

De ondefinieerbare staat

*Horizontale en verticale sturing door
de rijksoverheid sinds 1980*

Samenvatting

Het openbaar bestuur in Nederland is volgens de academische communis opinio in de afgelopen decennia onmiskenbaar gehorizontaliseerd. Hiërarchische en centrische sturing zou langzaam maar zeker plaats maken voor sturing op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Vaak is de empirische onderbouwing van dit 'grote verhaal' van de horizontalisering beperkt. Het lijkt inmiddels zo vaak te zijn opgeschreven dat het wel waar *moet* zijn. In dit artikel pogen wij een empirisch antwoord te geven op de grote vraag in welke mate er nu werkelijk sprake is van horizontalisering. Dit gebeurt door een vergelijking te maken van de sturingsinstrumenten die de rijksoverheid vanaf 1980 heeft ingezet. Kern van het onderzoek is een analyse van empirisch bronmateriaal op vijf uiteenlopende beleidsterreinen. De conclusie is kort en duidelijk: op de onderzochte terreinen is geen sprake van een eenduidige ontwikkeling, en al helemaal niet van een dominante trend tot horizontalisering. Er zijn vooral veel verschillen tussen de beleidsterreinen en er is mogelijk een lichte trend tot verticalisering. De

Michiel Blom en Thomas Schillemans¹

Michiel Blom is als senior beleidsmedewerker werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

Thomas Schillemans is als docent en onderzoeker verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.

Correspondentiegegevens:

M. Blom
Anna van Hannoverstraat 4
2595 BJ Den Haag
michiel.blom@planet.nl

T. Schillemans
Universiteit Utrecht
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht
t.schillemans@uu.nl

bevindingen suggereren dat horizontalisering eerder in normatieve dan in descriptieve zin aan de orde is: het verhaal van de horizontalisering van de overheidssturing zegt meer over de normatieve preferenties van beleidsmakers en analytici dan over de feitelijke sturing door de overheid.

1 Het grote verhaal van de horizontale staat

De rol van de rijksoverheid is volgens de academische communis opinio in de afgelopen decennia onmiskenbaar veranderd. Het komt er kort en goed op neer dat 'de centrale sturende rol van de nationale overheid afneemt' (RMO 2002, 127) en dat de overheid steeds meer een partner, netwerkmanager of onderhandelaar is geworden. Bij deze veranderende rol van de rijksoverheid passen relatief nieuwe, 'horizontale', sturingsinstrumenten als bestuursakkoorden, convenanten, privatisering en zelfregulering. Voor de traditionele, 'verticale', sturingsinstrumenten – wetten, besluiten en beleidsregels – is volgens veel auteurs steeds minder ruimte in de hedendaagse samenleving (Bovens, 't Hart en Van Twist 2007, 46-47, 355).

De horizontaliseringsanalyse is als het ware programmatisch gebaseerd op enkele veel geciteerde publicaties (met name Bovens e.a. 1995; Frissen 1996) en sluit aan bij de internationale trend om van een overgang van government naar governance te spreken (Salamon 2002; Kjaer 2004; Hill en Lynn 2005). De analyse wordt ook steeds weer bevestigd in analyses van de ontwikkeling van het openbaar bestuur. In het afgelopen decennium hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Algemene Rekenkamer en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bijvoorbeeld stelselmatig gewezen op de grote betekenis van horizontalisering in het openbaar bestuur (Schillemans en Oude Vrielink 2007).

De horizontalisering van het bestuur heeft kenmerken van een 'groot verhaal'. De analyse is allereerst breed en algemeen en zou de ontwikkeling van 'de' sturing door 'de' rijksoverheid in zijn geheel dekken. De analyse is ook omvattend door zeer uiteenlopende zaken onder één noemer te brengen, zoals de verhouding tussen uitvoerende en beleidsbepalende organisaties, transnationale samenwerking, de inzet van sturingsinstrumenten, de sociale verhouding tussen de staat en private actoren als ook de stijl van beleidsvorming. De analyse is tot slot ook enigszins dubbelzinnig, omdat horizontalisering vaak niet alleen als een feitelijke trend wordt beschreven, maar tegelijkertijd ook als een normatief ontwikkelingsideaal wordt gezien. Bovendien zou horizontalisering tegelijkertijd een recente ontwikkeling zijn én een historisch kenmerk, de Nederlandse overheid geldt zeker sinds Lijphart als een toonbeeld van relatief horizontaal bestuur (RMO 2002; WRR 2006; Koppenjan, Kars en Van der Voort 2007).

In veel gevallen is de empirische onderbouwing van het grote verhaal van de horizontalisering beperkt, zowel in Nederland als daarbuiten (Hill en Lynn 2005). Het lijkt inmiddels zo vaak te zijn opgeschreven dat het wel waar *moet* zijn. Dit roept enig wantrouwen op, dat nog verder wordt gevoed doordat empirische studies naar deelaspecten van horizontalisering (voor zover bij ons bekend) doorgaans concluderen dat de 'oude' hiërarchische praktijken nog steeds springlevend – zo niet dominant – zijn. Dit is te zien in studies in Angelsaksische landen (Gains 2003; Norman en Gregory 2003; Halligan 2006) en Scandinavië (Grønnegaard Christensen 2005;

Hysing 2009) en in Nederlandse studies naar horizontale praktijken in het algemeen (Kalders, Van Erp en Peters 2002), interactief beleid (De Graaf 2007), besluitvorming (Peters 1999), verzelfstandiging (Kickert 1998) en verantwoording (Schillemans 2007). Op deelaspecten plaatsen al deze studies vraagtekens bij het grote verhaal van de horizontalisering van bestuur (zie ook Mastenbroek 2003; Hill en Lynn 2005).

Tegen deze achtergrond doen wij in dit artikel een poging een integraal, empirisch antwoord te geven op de grote vraag in welke mate er nu werkelijk sprake is van horizontalisering van de sturing door de overheid. Dit gebeurt door een vergelijking te maken van de sturingsinstrumenten die de rijksoverheid vanaf 1980 heeft ingezet. Kern van het onderzoek is een analyse van empirisch bronmateriaal op vijf beleidsterreinen. Deze analyse laat zien dat de ontwikkelingen op de vijf terreinen zeer ongelijksoortig zijn. Als er dan toch een algemene trend zou moeten worden aangewezen, dan zou die eerder 'verticalisering' dan horizontalisering kunnen worden genoemd. Belangrijker is echter de constatering dat de staat op veelvormige wijze stuurt: er blijken tussen de vijf terreinen veel grotere verschillen te zijn dan overeenkomsten.

