitiek' die door deze partijpolitieke gebruiken worden gesanctioneerd, versterken die vijandigheid tussen politiek en democratie nog.

## 5

### **Milieu, etnische samenleving en bureaucratie gezien vanuit de leefwereld**

De milieubewegingen hebben goed in de gaten hoe zij bij gelijke aanspraken gelijke verdeling van uitkomsten kunnen verkrijgen. Naarmate hun *hinder-macht* om plannen en projecten langs juridische weg te dwarsbomen sterker is

geworden, slagen zij er – althans vanuit het ecologische systeem gezien – beter in volledige compensatie af te dwingen. Schaduwprizen en schaduwprojecten spelen daarbij een belangrijke rol: milieuschade op één plaats, bijvoorbeeld een lawaaigebied bij Amsterdam, wordt gecompenseerd door de creatie van een extra stiltegebied in Drente.

In dit voorbeeld zien wij hoe de systeemwereld van de ecologie in botsing kan komen met de leefwereld van de burgers. In dit geval de burgers in de buurt van Schiphol. Men kan zich dan niet aan de indruk onttrekken, dat de milieubeweging meer begaan is met de leefwereld van woelmuis en korenwolf dan met de leefwereld van de burgers.

De botsing van de systeemwereld van overheid en politiek met de leefwereld van de burgers doet zich ook voor bij vraagstukken van de multi-etnische samenleving. Het zijn vraagstukken van ongelijke verdeling van de lasten van het samenleven met deze bevolkingsgroepen. Vanuit de systeemwereld van overheid en politiek gedacht kan men spreken van een verrijking, die de cultuur van de minderheden met zich meebrengt. Wanneer diegenen die dit aan de bevolking voorhouden zelf in hun leefwereld dreigen te worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van een dergelijke samenleving, kopen zij die eenvoudig af, zoals onder andere in de gemeente Vught<sup>11</sup> is gebleken.

De bevolkingsgroepen die daar niet toe in staat zijn, worden niet gecompenseerd voor de verzwarende van hun levensomstandigheden. De effecten van multiculturaliteit op hun leefwereld worden eenvoudig genegeerd. Bovendien worden zij nog met een schuldgevoel opgezadeld, omdat hun bezwaren kennelijk uit racisme zouden voortkomen.

Hier herhaalt zich de geschiedenis die zich met betrekking tot onmaatschappelijke bewoners heeft voorgedaan. Men is hen rond 1975 ‘anders maatschappelijke’ gaan noemen en heeft de last, met hen in één wijk samen te moeten leven, zonder compensatie afgewenteld op bepaalde buurten (De Regt, 1986).

De inrichting van de overheidsbureaucratie versterkt de systeemwereld tegenover de leefwereld. Laat ik daar een schrijnend voorbeeld van geven uit het inburgeringsbeleid, waarvoor verschillende instanties verantwoordelijk zijn. Hun onderlinge taakverdeling is als volgt:

- Algemene inburgeringscursussen voor asielzoekers en immigranten worden gefinancierd door de gemeenten.
- Speciale beroepsopleidingen voor asielzoekers (immigranten) worden betaald door OCW.

Vanuit de leefwereld van de asielzoekers gezien is het van het grootste belang dat zij vooral Nederlands leren in het kader van hun beroepsopleiding. Dat willen zij ook graag. Daar zit voor hen ook de sterkste stimulans om onze taal

---

<sup>11</sup> Villabewoners die hun rust bedreigd zagen kochten een complex dat bestemd was als asielzoekerscentrum op en belemmerden daarmee de plannen van de gemeente.

te leren. Leraren in de beroepsopleiding zouden graag aan deze wens tegemoet komen. Het is een aansprekend leefwereldperspectief: Nederlands leren in een domein waar je interesse en vaardigheid liggen. *Wittgenstein* zou dit het leren van een ‘taalhandelingspel’ hebben genoemd, waarmee belangrijke integratiemogelijkheden verbonden zijn.

Echter: de systeemwereld van de bureaucratie verbiedt primaire inburgeringscursussen via de beroepsopleiding. Het is nu eenmaal zo geregeld dat eerst de gemeente aan bod komt en pas als de asielzoeker met goed gevolg deze eerste cursus heeft gevolgd, OC&W aan de slag kan gaan.

Een dergelijke dominantie van de systeemwereld van een gebureaucratiseerde overheid en politiek over de leefwereld van de burger is niet alleen schadelijk voor de betrokken burgers maar ook demotiverend voor de betrokken leraren. Het gaat namelijk niet alleen om de leefwereld van de burgers maar ook om die van de professionals. Deze worden niet meer in staat gesteld hun professionele verantwoordelijkheid te beleven, wanneer deze niet strookt met institutionele en ambtelijke verkavelingen.

## 6

### **Bureaucratische reflexen contra de leefwereld**

In gevallen als de zojuist genoemde schuilt het kwaad in bureaucratische reflexen.

Eén zo’n reflex is de sectorale taakopvatting van de overheidsbureaucratie, en de daarmee verbonden verschijnselen als ministeriële verantwoordelijkheid, non-interventieprincipe, voortouw en dergelijke. Bureaucratische mechanismen hebben een systeemwereld geschapen die steeds meer haaks staat op de leefwereld van de burgers.

De *beleidsclassificatie* is het centrale mechanisme dat de systeemwereld van de overheidsbureaucratie en de politiek in stand houdt. De Beus heeft beleidsclassificatie gedefinieerd als “het indelen van de bevolking volgens expliciete maatstaven door een overheid die is gericht op realisering van orderings- en verdelingsdoelstellingen en die ondersteund wordt door een uitvoeringsapparaat, dat ernaar tendert een indeling niet alleen te handhaven maar ook expansie en intensivering ervan te bevorderen”.

De Beus heeft erop gewezen, dat classificatie leidt tot dwang, druk en manipulatie van informatie. ‘Er is een kans’, zegt hij, ‘dat men in een categorie belandt waarom men zelf nooit heeft gevraagd en waarin men zich hoogstens kan schikken (...) Aan de voet van het openbaar bestuur overwinnen in zulke gevallen de krachten van het uitvoeringsapparaat en kan er sprake zijn van Foucaultiaanse disciplinerings’.

Bij de beleidsclassificatie begint, mijns inziens, de vervreemding van de systeemwereld van het overheidsapparaat ten opzichte van de leefwereld van de burger.

De classificaties van de overheidsbureaucratie komen tot stand in rivaliteit tussen departementen en afdelingen. Men kan daar laconiek over doen als over

onschuldige bureaupolitiek. Jonge ambtenaren echter, wier ambtelijke leefwereld nog niet zo is geperverteerd, verbazen er zich steeds over hoe ver deze rivaliteit gaat en welke negatieve gevolgen die heeft.

Murray Edelman heeft een aantal redenen geformuleerd waarom bepaalde classificaties in en tussen departementen tot stand komen. Bijvoorbeeld problemen, die om een of andere reden interessant zijn, worden zo gedefinieerd dat zij binnen de bevoegdheidssfeer van het eigen departement vallen. Niet overwegingen van de leefwereld – het adequaat benaderen van de problemen – staat dan op de voorgrond. Bij de aanpak van de problemen worden bovendien uitsluitend die instrumenten toegepast waarover de eigen organisatie beschikt. En wanneer dat op grond van motieven van de organisatie wenselijk wordt geacht, worden classificaties geherdefinieerd. Zo wordt het beleid zelf de dominerende classificerende kracht (Van Doorn, 1986) en wordt de leefwereld door de ambtelijke systeemwereld gekoloniseerd.

Het eerste Jaarboek van *Beleid en Maatschappij*, dat over de problematiek van classificatie gaat, heeft als titel *De geconstrueerde samenleving* (1986). Het is echter opvallend, dat in deze bundel de schadelijke invloed van de classificerende systeemwereld op de leefwereld van de burgers en op de democratische verhoudingen wel in enkele bijdragen wordt genoemd, maar nauwelijks wordt geïdentificeerd. In de bundel wordt veel aandacht besteed aan de ‘objectivering’ van beleidssclassificaties en de consequenties daarvan voor de ‘bestuurbaarheid’ van de samenleving. De aansluiting van de classificaties bij de categorisering van een leefwereld, bijvoorbeeld bij die van buurtgenoten op grond van hun ervaringen, wordt kennelijk van aanmerkelijk minder belang geacht.

Ook de bureaucratische reflex op complexiteit speelt een rol. De beschrijving van een ambtelijke situatie door een cursist van het ROI (opleidingsinstituut voor de overheid) kan deze reflex op complexiteit illustreren. Het is een situatie, die de lezer die vertrouwd is met het reilen en zeilen bij de overheid, bekend zal voorkomen.

‘Om tot een extra inzet op het punt van X (een beleidsinitiatief, I.S.) te komen is in het najaarsoverleg besloten tot het instellen van de ambtelijke Stuurgroep X. Deze bestaat uit OC&W, SZW en EZ alsmede vertegenwoordigers van en belanghebbenden bij de sector X. Een secretariaat bestaande uit OC&W en SZW ondersteunt de Stuurgroep. De Stuurgroep zal rapporteren aan de Regiegroep van SZW (SZW heeft het ‘voortouw’).

Vervolgens blaast EZ een overlegstructuur, die al geruime tijd stil ligt, nieuw leven in, om een nieuw beleidsinstrument op het terrein van X te introduceren. Dit gebeurt zonder medeweten van de andere departementen. Op hetzelfde moment lopen er in Nederland via OCW al experimenten met een dergelijk beleidsinstrument. Het overleg gaat vervolgens verder tussen OC&W, SZW en EZ in de vorm van een werkgroep onder voorzitterschap van EZ. De werk-

groep krijgt enige maanden later de opdracht bepaalde facetten van het beleidsinstrument verder uit te werken. De werkgroep rapporteert nu rechtstreeks aan de Regiegroep (van SZW) in plaats van aan de bredere (interdepartementale) Stuurgroep XY.’

De bureaucratische reflex waar het hier om gaat is de benadering van complexiteit door het opeenstapelen van zogenaamde sturingsgremia: breed samengestelde politieke en ambtelijke regiegroepen, stuurgroepen, klankbordgroepen, werkgroepen, projectgroepen en dergelijke.

Dezelfde reflex doet zich in toenemende mate ook voor wanneer zich maatschappelijke incidenten voordoen. Ook daar een stapeling van overkoepelende vergadercircuits van regie-, project- en werkgroepen, terwijl aan de uitvoering van het werk en de daadwerkelijke zorg voor het maatschappelijke probleem en de in de knel zittende burger nauwelijks aandacht wordt besteed. Tekenend is de geschiedenis van Tessa, waarin de bureaucratische reflex zichtbaar is.

‘Hoe zij daar meermalen was verkracht door een grote groep jongens, en hoe stadsdeel Westerpark daarna bijna twee jaar lang had weten te voorkomen dat dit buiten de buurt uitlekte. Terwijl door het stadsdeel rond de daders een “stuurgroep”, een “kerngroep” en een “projectgroep” werden opgezet om escalatie te voorkomen, was voor Tessa niets gedaan’, aldus Margriet Oostveen in *NRC Handelsblad*.

Een vergelijkbare bureaucratische reflex zien wij ook in de sfeer van handhaving. Niet de leefwereld van de normadressaten is bepalend voor de inrichting van handhaving en toezicht maar de systeemwereld van de overheid. Terwijl van de normadressaten wordt verwacht dat zij de veelheid van eisen met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening, arbeidsomstandigheden, minderheden, ziekte, veiligheid, reïntegratie en dergelijke in hun leefwereld integreren, zien wij aan overheidszijde een uiterst gefragmenteerd toezichtapparaat vanuit verschillende bestuurslagen optreden. Het valt niet in te zien waarom de integratie van de veelheid van normen en regels bij de normadressaten (bijvoorbeeld de Horeca) niet met een gelijke integratie van de handhaving en het toezicht aan de kant van de bureaucratie (één controlerende ambtenaar) tegemoet kan worden getreden. Dit zal bovendien voor de burgers de verantwoordelijkheid aan overheidszijde verduidelijken en daarmee de rechtszekerheid vergroten. Ook voor de ambtenaren zelf wordt aldus een bevredigender taakverantwoordelijkheid geschapen.

De genoemde *beleidsclassificaties* en de *bureaucratische reacties op complexiteit* leiden ertoe dat ambtelijke verantwoordelijkheden (en daarmee politieke verantwoordelijkheden) steeds abstracter worden en steeds verder verwijderd raken van de leefwereld van de burgers. De leefwereld van de burgers, en ook die van de professionals, vraagt om een verdeling van bevoegdheden en werkzaamheden overeenkomstig *integrale taakeenheden*: de politiemant/vrouw voor een wijk, een leraar voor een klas, een opbouwwerker voor een buurt en dergelijke.



De opeenstapeling van managementlagen, de versnippering van taken en de differentiatie van beleidscategorieën maken het professionals praktisch onmogelijk persoonlijke verantwoordelijkheid te dragen.

Een schrijnend voorbeeld van dit toenemend tekort van de politiek-ambtelijke systeemwereld tegenover de leefwereld ontleen ik aan een overzicht in *NRC Handelsblad* (11 augustus 2002) en enkele radio-uitzendingen.

*In een middelgrote Nederlandse stad steekt een man, na ruzie met zijn vrouw, zijn huis in brand waarbij zes van zijn zeven kinderen omkomen. De vraag is, had niemand dat zien aankomen en kunnen voorkomen. Er bleken vele instanties bij de cumulatie van de problemen van het gezin betrokken te zijn. De cumulatieve probleemsituatie bestond onder andere uit alcoholverslaving en gokverslaving bij de partners, moeilijke opvoedbaarheid en slechte schoolresultaten van enkele kinderen, een schuldsanering, terwijl bovendien gas, water en licht waren afgesloten en tenslotte gevallen van kindermishandeling. Bij deze problemen waren als instanties onder meer betrokken: de Raad voor de Kinderbescherming, het Advies en Meldpunt Kindermishandeling, een bewindvoerder, uiteraard de instanties die gas, water en licht afsloten, de school, de leerplichtambtenaar, en het Bureau Jeugdzorg. Elk van deze instanties deed wat overeenkwam met de eigen systeem-rationaliteit, zonder de gehele situatie (de 'leefsituatie') in de beschouwing te betrekken.*

Nu achteraf wordt er, als bureaucratische reflex, een instantie gecreëerd die alle overige instanties moet gaan *coördineren* en zo herhaling moet voorkomen. Door een coördinator-functie te creëren wordt er echter *boven* de betrokken instanties een managementlaag gemaakt, die onherroepelijk meer bezig is met het gladstrijken van de plooiën tussen de instanties, dan met de leefsituatie van de mensen. Bovendien staat deze managementlaag verder van de burger af in plaats van er dichterbij. Ook hier wordt typisch voor een systeemoplossing gekozen. Terwijl de ouders zelf in dit probleemgezin door integratie van alle problemen tot een enigszins leefbare situatie moeten trachten te komen, dragen de systeembeheerders op basis van hun specialistische deskundigheid hun partiële "oplossingen" aan. Daarmee wordt de situatie gecontinueerd die de inspectie in haar onderzoeksrapport naar aanleiding van dit drama constateerde: 'En voor de "leefsituatie" van de kinderen veranderde er niks'.

Waar de ouders in één situatie moesten verenigen, het opvoeden van zeven kinderen, zonder gas, water en licht, (hoe doe je dat?), met een volstrekt ontoereikend budget, (waarop door hun verslavingen aanslagen werden gepleegd), een vader die dag en nacht werkte om zijn schulden zo snel mogelijk te betalen, kinderen die zich moeilijk lieten opvoeden en een gezin dat door uithuisplaatsing desintegreert, daar kwamen de instanties met hun beperkte belangstelling als passanten voorbij. Door een coördinatie, die nog verder van de probleemsituatie afstaat lost men deze niet op. Essentieel is een integratie aan de kant van de hulpverleners, die recht doet aan de leefsituatie



van de betrokken mensen (de wethouder van de middelgrote stad uit dit voorbeeld gaf aan dat zich alléén al in zijn stad 100 tot 200 van dergelijke probleemgevallen voordoen).

Besturen vanuit de leefsituatie vereist in gevallen van cumulatie van problemen, dat aan de zijde van de hulpverlening eenzelfde integraal beeld van de omstandigheden bestaat als waarmee de burgers te maken hebben. Dit is vele malen belangrijker dan de zogeheten ‘één-loket-gedachte’, waar men zoveel van verwacht. Het vereist bovendien een *vindrijkheid*, waaraan niet door het volgen van regels en voorschriften kan worden voldaan.

Helaas leest men bijna dagelijks in de krant, dat instanties het heel normaal vinden dat er niet wordt samengewerkt, zo niet onderling wordt tegengewerkt, vanwege bijvoorbeeld ‘verschillen in cultuur’, uiteenlopende belangstelling, behoud van autonomie, en carrière-overwegingen. Als ‘bureau-politiek’ wordt een dergelijke wijze van (non-)organisatie van de overheid geaccepteerd en zelfs wel toegejuicht. Vanuit de systeemwereld moge bureaupolitiek worden gezien als een bijdrage aan de verbetering van beleid. Voor een adequate sturing vanuit het perspectief van de leefwereld is zij een kwaad.

## 7

### **Suggesties voor overheidssturing met een centrale plaats voor de leefwereld**

Uit het voorgaande wil ik, samenvattend, enkele suggesties halen, om de leefwereld in de sturing door de overheid, in het beleid en in de democratische orde de centrale plaats te geven die zij verdient. Daartoe dienen mijns inziens de volgende voorwaarden te worden vervuld.

- De volksvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid worden gesteld de leefwereld van de burgers die zij vertegenwoordigen, in het centrum van de aandacht te plaatsen. In politiek en beleid moet daarom zichtbaar zijn dat niet het kabinet of het college van B&W (de bureaucratische systeemwereld) het centrum van de democratie vormt – zoals niet alleen bewindslieden maar ook volksvertegenwoordigers vaak denken – maar het parlement en de gemeenteraad.  
Helaas heeft de dualisering op gemeentelijk niveau een tegengesteld effect. De gemeenteraad wordt in een controlerende en volgende rol gedrongen in plaats van een initiatiefrijke, de leefwereld representerende, rol te krijgen. Of een versterkte dualisering op het niveau van de centrale overheid tot een, in dit opzicht, initiatiefrijkere rol van het parlement zal leiden is nog de vraag.
- De vertegenwoordigers van de partijen in het parlement zullen vrij moeten zijn in het verwoorden van de uiteenlopende leefwereldproblematiek van hun achterban en zich daarmee moeten kunnen profileren. De partijdiscipline zal daarom moeten worden teruggedrongen.<sup>12</sup> Deze discipline zal zich moeten beperken tot enkele fundamentele uitgangspunten.

<sup>12</sup> Misschien is het een (goed) teken van de relativering van het belang van de politieke partijen, dat de bewindslieden namens de Lijst Pim Fortuyn gedeeltelijk uit andere partijen kwamen.

Een parlementaire democratie, gebaseerd op de leefwereld van de burgers, is niet mogelijk zonder interne partijdemocratie, waarin uiteenlopende schakeringen tot uitdrukking komen.

- De politieke partijen kunnen weliswaar het recht behouden de eigen voorkeursvolgorde in hun kieslijst tot uitdrukking te brengen, maar zullen het systeem van voorkeursstemmen moeten uitbreiden. Er dient geen minimumdrempel meer te gelden om met voorkeursstemmen in een volksvertegenwoordiging te worden gekozen. Dit zal de concurrentie tussen de volksvertegenwoordigers vergroten en hen aansporen de leefwereld van de burgers over het voetlicht te brengen.
- Aansluiting bij de leefwereld van de burgers door de politiek en toenemende concurrentie vergroten de kans op incidentalisme. Aan dit bezwaar zou tegemoet kunnen worden gekomen door incidenten in beginsel alleen in commissievergaderingen van de volksvertegenwoordigingen te behandelen. Bij de behandeling van incidenten op het niveau van de centrale overheid zouden alleen directeuren-generaal dan wel directeuren van zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en overheids-NV'en ter verantwoording moeten worden geroepen. Wanneer parlementariërs menen dat er geen sprake is van een incident maar van een structurele trend, of dat men te maken heeft met een symptoom van een algemeen verschijnsel, zouden zij gemotiveerd de minister zelf in de plenaire vergadering ter verantwoording kunnen roepen.

Op lokaal niveau kan *mutatis mutandis* hetzelfde regiem worden ingevoerd.

- De ministers (en op lokaal niveau de colleges van B&W) dienen te fungeren als dienaren van de volksvertegenwoordiging en niet in eerste instantie als dienaren van de Kroon. In de huidige situatie is het parlement meer een verlengstuk van het kabinet, dat de ministers in het zadel houdt, dan een vertegenwoordiging van wat de burgers bezighoudt. Versterking van de rol van de minister als dienaar van het parlement zou ons bovendien kunnen behoeden voor de ambities van ministers die uit territoriumdrift de bureau-politiek, waartoe de bureaucraten toch al een natuurlijke neiging hebben, versterken.
- Om de beelden van de leefwereld beter tot politiek en beleid te laten doordringen zouden ICT-applicaties, zoals bijvoorbeeld Geografische Informatie Systemen (GIS), een belangrijke rol kunnen spelen. Geografische Informatie Systemen kunnen de (cumulatieve) probleemsituaties in wijken of regio's, of onder categorieën van de bevolking op overtuigende wijze in beeld brengen. Statistische data maken cumulatie van probleemsituaties duidelijk. Administratieve data laten zien wat de overheid aan die problematische situaties doet, dus in hoeverre het overheidsbeleid bij de leefwereld van de burgers aansluit. Zij kunnen ook een doeltreffend wapen zijn tegen bureaupolitiek.
- In het verlengde hiervan dienen de burgers, en de groepen die hun belangen vertegenwoordigen, toegang te hebben tot de *data* die bij de overheid berusten en niet alleen tot overheids*informatie*. Uit de ruwe data, die de overheid onder zich heeft, kan de burger eigen conclusies trekken. Bij

overheidsinformatie heeft de overheid al de invalshoek volgens welke wordt geïnformeerd bepaald.

- De *administratieve* data die de leefwereld van de burgers betreffen dienen – uiteraard met handhaving van de privacy – openbaar te worden gemaakt. De Environmental Protection Agency (EPA) data in de Verenigde Staten zijn daarvan een goed voorbeeld. Iedere burger kan via internet zien welke bronnen van vervuiling zich per zip-code gebied voordoen. In Nederland zou bijvoorbeeld per gebied op internet kunnen worden gepubliceerd welke vergunningen aan particulieren of bedrijven zijn afgegeven en wat de uitkomsten van de verschillende overheidsinspecties zijn.
- De rol van de procesmanagers en coördinatoren, die de legitimiteit van de bureaucratische systeemwereld behartigen, zou moeten worden teruggedrongen ten behoeve van integrale taakverantwoordelijkheden van de ambtelijke professionals. De professionele vindingrijkheid in cumulatieve probleemsituaties zou moeten worden bevorderd door versterking van de discretionaire bevoegdheden van de uitvoerende en controlerende ambtenaren. Indien deze versterking het vereist, zouden de ontwikkelingen naar protocolering kritisch moeten worden herbezien.

### Literatuur

- Beus, J.W. de (1986), 'Classificatie en beleid', in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, *De geconstrueerde samenleving*, Meppel.
- Doorn, J.A.A. van (1986), 'Classificatie en maatschappij', in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, *De geconstrueerde samenleving*, Meppel.
- Easton, D. (1965), *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs.
- Edelman, M. (1977), *Political language. Words that succeed and policies that fail*, New York.
- Faber, M.J. (2002), *Srebrenica. De genocide die niet werd voorkomen*, Interkerkelijk Vredesberaad, Den Haag.
- Regt, A. de (1986), 'Onmaatschappelijke gezinnen: over het verdwijnen van een categorie', in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, *De geconstrueerde samenleving*, Meppel.
- Rorty, R. (1991), *Contingency, irony, and solidarity*, Cambridge.



## 5.

# Naar een nieuwe sturingslogica

## Lessen uit de weerbarstige werkelijkheid van het stadsbestuur

*Frank Hendriks en Pieter Tops*

### 1

#### **Inleiding**

De déconfiture van Paars bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002, en in afgeleide zin ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002, heeft aanleiding gegeven tot nadenken over een ‘nieuwe sturingslogica’. Twee gevaren liggen daarbij op de loer. Ten eerste is er het gevaar dat een overtrokken oud/nieuw-tegenstelling wordt doorvertaald naar een overtrokken goed/fout-tegenstelling: oud is fout en nieuw is goed. Ten tweede is er het gevaar dat een nieuwe sturingslogica wordt gezocht in nodeloos abstracte termen en concepten, die op ijle hoogte over de concrete vraagstukken van het openbaar bestuur heen vliegen. In deze bijdrage zullen we pogen deze gevaren zoveel mogelijk te vermijden. Dat doen we door aansluiting te zoeken bij een concrete casus, waarin naar onze mening de contouren van een interessante benadering van openbaar bestuur te vinden zijn.

De hier beschreven casus is niet geheel toevallig gesitueerd in het domein van de grote stad: daar waar de problemen en de moeilijkheden van het binnenlands bestuur voor een groot deel gezocht moeten worden. Het begin van de *case history* die we hieronder beschrijven is gelegen in het begin van de jaren negentig. De casus laat zien dat er in het recente verleden dus wel degelijk interessante bestuurlijke processen in gang zijn gezet (oud is niet per se fout). Tegelijk zal duidelijk worden dat de casus een uitzonderlijk karakter heeft. Innovatieve benaderingswijzen die hier naar voren komen, krijgen in het openbaar bestuur, en de bestudering daarvan, niet altijd de aandacht die zij verdienen. Wat dat betreft hopen we dat de hiernavolgende casus niet alleen een illustratieve maar ook een attenderende, wellicht zelfs inspirerende, functie heeft.

### 2

#### **Het verhaal van de BOM in Den Haag**

##### 2.1

#### **Het maken van de BOM: de ontdekking van een samenwerkingsmodel**

De eerste BOM (of buurtontwikkelingsmaatschappij) van Den Haag wordt in 1992 in de wijk Regentessekwartier-Valkenboslaan (ReVa) opgericht. Deze BOM ReVa, zo luidt de volledige naam, richt zich niet alleen op fysiek beheer – in actueel jargon: de buurt schoon, heel en veilig houden – maar ook op de (her-)ontwikkeling van locaties in de buurt, op sociaal investeren in de brede zin van het woord. De BOM ReVa poogt met het organiseren van diensten in

de wijk geld te verdienen, dat vervolgens weer wordt geïnvesteerd in buurtontwikkelingsprojecten waar geld bij moet. In februari 2002 wordt teruggekeken op het tienjarig bestaan van de BOM ReVa. De opgemaakte balans is overwegend positief.<sup>13</sup>

De wijk ReVa (voluit Regentessekwartier-Valkenboslaan) ligt op het raakvlak van ‘zand’ (het meer chique Den Haag dat zich ten noorden van Reva uitstrekt tot de duinen), en ‘veen’ (het minder chique Den Haag dat ten zuiden van Reva begint met de Transvaalbuurt). In de periode dat de BOM ReVa wordt geconcepieerd – eind jaren tachtig, begin jaren negentig – gaat het met de wijk in de perceptie van velen de verkeerde kant op. De centrale winkelstraat, de Weimarstraat, biedt op elke willekeurige dag een troosteloze aanblik: kapotte vuilniszakken, zwerfvuil en vernield straatmeubilair. De bebouwde omgeving gaat gebukt onder achterstallig onderhoud.

Er is veel werk aan de winkel voor de Projectorganisatie Stadsvernieuwing (POS). De POS is al enige jaren actief in ReVa-Zuid. Voor ReVa-Noord liggen ingrijpende plannen voor sloop en nieuwbouw op tafel. De bewonersorganisatie eist dat de plannen voor de wijk van tafel gaan. De projectorganisatie Stadsvernieuwing verzet zich daar tegen. De bewonersorganisatie voert de druk op, en slaagt er uiteindelijk in om de plannen van tafel te krijgen. Ogenschijnlijk een triomf voor de bewoners. Maar toch niet helemaal, want de meesten zijn er van overtuigd dat er in de wijk wel veel moet veranderen. Alleen maar ergens tegen zijn is dan niet genoeg. Je moet ook ergens voor zijn. Als je iets wilt veranderen dan moet je niet alleen remmende macht, maar ook scheppende macht ontwikkelen. Dit vereist een omslag in het denken die de bewonersorganisatie opvallend snel maakt. Het conflictmodel, dat in het verleden vaak werd toegepast in het kader van de stadsvernieuwing, maakt allengs plaats voor een samenwerkingsmodel. Nieuwe krachten in de Projectorganisatie Stadsvernieuwing zijn bereid en in staat om op constructieve en faciliterende wijze mee te gaan met het ontluikend publiek ondernemerschap onder de bewoners. De bewonersorganisatie wil aan ‘buurtontwikkeling’ gaan doen: een soort ‘sociaal investeren’ *avant-la-lettre*.

## 2.2

### **De werking van de BOM: een coalitie van buurtontwikkeling en buurtbeheer**

#### *Buurtontwikkeling*

De BOM ReVa ontwikkelt projecten waarmee een economisch, fysiek en vooral ook sociaal rendement wordt beoogd. Met de volgende projecten vestigt de BOM ReVa een reputatie als buurtontwikkelingsmaatschappij:

---

<sup>13</sup> Voor een veel uitgebreidere analyse dan in dit hoofdstuk mogelijk is, zie: F. Hendriks en P.W. Tops, *Het sloeg in als een BOM. Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag, 2002. In dit hoofdstuk wordt de *case study* benaderd vanuit de vraag naar een nieuwe sturingslogica.

- *Tennispark Teijlerstraat*

Na het vertrek van de Vrije Academie komt een groot stuk grond braak te liggen in ReVa. Ambtenaren van de gemeente smeden met een groepje bewoners plannen voor de ontwikkeling van 'woningen in het groen'. Op grond van een enquête onder de bewoners komt de BOM ReVa eind 1992 tot een andere conclusie: er moet een tennispark komen. Wethouder Peter Noordanus wordt enthousiast gemaakt voor het plan. Met geld uit het Stadsvernieuwingsfonds wordt het tennispark aangelegd.

- *De van Merlenschool*

In 1992 komt de basisschool aan de Van Merlenstraat leeg te staan. Er liggen plannen voor sloop en nieuwbouw waartegen de BOM ReVa zich verzet. De BOM wil het karakteristieke en beeldbepalende gebouw voor de buurt behouden door het een nieuwe, buurtgerichte functie te geven. De BOM krijgt het gebouw van de gemeente in bruikleen, en zet een architectenbureau aan het werk. Het schoolgebouw wordt gerenoveerd en herontwikkeld tot vier woonappartementen en drie bedrijfsruimten.

- *De Regentes*

In navolging van de Van Merlenschool, slaagt de BOM ReVa erin nog een ander markant gebouw voor de buurt te behouden: het gebouw waarin het noodlijdende zwembad De Regentes vanouds is gevestigd. Een belangrijk wapenfeit, hoewel de BOM ReVa bij dit project aanmerkelijk minder greep krijgt op de uiteindelijke invulling van het behouden pand dan bij de Van Merlenschool. De Regentes wordt een theater met een café dat alleen open is als er een voorstelling is. De functie voor de buurt blijft bescheiden. Uitzondering is het maandelijks terugkerende Zwingcafé, waar menig buurtbewoner op af komt.

- *De Verademing en De Wasserij*

De Verademing is de naam van het buurtpark dat vrijrijst op de plek waar ooit het gemeentelijk industrieterrein met de vuilverbranding stond. De bewonersorganisatie ReVa is de strijd aangegaan om de vuilverbranding weg te krijgen. De BOM ReVa is vervolgens het gesprek aangegaan met betrokken bewoners en gemeentevertegenwoordigers over de invulling van het buurtpark (annex sportterrein). Bij de geplande entree van het park staat de voormalige huisvesting van waterrij Giezeman. Met de mogelijkheden van het grote gebouw wordt flexibel omgesprongen. Zo is het tijdelijk toevluchtsoord van de Pinkstergemeente, alsmede thuisbasis van het project *High Clean*: een door de gemeente gesubsidieerd bezigheidsproject voor drugsverslaafden.

*Buurtbeheer*

De combinatie van buurtontwikkeling én buurtbeheer is wat de BOM ReVa bijzonder maakt en soliditeit geeft. De financiële basis waarop de BOM zo'n dertig mensen in dienst kan houden wordt vooral geleverd door het buurtbeheerwerk, en het beleid van de gemeente Den Haag om dit soort werk (straten vegen, pleinen onderhouden, *graffiti* en hondenpoep verwijderen) naar buurtbeheerbedrijven af te stoten.

- *Veegploeg*

Stenen des aanstoets bij de conceptie en de geboorte van de BOM ReVa waren de rommel, het vuil en het vernielde straatmeubilair in de centrale Weimarstraat. De veegploeg van de BOM ReVa houdt de Weimarstraat doordeweeks schoon. Om de vuilophoping in het weekend tegen te gaan, gaat de veegploeg soms 's ochtends vroeg met een megafoon ('wakker worden, de straat wordt weer geveegd') door de wijk.

- *Klussendienst*

In maart 1997 gaat de klussendienst van de BOM ReVa van start. De aandacht verschuift al snel van kortlopende huishoudelijke klussen naar langer lopende onderhouds- en beheersprojecten. De vergoedingen voor buurtbeheerprojecten vormen uiteindelijk de basis voor het in dienst houden van zo'n dertig mensen, en het in bedrijf houden van twee nieuwe bedrijfsbussen en twee zogenaamde 'hondenpoepzuigers.'

- *Handhaving*

Onder de noemer handhaving horen projecten die zich niet alleen richten op het schoon houden, maar ook op het heel en veilig houden van de buurt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inbraakpreventie- en het pleinpreventieproject. In samenwerking met het stadsdeel en de politie heeft de BOM ReVa bijgedragen aan de ontwikkeling van een wijkhandhavingsteam, dat na een dagelijkse *briefing* met de politie vrijwel de hele dag op straat is om bij te dragen aan de openbare orde en veiligheid.

*Een positieve balans*

Het is zeker niet zo dat alles wat de BOM ReVa aanraakt in goud verandert. Naast successen en voltreffers zijn ook mislukkingen en afzwaaiers te noteren. Zelfs de geslaagde projecten zijn zelden onverdeeld succesvol. Het tennispark herbergt een tennisvereniging met leden van veel verschillende nationaliteiten, maar het tennispark wordt tegelijk ook geplaagd door groepjes jongeren die een concurrerende claim op de ruimte leggen, de buurtfunctie van De Regentes is niet zo groot als gehoopt, het Wijkhandhavingsteam doet het minder goed dan verwacht, en de Weimarstraat is iedere zondag toch weer vies. Aan de andere kant: 'That's life in the big city'. De frictieloze buurt is een utopie. Degenen die nauw bij de BOM ReVa zijn betrokken zijn realistisch genoeg om dit te erkennen en te accepteren: 'You win some, you loose some', zegt ex-wethouder Peter Noordanus als hij terugkijkt op zijn ervaringen met de BOM.

Waar het uiteindelijk om gaat is dat het verlies beperkt blijft, en dat de winst het verlies meer dan goed maakt. Bij de BOM ReVa is dat het geval, daar is iedereen het over eens. Per saldo zijn de resultaten van de BOM ReVa positief. De niet-tastbare resultaten – in het bijzonder de ervaring dat buurtbewoners voor zichzelf op kunnen komen – zijn daarbij minstens even belangrijk als de tastbare resultaten. Als de casus BOM ReVa iets illustreert, dan is het wel het vermogen van individuen, niet in de laatste plaats individuele burgers, om 'verschil' te maken.



### 3

#### Lokale helden: de makers van de BOM

De positieve balans van de BOM ReVa blijkt niet in eerste instantie het resultaat te zijn van geld, materiaal of andere bovenindividuele factoren. Het is bovenal het werk van lokaal betrokken personen – ‘lokale helden’ noemt ex-wethouder Noordanus ze; wij noemen ze ‘alledaagse doeners’ – die co-productieve coalities met elkaar weten aan te gaan en weten te onderhouden, en op die manier bijdragen aan stedelijke en democratische vernieuwing.

#### 3.1

##### Alledaagse doeners: Arie Schagen bijvoorbeeld

###### *‘Everyday Makers’*

In de publieke en de academische discussie over democratische en stedelijke vernieuwing wordt ten onrechte weinig aandacht besteed aan de concrete rol van individuele burgers daarin. De aandacht richt zich vaak meer op abstracte en (bestuurs-)technische noties: de ‘integrale programmering’ van de ‘fysieke pijler’, de ‘sociale pijler’ en de ‘economische pijler’, de ‘dualisering’ van de relatie tussen college en raad, et cetera. Zelfs discussies over burgerschap worden doorgaans zo abstract gevoerd, dat men bijna zou vergeten dat het bij burgerschap om mensen van vlees en bloed gaat.

Een interessante uitzondering kan worden aangetroffen bij de Deense bestuurskundigen Bang en Sørensen, die nadrukkelijk aandacht vragen voor de belangrijke en veranderende rol van individuele burgers in het lokaal bestuur.<sup>14</sup>

Bang en Sørensen signaleren de opkomst van wat zij noemen de *Everyday Maker* in het lokaal bestuur. De *Everyday Maker* – in het Nederlands: de ‘alledaagse doener’ – huldigt acht stelregels (aldus Bang en Sørensen, 1998):

1. Do it yourself.
2. Do it where you are.
3. Do it for fun but also because you find it necessary.
4. Do it ad hoc and part-time.
5. Do it concretely rather than ideologically.
6. Do it responsibly and show trust in yourself.
7. Do it with tact and with respect for the differences of others.
8. Do it by looking at expertise as an other rather than as the enemy.

Welbeschouwd is het verhaal van de BOM ReVa het verhaal van *Everyday Makers*, van alledaagse doeners. Als we één persoon moeten uitkiezen als illustratie hiervan – en dat moeten we in het bestek van dit hoofdstuk – dan komen we onvermijdelijk uit bij Arie Schagen, mede-initiator en sinds acht jaar ook directeur van de BOM ReVa.

<sup>14</sup> H.P. Bang en E. Sørensen, *The Everydaymaker: a new challenge to democratic governance*, paper gepresenteerd op het congres van het European Consortium of Political Research, Universiteit van Warrick, 23-28 maart 1998.

*Arie Schagen bijvoorbeeld*

Arie Schagen woont al weer lang in Den Haag, maar hij komt oorspronkelijk uit Amsterdam. Daar was hij ooit onderwijzer. Daar was hij ook actief in de krakersbeweging en voorheen de CPN. In Den Haag wordt hij actief in de bewonersorganisatie van Regentes-Valkenbos. Aanvankelijk kiest hij voor een radicale en oppositionele benadering. Met de bewonersorganisatie trekt hij ten strijde tegen de Stadsvernieuwing in ReVa. Eind jaren tachtig/begin jaren negentig bereikt hij een persoonlijk keerpunt. Hij wil meer dan protest aantekenen en verzet plegen: niet alleen remmend, maar ook scheppend optreden, veranderingen tot stand brengen, ontwikkelingen in gang zetten, en anderen daarin meekrijgen. Co-productie komt in de plaats van obstructie. Informeel 'netwerken' is Arie Schagen op het lijf geschreven. 'Arie heeft enorm veel contacten, en een goede antenne voor wat er speelt in zijn omgeving. Je hebt het idee dat hij echt namens de buurt spreekt', zegt Cees Rog, die als voormalig stadsdeelcoördinator van Segbroek veel met Arie Schagen en de BOM ReVa te maken heeft gehad. Arie Schagen is een typische aanjager. Net als zijn geliefde *Harley Davidson*, kan hij een project heel goed een *kick-start* geven. Daarna moeten anderen het weer overnemen. Als de nood aan de man is springt Arie bij om de boel op te porren. Dan gaat hij op zaterdagochtend met de megafoon en de veegploeg door de Weimarstraat ('Wakker worden mensen, we gaan de straat vegen')

De technische uitwerking en de financiële afwikkeling van projecten zijn niet zozeer zijn stiel. Zijn stiel is meer: relaties leggen, enthousiasme kweken, praatpaal, spreekbuis en megafoon zijn. Het plan voor het tennispark is niet door hem bedacht, maar hij is wel degene die het naar buiten toe verkoopt, die het op donderdagmiddag bij wethouder Noordanus aanklaart, op vrijdagavond bij hem door de brievenbus duwt, en op maandagochtend met hem beklinkt. Arie Schagens rol als boegbeeld van de BOM ReVa gaat gepaard met een rol als stormram voor de wijk. Lange tijd was Schagen niet alleen directeur van de BOM ReVa, maar ook voorzitter van de bewonersorganisatie ReVa. In de strijd van de bewonersorganisatie tegen de vuilverbranding, die de verantwoordelijke wethouder uiteindelijk de kop kost, speelt hij een beslissende rol. Memorabel is de beslissende raadscommissievergadering, waarop Arie Schagen zelfs de gedupeerde werknemers van de vuilverbranding – door de directie met witte helmen en al op de publieke tribune gezet – voor het standpunt van de bewonersorganisatie weet te winnen.