De opbouw van dit artikel is als volgt: paragraaf 2 schetst het wetenschappelijke debat over de vermeende veranderende positie van de rijksoverheid, in het licht van maatschappelijke veranderingen. Daarna wordt, in paragraaf 3, het methodologische kader van het onderzoek beschreven. In paragraaf 4 presenteren we de onderzoeksresultaten, voor elk van de onderzochte beleidsterreinen. Paragraaf 5 tot slot bevat de belangrijkste conclusies en bediscussieert de vraag wat ons onderzoek zegt over de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland.

2 De horizontalisering van overheidssturing

Het grote verhaal over horizontalisering gaat in belangrijke mate over sturing: de 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen' (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991, 3). Naar haar aard heeft sturing al gauw hiërarchische en dus verticale trekken. Het vooronderstelt actoren die de middelen hebben om maatschappelijke uitwisselingen doelbewust te beïnvloeden. Sturen is dan ook traditioneel een hiërarchische en centrische activiteit. Het onderscheidende kenmerk van horizontaal bestuur

is dat juist sprake is van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Daarnaast is bij horizontale sturing sprake van nevenschikte actoren, in plaats van onderschikking, en vindt de onderlinge gedragsbeïnvloeding via onderhandeling plaats. Ofwel, zoals De Swaan het uitdrukte: een verschuiving van verticaal naar horizontaal betekent een overgang van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding (1979).

Horizontalisering leidt als vanzelf tot meer symmetrische communicatiepatronen. Op voorhand is niet helemaal duidelijk wie wie aanstuurt en wie aan wie verantwoording aflegt over zijn handelen. De autonomie van de betrokken actoren is ruim, er kan zelfs sprake zijn van zelfsturing of verzelfstandiging, waar bij verticale sturing de autonomie van de ‘gestuurde’ danig wordt ingeperkt door de ‘bevelen’ van de bovengeschikte, sturende actor (zie tabel 1). Het onderscheid tussen verticale en horizontale sturing laat zich goed samenvatten als het verschil tussen respectievelijk eenzijdige sturing en twee- of meerzijdige sturing (Kalders e.a, 2002, 22).

Tabel 1. Kenmerken van verticale en horizontale sturing (Michels en Meijer 2003, 4)

Kenmerk	Verticale sturing	Horizontale sturing
Positie van de actoren	Onderschikking	Nevenschikking
Gedragsbeïnvloeding	Bevel	Onderhandeling
Communicatie	Asymmetrisch	Symmetrisch
Autonomie	Beperkt	Ruim

Het grote verhaal van de horizontaliserende staat speelt zich af tegen de achtergrond van ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004) vat deze veranderingen samen in de volgende veel geciteerde steekwoorden: individualisering, informalisering, intensivering, informatisering en internationalisering. Ieder voor zich hebben deze veranderingen gevolgen voor de relatie tussen overheid en samenleving. Tegelijkertijd doet zich begin jaren tachtig een diepe economische crisis voor, die de overheid noodzaakt tot forse bezuinigingen en een herbezinning op haar taken. De verzorgingsstaat komt door zijn onbetaalbaarheid ter discussie te staan. Het geloof in de stuurbaarheid van de samenleving en in de mogelijkheden van overheidsplanning nemen snel af.

De steekwoorden van maatschappelijke verandering van het SCP worden door de meeste hiervoor reeds genoemde auteurs in verband gebracht met de horizontalisering van de overheidssturing. In een vroeg stadium stelde Van Gunsteren (1976) al dat het model van rationele, centrale sturing (de *rational-central-rule approach*) in hedendaagse omstandigheden niet, of slechts in zeer specifieke situaties, kan werken. De bestuurlijke, rationele logica staat volgens hem te ver af van de dagelijkse werkelijkheid, het zelflerende vermogen is beperkt en de beoogde uitvoering schiet te kort (1976, 150).

Waren de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in sommige opzichten nog de hoogtijdagen van de (verticale) overheidsplanning en het (verticale) maakbaarheidsideaal, vanaf begin jaren tachtig doet zich volgens veel auteurs een omslag voor. De overheid treedt terug via deregulering, decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken (RMO 2002, 122-127). Vanaf begin jaren negentig staat niet langer ‘minder sturen’ door de overheid centraal, maar ‘anders sturen’. De overheid kiest vanwege afgenomen beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden vaker voor horizontale sturing door samenwerken en onderhandelen (ibid. 127-132). Paul Schnabel karakteriseert de horizontalisering als een overgang van de ‘oude piramide van verantwoordelijkheden’ naar een ‘eilandenrijk van relatief autonome eenheden’. Bij de oude piramide garandeerde het stelsel van regels en procedures de samenhang tussen de actoren; in het eilandenrijk moet de samenhang komen van onderlinge afspraken, die van geval tot geval opnieuw moeten worden gemaakt (2001, 21). Ook Peper ziet in een essay uit 1999 horizontalisering als een ‘fundamentele trend’. Hij signaleert dat gezag niet langer vanzelfsprekend is en dat het overheidsoptreden daardoor onder permanente druk staat (1999, 1-9).

Hoewel de horizontalisering van het bestuur door velen is beschreven en bepleit, zijn er ook regelmatig kanttekeningen bij geplaatst. Sommige auteurs wijzen erop dat horizontalisering niet veel nieuws onder de zon is. Zo stelt Van den Heuvel (2005, 47) dat de verschijningsvormen al tijdens de verzuiling bestonden in de Nederlandse pacificatiedemocratie (zie ook Trommel en Van der Veen 1999, 291 e.v.; Frissen 2007). Anderen wijzen erop dat er zeker in de laatste jaren juist een opleving van maakbaar-

heidsdenken plaatsvindt waardoor de staat weer in een ‘ouderwets’ hiërarchische rol stapt (Dankbaar 2009; Tjeenk Willink 2009). Uit een recente uitgave van het SCP komt naar voren dat de overheid in het laatste decennium van de vorige eeuw haar ambities voorzichtig en in alle stilte weer heeft opgeschroefd en dat er sprake is van een heropleving in het maakbaarheidsdenken. Een ontwikkeling die redelijk onopgemerkt is gebleven (Hoenderkamp 2008, 244-245; zie ook Duyvendak 1999, 107-112). Vooral in ‘crisisituaties’ (Noordegraaf 2004, 69) is de overheid nog steeds dé ‘probleemoplosser voor de burger’ (Hupe 2007, 61). Dit mechanisme wordt nog eens versterkt door het incidentalisme van Kamerleden en de media, en door bestuurders die verticale sturingsinstrumenten inzetten om daadkracht te etaleren (Van der Steen en Van Twist 2008, 22-26).

3 Analyse kader: horizontale en verticale sturing

Dit artikel beoogt langs empirische weg de horizontalisering van de overheidssturing te achterhalen. De centrale hypothese is dat de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben geleid tot een meer horizontaal sturende rijksoverheid. Deze hypothese wordt getoetst door de sturingsinstrumenten te vergelijken die tussen 1980 en 2008 op vijf verschillende beleidsterreinen zijn ingezet. Een sturingsinstrument is gedefinieerd als een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (gedrag bij de doelgroep) te bereiken (Van den Heuvel 2005, 23). Gekozen is voor de periode vanaf 1980 omdat in (onder meer) de hiervoor besproken literatuur de periode rond 1980 vaak wordt gezien als het omslagpunt van een regulerende naar een terugtrekkende overheid, als gevolg van de economische crises in de jaren zeventig, de (dreigende) onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat en de daarop volgende bezuinigingsoperaties.

Dit onderzoek gebruikt een *bottom up* analysemethodiek: door aangewende sturingsinstrumenten uit het empirische materiaal te distilleren, wordt inzicht verkregen in de sturingsrichting die in een zekere periode binnen een beleidsterrein overheerst. Sturingsinstrumenten zijn daarmee een uitingvorm van een bepaalde sturingsfilosofie, die horizontaal of verticaal van richting is. Door *bottom up*

te analyseren ontstaat een eenduidige en navolgbare manier van het duiden van deze sturingsrichting. Tabel 2 geeft een overzicht van het gebruikte analysekader voor dit onderzoek, met een onderscheid in acht typen sturing, vier verticaal en vier horizontaal, en voorbeelden van veelvoorkomende sturingsinstrumenten. Deze typologie is mede ontleend aan Van der Doelen (Peters en Van Nispen 1998, 11), Kalders e.a. (2002, 30) en Hood (1991, 5).

Tabel 2. Analyse kader: typologie van sturingsinstrumenten

Sturingsrichting	Type	Sturingsinstrument (voorbeelden)
Verticaal	Juridisch eenzijdig	Wetten, regels, vergunningen
	Economisch eenzijdig	Belasting, eigen bijdrage, uitkering
	Communicatief eenzijdig	Massamedia, voorlichting
	Aggregatie	Verstatelijking, centralisatie
Horizontaal	Juridisch meerzijdig	Convenant, bestuurlijk akkoord
	Economisch meerzijdig	Subsidie, garantiestelling
	Communicatief meerzijdig	Informatieoverdracht, taskforce
	Disaggregatie	Verzelfstandiging, decentralisatie

Een voorbeeld ter illustratie: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verstrekt subsidies aan musea (instrument). OCW kiest ervoor de musea (financieel) te prikkelen om beoogde effecten te behalen in termen van het voor een breed publiek behouden en toegankelijk maken van cultureel erfgoed in Nederland. Er is sprake van een transactie tussen ministerie en museum, waarin onderhandeling plaatsvindt over de tegenprestatie die het museum moet leveren voor de te verkrijgen subsidie. Het is daarom een economisch, meerzijdig instrument. Binnen de overeengekomen kaders beschikt het museum vervolgens over een belangrijke mate van autonomie. Er is daarmee sprake van horizontale sturing.

De afzonderlijke terreinen zijn onderzocht aan de hand van bureauonderzoek van primaire bronnen met betrekking tot de vijf beleidsterreinen. Deze

bronnen zijn regeerakkoorden, departementale begrotingen en in totaal dertien ‘grote’ beleidsnota’s.² Beleidsnota’s zijn alleen meegenomen indien er in de departementale begrotingen expliciet naar wordt verwezen. Gedurende de onderzoeksperiode zijn negen kabinetten aangetreden. Dat betekent dat negen regeerakkoorden in het onderzoek zijn betrokken. Daarnaast zijn telkens de eerste departementale begrotingen geanalyseerd die zijn opgesteld na het aantreden van een nieuw kabinet. Voor het kabinet-Lubbers III, dat is aangetreden op 7 november 1989, zijn dit dus de begrotingen voor het jaar 1991, die op Prinsjesdag 1990 zijn gepresenteerd. Dit maakt een zuivere historische vergelijking mogelijk, terwijl er wordt ‘gecontroleerd’ voor het moment in de levensfase van het kabinet. Eventuele verschuivingen in het sturingsinstrumentarium treden naar verwachting sterker op na het aantreden van een nieuw kabinet, dan binnen een kabinetsperiode. Het selecteren van één begrotingsjaar per kabinetsperiode verdisconteert tevens dat de negen kabinetten een zeer uiteenlopende zittingsduur hebben gehad.

In de genoemde bronnen zijn alle sturingsinstrumenten, voor zover die in de tekst zijn genoemd en betrekking hebben op een van de vijf terreinen, geteld en gekarakteriseerd als verticaal dan wel horizontaal aan de hand van het analysekader uit tabel 2. Het gebruik van regeerakkoorden en begrotingen maakt een consistente vergelijking over de tijd mogelijk, omdat deze documenten met een voorspelbare regelmaat zijn opgesteld en de manier van samenstellen op hoofdlijnen gelijk is gebleven. Gezamenlijk schetsen ze daarom een fraai tijdsbeeld. Soms bevatten de beleidsnota’s extra achtergrondinformatie. Soms ook vervangt een beleidsnota de beschrijving van het voorgenomen beleid dat normaliter in de begroting is opgenomen. We hebben gekozen voor een bureauonderzoek, omdat het onderzoek een historische vergelijking in de tijd is (1980 tot heden). Betrouwbare, objectieve informatie over vooral het eerste deel van de onderzoeksperiode is niet of nauwelijks via andere methoden, zoals interviews, te verkrijgen.

Om de bevindingen vanuit de vijf casestudies zo representatief mogelijk te laten zijn voor de volle breedte van het werkterrein van het Rijk is er voor gekozen om vijf uiteenlopende beleidsterreinen te selecteren uit drie categorieën departementen.