Deze affaire is tekenend voor Arie's wijze van communiceren: recht voor zijn raap, en zonder aanzien des persoons. Arie Schagen heeft hart voor de buurt, voor alle bewoners van de buurt – van welke afkomst dan ook – maar je kunt hem geen obligaate politiek-correct gedrag verwijten. Arie vindt dat mensen zich moeten inzetten, niet achterover moeten leunen. En dat geldt dan voor iedereen. Zelf is hij slechts voor drie uur per dag bij de BOM in dienst, maar feitelijk draait hij veel meer uren.

*Een alledaagse doener*

In gesprekken met ooggetuigen en betrokkenen komt Arie Schagen naar voren

als een ‘*rebel with a cause*’, een ‘ritselaar’, een ‘positieve scharrelaar’, een ‘bruggenbouwer’, een ‘netwerker’, een ‘pragmatische doener’ met ‘het hart op de goede plek’. In het optreden van Arie Schagen zijn de kenmerken van Bang en Sörensens *Everyday Maker* duidelijk te herkennen, maar dan wel telkens aangevuld met eigen, specifieke accenten:

### 1. *Doe het zelf*

Niet wachten tot de (gemeentelijke) overheid actie onderneemt, maar zelf als bewoner oplossingen zoeken voor problemen in de buurt. Zelf contacten leggen en netwerken ontwikkelen, en zo nodig ook zelf de hamer, de bezem en de megafoon ter hand nemen.

#### *Maar*

Niet alles zelf doen. Zelf de *kick-start* verrichten, en daarna het stuur overgeven. Doen waar je goed in bent, en verder de samenwerking zoeken met mensen die elkaar aanvullen.

### 2. *Doe het waar je bent*

Zoek de verbetering in je directe omgeving, en niet op het Spui of op het Binnenhof. Een betere wijk begint bij jezelf, je eigen straat en je eigen buurt. Pak aan wat voor je voeten komt, wat voor je neus staat.

#### *Maar*

Kijk verder dan je neus lang is. Kijk naar de wijk, maar vergeet de stad niet. Deel het buurtbeheer-concept met anderen in de stad.

### 3. *Doe het voor de lol en ook omdat je het belangrijk vindt*

Het is belangrijk dat de wijk netjes en leefbaar blijft door buurtbeheer en buurtontwikkeling. Daarbij is het *kicken* als je Richard Krajicek weet te strikken voor een tennisclinic, en is het ‘lachen’ als je de burgemeester achterop de motor naar het stadhuis rijdt.

#### *Maar*

Lang leve de wijk is toch belangrijker dan lang leve de lol. Uiteindelijk gaat het om concrete, tastbare en structurele verbeteringen in de wijk.

### 4. *Doe het ad hoc en part-time*

Breng het werk niet onder in een vaste baan en een geregeld bestaan als (semi-)ambtenaar. Waak voor inkapseling en subsidieverslaving. Het dienstverband bij de BOM ReVa is part-time en laat veel ruimte voor onconventioneel en ongepland optreden.

#### *Maar*

De facto eist de BOM ReVa veel meer dan drie uur per dag. Formeel mag het een ad hoc en part-time verband zijn, maar in werkelijkheid gaat het om een levenswerk.

### 5. *Doe het concreet, en niet zozeer ideologisch*

Geen getuigenis afleggen en ideologische stokpaarden berijden, maar pragmatische oplossingen zoeken voor concrete problemen in de wijk. Actie voeren als het een concreet doel dient.

#### *Maar*

Buurtbeheer en buurtontwikkeling is meer dan stenen stapelen. Het is ‘sociaal investeren’, investeren in de samenhang van de wijk. De ideologische veren zijn weg, maar ‘de boel bij elkaar houden’ blijft een richtinggevend ideaal.

6. *Doe het verantwoord en met zelfvertrouwen*

Geen slachtofferrol, geen zieligdoenerij, maar zelf verantwoordelijkheid nemen voor het lot van de wijk, en daarbij zelfvertrouwen en zelfredzaamheid tentoonspreiden. Vanuit verantwoordelijkheidsgevoel en betrokkenheid bij de wijk concrete problemen aanpakken.

*Maar*

Verantwoordelijkheid en verantwoording zijn niet geformaliseerd. Verantwoordelijkheid is vooral een gevoel. Verantwoording gaat via de band van de informele contacten, en vooral ook via het resultaat: het is goed als het werkt.

7. *Doe het met tact en met respect voor verschillen*

Zoveel mogelijk betrokkenen – van alle rangen en standen, van alle cultuur- en bevolkingsgroepen – innemen voor waar je voor staat, verleiden om het goede te doen voor de buurt: dat is buurtontwikkeling en buurtbeheer. Inspelen op wat mensen beweegt, en oog hebben voor de verschillen op dat punt.

*Maar*

De innemende directheid wint het van de tactvolle voorzichtigheid; cultureel relativisme en politieke correctheid zijn minder dwingende principes dan eendracht-maakt-macht, gelijke-monniken-gelijke-kappen, en allemaal-de-handen-uit-de-mouwen.

8. *Doe het samen met experts, als bondgenoot en niet als vijand*

Afgeven op bureaucraten en technocraten is bon ton als je dingen wilt tegenhouden, maar als je concrete zaken wilt realiseren dan moeten verschillende expertises met elkaar samenwerken. Als je zelf niet op alle vlakken expertise hebt, dan moet je laten aanvullen en adviseren door anderen.

*Maar*

Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren: richtlijnen, randvoorwaarden, beperkingen. Experts die daar aandacht voor vragen krijgen minder begrip dan experts die de handen uit de mouwen steken. Expertise moet wel functioneel en doelgericht zijn.

Is dit type burgerschap – het type van de alledaagse doener – waardevol? De casus BOM ReVa laat zien dat het dat zeker kan zijn. Maakt dit type burgerschap school? Deze vraag kan niet zomaar met ja worden beantwoord. Natuurlijk, er zijn andere voorbeelden van alledaagse doeners. Janny Lispet, mede-initiator van Nachtpreventie in de Haagse Schilderswijk, Annie Verdoold, mede-initiator van de operatie Victor in het Rotterdamse Spangen: ook zij komen op hun eigen, specifieke wijze dicht in de buurt van het ideaaltype van de *Everyday Maker*. Het zou echter overdreven zijn om te stellen dat het type van de alledaagse doener in overvloed actief is op lokaal niveau. Het vraagt nogal wat van de persoon en van zijn/haar omgeving. Het is niet probleem- of risicoloos.

Naast heroïsche aspecten zitten er zeker ook tragische aspecten aan de rol van de alledaagse doener. Het is een missie zonder logisch eind of vervolg. Wat volgt er op het directeurschap van de BOM ReVa? Een vlak carrièrepad lijkt onvermijdelijk verbonden met een dergelijke functie. De alledaagse doener

trekt veel naar zich toe, en staat er dan ook regelmatig alleen voor. De alledaagse doener kan heel bepalend zijn voor een buurt of wijk, terwijl hij/zij daar niet langs de gangbare democratische kanalen voor geselecteerd of afgerekend wordt. Sommige alledaagse doeners krijgen dan ook te maken met legitimatieproblemen in de relatie met hun eigen ‘achterban.’

### 3.2

#### **Een netwerk van doeners: Arie en de anderen**

De kracht van alledaagse doeners als Arie Schagen is gelegen in het aangaan van co-productieve relaties met anderen. Het gaat daarbij om een veelheid van connecties, in een wijdvertakt netwerk, waarvan we er hier slechts enkele kunnen noemen. Een belangrijke, wederzijds aanvullende, connectie is die tussen Arie Schagen en Remko Veenstra. Waar Remko Veenstra de spreekwoordelijke ‘architect’ van de BOM ReVa is, daar is Arie Schagen de spreekwoordelijke ‘makelaar’ van BOM ReVa. Remko Veenstra zorgt voor een kloppend ontwerp voor de tennisbanen, Arie Schagen legt de link met wethouder Peter Noordanus en met de andere voor de uitvoering noodzakelijke partijen.

Een andere belangrijke connectie is die tussen Arie Schagen en Cees Rog. Als stadsdeelcoördinator heeft Rog een fundamenteel ambigue rol: enerzijds verlengstuk van het gemeentebestuur in de wijk; anderzijds ambassadeur van de wijk bij het gemeentebestuur. Deze dubbelheid zorgt in de relatie met Arie Schagen, voor een combinatie van confrontatie en coöperatie die door hen beiden als positief wordt ervaren. ‘We hielden elkaar scherp’, zegt Cees Rog: ‘We paktten elkaar stevig aan, maar we konden dan ook nog steeds een biertje met elkaar drinken’.

De laatste, zeer belangrijke, connectie die wij hier noemen is die met voormalig wethouder Peter Noordanus. Voor alles wat de BOM ReVa onderneemt kan zij op bestuurlijke rugdekking rekenen van wethouder Noordanus. Zowel in de gemeenteraad als in het college van B&W krijgt Noordanus veel voor elkaar. ‘Not invented here’ is voor een bureaucratie meestal geen aanbeveling, maar voor Noordanus is het dat juist wel: hij is voortdurend op zoek naar externe actoren die wat willen en wat kunnen. Hij gelooft heilig in strategische netwerken, in wederzijds aanvullende relaties, in ‘bondjes’, en met de BOM ReVa, in het bijzonder met Arie Schagen heeft hij zo’n ‘bondje’.

Het is een relatie van wederzijds ‘gebruik’ en wederzijdse affiniteit. Peter helpt Arie, en Arie helpt Peter. Niet alles wat ze samen ondernemen wordt een succes, maar dat is ook wederzijds geaccepteerd: ‘You win some, you loose some’, wijkontwikkeling is ‘trial and error’. Weinig politici kunnen het zich permitteren om af en toe ook iets te verliezen, maar in de bijzondere context van Den Haag en de BOM ReVa kan Peter Noordanus ermee weggelopen.

#### *Van confrontatie naar coöperatie: een voorbeeld*

Aan de basis van alle activiteiten van de BOM ReVa staat het veegproject in de Weimarstraat. Het hoofd van de ambtelijke afdeling, verantwoordelijk voor het vegen van deze straat, voelt zich aanvankelijk behoorlijk ongemakkelijk bij dit

project. Hij spreekt Arie Schagen erover aan. Volgens de orale overlevering ontspint zich de volgende discussie:

Ambtenaar: zo, dus jullie gaan vegen.

Schagen: ja, goed hè.

Ambtenaar: ja, maar dat kan helemaal niet.

Schagen: waarom niet?

Ambtenaar: daar moet je een vergunning voor hebben.

Schagen: en die ga jij dan toch voor mij regelen?

Ambtenaar: dat dacht ik niet.

Schagen: dat dacht ik wel.

Ambtenaar: Als je gaat vegen zonder vergunning, dan ben je in overtreding, en dan zie ik me genoodzaakt om de politie te bellen.

Schagen: dat moet je vooral doen, en dan nodig ik de pers uit, want dat levert natuurlijk groot nieuws op: politie pakt burgers op die hun eigen straat willen vegen!

Ambtenaar: en als je dan wilt gaan vegen in de Weimarstraat, wat doe je dan met het vuil?

Schagen: dat doen we daar in de vuilcontainers.

Ambtenaar: daarmee wordt het dus wel bedrijfsafval, en voor het storten daarvan moet je veel geld betalen.

Schagen: o ja; nou dan moeten we dit 'bedrijfsafval' maar gaan storten in de tuin van de verantwoordelijke wethouder; je weet dat we zoiets al eens eerder gedaan hebben, dus als je nu niet een beetje gaat meewerken gaat het helemaal fout...

Uiteindelijk komt het toch nog goed. De veegploeg gaat aan de slag. De kring van betrokkenen wordt verbreed. Voor het 'bedrijfsafval' wordt binnen de begroting van de gemeente een oplossing gevonden. De dienstdoende ambtenaar vertrekt. Met andere ambtenaren, die de waarde van een dergelijk veeginiatief wel inzien, wordt een aanmerkelijk betere samenwerkingsrelatie ontwikkeld. Confrontatie gaat allengs over in coöperatie en co-productie: de veegploeg van de BOM ReVa wordt steeds meer gezien als een nuttige aanvulling op, en een samenwerkingspartner van, de gemeentereiniging.

#### 4

##### **Waarom het werkt: kritieke condities**

Uit de casus BOM ReVa kan een belangrijke les voor het doordenken van een nieuwe 'sturingslogica na Paars' worden getrokken. Wat maakt eigenlijk dat de BOM ReVa werkt? Veel organisatie? Dure mensen? Veel geld? Daar zit het allemaal niet in, hoewel dat vaak belangrijke sturingsmechanismen lijken. Veel belangrijker zijn: oog voor het concrete, sfeer, enthousiasme, brede betrokkenheid, persoonlijke contacten. Arie Schagen: 'Het is belangrijk dat de dingen er prettig en netjes uitzien. Dat hoeft niet altijd veel te kosten. Het gaat erom dat je de mensen op een goede manier meekrijgt'. Dat krijg je bijvoorbeeld door twee jaar lang op zaterdagochtend met een megafoon door de wijk te gaan, en de mensen op te roepen tot een gezamenlijke veegbeurt, door mensen aan te

spreken en het goede voorbeeld te geven.

Meer in het algemeen kan men stellen dat er drie sleutelfactoren zijn voor innovatie in de concrete praktijk van het stadsbestuur:

1. De aanwezigheid van maatschappelijke druk en *Sachzwang*.
2. De aanwezigheid van ruimte voor publiek ondernemerschap en creativiteit op projectniveau.
3. De aanwezigheid van bestuurlijke steun en politieke rugdekking. Bij de BOM ReVa zien we die sleutelfactoren duidelijk terug.

#### *Maatschappelijke druk en ‘Sachzwang’*

In de geschiedenis van de BOM ReVa komt tot uitdrukking dat het duidelijk ergens over gaat. De *Sachzwang* is van meet af aan evident. Er moest nodig wat worden gedaan in Regentes-Valkenbos – de wijk ging achteruit, er was de dreiging van een ‘oprukkend Transvaal’ – en ook al is er veel gedaan, er is nog steeds veel te doen.

Daarbij is het essentieel dat het niet zozeer de politici en de professionals waren die ‘weer eens wat wilden’, maar personen in de buurt die zich sterk maakten voor verandering. Er is maatschappelijke druk, waarin initiatieven kunnen ontstaan die voorbij de ‘verplichte figuren’ gaan. Die maatschappelijke druk ontstaat niet vanzelf. Deze moet georganiseerd en gearticuleerd worden. Daar zijn maatschappelijke ondernemers voor nodig.

#### *Ruimte voor publiek ondernemerschap*

Het organiseren en herkennen van maatschappelijke druk vereist ruimte voor publieke ondernemers, die initiatiefrijk gedrag vertonen en die mensen en organisaties weten te mobiliseren en te binden. Het gaat om personen die wellicht nog het best te kenschetsen zijn als ‘gedreven opportunisten’: zij zijn gedreven in het herkennen en grijpen van kansen. Vanuit die persoonlijke gedrevenheid of betrokkenheid weten zij iets voor elkaar te krijgen. Dat is voor een deel een persoonlijk kenmerk: men moet kunnen communiceren, weten te overtuigen, zich kunnen verplaatsen in andermans werkelijkheden en verschillende werelden kunnen verbinden.

Maar voor een deel is dat ook een institutioneel verschijnsel: het zijn mensen die institutioneel de ruimte moeten hebben, die relatief los van de bestaande gewoontes en hiërarchieën kunnen opereren, die ook een beetje ongrijpbaar zijn.

Stevige confrontaties behoren tot het vaste repertoire van publieke ondernemers als Arie Schagen. Het gangbare consensusgedrag is hen vreemd, en zij weten vaak de zaken op een goede manier ‘op scherp’ te krijgen. Maar op een of andere manier blijven die confrontaties doorgaans wel productief; slechts zelden ontstaan er ruzies die de verhoudingen duurzaam ontwrichten; ‘na afloop kan er altijd weer een biertje worden gedronken’.

#### *Bestuurlijke steun en politieke rugdekking*

Publieke ondernemers die op deze manier opereren hebben op enigerlei wijze de ‘reële’ steun en bescherming nodig van mensen die in het lokaal bestuur



(ambtelijk of politiek) een machtige positie hebben. De bescherming betreft niet zozeer de persoon van de publieke ondernemer, als wel de aanpak of beweging waar deze voor staat.

De capaciteit om ruimte te scheppen voor publieke ondernemers binnen en buiten de gemeentelijke organisatie vereist een sterke persoonlijke *drive* en ambitie. Die zijn deels ‘klassiek-politiek’ (scoren, stempel op dringen drukken, laten zien dat je er toe doet), maar deels ook gericht op maatschappelijke meerwaarde (‘de buurt en de stad vooruit helpen’).

Bij Bom ReVa werd die politieke steun op het hoogste niveau belichaamd door Peter Noordanus, een sterke wethouder in de Haagse gemeentepolitiek.

Noordanus spreekt in dit verband over een systeem van *stakeholders*-democratie, waarin partijen bij elkaar worden gebracht die iets met een stad willen en die op een of andere manier power weten te organiseren. Er ontstaan ‘vitale coalities’ tussen die partijen en die kunnen zowel betrekking hebben op de aanpak van een stationsgebied als op de leefbaarheid van een oude wijk. De taak van de wethouder – of een andere verantwoordelijke bestuurder – is om de politiek-bestuurlijke condities te creëren waarin vitale coalities operationeel kunnen worden. Vaak moeten dan de gemeentelijke organisatie en de gemeentepolitiek wat op afstand worden gehouden. De situationele logica van de maatschappelijke coalitie prevaleert boven de institutionele logica van de gemeentelijke besluitvorming.

## 5

### **Besluit: de situationele logica van vitale coalities**

De vitaliteit van de coalitie die rondom de BOM ReVa is gesmeed is voor een belangrijk deel gelegen in de erkenning van de situationele logica. Daarbij prevaleert de logica van de concrete situatie boven de logica van de formele instituties. Uitgangspunt is hoe handelende personen in een concrete situatie tot resultaten kunnen komen. Hun inzet en betrokkenheid zijn het vertrekpunt van de activiteiten. Zij bepalen de vorm van de samenwerking. Vertrouwen, intuïtie en geloof zijn er de dynamo van. Je doet iets omdat je er in gelooft en je werkt met anderen samen omdat je ze vertrouwt. Dat weet je niet, maar dat ervaar je.

Hoewel het organiserend vermogen van een stadsbestuur vaak als een interne aangelegenheid wordt gezien (goede visie, goede instrumenten, adequate samenhang), moet het eigenlijk vooral als een externe of relationele aangelegenheid worden gezien. Organiserend vermogen hangt niet zozeer af van de vraag of men zelf de zaak op orde heeft (hoewel dat niet onbelangrijk is), maar vooral van de vraag of er ruimte is voor vormen en praktijken waarin situationele logica tot uitdrukking kan komen. De vervolmaking van de institutionele logica die nu vaak voor versterking van het organiserend vermogen wordt gehouden, kan daar juist haaks op staan.

Vaak verkleint de vervolmaking van de institutionele logica de ruimte voor praktijken van situationele logica. Een initiatief als de aanleg van het tennis-complex in ReVa (donderdag plan ontwikkeling, vrijdag bij de wethouder in de bus doen, maandag beslissen) zou dan waarschijnlijk nooit ontwikkeld zijn:



niet voldoende afgewogen, niet op al zijn consequenties bekeken, niet integraal, niet democratisch. Kortom: niet conform de juiste procedures en regels tot stand gekomen. Dat het in Den Haag bij de BOM ReVa wel lukte heeft vooral met de drie condities te maken die we in de vorige paragraaf benoemden: er was stevige externe druk, er waren publieke ondernemers die deze maatschappelijke druk effectief konden maken en er was politiek-bestuurlijke rugdekking.

Rob



## 6. Sturingslogica's en maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg

*Tom van der Grinten*

### 1

#### **Inleiding**

Sinds het eind van de jaren tachtig streven opeenvolgende kabinetten naar meer marktwerking en ondernemerschap in de gezondheidszorg. De wegen verschillen – zo probeerde staatssecretaris Simons (1990-1994) het met een *command-and-control*-aanpak, koos minister Borst (1994-2002) een incrementele benadering terwijl minister Bomhoff (2002) begon met een aantal spectaculaire experimenten – maar de inzet blijft gelijk. In hedendaagse termen: men probeert de slag te maken van aanbodregulering naar vraagsturing. Er zijn inmiddels belangrijke stappen op deze weg gezet, maar de condities voor marktwerking en ondernemerschap zijn nog maar mondjesmaat aanwezig. Er is nog een lange weg te gaan.

Men zou kunnen concluderen dat het in de gezondheidszorg draait om de aflossing van de ene sturingslogica (aanbodregulering) door de andere (vraagsturing). Dit is ook de suggestie die uitgaat van de titel van het congres waar deze bundel het resultaat van is: 'Na Paars: een nieuwe sturingslogica?' De vraag in deze titel impliceert dat wij weten hoe de sturingslogica er onder Paars uitzag en wat daar mis mee was, dat er een alternatieve sturing in het verschiet ligt waarmee de tekortkomingen uit de Paarse periode opgeheven kunnen worden. Deze wetenschap is er voor de gezondheidszorg echter niet, de vraag gaat uit van een te simpele voorstelling van zaken.

De gezondheidszorg bestaat uit een bijzonder complex geheel van *verschillende* sturingslogica's, die allemaal met hun eigen redelijkheid en rationaliteit naast, door en tegen elkaar in werken. Verschillende probleem-definities en -oplossingen van de belanghebbenden in de zorg concurreren met elkaar en het blijkt moeilijk om hierin een hiërarchie aan te brengen. Degene die geacht wordt hierin het voortouw te nemen, 'de overheid', kiest ogenschijnlijk voor één perspectief (vraagsturing) maar dit blijkt bij nadere beschouwing zeer betrekkelijk te zijn. De overheid is in zichzelf sterk verdeeld, zij wedt op verschillende paarden tegelijk (vraagsturing én aanbodregulering) en zij is bovendien vanwege de publiek-private afhankelijkheden in het bestuur en de uitvoering van de gezondheidszorg nauwelijks geëquipeerd om één sturingsconcept, welk dan ook, op eigen kracht er door te drukken.

Het is tegen deze achtergrond niet erg waarschijnlijk dat er na Paars ineens een nieuwe sturingslogica voor de gezondheidszorg uit de bus komt. Veeleer zal het gaan om (accent)-verschuivingen in het totaal van bestuurlijke krachten dat

op de gezondheidszorg in werkt. Hierover gaat de navolgende bijdrage. Begonnen wordt met een korte uiteenzetting van het dominante sturingsperspectief dat de overheid hanteert voor de stelselherziening van de gezondheidszorg. De sturingslogica achter dit perspectief wordt geplaatst in de ruimere bestuurlijke context en de verschillende besturingslogica's die zich hierin manifesteren. In deze context moeten de maatschappelijke ondernemingen in de gezondheidszorginstellingen (ziekenhuizen, thuiszorgorganisaties, enzovoorts) en zorgverzekeraars hun weg zien te vinden. Met een uiteenzetting over de implicaties hiervan wordt deze bijdrage afgesloten.

## 2

### **Dynamiek in de bestuurlijke context**

Wanneer wij nauwkeuriger naar de bestuurlijke context van de gezondheidszorg kijken, stuiten we niet op één maar op meerdere sturingslogica's. Het samenstel hiervan kunnen wij inzichtelijk maken door de bewegingen in het bestuur uiteen te leggen op twee denkbeeldige assen. Op de ene as staat het schuiven met verantwoordelijkheden tussen de collectieve en private sfeer, tussen uitersten van functionele decentralisatie en functionele centralisatie. Op de andere as staat het schuiven van verantwoordelijkheden tussen de overheidsniveaus, tussen de uitersten van territoriale decentralisatie en territoriale centralisatie. In figuur 1 zijn deze bewegingen in het bestuurlijk krachtenveld weergegeven, met in elk kwadrant een aantal voorbeelden.

### **Figuur 1. Bewegingen in het bestuurlijk krachtenveld: schuiven met verantwoordelijkheden**

*Schuiven met verantwoordelijkheden tussen collectieve en private sfeer*

*Functionele decentralisatie*

- Gereguleerde concurrentie
- Patiënten sturen met PGB

*Functionele (re-)centralisatie*

- Herstel primaat van de politiek
- Budgettair Kader Zorg
- ZBO's voor uitvoering, controle, toezicht

*Schuiven met verantwoordelijkheden tussen overheidsniveaus*

*Territoriale decentralisatie*

- Rol provincie (regiovisie)
- Gemeentelijke betrokkenheid (Rio's, preventie)

*Territoriale (re-)centralisatie*

- Rijk trekt bevoegdheden naar zich toe
- Toenemende invloed 'Europa' (interne markt en 'Brussel')

Wij willen graag gelóven – de beleidsretoriek staat er bol van – dat het zwaartepunt in het bestuur van de gezondheidszorg zich één kant op beweegt, namelijk in de richting van functionele decentralisatie. En als de bewegingen

in de andere kwadranten al in de beschouwing worden betrokken, dan wordt meestal gemakshalve aangenomen dat die ten dienste van de functionele decentralisatie staan. Maar dit lijkt eerder niet dan wel het geval te zijn. Wij lichten dat hierna verder toe.

### 3

#### **Functionele decentralisatie en functionele centralisatie**

##### 3.1

##### **Het dominante sturingsperspectief: gereguleerde concurrentie**

Het is opvallend hoe constant het perspectief van de overheid op de sturing van de gezondheidszorg de afgelopen vijftien jaar is gebleven (Van de Ven, 1999). Sinds de commissie Dekker in 1987 haar advies over het toekomstig stelsel van de gezondheidszorg uitbracht, is het overheidsbeleid gericht geweest op het realiseren van gereguleerde concurrentie in de zorg.

De kernpunten van dit beleid kunnen we samenvatten in drie thema's.

##### *Financiering en bekostiging*

Regelen van een zodanige financiering en bekostiging dat het aandeel van de nominale premies en de eigen bijdragen van de burgers wordt vergroot ten koste van inkomensafhankelijke premies en rijksbijdragen en dat verzekeraars en zorgaanbieders financieel geprikkeld worden om effectieve en efficiënte zorg in te kopen, respectievelijk te leveren.

##### *Basispakket*

Het vaststellen van een collectief te betalen basispakket dat noodzakelijke zorg toegankelijk maakt en houdt voor iedereen die daaraan behoefte heeft.

##### *Bestuur*

Komen tot een zodanige verdeling van posities, rollen en verantwoordelijkheden dat de zorgverzekeraar als zaakwaarnemer van zijn verzekerde zorg kan contracteren bij de zorgaanbieder (zorginkoop), de zorgaanbieders moeten wedijveren om een contract met de verzekeraar te sluiten en de rol van de overheid zich kan beperken tot het zorgen voor adequate marktcondities en het toezien op hoe partijen zich gedragen.

Vooraf het derde thema – de verdeling van posities, rollen en verantwoordelijkheden – is in het kader van deze beschouwing relevant. We kunnen ons afvragen hoe de hier beoogde taakverdeling zich verhoudt tot de overige bestuurlijke acties en bewegingen in de gezondheidszorg.

Het gaat hierbij overigens niet alleen om acties in de andere kwadranten. Zo is er de opkomst en politieke omarming van het Persoons Gebonden Budget (PGB) in de zorg. Aan dit sturingsconcept ligt het idee ten grondslag om de individuele patiënt het geld voor een geïndiceerde behandeling zelf naar eigen inzicht te laten besteden. Dit idee past uitstekend, misschien zelfs nog beter

dan de geregleerde concurrentie, bij de bedoelingen van functionele decentralisatie. Maar het zet de basisprincipes van de geregleerde concurrentie wel weer onder druk. Verzekeraars zijn in dit sturingsconcept immers niet meer nodig als zaakwaarnemer van de patiënt/gebruiker (Van der Grinten en Kasdorp, 1999) staat deze vorm van sturing al op gespannen voet met het dominante sturingsperspectief van de geregleerde concurrentie, dit is nog meer het geval met de acties en bewegingen aan de andere kant van het continuüm, de functionele centralisatie.

### 3.2

#### **Primaat van de politiek**

De politiek heeft in het verzuilde, corporatistische verleden nooit veel bemoeienis met de gezondheidszorg gehad. In die zin is de suggestie die uitgaat van de uitdrukking ‘herstel van het primaat van de politiek’ voor de gezondheidszorg minder accuraat. Juister is het om in dit verband te spreken van de ontdekking of verovering van de gezondheidszorg door ‘de politiek’. Een deel van de bestuurlijke bedrijvigheid in het landelijk beleid is na de sanering van het radenstelsel, als uitvloeisel van de operatie ‘Raad op Maat’, overgegaan naar de politieke arena van parlement en regering (Ministerie van BZK, 2001). Dit heeft tot een grotere politieke betrokkenheid bij de gezondheidszorg geleid, die echter niet alleen maar in positieve zin is af te schilderen. Onder de vlag van het ‘primaat van de politiek’ worden het parlement en de minister aangesproken op, respectievelijk verantwoordelijk gehouden voor, alles wat er fout kan gaan en fout gaat in de zorg. Zo kan een incident op een operatiekamer, een verkeerd uitgekapt onderzoek, een uit de hand gelopen ruzie in een ziekenhuis – dat wil zeggen zaken die eigenlijk op de werkvloer opgelost moeten worden – in een afwentelingsspiraal ‘naar boven’ bij de minister terecht komen. Mondige patiënten, gedupeerde burgers, belanghebbende hulpverleners en gretige media brengen de kwesties graag onder de aandacht van de landelijke politiek. Die reageert vervolgens met een golf van bestuurlijke drukte, waarbij de minister door het parlement wordt gedwongen – of hij dat nu wil of niet – om maatregelen te treffen die dergelijke incidenten in de toekomst moeten voorkomen. Hoe gerechtvaardigd de aanleiding voor een dergelijke politieke ingreep ook mag zijn, ze leidt meestal weer tot een insnoering van de anderszins zo vurig gewenste bestuurlijke decentralisatie. Een interessante variant van deze centralisatiereflex is de recente parlementaire discussie en besluitvorming over de schaalvergroting in de ziekenhuissfeer en de hierdoor bedreigde positie van de kleine ziekenhuizen. Op geleide van een krachtige lobby is het parlement zich tot in detail met de ziekenhuisorganisatie en -planning gaan bezig houden, uitmondend in het verzoek aan de minister om een fusieverbod voor ziekenhuizen af te kondigen. Dit verzoek werd ingewilligd (*ZN Journaal*, 2002, nr. 41). Hoe respectabel de motieven hierachter ook zijn (intomen van de natuurlijke neiging van marktpartijen om grote, machtige spelers te willen worden) men kan zich afvragen of een dergelijke actie van het parlement wel past bij de door de politiek evenzeer beoogde functionele decentralisatie, met het daarbij behorende ondernemer-

schap en de daarop toegesneden toezichthouders. Waarom deze kwestie niet gebruikt om het ziekenhuismanagement, de zorgverzekeraars en patiënten- en gebruikersorganisaties en vooral ook de Nederlandse Mededingings Autoriteit en de Inspectie voor de Gezondheidszorg nadrukkelijk op hún verantwoordelijkheden aan te spreken?

De hier genoemde interventies van de politiek bergen het risico in zich van een inefficiënte kortsluiting tussen het laagste managementniveau en het hoogste politieke niveau. Het zou efficiënter zijn als de kwesties op een ordentelijke manier ergens daar tussen in afgehandeld kunnen worden, in maatschappelijk gelegitimeerde 'buffers'. Maar daar is voor nodig dat instellingen en hun management voldoende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beleidsinstrumenten krijgen om zaken in hun bedrijfsvoering te regelen en daar ook op worden aangesproken door de toezichthoudende instanties. Wat we nu zien is dat ziekenhuizen, thuiszorgorganisaties, zorgverzekeraars en andere spelers in het veld weliswaar taken en verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld in het kader van de functionele decentralisatie, maar waarvan de bijbehorende posities en bevoegdheden weer worden genegeerd en uitgehold zo gauw er zich interessante kwesties aandienen waarop politiek gescoord kan worden. Het omgekeerde geldt ook: naarmate de politiek zich in dit opzicht meer kan (en mag) beheersen, kunnen de zorgaanbieders en verzekeraars meer aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheden.

### 3.3

#### **Budgettair Kader Zorg**

Sinds 1995 is het Budgettair Kader Zorg van kracht dat een strakke budgetdiscipline op het collectieve deel van de gezondheidszorg heeft gelegd. In het recente Regeerakkoord (2002) is deze financiële druk op de gezondheidszorg nog verder opgevoerd. Evenals de hiervoor besproken centralisatiereflex heeft deze budgetdiscipline haar eigen logica en rationaliteit (beheersen van de collectieve lastendruk, handhaven koopkracht), maar in haar uitwerking staat zij haaks op de bedoelingen van de functionele decentralisatie (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2002).

### 3.4

#### **Zelfstandige Bestuursorganen**

Hiervoor is aangegeven dat een deel van de activiteiten van de voormalige adviesorganen is overgeheveld naar de landelijke politiek. Een ander deel is terecht gekomen bij de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) in de gezondheidszorg voor de controle en het toezicht op de sociale ziektekostenverzekeringen, de prijsvorming in de zorg, de bouw enzovoorts. Er wordt vanuit gegaan dat deze organen ondersteunend zijn voor de beoogde functionele decentralisatie met hun daarop afgestemd beleid van controle, toezicht en correctie (Breit, 2002). Het is echter niet uit te sluiten dat de vorming van deze ZBO's anders uitpakt. Ze zijn weliswaar op zekere afstand van de overheid geplaatst maar staan daar toch dicht bij, in ieder geval dicht dan de voormalige adviesorganen. Deze positionering en legitimering zou ook

het ontstaan kunnen inluiden van massieve landelijke bureaucratieën voor controle, toezicht en correctie. In competitie met elkaar en met de beleidsafdelingen van het ministerie zouden zij tot een gedetailleerde bemoeienis met het veld kunnen komen, die frustrerend uitpakt voor de beoogde marktwerking en het ondernemerschap in de zorg.

## 4

### **Territoriale decentralisatie en centralisatie**

#### 4.1

##### **Regiovisies**

De bestuurlijke dynamiek op de as van territoriale (de-)centralisatie springt ten opzichte van de bewegingen op de eerste as minder in het oog, maar zij is daarmee niet minder relevant.

Zo woedt er in de schaduw van het grote landelijke stelseldebat een kleine strijd over de rol van de provincie in de gezondheidszorg. Toen de Wet Ziekenhuis Voorzieningen nog volop in werking was vervulden de provincies een duidelijke rol in het kader van de planning van ziekenhuisvoorzieningen. De betekenis van deze rol is afgenomen, naarmate er meer vrijheden aan de partners in het veld zijn toegekend in het kader van de gereguleerde concurrentie. De provincies zijn als reactie hierop op zoek gegaan naar nieuwe aangrijpingspunten voor een sturende rol in de gezondheidszorg. Die denken zij te vinden in de Regiovisie, een strategisch document waarin de plannen voor de inrichting van de gezondheidszorg in de regio worden geformuleerd, en in de wettelijke verankering hiervan. Als argumenten voor deze wettelijke verankering wordt gewezen op het belang van een algemene afweging en democratische legitimering van een regionaal gezondheids(zorg)beleid (Huijsman en Van Wijngaarden, 2000). Hoe acceptabel deze argumenten op zichzelf ook mogen zijn, het risico is groot dat ze in hun uitwerkingen in botsing komen met de bedoelingen van de functionele decentralisatie. De beleidsruimte van partijen en de mogelijkheden om hen op de invulling hiervan aan te spreken worden hiermee immers weer ingeperkt.

#### 4.2

##### **Indicatieorganen**

Eenzelfde spanning zien we bij de rol die de gemeenten is toegekend bij het stellen van de indicatie voor de *care*-voorzieningen via de zogenaamde Regionale Indicatie Organen. Hier gaat het om de logica van de rantsoenering. Zolang verpleeghuizen, psychiatrische ziekenhuizen en vergelijkbare voorzieningen collectief gefinancierd worden (via de AWBZ) maar niet meer worden aangestuurd op hun aanbod, moet de zorg op een andere wijze worden gerantsoeneerd. Zorgtoewijzing via een onafhankelijke indicatiestelling dient zich hiervoor aan. Maar dit blijkt in de praktijk weer een extra schakel te vormen in het zorgproces die de mogelijkheden van zorgaanbieders en verzekeraars om zelf de zorg in te richten weer verder beperkt.



### 4.3

#### **Initiatieven van het Rijk**

Net als bij de functionele decentralisatie het geval was staan er tegenover deze territoriale decentralisatie bewegingen van territoriale (re-)centralisatie. Zo probeert de overheid op het landelijke niveau weer bevoegdheden naar zich toe te trekken in het kader van de planning van grotere infrastructurele voorzieningen. Een recent voorbeeld hiervan is het vergunningstelsel zoals voorgesteld in de Wet Exploitatie Zorginstellingen. Dit is een maatregel die niet alleen de provincies weer op afstand zet maar ook een stap terug inluidt op het pad van de functionele decentralisatie. Onlangs is overigens besloten om de behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen. Dus wie weet, vervalt deze nieuwe greep van de rijksoverheid op de zorg.

### 4.4

#### **Europa**

Ten slotte zijn er de verschuivingen van het bestuurlijk zwaartepunt van het nationale naar het internationale Europese niveau. Het gaat hier om twee op elkaar inwerkende bewegingen. Enerzijds de doorwerking in de gezondheidszorg van de krachten van de interne markt (vrije verkeer van verzekerden, patiënten, personeel; onbelemmerde mededinging) en anderzijds de bestuurlijke en rechterlijke regels en uitspraken die hierop betrekking hebben (ruimere mogelijkheden voor zorgconsumptie in ander landen, concurrentiebedingen). In tegenstelling tot de meeste van de hiervoor besproken bestuurlijke centralisatiebewegingen lijken de krachten van de interne markt per saldo juist uit te werken als steun in de rug voor verdergaande marktwerking en ruimte voor ondernemerschap in de Nederlandse gezondheidszorg (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1999). 'Europa' is voor de Nederlandse gezondheidszorg vooral synoniem met individualisering en liberalisering en dat speelt marktwerking en (gereguleerde) concurrentie in de kaart.

Overzien we de kracht, belangen en motieven die ten grondslag liggen aan het samenstel van de verschillende sturingslogica's in de gezondheidszorg, dan is het erg onwaarschijnlijk dat dit complex snel vervangen wordt door één sturingslogica. Diegenen die een dergelijke verandering zouden moeten voltrekken, allereerst de overheid, zijn hiervoor niet geëquipeerd in het bijzonder vanwege de onderlinge afhankelijkheden en de beperkte machtspositie die hieruit voortvloeit. Maar dat is niet het enige. Uit het voorgaande kan ook worden geconcludeerd dat de overheid nauwelijks gemotiveerd is om tot één sturingslogica voor de gezondheidszorg te komen. De belangen die in de gezondheidszorg tot hun recht moeten komen, en waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt, zijn hiervoor te divers.

Wij moeten ons realiseren dat de gezondheidszorg is geworden tot een smeltkroes van de meest uiteenlopende maatschappelijke belangen, die alle vragen om aandacht en een adequate bestuurlijke bediening: de belangen van de volksgezondheid; de belangen van de burgers met klachten, acute ziekten, levensbedreigende aandoeningen en handicaps; de macro-economische

belangen (de gezondheidszorg legt beslag op een aanzienlijk percentage van het BNP); de belangen van werkgelegenheid en inkomensbeleid (de gezondheidszorg is de grootste werkgever in Nederland); de professionele belangen (van medische en technologische aard); de commerciële belangen (van het bedrijfsleven, verzekeraars, farmaceutische industrie, producenten van medische apparatuur; facilitaire bedrijven); de ethische belangen (van een samenleving die wordt geconfronteerd met spectaculaire medische mogelijkheden, afwegingen van leven en dood en de toenemende noodzaak van 'keuzen in de zorg'); de politieke belangen (van politici en partijen die steeds meer worden aangesproken op wat zij voor de gezondheid en gezondheidszorg doen), enzovoort.

Al deze aanspraken en claims op de gezondheidszorg hebben elk hun eigen redelijkheid en dit maakt het steeds moeilijker en ook onwenselijker om hier een hiërarchie in te beredeneren of af proberen te dwingen. Deze situatie vraagt niet om uniformiteit maar om differentiatie in de besturing van de zorg.

## 5

### **Maatschappelijk ondernemerschap in de gezondheidszorg**

In de hiervoor geschetste bestuurlijke context moeten instellingen en beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg hun werk doen en hun weg zien te vinden. Het idee van het maatschappelijk ondernemerschap biedt hiervoor aantrekkelijke aanknopingspunten. Maar onweersproken is het niet. Bovendien moet er in ieder geval aan een aantal voorwaarden worden voldaan wil het ook echt werken. Met een bespreking van de controverse rond het idee van maatschappelijk ondernemerschap en de bestuurlijke reacties hierop sluiten we deze bijdrage af.