- *Categorie A*: departementen met ‘klassieke’ overheidstaken: Defensie, Justitie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. De overheid neemt bij de uitvoering van deze taken van oudsher een centrale positie in, denk maar aan het monopolie op het gebruik van geweld. Vanwege die historie hebben deze departementen naar verwachting een verticale sturingstraditie. Ook Verkeer en Waterstaat (VenW) kan, hoewel niet echt op het terrein van de klassieke taken van de ‘nachtwakersstaat’, tot deze groep worden gerekend.
- *Categorie B*: departementen met taken op het gebied van de publieke dienstverlening: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de volkshuisvestingspoot van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Dit zijn vaak taken die hun oorsprong hebben in het particulier initiatief en waarbij op enig moment (een gedeeltelijke) verstatelijking heeft opgetreden, als onderdeel van het ontstaan en de uitbouw van de verzorgingsstaat. Overigens bleven de horizontale relaties met actoren buiten de overheid, zoals werkgevers en werknemers voor SZW en de onderwijsinstellingen voor OCW, wel belangrijk. De Sociaal Economische Raad (SER) constateert in een recente publicatie dat bij sommige vormen van publieke dienstverlening zelfs weer een zekere vermaatschappelijking waarneembaar is (2005, 31). Bij deze categorie is dus een duidelijke mate van horizontalisering te verwachten.
- *Categorie C*: departementen met regulerende taken op de markt: Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu binnen VROM. De overheidstaken binnen deze categorie liggen, om in welvaartstheoretische termen te spreken, op het gebied van de regulering van ongewenste externe effecten van de vrije markt en het reguleren van de markt zelf, bijvoorbeeld ter voorkoming van monopolie- en kartelvorming (Bovens e.a. 2007, 84-97). Deze departementen hebben een relatief verticale sturingstraditie. Te verwachten is dat deze departementen in de afgelopen decennia onder sterkere invloed van maatschappelijke groeperingen en actoren zijn komen te staan en – dus – horizontaler zijn gaan sturen.

Bij de selectie van beleidsterreinen zijn nog twee aanvullende criteria gehanteerd. Allereerst hebben we ons beperkt tot beleidsterreinen waarvoor in de gehele periode sinds 1980 een zekere mate van aandacht van beleidsmakers en de samenleving is geweest. Deze keuze is gemaakt om een vergelijking in de tijd mogelijk te maken, doordat sprake is van een min of meer gelijk aantal instrumenten op een terrein. Concrete zijn onderwerpen geselecteerd die gedurende de hele periode in regeerakkoorden worden genoemd en daarin eigen begrotingsartikelen hebben.

Tevens hebben we beleidsterreinen geselecteerd waar de invloed van internationale besluitvormingsprocessen beperkt is. Denk aan terreinen waarop in Europees of mondiaal verband beleid op elkaar wordt afgestemd, zoals op het gebied van defensie en landbouw. De rijksoverheid heeft daar maar beperkte ruimte om eigen keuzes te maken. Deze inperking is gedaan om de Nederlandse situatie onderzoekstechnisch te 'isoleren', en het onderzoek niet te 'vervuilen' met internationale ontwikkelingen. Een gevolg van deze keuze is dat mogelijk een aantal 'verticale' beleidsterreinen buiten de analyse is gelaten. Regelgeving is immers, in ieder geval in Europees verband, een dominant instrument.

Met het bovenstaande in het achterhoofd zijn de volgende vijf beleidsterreinen geselecteerd:

- Stimulering van de verkeersveiligheid (VenW; categorie A)
- Bestrijding van jeugdcriminaliteit (Justitie; A)
- Stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (SZW; B)
- De inrichting van het zorgstelsel (VWS; B)
- Stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten (VROM; C).

Voor deze beleidsterreinen is, zoals gezegd, geïnventariseerd welke soorten sturingsinstrumenten in de periode tussen 1980 en heden zijn ingezet. In totaal hebben we 67 beleidsdocumenten geanalyseerd, waarin we 190 unieke sturingsinstrumenten hebben aangetroffen. De aantallen ingezette sturingsinstrumenten zijn vervolgens ook 'gewogen' om recht te doen aan het verschil in impact die sturingsinstrumenten hebben. Een informele discussie met jongeren over risico's in het verkeer heeft bijvoorbeeld een geringere impact dan de Planwet Verkeer en Vervoer. Impact is hierbij op te vatten als de reikwijdte van het instrument (hoe groot is

de doelgroep?) vermenigvuldigd met de mate van ingrijpendheid van de gevolgen voor de doelgroep. Drie 'gewichtscategorieën' worden onderscheiden:

- Lage impact (gewicht 1): bijvoorbeeld de genoemde discussie met jongeren. De doelgroep is relatief beperkt (het aantal verkeersdeelnemers is aanzienlijk groter dan alleen jongeren), én het instrument is naar verwachting weinig ingrijpend voor de doelgroep jongeren.
- Middelgrote impact (gewicht 2): bijvoorbeeld subsidiëring van woningaanpassingen ter vermindering van het energieverbruik in de woning. De doelgroep hiervan is, ten opzichte van het totale aantal huishoudens, relatief gering, maar het instrument kan voor de doelgroep wel relatief grote (financiële) gevolgen hebben.
- Hoge impact (gewicht 3): bijvoorbeeld de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, ter verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De doelgroep hiervan is groot, namelijk alle ouders die een kind bij een formeel kinderdagverblijf of opvangcentrum onderbrengen, en de (financiële) gevolgen zijn eveneens relatief groot.

4 Verticale of horizontale overheidssturing?

Een overzicht

Wat kunnen we nu uit de vijf casestudies concluderen over de ontwikkeling van overheidssturing sinds 1980? We beschrijven hier eerst het algemene beeld en gaan dan dieper in op enkele cases.

Uit de analyse van de sturingsinstrumenten op de vijf beleidsterreinen komt een zeer gevarieerd en in zijn totaliteit verrassend beeld naar voren. Tussen, maar zelfs binnen, beleidsterreinen zijn tegengestelde bewegingen zichtbaar in de wijze van sturen. Sommige daarvan zijn, gezien vanuit de rijksoverheid, horizontaliserend, andere verticaliserend. En soms is er juist weinig beweging te zien in de sturingsrichting. Op basis van deze vijf cases kan, in weerwil van wat vaak wordt gesteld, bepaald *niet* worden geconcludeerd dat de overheidssturing is gehorizontaliseerd. Het tegenovergestelde is eerder te zeggen, zij het niet over de gehele linie en pas in de loop van dit millennium. Er lijkt zich sinds de eeuwwisseling en de Fortuyn-revolte op vier van de vijf terreinen een zekere verticalisering af te tekenen. Daar komt nog eens bij dat het net aangetreden kabinet-Rutte-Verhagen een aantal forse veranderingen doorvoert in horizontale sturingsinstrumenten,

zoals subsidies, en dat het aantal verzelfstandigde organisaties afneemt door onder meer fusies, waardoor te verwachten is dat de verticalisering van de sturing in Nederland zich verder doorzet.