### 5.1

#### **Maatschappelijk ondernemerschap**

Ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingshuizen, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, thuiszorgorganisaties, zorgverzekeraars – zij allen vertalen de druk om zich ondernemender te gedragen vooralsnog niet in een commerciële opstelling op geleide van het winststreven (de wet- en regelgeving bieden hun hiervoor ook nog nauwelijks ruimte) maar in het accommoderen van een meer bedrijfsgerichte aanpak. Het zijn maatschappelijke ondernemingen, in die zin dat zij als particuliere organisaties met de aan hen ter beschikking staande collectieve en private middelen maatschappelijke doelen proberen te realiseren, met behulp van principes uit het bedrijfsleven. Het *ondernemende* hierin is het gebruik van de bedrijfsgerichte aanpak, in het bijzonder de oriëntatie op het resultaat in plaats van op het proces en de gerichtheid op de 'markt' (vraagsturing!), op innovatie en op het dragen van een individueel bedrijfsrisico. Het *maatschappelijke* van dit ondernemerschap zit hem in de typische context (het werken met collectieve middelen naast de particuliere inkomsten en de noodzaak om hierover rekening en verantwoording af te leggen aan een publieke autoriteit) en in de typische doelstellingen (het leveren van een bijdrage aan de realisatie van de publieke waarden van algemene toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit van de zorg) (Putters, 1998).

## 5.2

### Controversen

Hoewel het idee van het maatschappelijk ondernemerschap tot op grote hoogte beantwoordt aan de bedoelingen van functionele decentralisatie en de uitgangspunten van gereguleerde concurrentie, is het omstreven. Er is veel scepsis over de levensvatbaarheid van deze hybride organisaties – is het wel mogelijk om zowel publieke als private doelen te dienen? En er is veel kritiek (Putters, 2001).

De kritiek spitst zich toe op drie zaken:

- Het risico van misbruik van publieke middelen voor private doelen.
- De kansen voor oneerlijke concurrentie.
- De problematische legitimiteit van maatschappelijk ondernemers.

Enkele aandachttrekkende affaires in de thuiszorg enkele jaren geleden hebben het risico van misbruik van publieke gelden voor private doelen in de gezondheidszorg politiek op scherp gezet. Belangrijkste steen des aanstoots was de thuiszorgorganisatie in Drenthe (de *Pantheongroep*), die via allerlei BV'en een palet van collectieve en particuliere zorgarrangementen realiseerde. De organisatie stelde zich bijzonder ondernemend op, maar laadde ook de verdenking op zich dat ze publieke AWBZ-gelden onrechtmatig gebruikte om er private activiteiten mee (vóór) te financieren. Dat deze verdenking uiteindelijk niet hard kon worden gemaakt was niet meer van belang voor het negatieve publieke en politieke effect. Het wantrouwen was gezaaid. Het is opvallend dat een vrijwel identieke beschuldiging onlangs werd geuit aan het adres van Thuiszorg Rotterdam. De organisatie zou AWBZ-gelden, bestemd voor de zorg, in strijd met de regels hebben gebruikt voor commerciële doeleinden. Na grondig onderzoek bleef ook van deze beschuldiging weinig over (Thuiszorg Rotterdam, persbericht 15 november 2002). Maar het is onwaarschijnlijk dat hiermee het wantrouwen is weggenomen.

Deze kwesties raken ook het probleem van de oneerlijke concurrentie. Particuliere, op commerciële basis werkende thuiszorgorganisaties moeten immers op de private markt concurreren met de organisaties die zich daar ook op gaan begeven, maar dan met het directe of indirecte voordeel van hun collectieve bronnen. Dit probleem van de mogelijke concurrentievervalsing speelt nog sterker op de zorgverzekeringsmarkten, waarop ziekenfondsen en particuliere ziektekostenverzekeraars actief zijn.

Het is duidelijk dat maatschappelijk ondernemers moeite hebben om hun gedrag te legitimeren. Het speelt parten dat er (nog) geen algemeen geldende regels of geaccepteerde waarden en normen beschikbaar te zijn om het ondernemersgedrag aan af te meten. De waarden en normen die er zijn, zijn niet eenduidig en soms zelfs tegenstrijdig (solidariteit en doelmatigheid). Bovendien worden de ondernemers vaak verleid, óók door de overheid, om 'burgerlijk ongehoorzaam' te zijn op terreinen waar nieuwe wegen ingeslagen moeten worden, maar waarvoor nog geen voorzieningen in de wet- en

regelgeving zijn getroffen. Als zij dat dan doen dan worden ze daar vervolgens vaak op afgestraft. Dat is de managers van de hiervoor genoemde thuiszorgorganisaties overkomen en het is de ervaring van veel betrokkenen bij de innovaties op het terrein van de integrale zorg.

Door dit alles zitten de managers in de gezondheidszorg maatschappelijk en politiek in het verdomhoekje. Het algemene beeld is dat zij deel zijn van het probleem in plaats van deel van de oplossing.

### 5.3

#### Reacties

De bestuurlijke reactie op deze kwesties is tweeledig: radicaal en pragmatisch. Het streven op de langere termijn lijkt gericht op een radicale scheiding van de publieke en private elementen in de uitvoering van de gezondheidszorg ('géén dubbelrollen'), maar zolang die scheiding nog niet is gerealiseerd – en op weg daar naar toe – zoekt men naar randvoorwaarden, waarmee de tekortkomingen kunnen worden ondervangen en de beoogde positieve effecten van het functioneren van maatschappelijke ondernemingen worden gestimuleerd. Verwarrend is dat in de beleidsretoriek vrijwel alleen aandacht is voor de radicale variant. Die past ook uitstekend bij het dominante denken in termen van de dichotomie *overheid* versus *markt* en zij kan ook makkelijk onder de banier van het structuurbeleid worden geschaard: van aanbodregulering naar vraagsturing.

In de beleidspraktijk handelt men daarentegen, noodgedwongen, grotendeels vanuit het tweede perspectief. Deze verwarring maakt een onbevangen, kritische benadering van een concept als maatschappelijk ondernemerschap niet gemakkelijk. En toch is dat nodig, zolang de bestuurlijke context van de Nederlandse gezondheidszorg niet fundamenteel veranderd is (Putters, 2001).

### 5.4

#### Randvoorwaarden

Waar moet men bij die randvoorwaarden aan denken? Zowel de overheid als de instellingen die zich de rol van maatschappelijk ondernemer aanmeten, of opgedrongen krijgen, moeten die vraag voor zichzelf beantwoorden en acties ondernemen (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1996; Commissie Health Care Governance, 1999; Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2000).

De overheid zal in de eerste plaats moeten werken aan het verminderen van het wantrouwen. De huidige overheidsbureaucratie is in belangrijke mate op dit wantrouwen gebaseerd. De opstelling van de departementale afdelingen, zelfstandige bestuursorganen, de wet- en regelgeving stralen wantrouwen uit. Veel regelgeving is ingegeven door de angst dat 'als wij de zaak niet dichtmetselen, dan zullen zij iets doen wat wij niet willen'. Natuurlijk is wantrouwen een gezond principe in de bestuurlijke verhoudingen. Maar het slaat ook initiatieven dood. Zolang wantrouwen het fundament blijft voor beleid, dan kan men vergeten dat partijen die hiervan afhankelijk zijn een innovatieve houding ontwikkelen.

Een tweede randvoorwaarde betreft de feitelijke beleidsruimte die in de wet-

en regelgeving wordt geschapen. Het is interessant dat fundamentele vergroting van die ruimte in de Nederlandse verhoudingen kennelijk onmogelijk is. Wat we dan in Nederland doen is experimenteren in projecten. De voordelen van projecten zijn evident: men kan snel alternatieven uitproberen. De nadelen ook: er zit weinig structuur in, een project is na een poosje weer voorbij en hoe weet men wat het heeft opgeleverd? De derde randvoorwaarde kan gezien worden als het sluitstuk van de twee voorgaande: waar dat mogelijk is vervangen van het systeem van goedkeuring vooraf door een systeem waarbij vooraf doelstellingen, prestatiecriteria en spelregels worden geformuleerd en controle achteraf plaatsvindt.

De maatschappelijk ondernemers zullen het complement moeten leveren van de overheidsmaatregelen die beleidsruimte voor hen creëert. Het vertrouwen moet verdiend worden met een adequaat bestuur en organisatie (*corporate governance*), openheid en verantwoording. Wat hierbij vooral ook de aandacht vraagt is het doordenken van de maatschappelijke legitimiteit van het eigen handelen en de verankering hiervan. Dit vraagt om meer dan de aanwezigheid van een bekwame Raad van Toezicht.

Ten slotte. Dit soort beschouwingen gaat altijd over structuren, rollen en posities. We mogen hopen dat we dit allemaal goed hebben doorgesproken en dadelijk ook goed hebben geregeld, maar waar zijn vervolgens de mensen die het moeten doen? Daaraan is een groot tekort. Dat betekent dat er al fors geïnvesteerd moet worden in opleidingen en bij- en nascholing van degenen die deze lastige rollen moeten en willen vervullen (Noordegraaf en Meurs, 2002).

### Literatuur

- Breit, J.G. (2002), 'Toezicht op verzekeraars: de praktijk', in: *Handboek Structuur en Financiering Gezondheidszorg*, 45, II 4.4, p. 89-128.
- Commissie Health Care Governance (1999), *Health Care Governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, Soesterberg.
- Grinten, T.E.D. van der, en J.P. Kasdorp (1999), *25 jaar sturing in de gezondheidszorg. Van verstatelijking naar ondernemerschap*, Den Haag.
- Huijsman, R., en J.D.H. van Wijngaarden (2000), 'Regiovisie als instrument voor regionale vraagsturing', in: *Handboek Structuur en Financiering Gezondheidszorg*, 40, I 3.1, p. 13-34.
- Ministerie van BZK (2001), *De staat van advies. Eerste verslag over de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet Adviescolleges in de praktijk (1997-2000)*, Den Haag.
- Noordegraaf, M., en P. Meurs (2002), 'Verwarde managers. Professionalisering van managers in de zorg', in: *M & O*, nr. 3, p. 22-39.
- Putters, K. (1998), *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, Zoetermeer.
- Putters, K. (2001), *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management in de ziekenhuiszorg*, Assen.

- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1996), *Het ziekenhuis als maatschappelijke onderneming*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1999), *Europa en de gezondheidszorg*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000), *De rollen verdeeld. Burger, ondernemer en overheid in de gezondheidszorg*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2002), *Winst en gezondheidszorg*, Zoetermeer.
- Ven, W.P.M.M. van de (1999), *A decade of health care reforms in The Netherlands*, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

## 7. De kwaliteit van kwaliteitsmanagement Een kritische benadering van kwaliteitsdenken in het openbaar bestuur

*Mirko Noordegraaf*

### 1

#### **Inleiding: kritiek of kritisch?**

In de zich ontvouwende Laat- en Post-Paarse sturingslogica – of misschien beter, sturingslogica's – speelt het begrip *kwaliteit* een voorname rol. De overheid moet kwaliteit bieden, er moet aan kwaliteitscertificering worden gedaan, er worden kwaliteitsmodellen toegepast, er zijn kwaliteitscirkels ingesteld, en ga zo maar door. Op allerlei plekken in het openbaar bestuur heeft dit zodanige vormen aangenomen dat inmiddels van een kwaliteits-*hype* kan worden gesproken. Die *hype* wordt vooral weerspiegeld in de ongekende populariteit van het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit), een uitwerking van het Europese EFQM-model, dat een integrale, gefaseerde aanpak van kwaliteitszorg pretendeert te bieden. De roep om kwaliteitsmanagement is al vele jaren hoorbaar, bijvoorbeeld in de vorm van Total Quality Management (TQM), maar nieuwe kwaliteitsmodellen en vooral incidenten en rampen als 'Enschede' en 'Volendam' hebben de roep om 'kwalitatief' sterker overheidsoptreden vergroot.

Op het eerste gezicht is het kwaliteitsmanagement en vooral het INK-model een continuering van het bedrijfsmatig management, vol van *quality control*, dat de overheid sinds het begin van de jaren tachtig in haar greep houdt. Tegelijkertijd kunnen in het kwaliteitsdenken de kiemen van een nieuwe sturingslogica worden getraceerd, zeker als de aandacht wordt gericht op nieuwe invalshoeken. Kwaliteit wordt bijvoorbeeld sterker dan ooit verbonden met verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid, en ook met creativiteit en professionaliteit. Dat laatste kan aanleiding geven tot opvattingen over organisatie en management die sterk horizontaal zijn: het kwaliteitsbesef zit in het primaire proces, en het primaire proces is niet aan één organisatie gebonden.

Dat neemt niet weg dat *mainstream*-kwaliteitsmanagement binnen de overheid, vooral dankzij gevestigde manieren van denken en doen, en historisch gegroeide opvattingen over politiek primaat, zich sterk binnen het bedrijfsmatige paradigma afspeelt. In het onderstaande wordt kwaliteitsmanagement aan een nadere exploratie onderworpen. Betoogd zal worden dat dit management op allerlei plekken dominant is geworden, maar dat de kwaliteit van kwaliteitsmanagement te wensen over laat. De bedrijfsmatige toepassing van een kwaliteitsbewuste sturingslogica, zo wordt betoogd, is *te logisch*. Dat staat op gespannen voet met bestuurlijke contexten in de publieke sector, die grotendeels *onlogisch* zijn.

Dit is geen ongenueanceerde kritiek, maar moet als een kritische benadering beschouwd worden. Zoals gesteld, er kan niet alleen verklaard worden waarom de kwaliteit van het kwaliteitsmanagement onder de maat is, er zijn ook aangrijpingspunten om deze kwaliteit te verbeteren. Hoe dat kan hangt af van de wijze waarop over drie centrale begrippen wordt nagedacht:

- *Kwaliteit*: wat is kwaliteit?
- *Kwaliteitsmeting*: hoe kan kwaliteit gemeten worden?
- *Kwaliteitsmanagement*: hoe kan kwaliteit verbeterd worden?

In de komende paragrafen worden per begrip verschillende opvattingen verkend, en wordt beredeneerd hoe de kwaliteit van het kwaliteitsdenken versterkt kan worden. In paragraaf 2 worden enkele voorbeelden van hedendaags kwaliteitsdenken gegeven. In paragraaf 3 wordt weergegeven hoe over het begrip kwaliteit wordt gedacht. In paragraaf 4 worden opvattingen over kwaliteitsmeting aan een nadere beschouwing onderworpen. In paragraaf 5 worden de opvattingen over kwaliteitsmanagement verkend. In paragraaf 6 worden enkele conclusies getrokken over de geëigendheid van verschillende typen kwaliteitsmanagement. Betoogd zal worden dat kwaliteitsmanagement moet passen bij de context. *Hoe onlogischer de context, hoe onlogischer de sturingslogica.*

## 2

### **Verwantschap of verschil?**

Het is niet moeilijk om voorbeelden van kwaliteitsmanagement in het openbaar bestuur te vinden. Op allerlei plekken, bij het Rijk en bij decentrale overheden, binnen beleidsvormende en -uitvoerende organen, in verschillende beleidsdomeinen, wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering. In de zorg, bijvoorbeeld, is er bijna geen instelling meer die zich nog niet heeft overgegeven aan het INK-model. Dat staat niet op zichzelf. Enerzijds valt op dat allerlei incidenten en crisissituaties de roep om kwaliteit hebben vergroot. Enschede, de El Al Boeing op de Bijlmer, de wachtlijsten, ze hebben alle de kwaliteit van overheidsoptreden op de agenda gezet. Anderzijds valt op dat het kwaliteitsdenken zijn eigen dynamiek heeft gekregen door de vele instituten, adviseurs en onderzoekers die hard werken aan de ontwikkeling en vervolmaking van kwaliteitsdenken.

Hieronder worden enkele voorbeelden van kwaliteitsmanagement besproken. Gekozen is voor enkele initiatieven (neergelegd in nota's) die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gecoördineerd. De initiatieven zeggen veel over, en zijn representatief voor de wijze waarop over kwaliteit wordt nagedacht, vooral omdat zij goeddeels betrekking hebben op wat er binnen het openbaar bestuur aan kwaliteitsmanagement plaats vindt. Interessant is dat deze initiatieven weliswaar vergelijkbare termen en redeneringen gebruiken, maar toch ook verschillend zijn. Als laatste wordt kort ingegaan op de door het Laat-Paarse PvdA-VVD-



D66-kabinet geuite ideeën over kwaliteit, en de Post-Paarse kabinet-1 verklaring van het op 22 juli 2002 aangetreden CDA-LPF-VVD-kabinet.<sup>15</sup>

#### *Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid*

In de nota *Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid* (2001) wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het kwaliteitsbeleid en het gebruik van kwaliteitsinstrumenten door rijksorganisaties met directe klantencontacten. De uitkomsten worden vergeleken met een vergelijkbaar onderzoek uit 1998. Als we naar de uitkomsten kijken, dan blijkt de aandacht voor kwaliteitsbeleid groot te zijn. Motieven daarvoor hebben een overwegend intern karakter. In meer dan de helft van de gevallen is de toepassing van kwaliteitsbeleid systematisch en samenhangend. Instrumenten die worden ingezet om informatie over de kwaliteit van de dienstverlening in te winnen, zijn vooral *klanttevredenheidsonderzoeken* en *overleggen* met de afnemers van producten. Gebruikersgroepen of ideeënbussen worden minder gebruikt. Ook *klachtenprocedures* worden veelvuldig gebruikt. Ten opzichte van 1998 is het gebruik van kwaliteitsinstrumenten fors toegenomen en ook de bekendheid met kwaliteitssystemen is gegroeid. Kwaliteitshandvesten, (ISO-)certificering en INK worden door 72 procent van de organisaties gebruikt. Met name het INK-model is zeer populair. Om deze kwaliteitssystemen te verbeteren zeggen organisaties vooral behoefte te hebben aan de uitwisseling van ervaringen van anderen en ondersteuning bij het opzetten van klanttevredenheidsonderzoeken.

#### *Rijk met personeel*

De belangrijkste redenering die het rapport *Rijk met personeel* (2001) fundeert, is dat het succes van overheidsbeleid mede afhankelijk is van de kwaliteit van het personeel. In het rapport wordt vervolgens geanalyseerd, aan de hand van *case study*-onderzoek in de private en publieke sector, hoe effectief het bestaande instrumentarium voor personeelsmanagement is. De uitkomsten laten allereerst zien dat de toenemende nadruk op resultaatgerichtheid enerzijds en de aandacht voor de ontwikkeling van personeel anderzijds, los dreigen te zingen. De werkgroep stelt voor personeelsmanagement beter te laten aansluiten op VBTB ('Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'). Het rapport laat verder zien dat op allerlei plekken *benchmarking*, *visitaties*, *uitwisselingen*, *metingen* en *normeringen* plaatsvinden en juist dat toe. Dat moet ook betrekking hebben op personeelsmanagement. Vervolgens wordt aangegeven dat de centrale rol van het management voor HRM-beleid versterkt moet worden: bij de selectie van managers en via voorbeeldgedrag moet goed personeelsmanagement worden gestimuleerd. Ook is het nodig om de P&O-functie te professionaliseren. Daarnaast dient het eigen initiatief van medewerkers gestimuleerd te worden, waarbij duale loopbaanpaden bewandeld moeten kunnen worden. Ten slotte moeten beheersmatige en administratieve taken op personeelsgebied rijksbreed gebundeld worden.

<sup>15</sup> Na 87 dagen regeren bood premier Balkenende op 16 oktober 2002 de Koningin het ontslag aan van zijn CDA-LPF-VVD-kabinet.

*Kwaliteit van de rijksoverheid; cultuuromslag*

In een brief aan de Kamer, gedateerd 9 oktober 2001, over ‘Kwaliteit van de rijksoverheid; Uitvoering moties cultuuromslag’, geeft de toenmalige minister van BZK, Klaas de Vries, aan dat de kwaliteit van de Nederlandse overheid van groot belang is voor de Nederlandse samenleving. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Oosting, die ‘Enschede’ onderzocht, wees op ‘verkokering’ en ‘gebrekkige communicatie’ en pleitte voor een ‘cultuuromslag’, heeft de Kamer het kabinet verzocht periodiek rapportages te ontvangen over de voortgang en de kwaliteit van de beoogde cultuuromslag. In de brief van 9 oktober 2001 geeft de minister van BZK aan hoe hij de door de Kamer gewenste discussie over de kwaliteit van de overheid wil structureren. Daartoe presenteert de minister een plan van aanpak met ‘toetsbare criteria en concrete doelen’. Kwaliteit wordt gedefinieerd als ‘de goede dingen goed doen’. Daarvoor wordt een samenhangende en multidisciplinaire aanpak nodig geacht. ‘Samenhang, samenwerking en integraliteit’ zijn sleutelwoorden. Daarvan gaat – aldus de minister – een ‘sterke kwaliteitsimpuls’ uit. Voor beleidsontwikkeling zal het coördinerend vermogen worden versterkt, door VBTB, sterkere regie, sterkere strategische oriëntaties, meer samenhang in het adviesstelsel en expertisecentra. Bij de uitvoering wordt een ‘kwaliteitsslag gemaakt’ door betere interbestuurlijke betrekkingen, de Kaderwet ZBO’s en Handreikingen Externe Verzelfstandiging. Bij toezicht vinden reorganisaties, bundeling en herpositionering plaats. Ook bij de bedrijfsvoering, het personeelsmanagement en de financiële organisatie is veel winst te behalen. Departementale topstructuren, politieke sturing, de algemene bestuursdienst (ABD), personeelsvoorzieningen, en *management control* worden versterkt. Voor kwaliteitszorg worden instrumenten als *benchmarking*, het INK-model en interdepartementale beleidsvisitaties ingezet.

*Government Governance*

Al enkele jaren wordt in ons land een governance- debat gevoerd over het bestuur van, het toezicht op en de verantwoording door organisaties. Dat gebeurt met name in het bedrijfsleven, waar een ‘vermaatschappelijkjng-tendens’ waarneembaar is, maar het begrip *governance* is ook binnen de overheid herontdekt. Het bestuur van, toezicht op en verantwoording door overheidsorganisaties wordt dan *government governance* genoemd. In een BZK-rapportage (2000) naar aanleiding van een conferentie, wordt niet alleen ingegaan op het belang van ‘transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit’, maar wordt ook aandacht besteed aan het instrumentarium van *government governance* instrumentarium. Naast *planning & control* blijkt het INK-model belangrijk. Daarmee kunnen processen transparant worden gemaakt, waardoor sturings-, verantwoordelijkheids- en toezichtsrelaties verbeterd kunnen worden. Alles moet op alles worden gezet om de *tucht van transparantie* binnen het openbaar bestuur te vergroten.

*Laat-Paarse terugblik, Post-Paarse vooruitblik*

In april 2002, niet lang voor de val van het tweede Paarse PvdA-VVD-D66-

kabinet, en onder invloed van de hevige discussie over de vermeende gebrekkige prestaties van de Paarse kabinetten en ‘Paarse puinhopen’, presenteerde het kabinet *Enkele feiten en cijfers over het kabinetsbeleid*. Het stuk bevat thematisch gerangschikte feitelijke informatie over bereikte prestaties. In de begeleidende brief geeft de minister-president ook aan dat het kabinet in 2001 *Verkenningen* heeft gepresenteerd, met een analyse van ontwikkelingen in en opties voor belangrijke beleidsterreinen. ‘Centraal staat’, zo schrijft de minister-president, ‘het scheppen van voorwaarden voor een verdere verbetering van de kwaliteit van publieke dienstverlening.’ Hoe zeer in de Post-Paarse periode het CDA-LPF-VVD-kabinet ook af zou wijken van de Paarse lijn, een nadruk op kwaliteitsverbetering zou worden gecontinueerd. In de Regeringsverklaring (juli 2002) stelde minister-president Balkenende: ‘De kwaliteit van het publieke aanbod schiet tekort: wachtlijsten, personeels-tekorten, schooluitval. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat extra geld alleen – zonder een andere wijze van werken – geen oplossing meer kan bieden. Het moet dus anders. Voor meer kwaliteit is kennelijk een ander recept nodig. Ook binnen publieke dienstverlening moet ruimte zijn voor een ondernemende, creatieve aanpak.’

### 3

#### **Verwarring of variëteit?**

In de jaren tachtig beleefde de publieke sector de hoogtijdagen van een bedrijfseconomische, op efficiency gerichte, aanpak van publieke organisaties. Publieke organisaties en beleidsvorming konden zich na de Grote Operaties van het eerste kabinet-Lubbers niet aan een *efficiency drive* onttrekken. Dat veranderde in de jaren negentig. Mede onder invloed van Osborne & Gaebler’s *Reinventing Government* (1992) veranderde de eenzijdige oriëntatie op efficiency zich in een *entrepreneurial* oriëntatie op risico en innovatie. Publieke organisaties werden met een *entrepreneurial drive* geconfronteerd. Ook dat is aan kentering onderhevig geweest. Eerst is de nadruk op ondernemerschap ‘vermaatschappelijk’ en werd er vooral over publiek en maatschappelijk ondernemerschap gesproken. Sinds enkele jaren heeft een ongenueanceerde nadruk op ondernemerschap plaats gemaakt voor een nadruk op kwaliteit. In de Laat- en Post-Paarse periode is er een *quality drive* waarneembaar.

Die *drive* is nog lang niet uitgekristalliseerd. Enerzijds is er, zoals de voorbeelden laten zien, sprake van gedeelde thema’s. Er worden vergelijkbare termen gebruikt, zoals resultaat en transparantie. Anderzijds laat het kwaliteitsdenken de nodige variaties op die thema’s zien. De voorbeelden laten zien dat het kwaliteitsdenken verschillende verschijningsvormen kent, die vooral te maken hebben met verschillende ideeën over wat *kwaliteit* is. Door de één wordt dat als ‘verwarring’ beleefd, door de ander als gezonde ‘variëteit’.

De kwaliteits*drive* draait in algemene zin om de verbetering van de kwaliteit van de overheid, tegen een veranderd maatschappelijk décor, zoals de brief over de culturomslag laat zien. Maar de *drive* varieert in termen van primaire

oriëntatie. Het kwaliteitsdenken binnen de publieke sector kent de volgende drie ruwe omschrijvingen van kwaliteit.

#### *Dienstverlening*

Bij een primaire oriëntatie op dienstverlening, zoals in het rapport over het kwaliteitsinstrumentarium van organisaties met directe klantencontacten, de Paarse terugblik en Post-Paarse vooruitblik, dienen kwalitatief goede producten te worden geleverd die aan de wensen van de ‘klant’ voldoen. Publieke dienstverleners moeten kwaliteitsbewust en klantgericht opereren, en daarvoor kunnen ze kwaliteitscirkels, klantenpanels, en meer van dergelijke arrangementen gebruiken. Prestaties moeten voortdurend ‘gemeten’ worden en zo veel mogelijk vergeleken met de prestaties van anderen. Voor dat laatste worden *benchmarks* toegepast en worden *best practices* geïdentificeerd. Kwaliteit wordt goeddeels in termen van *effectiviteit* opgevat.

#### *Systeemzorg*

Bij een oriëntatie op systeemzorg, zoals in het rapport over personeelsmanagement, dient het management organisatorische voorwaarden te creëren voor kwalitatief hoogwaardige productie. Het gaat niet direct om producten, maar om de wijze waarop de producten worden gerealiseerd – om de bedrijfsprocessen. Deze oriëntatie is sterk gevormd door ideeënvorming rondom Total Quality Management (TQM) en ISO-normering, en ook de invloed van het concept van de lerende organisatie (Senge, 1994) moet niet onderschat worden. Met de nadruk op soepele structurering ligt de nadruk voor alles op *betrouwbaarheid*.

#### *Aanspreekbaarheid*

Bij een oriëntatie op aanspreekbaarheid, zoals in *government governance*, wordt een op kwaliteit gerichte organisatie niet enkel goed georganiseerd, maar vooral naar buiten toe open en transparant. De organisatie hecht eraan dat zij door burgers, klanten of andere belanghebbenden kan worden ‘afgerekend’ op prestaties, en dat bestuur, toezicht en verantwoording goed zijn geregeld. Dat laatste sluit aan op de ideeënvorming rond *governance*. Instrumenten als ‘kwaliteitshandvesten’ en ‘visitaties’ worden gebruikt om rekenschap af te leggen. Ook wordt waarde gehecht aan de professionele kwaliteit van medewerkers. De organisatie hecht minder aan effectiviteit en meer aan *legitimiteit*.

**Tabel 1. Gedaanten van kwaliteitsdenken**

Dienstverlening	Systeemzorg	Aanspreekbaarheid
Effectiviteit	Betrouwbaarheid	Legitimiteit

Deze drie gedaanten hangen – uiteraard – met elkaar samen. Die samenhang wordt in sommige modellen, zoals het INK-model, benadrukt. Dat verklaart

deels het succes van het INK-model. Het belooft een totaalaanpak van het kwaliteitsbeleid, waarbij elk van de gedaanten aandacht krijgt. Toch moeten de gedaanten in meerdere opzichten als aparte domeinen worden beschouwd. In inhoudelijk opzicht verschillen ze onder meer op de volgende drie punten:

- Draait het om de kwaliteit van *producten* of van de *organisatie*?
- Ligt de nadruk op *interne* kwaliteitszorg of op *extern* kwaliteitsbesef?
- Welke *waarden* staan centraal? Effectiviteit, betrouwbaarheid of legitimiteit?

Daarnaast verschillen zij in termen van institutionele inbedding: binnen elk van de domeinen zijn andere experts en onderzoekscentra actief, zij bedienen zich van verschillende vocabulaires, en ze worden gedreven door verschillende leidende gedachten. Binnen TQM is het gedachtengoed van Deming bijvoorbeeld leidend, terwijl bij de aanspreekbare overheid het *governance*-debat veel belangrijker wordt gevonden.

#### 4

##### **Onmeetbaar of onmetelijk?**

Het kwaliteitsdenken binnen het openbaar bestuur is al met al stevig geworteld en er wordt groot belang gehecht aan kwaliteit. Om goede kwaliteit te garanderen is *kwaliteitsmeting* noodzakelijk. De wijze waarop volgens de *mainstream*-gedachtevorming gemeten wordt ligt in het voorgaande besloten. Vooral kwalitatief goede dienstverlening en sterke systeemzorg, maar ook transparante aanspreekbaarheid, worden voor alles met aan het bedrijfsdenken ontleende arrangementen als kwaliteitskringen en *benchmarking* gegarandeerd. Het domein van de aanspreekbare overheid is misschien het minst geneigd tot strikt bedrijfsmatig denken, zeker als de nadruk op *governance*, professionaliteit en visitaties ligt, maar ook daar kan de aandacht vooral gericht zijn op het bedrijfsmatige, bijvoorbeeld door een nadruk op ‘afrekenen’ en door *facts & figures* gegenereerde transparantie. Het INK-model spant wat dat betreft de kroon. De totaalaanpak is bedrijfsmatig en strekt zich tot *alle* genoemde domeinen uit.

Het dominante paradigma is en blijft daarmee sterk bedrijfsmatig – het is het paradigma van *technische rationaliteit* (Schön, 1982) dat vele organisatieveranderingen kleurt. In die zin sluit de uitwerking en toepassing van het kwaliteitsdenken nauw aan op het *new public management* (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Kickert, 1997; Pollitt en Bouckaert, 2000). Het technisch paradigma dat het kwaliteitsdenken van betekenis voorziet, laat zich leiden door de volgende kenmerken:

- Het wil *objectief* zijn: met behulp van informatie, *facts & figures*, kan de bestuurlijke werkelijkheid gerepresenteerd worden.
- Het is *intentioneel*: met behulp van beslissingen, strategieën en *planning & control*, kan bewust bepaald worden wat moet gebeuren.
- Het is *optimistisch*: met behulp van ‘maatregelen’ en ‘oplossingen’ kan de toekomst vorm worden gegeven en vooruitgang worden geboekt.

Op dit paradigma is kritiek mogelijk. De kritiek kan zijn dat een technisch-rationele aanpak de aard van kwaliteit miskent en dat kwaliteit in wezen onmeetbaar is, of dat kwaliteitsmeting op zijn minst tot fundamentele meetproblemen aanleiding geeft. Dat laatste kan veroorzaakt worden door het gebruik van gebrekkige indicatoren, of door doelverschuiving: voor gecontroleerden is het verleidelijk om de indicatoren tot doelen te verheffen. Dat relativeert het soms wel heel optimistische beeld van ‘onmetelijke’ meetmogelijkheden dat binnen het bedrijfsmatige kwaliteitsdenken de neiging heeft om te domineren. Tegenover het extreme bedrijfsmatige standpunt dat kwaliteit gedefinieerd, geoperationaliseerd en gemeten kan worden, staat het ‘extreme’ standpunt dat dat allemaal niet kan. De bekendste vertolker van het laatste is Robert Pirsig die in zijn cultboek *Zen and the art of motor cycle maintenance* een opvatting over kwaliteit probeert te verwoorden die het ‘primaire’ karakter van kwaliteit benadrukt. Kwaliteit is een primaire, pre-intellectuele ervaring – je weet dat het goed is, of niet, zonder dat er woorden en gedachten aan te pas zijn gekomen. Pirsig geeft, om zijn opvatting te illustreren, een voorbeeld van niet-intellectuele, lichamelijke kwaliteitservaring. Wanneer je tegen een hete kachel aan gaat staan of op een hete kachel gaat zitten, probeer je er gelijk van los te komen, zonder dat je nadenkt over de hitte van de kachel, en hoe veel deze te heet is, en of je al dan niet moet opspringen, en hoe. Het ‘gebeurt’. Deze opvatting is eigenlijk het meest voor de hand liggend om menselijke ervaring te begrijpen, maar wordt niet veel aangehangen. Uitgaande van deze opvatting kunnen we twee andere, meer gebruikte typen van opvattingen onderscheiden: kwaliteitsmeting kan ook in termen van secundair of van tertiair fenomeen worden benaderd.

#### *Primaire ervaring*

Als kwaliteit een primaire, pre-intellectuele ervaring is, dan is kwaliteitsmeting een *contradictio in terminis*. Iedere poging om kwaliteit te rationaliseren, zal gedoemd zijn te mislukken. Kwaliteit zit in de ervaring en niet in het product, de dienst of het object dat beoordeeld wordt. Ter illustratie: je ziet een auto, en je ‘weet’ of ‘voelt’ of deze mooi is of lekker rijdt. Die ervaring is voor verschillende mensen verschillend. Dit sluit nauw aan op subjectivistische of sociaal-constructivistische oriëntaties, die de ongrijpbaarheid en meerstemmigheid van en de wijze waarop mensen betekenis geven aan dagelijkse ervaringen op de voorgrond plaatsen (Weick, 2001).

#### *Secundaire kenmerken*

Kwaliteit kan ook gezien worden als een eigenschap van objecten of gebeurtenissen die daarvan los te koppelen is en die min of meer objectiveerbaar is. Kwaliteit zit in de objecten of gebeurtenissen. In termen van het auto-voorbeeld: de kwaliteit van de auto hangt af van kenmerken van de auto. Wanneer we erin slagen om de kenmerken te bepalen en te omschrijven, al dan niet in relatie tot de gebruikers, dan kunnen we aan kwaliteitsmeting doen. Dit sluit aan op klassiek-wetenschappelijke, objectivistische of positivistische, idealen die door een ‘meten is weten’-idee voortgestuwd worden.

### *Tertiaire orde*

Kwaliteit kan ten slotte gezien worden als een derde orde fenomeen, waarbij de kenmerken van het product niet doorslaggevend zijn, maar de kenmerken van de wijze waarop het product tot stand is gebracht – de kenmerken van het systeem. Dat veronderstelt een causale relatie tussen productieproces en product, die TQM-modellen en ISO-normeringen mogelijk maakt. De kwaliteit van de auto hangt dan af van kwalitatief hoogstaande productie en dienstverlening, inclusief de kwaliteit van mensen. Overigens komen we dan weer bij het vorig fenomeen, dat van de secundaire meting uit, want zo'n opvatting veronderstelt dat de kwaliteit van productie en dienstverlening gemeten kan worden. Desalniettemin sluit deze opvatting aan op systemische oriëntaties, zoals de systeemtheorie of Habermasiaanse oriëntaties op communicatie (de kwaliteit van de uitkomst wordt bepaald door de kwaliteit van de communicatie).

**Tabel 2. Gedaanten van kwaliteitsmeting**

<b>Primaire ervaring</b>	<b>Secundaire kenmerken</b>	<b>Tertiaire orde</b>
Ervaringen	Producten	Systemen

Wanneer we deze opvattingen over kwaliteit relateren aan de gedaanten van kwaliteitsdenken die binnen het openbaar bestuur zijn aan te treffen, dan kunnen we constateren dat de opvattingen over de kwaliteit van *dienstverlening* zich met name van een perceptie van kwaliteit als secundaire meting bedienen, en dat opvattingen over *systeemzorg* zich hoofdzakelijk van een tertiaire orde-redenering bedienen. De uitwerking van kwaliteit als *aanspreekbaarheid* wordt vooral gekleurd door een secundaire kwaliteitsopvatting, al zouden professionele kwaliteit en arrangementen als visitaties – afhankelijk van de toepassing – sterk kunnen aansluiten op de eerstgenoemde opvattingen over primaire ervaring, aangezien het zwaartepunt dan wordt gelegd bij professioneel handelen en bij deskundige oordeelsvorming.

## **5**

### **Rationaliteit of redelijkheid?**

Het kwaliteitsdenken binnen de overheid kent al met al verschillende gedaanten, en de meeste van deze gedaanten bedienen zich van secundaire en tertiaire kwaliteitsopvattingen. Kwaliteit zit dan in de producten, goederen, diensten, objecten of in de productieprocessen of dienstverlening, en is te meten. Eenzelfde beeld ontstaat wanneer we verkennen hoe kwaliteit in managerial termen aangepakt moet worden. Ook de manier waarop *kwaliteitsmanagement* wordt geconceptualiseerd hangt af van de wijze waarop kwaliteit wordt benaderd, en natuurlijk van de wijze waarop kwaliteitsmeting wordt gezien. Overeenkomstig het technisch-rationele paradigma wordt in de *mainstream*-gedachtenvorming kwaliteitsmanagement als een rationele exercitie gezien: met behulp van monitoringsystemen en kennismanagement



wordt ervoor gezorgd dat de kwaliteit geoptimaliseerd wordt. Dat paradigma kan bekritiseerd worden. Dat hoeft niet te betekenen dat alle houvast wordt losgelaten en dat ‘anything goes’. Managementgedrag kan dan wel degelijk ‘rationeel’ zijn, maar dat is een andere rationaliteit dan de technische rationaliteit. Wanneer *politiek* of *bestuurlijk rationeel* wordt gehandeld – en in dat handelen staan macht, strijd en de onbepaaldheid van bestuurlijke processen centraal (bijvoorbeeld Stone, 2002) – dan wordt minder op grond van de Ratio en meer op grond van de Rede gehandeld (Toulmin, 2002). Zulk handelen is ‘redelijk’ handelen dat in staat is om met spanningen, tegenstrijdige eisen en dubbelzinnigheden om te gaan; voor het begrip van zulk handelen is begrip van ervaringskennis en intuïtie belangrijk. Tegelijkertijd moet ook worden geconstateerd dat politieke en bestuurlijke rationaliteit van elkaar verschillen: daar waar politieke rationaliteit ‘willen’ centraal stelt, stelt bestuurlijke rationaliteit ‘waarderen’ centraal. Bij technisch rationeel handelen staat ‘weten’ centraal. Al met al resteren dan drie opvattingen over kwaliteitsmanagement: kwaliteitsmanagement als weten, als waarderen en als willen.

#### *Kwaliteitsmanagement als weten*

De technisch-rationele opvatting over kwaliteitsmanagement wordt voortgestuwd door het adagium ‘meten is weten’. Goed kwaliteitsmanagement impliceert dat onzekerheid wordt gereduceerd, dat de juiste *facts and figures* worden verzameld, en dat op grond daarvan beredeneerde beslissingen worden genomen. Zulk management kan met behulp van ICT-toepassingen worden versterkt. Deze toepassingen stroomlijnen niet alleen de besluitvorming, maar maken ook uitgebreide monitoring mogelijk.

Voorbeelden van zo’n benadering zijn eenvoudig te vinden, aangezien een door politiek-bestuurlijke ambities ingegeven hang naar sturing op basis van ‘feiten’ de laatste jaren geïntensiveerd is (Noordegraaf, 2002). Die hang uit zich in pleidooien voor betere analyses, zorgvuldiger onderzoek, striktere risico-inschattingen, en dergelijke. Het CPB pleit bijvoorbeeld voor betere kosten-baten analyses om verwarrende besluitvorming zoals rond de Betuwelijn te voorkomen, en bij de planning van nieuwe weg- en railverbindingen wordt veel energie gestoken in de ‘objectieve’ vaststelling van vervoerswaarden, substitutieverschijnselen, en wat dies meer zij.