Tabel 3 geeft een indruk van de ontwikkeling op de vijf terreinen. Er heeft op ieder van de terreinen een gewogen telling plaatsgevonden van het aantal verticale en horizontale sturingsinstrumenten dat de rijksoverheid inzette, uitgesplitst naar drie tijdsperiodes. In deze tabel betekent een getal groter dan 0 dat er per saldo een verticalisering van de sturing is in een periode, een getal kleiner dan 0 duidt juist op horizontalisering.

De tabel laat zien dat er op het gebied van de ‘verticale’ terreinen jeugdcriminaliteit en verkeersveiligheid na twintig jaar van horizontalisering recent juist weer een duidelijke verticalisering optreedt. Op het terrein van het bevorderen van milieuvriendelijk gedrag door consumenten is de horizontalisering, in de jaren tachtig en negentig, in het laatste decennium tot een halt gekomen. De bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen is gedurende de gehele periode een relatief horizontaal terrein geweest; in de laatste jaren is echter een flinke verticalisering te zien. En in het zorgstelsel zien we juist een op en neer gaande beweging: na een aanvankelijk sterke verticalisering is weer een sterke horizontalisering ingezet. Alles bij elkaar zijn de verschillen tussen de terreinen veel uitgesprokener dan de overeenkomsten en is het moeilijk om een algemene uitspraak te doen over ‘de’ sturing door ‘de’ rijksoverheid (zie ook Michels 2002, 135).

Tabel 3. Aantal verticale minus aantal horizontale sturingsinstrumenten (gewogen) per beleidsterrein per periode (een positief aantal duidt op verticalisering, een negatief aantal op horizontalisering)

Beleidsterrein	Tijdvak		
	1980-1989	1990-2001	2002-2008
Verkeersveiligheid	-1	-2	5
Jeugdcriminaliteit	-1	-3	2
Arbeidsparticipatie vrouwen	1	0	5
Invoering zorgstelsel	4	-2	-5
Milieuvriendelijk gedrag consumenten	-2	-2	1

Figuur 1 geeft in aanvulling een grafisch beeld van de verschuivingen in het sturingsinstrumen-

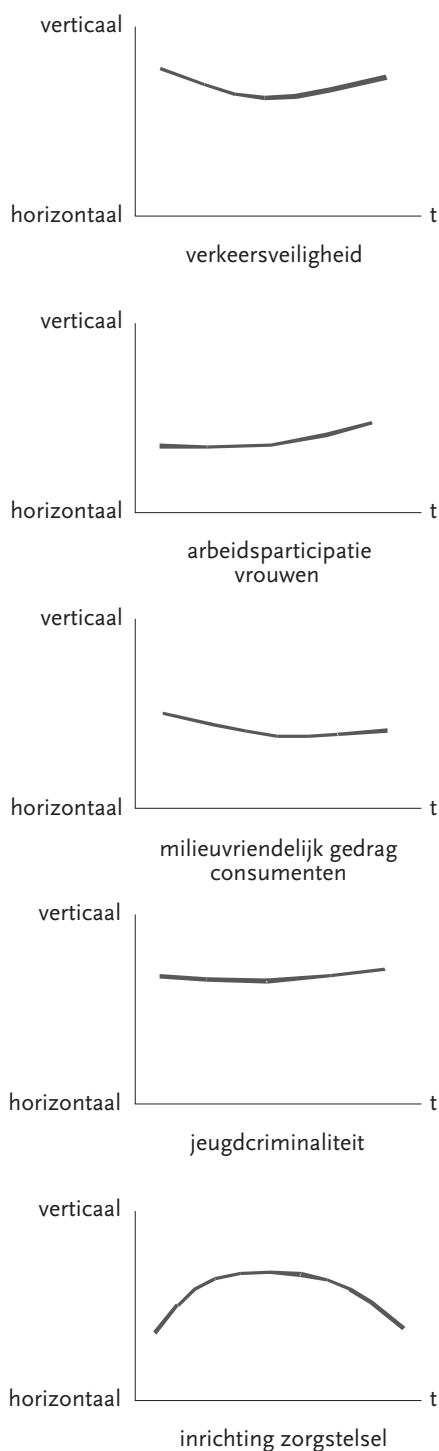
tarium per beleidsterrein in de tijd. De lezer bedenke hierbij dat deze figuur een vereenvoudigde, schematische weergave is. Immers, de geschetste curves zijn de netto resultante van allerlei tegen-gestelde bewegingen. Toch toont de figuur overtuigend aan dat in generieke zin de wijze van sturen door ‘de overheid’ niet is gehorizontaliseerd. In tegendeel, in het laatste tijdvak lijkt, met uitzondering van het zorgstelsel, zelfs sprake van een lichte verticalisering.

Verder zijn er twee andere, algemene trends zichtbaar in de sturing van de rijksoverheid. In de eerste plaats is sprake van een toenemende decentralisatie. Op alle vijf de terreinen worden taken van de rijksoverheid naar provincies of gemeenten overgedragen. Daarnaast is sprake van een duidelijke economisering van het sturingsinstrumentarium. In de loop der jaren kiest de rijksoverheid steeds vaker voor economisch eenzijdige (belasting, uitkering of eigen bijdrage) of economisch meerzijdige (subsidies en garantiestellingen) instrumenten. Dit gaat samen met een individualisering van de sturing waarbij personen of organisaties met positieve of negatieve prikkels worden gestuurd.

Als we de vijf onderzochte beleidsterreinen nader bekijken, zien we vooral dat elk beleidsterrein zijn eigen dynamiek kent. De twee meest opvallende terreinen (verkeersveiligheid en zorgstelsel) behandelen we hieronder uitgebreid, de ontwikkelingen van de overige drie worden daarna korter beschreven. De bespreking van de vijf casus laat nog scherper zien hoe moeilijk het is om generieke uitspraken te doen over de veelvormige staat. Want op de beleidsterreinen uit dezelfde ‘categorie’, zoals het zorgstelsel en arbeidsparticipatie, komen zeer ongelijke ontwikkelingen voor.

Casus 1: Verbetering verkeersveiligheid

Het sturingsinstrumentarium van het ministerie van VenW met betrekking tot de verbetering van de verkeersveiligheid, laat een gevarieerd beeld zien, dat evolueert in de tijd. Verschillende patronen van horizontale en verticale sturing zijn zichtbaar. Het instrumentarium waaruit het verkeersveiligheidsbeleid is opgebouwd, is ruwweg onder te verdelen in maatregelen gericht op het gedrag van verkeersdeelnemers (de mens), maatregelen gericht op de inrichting van de verkeersinfrastructuur (de weg) en maatregelen gericht op de externe (andere verkeers-



Figuur 1. Schematische weergave van verschuivingen in het sturingsinstrumentarium per beleidsterrein

deelnemers) en interne (inzittenden) veiligheid van voertuigen (het voertuig).