#### *Kwaliteitsmanagement als waarderen*

In een bestuurlijk-rationele opvatting over kwaliteitsmanagement draait het niet zozeer om ideologisch gedreven machtsuitoefening, maar meer om op kennis gebaseerde bestuurlijke afwegingen. Daarbij staat echter voorop, anders dan bij de weten-benadering, dat informatie en kennis geen uitsluitsel hoeven te geven over wat het beste gedaan kan worden. Inzichten kunnen strijdig zijn of voor velerlei uitleg vatbaar; onderzoeksuitkomsten zijn niet neutraal, maar gekleurd; rapporten betekenen iets verschillends voor verschillende partijen. Het is aan de bestuurder om temidden van die complexiteit passende interventies te plegen.

Een voorbeeld van management als waarderen is de introductie van ‘voorzorg’



principes in besluitvormingsprocessen. De boodschap is dan: sommige beslissingen spelen zich zo zeer af temidden van door experts gevoerde strijd over feiten en causaliteit, dat sommige opties buiten beschouwing moeten worden gelaten, niet omdat we weten wat de effecten zijn, maar omdat mogelijke effecten te riskant zijn. Ter illustratie: in geval van gasboringen in de Waddenzee kan gesteld worden dat de onduidelijkheden over wat er met de zeebodem en de zee gebeurt zo groot zijn, dat het uit voorzorg onverstandig is om in te grijpen, omdat de effecten zo schadelijk zouden kunnen zijn, dat gasboringen meer problemen dan oplossingen zouden genereren.

#### *Kwaliteitsmanagement als willen*

Een politiek-rationele benadering van kwaliteitsmanagement trekt zich minder aan van *facts and figures* en de optimalisering van het kennisbestand, maar draait veel meer om ‘gelijk krijgen’ en door ideologie gedreven machts-uitoefening. Dat blijft niet beperkt tot politici, maar kan zich ook tot bestuurders en ambtenaren uitstrekken. Voor zulk management zijn ideeën over informatie- en kennismanagement in geringe mate belangrijk, omdat het politiek oordeel eerst komt. Dat oordeel kleurt het gebruik van kennis. Politiek handelen is niet ‘evidence based’, maar ‘evidence seeking’. Goede voorbeelden van ‘management als willen’- benaderingen zijn te vinden in politiek Den Haag, waar gepoogd wordt om de indruk te wekken dat willen en macht een ondergeschikte rol spelen, maar waar zelfs al op grond van afstandelijke media-analyses duidelijk wordt dat er meer aan de hand is. De besluitvorming rondom de Betuwelijn of de Joint Strike Fighter (JSF) laat zien dat grote belangen – partijpolitieke belangen, bedrijfsbelangen, internationale verhoudingen – zorgvuldig ‘weten’ en ‘waarderen’ doorsnijden.

**Tabel 3. Gedaanten van kwaliteitsmanagement**

Weten	Waarderen	Willen
Technische rationaliteit	Bestuurlijke rationaliteit	Politieke rationaliteit

In de alledaagse praktijk is het opvallend hoezeer de ‘meten is weten’- benadering domineert. Vrijwel alle gedaanten van kwaliteitsdenken die hierboven besproken zijn, gaan daar vanuit. Er wordt driftig gewerkt aan monitoringsystemen en kenniscentra, en ga zo maar door. Verondersteld kan worden dat de sterke behoefte daaraan niet alleen verband houdt met de tijdgeest van zakelijkheid en bedrijfsmatigheid, maar ook met de afkeer van alledaags politiek ‘gedoe’ en ‘machtsspelletjes’ waarin actuele informatie en expertise een ondergeschikte rol spelen. ‘Meten is weten’ is dan echter niet de enige uitweg. Sterker, als regel geldt: *naarmate er een sterkere ‘meten is weten’-behoefte bestaat, zal ‘meten is weten’ minder toepasbaar zijn.* Kwaliteitsmanagement kan ook als bestuurlijk waarderen of politiek willen worden opgevat. Dat gaat gepaard met de toepassing van andere ‘instrumenten’, zoals tabel 4 laat zien. Wanneer kwaliteitsmanagement politiek of bestuurlijk

ingebod wordt, zal het technisch-rationele paradigma een veel minder prominente rol spelen. De assumpties van objectieve, intentionele en optimistische sturing op kwaliteit zijn dan nauwelijks houdbaar. Bij bestuurlijk waarden zal veeleer uitgegaan worden van de professionaliteit van experts en aan mogelijkheden voor professionele oordeelsvorming (zoals visitaties), alsmede van professionele codes; bij politiek willen draait het veel meer om debat en dialoog, en mogelijkheden voor ‘onafhankelijke’ oordeelsvorming, teneinde de (beleidsinhoudelijke) ambiguïteit in te dammen, een oordeelsvorming die niet primair inhoudelijk is, maar die te maken heeft met de wijze waarop zij tot stand komt – onder welk voorzitterschap, met welke partij-politieke kleuring, et cetera.

**Tabel 4. Instrumenten voor kwaliteitsmanagement**

Weten	Waarderen	Willen
<i>Facts &amp; figures</i> , analyses, monitoring, benchmarking	Professionaliteit, professionele oordeelsvorming, codes	Debat, dialoog, ‘onafhankelijke’ oordeelsvorming

## 6

### Hype of hoop?

Met de inventarisatie van de wijzen waarop over kwaliteit, kwaliteitsmeting en kwaliteitsmanagement wordt gedacht, resteert de waarderende vraag naar hoe we het verschijnsel kwaliteitsmanagement moeten beoordelen – als voorbijgaande *hype* of als *hoop* voor de toekomst? –, alsmede de prescriptieve vraag naar wat goed kwaliteitsdenken is.

Om met de *waarderende* vraag te beginnen, geconstateerd moet worden dat de *mainstream*-opvattingen over kwaliteitsmanagement sterk bedrijfsmatig van aard zijn en daardoor in hoge mate een objectivistische en ‘meten is weten’-kleur kennen. Dat is niet alleen vanuit meer subjectgebonden kwaliteitsopvattingen te bekritisieren, het past ook niet bij de meeste bestuurlijke contexten die we in het openbaar bestuur tegenkomen. Vele van die contexten verzetten zich tegen objectieve oordeelsvorming en meten is weten; in vele contexten zijn de assumpties van technisch-rationele sturing onhoudbaar. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat het kwaliteitsdenken in het openbaar bestuur *zelf* een geringe kwaliteit ten toon spreidt. Dat denken zal minder oplossingen genereren, dan verwacht, en nieuwe problemen creëren.

Voor de tweede *prescriptieve* vraag biedt het voorgaande de nodige aangrijpingspunten. De relativering van het hedendaagse kwaliteitsdenken wil immers niet zeggen dat alles kan of alles moet. Er is wel degelijk tot zinvol, ‘beredeneerd’ handelen te komen. Hoe dat plaatsvindt, hangt af van de aard van de *context* – van de issues die spelen, van de individuen die actief zijn – en naarmate die context minder overzichtelijk is, is een minder strakke opvatting over kwaliteitsmeting en -management geëigend.

Grofweg kunnen we stellen dat een objectivistische, ‘meten is weten’, informatiegeoriënteerde opvatting over kwaliteitsmanagement past bij een context waarin relatief stabiele en gekende issues spelen, waarin weinig politieke en expert strijd is, en waarin de institutionele context relatief stabiel is. Een subjectivistische, ervaringsopvatting past veel meer bij een politieke, *ambigue* context waarin instabiele en minder gekende issues spelen, waarin veel ‘eigenwijze’ spelers actief zijn, en waarin instituties minder stevig zijn (Noordegraaf, 2000). Wanneer de context zwaar politiek geladen en gevoelig is, zal politieke rationaliteit de boventoon voeren. Kwaliteits-‘systemen’ zullen die politieke dynamiek moeten verdisconteren. Wanneer de context minder politiek gekleurd is, maar wel complex doordat complexe issues spelen, waarbij veel experts actief zijn, is een bestuurlijke rationaliteit geëigend. Daarbij past een kwaliteitsopvatting die ‘meten is weten’ sterk relativeert, maar niet alle informatie en kennis terzijde schuift.

Op die manier kunnen drie dominante contexten worden geïdentificeerd, zoals weergegeven in tabel 4. Een *routinecontext* die met de normale bedrijfscontext overeen komt, een *expertcontext*, waarin issues complex zijn en experts verschillende inzichten en oordelen naar voren brengen, en een *politieke context*, waarin issues gevoelig en omstreden zijn.<sup>16</sup>

**Tabel 5. Kwaliteitsmanagement en managementcontext**

	<b>Context I Routine</b>	<b>Context II Expert</b>	<b>Context III Politiek</b>
<b>Kwaliteit</b>	Effectiviteit	Betrouwbaarheid	Legitimiteit
<b>Kwaliteitsmeting</b>	Producten	Systemen	Ervaringen
<b>Kwaliteitsmanagement</b>	Weten	Waarderen	Willen

Bij elke context past een andere definitie van kwaliteit, een andere vorm van kwaliteitsmeting en een ander type kwaliteitsmanagement. In een routine context kan de effectiviteit van de reguliere productie gekend worden; in een expert context zullen betrouwbare voor de omgang met expertise geëigende systemen gestalte moeten krijgen, zodat waarderingsvragen beantwoord kunnen worden; in een politieke context zal de legitieme accommodatie van nieuwe ervaringen centraal staan, tegen de achtergrond van (partij)politiek, financiële, machts-) strijd.

Het gevolg is dat een generieke toepassing van het optimistische INK-model gerelativeerd moet worden. Het gevolg is ook dat met name in expert- en

<sup>16</sup> Dergelijke contexten zijn overigens *niet* per definitie organisatiegebonden. Binnen één en dezelfde organisatie of in hetzelfde beleidsdomein, komen veelal meerdere typen contexten voor. De bestuurlijke kunst is dan, met name voor managers, om binnen eenzelfde organisatie of beleidsdomein verschillende passende typen van kwaliteitsmanagement gestalte te geven.

politieke contexten op zoek moet naar adequate manieren om met kennis en macht om te gaan, waarbij niet steeds vervallen wordt in simpele pogingen om te objectiveren. Met name in politieke contexten is het de uitdaging om met ‘ambigüiteit’ om te gaan (Noordegraaf, 2000), die nooit kan worden weggenomen, maar wel gereduceerd. Op dat moment zijn ook individuele competenties van belang, die betrokkenen in staat stellen om nieuwe ervaringen op zinvolle wijze te duiden. Dat is iets anders dan ‘de kloof tussen bestuur en burger’ overbruggen, omdat zo’n kloof te veel van een ‘management als weten’ benadering uitgaat.

Op deze manier resteert een kwaliteitsgedreven sturingslogica die politiek-bestuurlijk is ingebed, en dus in allerlei opzichten *onlogisch* is. Dat vermindert de ‘hype’ rondom strakke kwaliteitsmeting, vergroot de kwaliteit van kwaliteitsdenken, en versterkt uiteindelijk de kwaliteit van het openbaar bestuur.

### Literatuur

- Kickert, W.J.M. (red.; 1997), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham.
- Ministerie van BZK (2000), *Government governance*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2001), *Kwaliteit van de rijksoverheid; uitvoering moties cultuuromslag*, Den Haag.
- Ministerie van BZK (2001), *Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2001), *Rijk met personeel* (IBO-rapportage), Den Haag.
- Noordegraaf, M. (2000), *Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity*, Delft, 2000.
- Noordegraaf, M. (2002), ‘Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies’, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, p. 281-297.
- Osborne, D.E., en T.A. Gaebler (1992), *Reinventing government*, Reading.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the public services*, Oxford.
- Pollitt, C., en G. Bouckaert (1999), *Public management reform*, Oxford.
- Schön, D.A.(1983), *The reflective practitioner*, New York.
- Senge, P. (1994), *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization*, New York.
- Stone, D. (2002), *Policy paradox*, New York.
- Toulmin, S. (2001), *Terug naar de rede*, Kampen.
- Weggeman, M. (1997), *Kennismanagement*, Schiedam.
- Weick, K. (2001), *Making sense of the organization*, Malden.

## 8. Revitalisering van de democratie<sup>17</sup>

*Jos van Kemenade*

### 1

#### **Inleiding**

Door de spectaculaire uitslagen van de dit jaar gehouden verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer is de discussie over de houdbaarheid van ons stelsel van vertegenwoordigende democratie weer opgelaaid. Sommigen spreken zelfs over het failliet van onze politieke democratie. Voor grote groepen burgers is ‘de politiek’ onherkenbaar geworden en is de overheid niet meer en niet minder dan een ‘supermarkt van publieke diensten’. Hoe kunnen de herkenbaarheid van de politiek en de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak vergroot worden met behoud van de grondslagen van ons democratisch stelsel? Welke gevaren kleven er aan een radicale verbouwing of zelfs het geheel overboord zetten van dit stelsel?

De electorale successen van leefbaarheidspartijen en van de Lijst Pim Fortuyn geven op zichzelf geen aanleiding om te spreken over het einde van de representatieve democratie. Het gaat hier immers om nieuwe politieke bewegingen die binnen het democratisch bestel uitdrukking geven aan opvattingen of belangen van groepen burgers die zich blijkbaar door de bestaande politieke partijen onvoldoende vertegenwoordigd voelden. Zo bezien is de opkomst van deze nieuwe politieke formaties dus eerder een bewijs van de vitaliteit dan van het failliet van het democratisch bestel. Tegelijkertijd zijn die nieuwe politieke bewegingen de uitdrukking van het bij grote groepen burgers bestaande onbehagen over het functioneren van ons politieke systeem, van het functieverlies van politieke partijen en van een toenemende verpersoonlijking van de democratie.

In dit hoofdstuk worden suggesties gedaan voor verbetering van het functioneren van ons democratisch bestel en ons bestuurlijk en politiek systeem, met behoud van de grondslagen van onze representatieve democratie.

### 2

#### **Onherkenbare politiek**

Het beeld van de overheid in de publieke opinie wordt steeds meer bepaald door incidenten en actuele beheerskwesties dan door belangrijke beleidskeuzen. De overheid is voor velen steeds meer slechts één belanghebbende partij in de samenleving naast vele andere. De overheid is gebureaucratiseerd

---

<sup>17</sup> Deze tekst is een bewerkte en ingekorte versie van de lezing die Jos van Kemenade hield op een algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), op 22 mei 2002. Eerder is deze tekst gepubliceerd in *Openbaar bestuur*, oktober 2002.

en de politiek geprofessionaliseerd en beide zijn daardoor minder herkenbaar en afstandelijker geworden. Achterliggende factoren zijn individualisering in en van de samenleving en toegenomen mondigheid en welvaart van veel burgers. Al met al hebben grote maatschappelijke tegenstellingen en uiteenlopende belangen veel van hun scherpte verloren en worden allesomvattende ideologieën door velen niet meer als referentiekader voor hun opvattingen en gedrag aanvaard.

Er is geleidelijk aan een ondoorzichtig stelsel van aanspraken en verplichtingen ontstaan dat door velen niet meer wordt herkend als de uitdrukking van het sociale contract waardoor solidariteit en collectieve belangen worden verzekerd. Ondertussen zijn de maatschappelijke betrokkenheid en de belangstelling voor publieke zaken onder de bevolking niet verdwenen (SCP, 1998). Kenmerkend is echter dat die betrokkenheid en inzet meer incidenteel en wisselend van aard zijn en dat zij zich meer uiten via issue gerichte organisaties, bewegingen en acties dan via traditionele en breed georiënteerde organisaties. Het draagvlak voor overheidsbeleid moet meer dan vroeger voortdurend gezocht worden en besturen moet meer ‘op de tast’ plaatsvinden, zoals de Raad voor het Binnenlands Bestuur dat in zijn laatste advies (1996) heeft genoemd.

Politieke partijen zijn, in veranderde omstandigheden van ontzuiling, individualisering, onteideologisering en vervagende klassentegenstellingen, nauwelijks meer in staat om het intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, een platform voor meningsvorming over publieke vraagstukken en een integrerend kader voor gemeenschappelijk handelen. Grote groepen burgers zien geen verschil tussen de politieke partijen hetgeen leidt tot geringere betrokkenheid bij de democratie en de overheid.

Die herkenbaarheid van de politiek of van politieke keuzen is de laatste decennia bovendien aanmerkelijk geringer geworden, omdat het primaat van de politiek in de publieke besluitvorming ten gevolge van velerlei ontwikkelingen aanzienlijk is afgenomen (zie Van Kemenade, 2002a). Internationalisering van de economie, toenemende invloed van Europa, privatisering, functionele deconcentratie, professionalisering in de samenleving, juridisering, verambtelijking van het beleid en met name van de beleidsuitvoering en de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken hebben het speelveld van de politiek en van politieke partijen en de rol van de politiek in de samenleving in veel opzichten aanzienlijk beperkt.

### 3

#### **De overheid als ‘supermarkt van publieke diensten’**

Daarnaast is ook de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert, verantwoordelijk voor de vervreemding tussen overheid en burgers. De overheid verschijnt voor velen vooral als een ‘supermarkt van publieke diensten’ en er is sprake van een politiek- bureaucratisch complex, van een ingewikkeld netwerk van ambtenaren, commissies, mandaten, regels en intern overleg, dat die supermarkt beheert. Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn. Politieke keuzen zijn voor de burgers vaak onzichtbaar en het is dan ook niet verwonderlijk dat die

burgers zich steeds meer als klant gaan gedragen. De overheid is voor velen slechts een partij geworden in het maatschappelijk krachtenveld naast vele andere, waarvan je gebruik maakt als het je uitkomt en waartegen je je teweer stelt als je meent dat je belangen door die overheid worden geschaad of dat daaraan onvoldoende recht wordt gedaan. Daardoor wordt het stelsel van het bestuursrecht steeds meer gebruikt als een middel om alsnog je gelijk te halen als de democratische afweging van belangen je niet welgevallig is (zie Van Kemenade en Verstedden, 1997).

#### 4

##### **De partijloze democratie als wenkend perspectief?**

De gestage afkalving van het gezag en van de positie van de overheid heeft geleid tot een breed gedragen roep om of minstens het verlangen naar het herstel van het primaat van de politiek. Dat in een democratische samenleving overigens terechte streven wordt echter ongeloofwaardig als het daarbij niet primair gaat om een revitalisering van de politiek en de politieke partijen zelf. Daarvan is echter in het algemeen nog niet of nauwelijks sprake, hetgeen de vraag oproept of dat wel mogelijk is en of onze vertrouwde op politieke partijen gefundeerde vertegenwoordigende democratie nog wel een adequaat en houdbaar stelsel van publieke besluitvorming is in een mondige, geïndividualiseerde, ontzuilde en ontideologiseerde samenleving.

#### 4.1

##### **Frissen's 'republiek der burgers'**

In Nederland is Frissen (1996; 2002) de meest uitgesproken exponent van diegenen die spreken van het failliet van ons democratisch bestel. Frissen maakt overtuigend duidelijk dat het concept van centrale sturing van het publieke domein, gedragen door collectieve meningsvorming en gemeenschappelijke belangenbehartiging in stabiele politieke formaties, aanzienlijk verzwakt is door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, professionalisering, sociaal-culturele verscheidenheid en fragmentatie, de ruime beschikbaarheid van informatie door de ICT-ontwikkeling en de veranderingen in het openbaar bestuur zelf. Daardoor is er, meent hij, een gefragmenteerde samenleving ontstaan zonder politieknormatieve centra, een republiek der burgers waarin van geval tot geval in debat, overleg en onderhandelingen en door zelfsturing en zelfregulering consensus ontstaat over inhoud en vormgeving van telkens wisselende onderdelen van de publieke zaak door telkens wisselende groepen van betrokkenen. Voor politieke partijen is daarbij zijns inziens hooguit een procedurele rol weggelegd door de discussie en het debat hier en daar te faciliteren en te stimuleren en er af en toe een verfrissende bijdrage aan te leveren.