Met betrekking tot de factor mens is een combinatie te zien van verticale en horizontale sturing. (Verticale) wet- en regelgeving is en blijft gedurende de hele onderzoeksperiode dominant. Denk aan eisen aan alcoholgebruik in het verkeer, de invoering van het puntenrijbewijs en hogere eisen aan rijinstructeurs. Daarnaast wordt geprobeerd een gedragsverandering bij weggebruikers te bewerkstelligen via communicatieve instrumenten. Hier is in de uitvoering een horizontalisering te zien: er vindt steeds meer afstemming met medeoverheden plaats over de inhoud van publiekscampagnes, verkeersveiligheidsorganisaties worden vaker ingezet en er vindt direct contact plaats met (vertegenwoordigers van) de meest risicovolle groepen weggebruikers.

Dan de factor weg. In de jaren tachtig en negentig is, in lijn met de visie van het kabinet op de eigen rol, duidelijk een trend naar horizontalisering zichtbaar. Dit uit zich onder andere in de oprichting van Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid. Hierin zijn provincies, gemeenten, waterschappen, Openbaar Ministerie, politie en particuliere organisaties vertegenwoordigd. Ook op andere manieren vindt steeds vaker samenwerking plaats met medeoverheden en andere organisaties, bijvoorbeeld in de Permanente Contactgroep voor de Verkeersveiligheid. Ook het convenant voor het Startprogramma Duurzaam Veilig is hiervan een duidelijk voorbeeld. Dit programma heeft tot doel het verkeerssysteem zo in te richten dat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met de (menselijke) beperkingen van weggebruikers. Binnen dit programma wordt onder andere het aantal 60km-zones uitgebreid en komt er een uniforme voorrangregeling op rotondes tot stand. Des te opvallender is dat het huidige decennium juist weer een verticalisering laat zien, door de overheveling van het Startprogramma Duurzaam Veilig naar de (verticale) Planwet Verkeer en Vervoer.

Tot slot de factor voertuig. Hierbij worden vooral technische normen en eisen ingezet om voertuigen veiliger te maken. Denk aan eisen aan ontwerp en constructie van voertuigen, snelheidsbegrenzers voor vrachtwagens en de verplichting voor veiligheidsgordels in busjes. Gevoed door technologische ontwikkelingen worden de eisen in de loop der tijd

aangescherpt en worden nieuwe eisen toegevoegd. De achterliggende sturingsfilosofie (juridisch eenzijdig) met betrekking tot de factor voertuig is onveranderd. Wel worden de normen en eisen steeds vaker in EU-verband gesteld.

Samengevat: de inhoud van het verkeersveiligheidsbeleid verandert niet wezenlijk tussen 1980 en heden. Verticale sturingsinstrumenten zijn en blijven dominant. Wel vindt er meer afstemming over het beleid plaats en is de uitvoering gedeeltelijk gedecentraliseerd. Waar vooral de jaren negentig een voorzichtige horizontalisering laten zien, wordt deze na 2000 weer gedeeltelijk tenietgedaan. De veronderstelling dat departementen uit 'categorie A' een verticale sturingstraditie hebben en dat horizontalisering maar in beperkte mate zichtbaar is, komt in deze casus in ieder geval tot uiting.

Casus 2: Inrichting van het zorgstelsel

In de wijze van sturen door het ministerie van VWS in de zorg blijkt tijdens de onderzoeksperiode in eerste instantie een sterke verticalisering te hebben plaatsgevonden. Deze verticalisering, in feite een vorm van verstatelijking, is ingezet in de jaren zeventig met de Structuurnota 1974 en daadwerkelijk tot uitvoering gekomen in de eerste helft van de jaren tachtig met de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en de Wet Tarieven Gezondheidszorg, waarmee VWS greep houdt op de tarieven in de zorg. De zogeheten meerjarenramingen Financieel Overzicht Zorg geven jaarlijks een overzicht van de (verwachte) uitgaven aan de gezondheidszorg en krijgen in de loop van de tijd een steeds sterker taakstellend karakter. Dit staat lijnrecht tegenover de kabinetsvisie in die tijd op het terugdringen van de overheidsbemoedening. Nog voordat de implementatie goed en wel is afgerond, ontstaat er, wellicht mede daardoor, forse kritiek op dit nieuwe stelsel van aanbodregulering. Er komt een 'Commissie Structuur en Financiën Gezondheidszorg' (Commissie Dekker). Deze commissie komt in 1987 met aanbevelingen die haaks staan op het bestaande stelsel. Dekker adviseert namelijk een liberaal (horizontaal) systeem van gereguleerde concurrentie, in combinatie met vraagsturing en een aanbod van zorgvoorzieningen dat beter op de individuele behoeften van cliënten is afgestemd.

In de beleidsretoriek wordt de planmatige aanpak verlaten en wordt, onder leiding van staatssecretaris

Simons, gezocht naar horizontale vormen van sturing, zoals marktwerking, vraagsturing en deregulering. Het plan Simons haalt echter de eindstreep niet, en voorlopig blijven de centrale volumebeheersing en de strakke budgettaire kaders de dominante mechanismen. VWS zet daarnaast in op verbetering van de kwaliteit van zorg: via de verticale Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg, die kwaliteitsregels stelt, en via een horizontaal convenant met zorgaanbieders en -verzekeraars over een transparantere informatievoorziening.

Pas in het nieuwe millennium vindt de stelselherziening daadwerkelijk plaats. Met ingang van 2006 wordt een basisverzekering ingevoerd en komt het onderscheid tussen particuliere verzekeraars en ziekenfondsen te vervallen. De zorgverzekeraars zijn in het nieuwe stelsel de inkopers en regisseurs van de gezondheidszorg. De nieuwe systematiek van Diagnose Behandeling Combinaties moet hiervoor uniforme handvatten bieden. Concurrentie en ondernemerschap worden gestimuleerd. Als 'tegenmacht' tegenover de zorgaanbieders en -verzekeraars wordt de positie van cliënten op verschillende manieren versterkt. De rechten van cliënten worden vastgelegd in de Wet Cliënt en Kwaliteit van Zorg. Patiënten- en belangenorganisaties worden gesubsidieerd. Gedurende de onderzoeksperiode is dus eerst sprake van verticalisering van de sturing, en vervolgens, ruim vijftien jaar later, een sterke horizontalisering. Deze beweging is opmerkelijk genoeg precies tegengesteld aan de beweging die in algemene zin spreekt uit de regeerakkoorden van de achtereenvolgende kabinetten!

De metafoer van een olietanker dringt zich op. Immers, het zorgstelsel verandert langzaam van koers, maar een eenmaal ingezette, radicale koersverandering is niet meer tegen te houden. De 'padafhankelijkheid' is groot. Dit laat zich verklaren door het grote aantal betrokken actoren, het ontbreken van een machtscentrum en de van oorsprong sterke rol van particuliere instellingen (Van der Grinten en Kasdorp 1999, 7-9). Tegelijkertijd is het Rijk in belangrijke mate (indirect) verantwoordelijk voor de financiering van de zorg en dus voor de gestegen kosten. Voor VWS is het daarom balanceren tussen het borgen van goede kwaliteit en toegankelijkheid enerzijds en kostenbeheersing anderzijds. Deze balans slaat niet altijd uit naar dezelfde kant.

Casus 3: Bestrijding jeugdcriminaliteit

Bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit treedt per saldo weinig verandering op in de sturingsrichting. Als we een onderscheid maken in beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, dan is op hoofdlijnen bij de eerste een verticaliserende beweging zichtbaar en bij de tweede een horizontaliserende. Bij de beleidsontwikkeling worden de kaders waarbinnen de jeugdstrafrechtsketen opereert traditioneel verticaal door de Rijksoverheid vastgesteld. Gedurende de onderzoeksperiode versmalt Justitie deze kaders, voornamelijk door het standaardiseren van de (kwaliteits-)richtlijnen en werkmethoden van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de voogdiinstellingen, die tot enkele jaren geleden ook de jeugdreclassering onder hun hoede hadden. De centralisatie van de RvdK en de verstatelijking van de voogdiinstellingen maken het voor Justitie beter mogelijk om grip te krijgen op hoe deze organisaties hun taken uitvoeren.

In de beleidsuitvoering doet zich tegelijkertijd, ondanks de reorganisaties bij de RvdK en de jeugdreclassering, ook een horizontaliserende beweging voor, vooral op het gebied van de preventie van jeugdcriminaliteit. De rol van provincies wordt vanaf de jaren negentig versterkt. Zij krijgen de regie over de jeugdzorg en de nieuw opgerichte Bureaus Jeugdzorg in handen, en dus ook over de uitvoering van voogdij en jeugdreclassering. Ook gemeenten en de gerechtelijke arrondissementen krijgen een grotere rol in het preventiebeleid. De introductie van manieren van alternatieve sanctietoepassing versterkt in feite de positie van lokale en regionale actoren in de jeugdstrafrechtsketen, doordat zij over een grotere autonomie kunnen beschikken in de uitvoering. Naast deze decentralisatie van de uitvoering, is er ook sprake van interne verzelfstandiging van taken. De oprichting in de jaren negentig van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen, voortkomend uit de directie Delinquentenzorg en Jeugdinrichtingen van het ministerie van Justitie, is ook een vorm van horizontalisering.

Casus 4: Arbeidsparticipatie van vrouwen

SZW opereert van oudsher op beleidsterreinen waarbinnen de rol van de sociale partners groot is. Ten aanzien van de arbeidsparticipatie van vrouwen spelen de sociale partners ook een belangrijke rol in het wegnemen van belemmeringen binnen bedrijven.

Toch is deze rol niet altijd even vanzelfsprekend. In het begin van de jaren tachtig is er de nodige scepsis te bespeuren over de effectiviteit van de 'overlegconomie'. Ook in de jaren negentig benadrukt SZW zijn 'ultieme verantwoordelijkheid' om in te grijpen als in de vrijwillige overleggrema's onvoldoende effect wordt behaald. Meer algemeen is het aantal horizontale contacten tussen SZW en allerlei maatschappelijke en particuliere organisaties gedurende de onderzoeksperiode fors toegenomen en is de afstemming over het beleid gedecentraliseerd. Het belang van het centrale overleg in de Stichting van de Arbeid lijkt hierdoor enerzijds te zijn afgenomen. Anderzijds heeft juist het kabinet-Balkenende IV het belang van dit centrale overleg weer benadrukt, door zwaar in te zetten op de participatietop die in 2007 met de sociale partners is gehouden.

Tegengesteld aan deze horizontaliserende beweging is juist een verticalisering te zien bij de instrumenten die gericht zijn op vrouwen zelf. Denk hierbij aan de eerder genoemde instrumenten die het combineren van werk- en zorgtaken vergemakkelijken of die vrouwen financieel prikkelen om (meer) te gaan werken. Het merendeel van deze instrumenten is juridisch of economisch eenzijdig van aard. Ook bij de kinderopvang is een verticaliserende beweging te zien: speelden eerst gemeenten hierbij een centrale rol, sinds 2005 heeft de overheid dit meer naar zich toegetrokken. Per saldo is gedurende de onderzoeksperiode een lichte verticalisering te zien in de sturingsinstrumenten.

Casus 5: Milieuvriendelijk gedrag consumenten

Bij de stimulering van milieuvriendelijk gedrag van consumenten tot slot, is per saldo een horizontalisering zichtbaar. Vooral in het laatste decennium ligt de nadruk op een kaderstellende overheid die faciliterend en stimulerend wil zijn tegenover burgers en bedrijven. In de directe beïnvloeding van het gedrag van consumenten is deze horizontaliserende beweging ook terug te zien, vooral in de communicatiekanalen die worden ingezet. Waar de overheid haar beleid eerst probeerde naast dat van maatschappelijke organisaties te ontwikkelen en uit te voeren, worden deze organisaties steeds vaker direct betrokken bij de uitvoering zelf. Met als achterliggende idee dat zij dichter bij de doelgroep consumenten staan en beter in staat zijn de boodschap over te dragen. En (vertegenwoordigers van) consumenten zelf worden

ook steeds nauwer betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid.

Een ander deel van het beleid richt zich op het aanbod van milieuvriendelijke producten. Productnormen en eisen aan de samenstelling en het productieproces van producten spelen gedurende de hele onderzoeksperiode een belangrijke rol. Het belang hiervan is zelfs toegenomen. Wel is VROM zich ervan bewust dat volledige regulering van het productaanbod niet aan de orde is, en dat producenten ook met andere instrumenten gestimuleerd moeten worden. In de jaren tachtig vindt al overleg plaats met het bedrijfsleven over vergroening van het productaanbod aan consumenten. Maar pas in de jaren negentig worden volop horizontale instrumenten ingezet die producenten moeten verleiden hun 'verantwoordelijkheid' te nemen. Aan het begin van het millennium constateert VROM dat marktinitiatieven van onderop alleen niet voldoende zijn, en ziet zij weer een grotere rol voor zichzelf weggelegd. 'Marktconforme instrumenten' worden volop ingezet, waarmee milieukosten beter in prijzen tot uitdrukking moeten komen. De term 'marktconform' suggereert dat meer aan de markt wordt overgelaten. Voor wat betreft verhandelbare emissierechten is dat ook het geval. De vergroening van het belastingstelsel is echter juist een vorm van verticale regulering.