Dit socratisch model van de weldenkende, goed geïnformeerde burgers, die in vrijheid en open debat met elkaar tot publieke arrangementen komen, lijkt aantrekkelijk, maar is in feite in sterke mate naïef. Het gaat immers geheel voorbij aan het feit dat niet iedereen op dezelfde wijze en in dezelfde mate geïnformeerd is en aan het debat kan deelnemen, dat eigen belang een niet



onbelangrijke factor in de samenleving is, en dat macht en dus groepsvorming en organisatie van gelijkgezinden, een belangrijke rol spelen bij de keuzen met betrekking tot de inrichting van de samenleving. De politiek georganiseerde democratie is immers juist de manier waarop in de moderne gecompliceerde samenleving wordt geprobeerd eigenbelang ten koste van anderen in te perken en ongebreidelde machtsuitoefening van sommigen te beperken. Debat, overleg en vrije gedachtewisseling zijn daartoe zeker belangrijke voorwaarden, maar dienen, zoals Tromp (2000) onlangs nog terecht stelde, uit te monden in georganiseerde meningsvorming en daarop gebaseerde programmatische keuzen en rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Een partijloze democratie lijkt mij dan ook vooralsnog een voornamelijk academische en virtuele constructie, die bovendien niet zonder gevaar is voor het ordelijk functioneren van onze politieke democratie en de democratische overheid.

## 4.2

### **Afschaffing van de volksvertegenwoordiging**

In 't Veld en Kruijer (2002) bepleiten eveneens een, weliswaar minder virtuele, maar desalniettemin zeer ingrijpende verandering van het democratisch bestel. Zij stellen vast dat de huidige territoriaal gebonden vertegenwoordigende democratie failliet is en vervangen zou moeten worden door interactieve beleidsvorming met burgers, door direct gekozen functionele uitvoeringsorganen op verschillende terreinen, door eveneens direct gekozen professionele controleurs of controlerende instanties en door rechtstreeks gekozen bestuurscolleges die vooral zorg moeten dragen voor de samenhang tussen deze functies en voor de 'proces-architectuur' van de interactieve beleidsontwikkeling. Een stelsel dus zonder algemene volksvertegenwoordigingen en politieke partijen.

Hoewel ik mij in hun diagnose van het gebrekkig functioneren van ons huidige bestel vergaand kan vinden, lijkt hun therapie mij niet bij te dragen tot een noodzakelijke revitalisering van de politieke democratie en tot een grotere betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, die ook zij overigens oprecht voor ogen hebben. Hun voorstellen bergen het gevaar in zich dat er uiteindelijk een democratie ontstaat van en voor belanghebbenden en goed geïnformeerde hoger opgeleide burgers, waarin bovendien machtige en financieel krachtige belangenorganisaties een dominante rol zullen gaan spelen. Het vaak verguisde poldermodel wordt aldus vervangen door het bestuur van en door de polder zelf.

De belangen van maatschappelijk zwakke of niet goed georganiseerde groepen burgers dreigen daardoor op de achtergrond te raken en hen nog verder te vervreemden van de politiek of de overheid. De sterke nadruk in hun voorstellen op de verkiezing van personen, als bestuurders, controleurs, etc. zal, nog meer dan thans al het geval is, leiden tot een personendemocratie, een strijd tussen gladiatoren in plaats van tussen ideeën en opvattingen over de inrichting van de samenleving, met alle consequenties van dien bij het verwerven van de kiezersgunst.



Openbaar bestuur en overheidsbeleid dreigen in het door In 't Veld en Kruijer bepleite bestel in hoge mate uitsluitend een professionele, technocratische, aangelegenheid te worden, los van een politiek-normatieve context. Mede daardoor en door de prominente positie van functionele doelorganisaties in hun voorstellen, gaat de onderlinge afweging van functionele deelbelangen binnen de algemeen politieke kaderstelling grotendeels verloren en dreigt een nog grotere verkokering van beleid.

Een democratisch bestel zonder algemene en gekozen volksvertegenwoordigende organen, gebaseerd op politieke formaties van gelijkgezinden die door hun programmatische functie samenhang, zin en richting geven aan de behartiging van publieke belangen, doet afbreuk aan de voor het openbaar bestuur ook essentiële politieke, dat wil zeggen door waarden, opvattingen en belangen bepaalde, dimensie. Zonder een aldus functionerend democratisch bestel dreigen het openbaar bestuur en de democratische overheid instabiel te worden.

## 5

### **Voorstellen voor een vitale democratie**

Dat het democratisch bestel thans niet adequaat functioneert is mijns inziens op zichzelf nog geen reden om de politieke organisatie van het democratisch bestel en van de mede daarop gebaseerde overheid dan maar als niet meer ter zake doend af te schrijven, zoals Frissen doet, of radicaal om te bouwen en te depolitiseren, zoals In 't Veld en Kruijer doen.

Gelet op de belangen van de vertegenwoordigende democratie voor een ordelijke inrichting van onze samenleving is er echter veel meer aanleiding om te bezien hoe het functioneren van dat bestel en van de politieke partijen die daarvan het fundament vormen verbeterd zou kunnen worden en zodanig zou kunnen worden aangepast dat ze voor veel burgers weer meer herkenbaar is als de uitdrukking van hun belangen en opvattingen en van het sociale contract dat hen bindt ten behoeve van de publieke zaak. Mijns inziens zouden de volgende vijf elementen kunnen bijdragen tot een aanmerkelijke verbetering van het functioneren van ons democratisch bestel en ons bestuurlijk en politiek systeem.

### 5.1

#### **Politieke partijen: van, voor en tussen de burgers**

Allereerst dienen politieke partijen hun aard en werkwijze aan te passen aan het veranderde electoraat, aan de grotere mondigheid van veel burgers, aan hun onmiskenbare belangstelling voor incidentele publieke vraagstukken, maar tevens aan hun geringe behoefte om zich te identificeren met een bepaalde organisatie, groep of ideologie. Nu politieke partijen niet meer een ideologie en stabiele groepen van gelijkgezinden representeren, moeten zij zich veel meer dan voorheen tot taak stellen centra te zijn die een brede gedachtenwisseling over aspecten van de publieke zaak stimuleren en faciliteren. In de resultaten daarvan dienen politieke partijen programmatische samenhang en consistentie te brengen en die weer voor te leggen aan diegenen die aan die

discussies hebben deelgenomen en ten slotte aan hun leden ter vaststelling daarvan. Ze dienen bovendien op grond daarvan en uit diegenen die zich voor die discussies hebben ingezet mensen te rekruteren die bereid en in staat zijn die programmatische hoofdlijnen in bestuur of volksvertegenwoordiging uit te dragen en waar mogelijk in beleid te vertalen en alle leden de gelegenheid te geven om uit die, gemotiveerde, selectie, hun vertegenwoordigers te kiezen om dat beleid vanuit die programmatische samenhang richting te geven en te controleren. Kortom, politieke partijen moeten zich zowel in hun programmatische als in hun rekruterende functie veel meer openstellen voor betrokken en geïnteresseerde burgers en doorlopend hun bereik vergroten, ook buiten de kleine kring van 2% der kiesgerechtigden die nu van een politieke partij lid zijn. Initiatieven als de kenniscentra van de Partij van de Arbeid en de inbreng van burgers ten behoeve van voor hen relevante programmapunten via internet door het CDA zijn daarvoor interessante aanzetten.

Politieke partijen zouden zich echter bovendien ook meer daadwerkelijk moeten inzetten voor de concrete noden en klachten van burgers. Politieke partijen moeten ook in de praktijk van alledag laten zien waar zij voor staan en samen met burgers bij de overheid of maatschappelijke organisaties aan de bel trekken als zich misstanden voordoen. Zij moeten dus 'de wijken in', niet om te luisteren of te preken, maar om mensen te helpen en daardoor tevens de ervaringen op te doen die voor hun programma's en hun politieke inzet van belang zijn.

## 5.2

### **Herstel van het primaat van de politiek**

Politici en politieke partijen dienen vervolgens het primaat van de politiek in zaken van publiek belang te herstellen. Dat betekent onder andere heroverweging van verzelfstandiging of privatisering van publieke voorzieningen en nadere reflectie op de alom aanwezige aandrang tot terugtreden van de overheid (Van Kemenade, 2000). Maar bovendien impliceert dat een andere bestuursstijl van de overheid, waarbij zij weliswaar overleg voert met betrokkenen en naar draagvlak voor beleid in de samenleving zoekt, maar zich daar niet in hoge mate van afhankelijk maakt. De overheid dient overlegpartners op voorhand duidelijk te maken dat de politieke democratie uiteindelijk keuzen zal maken en bereid te zijn het voortouw te nemen en knopen door te hakken als dat overleg stagneert. Op alle bestuursniveaus wordt het, op zichzelf wenselijke, overleg en advies nog te vaak gebruikt om politieke keuzen uit te stellen of te vermijden, waardoor de overheid en de politiek op veel burgers een machteloze en weinig daadkrachtige indruk maken en het zicht politieke keuzevraagstukken vertroebelt. Herstel van het politieke primaat vereist vervolgens een duidelijkere scheiding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging of met andere woorden meer dualistische verhoudingen tussen beide. Nu zijn bestuur en politiek voor velen synoniem geworden, hoewel het hier om twee weliswaar met elkaar verbonden maar te onderscheiden functies gaat in een democratisch bestel. Bestuur draagt immers met name zorg voor de vormgeving en de doelmatige uitvoering van het beleid en doet dat in overleg

met andere overheden en organisaties in de samenleving. De politiek geeft idealiter de prioriteiten en de richting van het beleid aan.

In de praktijk echter is de politiek in ons bestel verambtelijk en bestuurlijk geworden, door een toenemend monisme tussen de regering en de coalitiepartijen, door de groeiende vervlechting tussen de bureaucratie en de volksvertegenwoordigers en door de vervaging van verschillen in politieke visies of het onvermogen dan wel de onwil om die pregnant tot uitdrukking te brengen. De politiek is als het ware met het bestuur de polder ingegaan van het bestuurlijk en ambtelijk overleg en heeft daardoor veel van zijn herkenbaarheid en primaat verloren.

Herstel van het primaat van de politiek vereist dan ook allereerst duidelijke programmatische stellingname van politici en politieke partijen, en volksvertegenwoordigers die zich niet als ambtenaren of als medebestuurders gedragen, maar als pleiters voor belangen en opvattingen van groepen burgers en die ook in staat zijn hun keuze voor het aanvaarde compromis duidelijk te verwoorden en te verantwoorden in de publieke arena. Herstel van het politieke primaat impliceert niet zozeer een versterking van centrale overheidssturing van en in de samenleving, ook al kan dat soms nodig zijn, maar vooral een politiek, politieke partijen en politici die weer zin en richting geven aan de samenleving en die in staat zijn burgers te winnen voor en te betrekken bij de realisering van idealen in het publieke domein.

### 5.3

#### **Functionele én algemene democratie**

Ten derde dienen vormen te worden gevonden waardoor mondige burgers meer betrokken worden bij en invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de beleidsvorming zelf van de onderscheiden overheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om goed opgezet en uitgevoerd interactief bestuur (Raad voor het openbaar bestuur, 2002), invoering van het volks- of burgerinitiatief, waardoor groepen burgers in staat worden gesteld om onderwerpen ter besluitvorming op de agenda van de volksvertegenwoordiging te plaatsen, en een beter gebruik van het referendum, waarin alternatieven met hun voor- en nadelen ter keuze aan de burgers worden voorgelegd (Van Kemenade, 2002b). Voor vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het beleid biedt echter ook het pleidooi van In 't Veld en Kruiter voor meer vormen van functionele democratie interessante aangrijpingspunten. Echter dan niet zonder of los van de algemene democratie, maar binnen de politieke kaders die door de algemene democratie worden gesteld, analoog aan de verhouding tussen de waterschappen en de provincies (Raad voor het openbaar bestuur, 2001). Dergelijke nieuwe democratische verhoudingen zouden immers ook denkbaar zijn voor andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld de politie, de brandweer, nutsbedrijven, het onderwijs, het vervoer, de gezondheidszorg, de recreatie- en natuurgebieden. Functionele organisaties waarvan het beleid mede bepaald wordt door rechtstreeks gekozen raden binnen door de algemene democratie bepaalde beleidskaders en randvoorwaarden. Op die wijze zouden geïnteresseerde burgers directer betrokken kunnen worden bij de beleidsvorming en de beleids-

uitvoering van die publieke voorzieningen, zonder dat deze onttrokken worden aan de integrale afwegingen en keuzes door de algemene democratie. Dergelijke mengvormen van functionele en algemene democratie zouden kunnen bijdragen aan de vernieuwing van het democratisch bestel met behoud van essentiële verworvenheden daarvan.

#### 5.4

##### **Eenvoudiger stemmen en een ander kiesstelsel**

Een sterkere binding tussen burgers en de politiek zou ook kunnen worden bewerkstelligd door het stemmen makkelijker te maken en door het kiesstelsel zo te veranderen dat directere band tussen kiezers en gekozenen ontstaat. Uit een recente studie over de niet-stemmers (SCP, 2002) blijkt dat een deel van de kiezers zegt niet te hebben gestemd om allerlei praktische redenen, hoewel ook betwijfeld mag worden of dat de werkelijke redenen waren en of het slechten van die praktische barrières tot een substantieel hogere opkomst zal leiden (Aarts, 1999). Desalniettemin lijkt het wenselijk om de mogelijkheden om te stemmen meer aan de huidige omstandigheden aan te passen en een minder aan tijd en plaats gebonden stemrecht mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door de stembureaus meerdere dagen open te houden, de mogelijkheid te bieden om via internet te stemmen met een unieke persoonscode zoals ook door de Belastingdienst wordt gebruikt, en door verruiming van de mogelijkheid om elders dan op het eigen stembureau te stemmen. Belangrijker is echter om het kiesstelsel zelf zo te wijzigen dat de binding tussen kiezers en gekozenen wordt vergroot. Ons huidige evenredigheidsstelsel leidt ertoe dat de meeste kandidaten niet op eigen kracht maar in de *slipstream* van de lijsttrekker hun plaats in de volksvertegenwoordiging bereiken, dat politieke partijen daarom geen moeite hoeven te doen om ook andere voor groepen burgers herkenbare en wervende personen op de kandidatenlijsten te plaatsen, dat de volksvertegenwoordiging voor veel burgers een verzameling onbekenden is en dat de volksvertegenwoordigers om verkozen te worden niet de gunst van de kiezer maar die van het partijkader moeten behouden of winnen. Een grotere wederzijdse binding tussen kiezers en gekozenen kan worden bereikt door invoering van een gemengd stelsel, zoals dat in Duitsland bestaat, of aan een zogenaamd meerstemmig kiesstelsel, waarbij de kiezers twee stemmen uitbrengen namelijk één op de partij van hun voorkeur en één op een kandidaat van dezelfde of van een andere partij. Partijen krijgen dan zoveel zetels in de volksvertegenwoordiging als overeenkomt met het aantal malen dat ze op grond van de eerste stem de kiesdeler hebben behaald. De personele bezetting van die zetels wordt bepaald door diegenen die middels de tweede stem de voorkeursdrempel hebben behaald, aangevuld met de kandidaten volgens de volgorde op de kandidatenlijst van een partij. Op deze wijze heeft de kiezer zowel invloed op de beleidsrichting als op de personele samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Bovendien worden de politieke partijen hierdoor gedwongen zich zowel beleidsinhoudelijk te profileren en zich niet alleen te richten op de persoon van de lijsttrekker, maar ook te zorgen voor herkenbare kandidaten op hun lijst. Een dergelijk kiesstelsel kan leiden

tot vergroting van de binding tussen kiezers en gekozenen en werpt bovendien een dam op tegen een te vergaande verpersoonlijking van de democratie (Van Kemenade, 1998).

## 5.5

### **Meer eenheid en transparantie in het openbaar bestuur**

Ten vijfde en ten slotte is er alle reden tot herinrichting van ons binnenlands bestuur en onze historisch gegroeide politieke constellatie. De gebrekkige afstemming van de schaal van gemeenten en provincies op de aard en de schaal van veel publieke vraagstukken noopt tot allerlei ingewikkelde en half democratische tussenconstructies en samenwerkingsverbanden, waarin democratische verantwoording en verantwoordelijkheid voor veel burgers, maar ook voor veel bestuurders zelf, zoek zijn geraakt (Interprovinciaal Overleg, 2002). Zo onttrekken vele niet op elkaar en niet op de schaal van de algemene democratie afgestemde vormen van functionele publieke organisaties zich aan een zichtbare democratische beïnvloeding en controle. En zo beperken op het nationaal niveau de verenigde republiek der afzonderlijke departementen, de vele gedeconcentreerde rijksdiensten en zelfstandige bestuursorganen de mogelijkheid van één samenhangende en effectieve bestuurlijke regie. Dat bemoeilijkt de effectiviteit en de daadkracht van het beleid, zoals bijvoorbeeld duidelijk merkbaar is bij het beleid met betrekking tot de grote steden, de integratie van minderheden en de rampenbestrijding. Het gebrek aan eenheid en transparantie in het openbaar bestuur en de beperkte mogelijkheid van burgers om daar zicht op te houden, zich daarbij betrokken te voelen en ten aanzien daarvan heldere politieke keuzen te maken, worden overigens mede in de hand gewerkt door ons veelpartijenstelsel en de daardoor aanwezige noodzaak tot vorming van coalitiekabinetten en bestuurscolleges. Er is al met al veel te zeggen voor herinrichting van onze bestuurlijke organisatie op lokaal, provinciaal en nationaal niveau en een hervervakeling van ons politieke landschap en ons politieke systeem. De vorming van bijvoorbeeld een progressieve volkspartij zou daartoe al een belangrijke bijdrage kunnen zijn. Dergelijke samenbundelingen van politieke formaties zouden bovendien de weg vrij maken voor een rechtstreekse verkiezing van bestuurders en bestuurscolleges, hetgeen in onze coalitiedemocratie in feite niet mogelijk en werkbaar is en tot ingewikkelde bestuurlijke spagaten leidt tussen bestuur en volksvertegenwoordiging (Van Kemenade, 2002c).

Het hier genoemde vijftal clusters van suggesties en overwegingen zou mijns inziens kunnen bijdragen aan de revitalisering van ons democratisch bestel of aan een beperking van het gegroeide democratische tekort van dat bestel. Suggesties en overwegingen die, naast vele andere, ongetwijfeld uitwerking en doordenking behoeven en die dan ook niet meer beogen te zijn dan een aanzet tot verdere discussie en onderzoek.

### Literatuurlijst

- Aarts, C.W.A.M. (1999), *Opkomst bij verkiezingen*, Enschede.
- Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat*, Schoonhoven.
- Frissen, P.H.A. (2002), *Sturing en publiek domein*, Amsterdam.
- Interprovinciaal Overleg (2002), *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw*, Den Haag.
- Kemenade, J.A. van, en C.J.N. Versteden (1997), *Bestuur in geding*, Haarlem.
- Kemenade, J.A. van (1998), 'Een meerstemmig kiesstelsel', in: J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling (red.), *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer.
- Kemenade, J.A. van (2000), 'De nieuwe overheid', in: *Herijken achter de dijken*, SER, Den Haag.
- Kemenade, J.A. van (2002a), 'Sneeuwitje en de zeven dwergen', in: *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade als Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, 1992-2002*, Den Haag.
- Kemenade, J.A. van (2002b), 'Digitale democratie', in: *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade als Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, 1992-2002*, Den Haag.
- Kemenade, J.A. van (2002c), 'Benoemd of gekozen?', in: *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade als Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, 1992-2002*, Den Haag.
- Raad voor het binnenlands bestuur (1996), *Besturen op de tast*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2001), *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2002), *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *25 jaar sociale verandering*, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, Rijswijk.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Niet-stemmers*, Den Haag.
- Tromp, B. (2000), 'Een partijloze democratie', in: *De Gids*, julinumnummer.
- Veld, R.J. in 't, en A.J. Kruiter (2002), 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', in: *NRC Handelsblad*, 22 maart.

## Over de auteurs

*Prof. dr. T.E.D. van der Grinten* is hoogleraar Beleid en organisatie van de geestelijke gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit

*Dr. F. Hendriks* is als universitair hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Universiteit van Tilburg

*Prof. dr. J.A. van Kemenade* is onder andere voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en hoogleraar Algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam

*Prof. dr. N.J.M. Nelissen* is hoogleraar Bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen

*Dr. M. Noordegraaf* is verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)

*Prof. dr. A.B. Ringeling* is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus universiteit

*Prof. dr. I.Th.M. Snellen* is emeritus hoogleraar Bestuurskunde

*Prof. dr. P.E.W.M. Tops* is als hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder lokaal bestuur, verbonden aan de Universiteit van Tilburg



## Bijlage I

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Presteren door leren, Benchmarken in het binnelands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheid regio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grote stedenbeleid november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2000



- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997

/98/

- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting;  
bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan- gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Werkprogramma 2003 september 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999

/100/

- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

## Bijlage III

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,  
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de  
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de  
Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,  
(geen Raadslid).



Rob