5 Conclusies en discussie

De conclusie van dit stuk kan kort en duidelijk zijn: op de vijf terreinen die we onderzochten is geen sprake van een eenduidige horizontalisering. Er zijn in de eerste plaats vooral veel verschillen tussen de beleidsterreinen. In de tweede plaats is er sinds dit millennium een lichte trend tot verticalisering waar te nemen. Het is niet ondenkbaar, afgaande op het regeerakkoord, dat die zich onder het kabinet-Rutte-Verhagen wel eens versterkt zou kunnen doorzetten op bepaalde beleidsterreinen. Het is een verrassende conclusie tegen de achtergrond van het grote verhaal over horizontaal bestuur. Wat zegt deze *debunking* nu over de staat van de staat? Het zou natuurlijk kunnen dat de discrepantie tussen onze bevindingen en het grote verhaal van horizontalisering een product is van ons onderzoek en de keuzen die we daarin hebben gemaakt. Hier staan we in het vervolg daarom eerst bij stil. Vervolgens reflecteren we op de vraag wat

ons onderzoek nu zegt over de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland.

Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek heeft 'de' horizontalisering van 'de' overheidssturing sinds 1980 in beeld willen brengen. Om dit te kunnen doen hebben we keuzen moeten maken bij het selecteren van terreinen, de focus op instrumenten en in de definitie van horizontalisering. Dit kan uiteraard invloed hebben op onze conclusies. Om te beginnen is er de selectie van beleidsterreinen. Hierbij hebben we een goede afspiegeling gezocht door terreinen te kiezen uit drie grove categorieën, sterk geëuropeaniseerde terreinen te negeren en door te kiezen voor terreinen die zich binnen onze data door de tijd laten vergelijken. Het is niet ondenkbaar dat een analyse van sterk geëuropeaniseerde terreinen of terreinen die slechts korte tijd politieke aandacht kregen een ander beeld van de horizontaliserende staat zou hebben opgeleverd. Tegelijkertijd lijkt onze keuze wezenlijke dimensies van overheidsbeleid te adresseren en een vergelijking in de tijd te faciliteren. Om die reden is het naar ons inzicht de beste uit verschillende noodzakelijk beperkende opties. Bovendien sluit de overkoepelende conclusie nauw aan bij de eerder genoemde Nederlandse en internationale studies op deelaspecten van horizontalisering.

Een belangrijker kanttekening is dat de analyse van horizontalisering zich concentreert op een typologie van sturingsinstrumenten. Dit gaat eraan voorbij dat 'horizontalisering' in de literatuur vaak ruimer wordt ingezet en zich ook richt op de omgangsvormen tussen staat en samenleving en de beleidsprocessen die voorafgaan aan de selectie van instrumenten. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er weliswaar veel verticale instrumenten worden ingezet, maar dat de manier waarop ze tot stand komen veel horizontaler en meerzijdiger is. Een wet kan bijvoorbeeld het product zijn van unilateraal optreden van de wetgever maar kan ook 'slechts' de laatste codificerende stap zijn van een lange 'horizontale' dialoog tussen staat en samenleving. Ook kan het zijn dat de focus op instrumenten in begrotingen het zicht vertroebelt op allerlei andere sturingsactiviteiten van de staat die geen geld kosten, in andere documenten worden opgesomd of 'verstopt' zitten onder verticale instrumenten. De horizontalisering van de overheidssturing is bovendien een verhaal

dat niet alleen over de keuze voor instrumenten gaat, maar ook over de stijl van opereren en op de sociale verhoudingen. Met dit onderzoek hebben we alleen inzicht gekregen in de horizontalisering in een engere zin, namelijk bij de toepassing van sturingsinstrumenten, waarbij we aannemen dat de belangrijke instrumenten ook daadwerkelijk worden genoemd in regeerakkoorden en begrotingen. Er valt hiermee niet veel te zeggen over de bredere horizontalisering van de verhouding tussen staat en samenleving. Hoogstens is het ook in dat verband belangwekkend te constateren dat een mogelijke horizontalisering in sociale en maatschappelijke zin kennelijk gepaard kan gaan met de inzet van meer verticale dan horizontale sturingsinstrumenten.

Verticalisering versus horizontalisering

Op het niveau van sturingsinstrumenten lijkt er al met al een duidelijke discrepantie te bestaan tussen het grote verhaal van horizontalisering en de feitelijke inzet van sturingsinstrumenten. Hoe is deze discrepantie nu te duiden? Drie gedachten bij een opvallende discrepantie.

In de eerste plaats is er een belangrijk onderscheid binnen het concept horizontalisering dat vaak over het hoofd wordt gezien. Er zijn enerzijds situaties waarin de staat *horizontaliseert*: zelfstandig kiest voor meer gelijkwaardige interacties met andere partijen. Anderzijds zijn er situaties waarin de staat *gehorizontaliseerd raakt*, dus door exogene ontwikkelingen in een meer gelijkwaardige en onderhandelende verhouding tot anderen komt te staan. Een voorbeeld van de horizontaliserende staat is de verzelfstandiging van publieke organisaties vanaf de jaren tachtig. Het is een veelgenoemde vorm van horizontalisering die echter, zoals ook wel eens is bepleit (Commissie Kohnstamm 2004), in beginsel volledig ongedaan kan worden gemaakt. Een voorbeeld van de gehorizontaliseerde staat is de verhouding tussen de staat en kritische en minder gezagsgetrouwe burgers, of de invloed van allerlei vormen van internationale politieke samenwerking op Nederlands beleid. Ook in veel interactieve beleidsprojecten wordt de staat min of meer in een horizontale stijl gedrongen door de machtspositie van de andere partijen. Bijvoorbeeld de herziening van het stationsgebied in Utrecht: omdat de NS en Corio eigenaar zijn van grond en panden wordt de overheid welhaast gedwongen samenwerking te zoe-

ken bij het grote veranderingstraject (zie De Graaf 2007). In veel analyses van horizontalisering wordt de horizontaliseringstrend als het ware 'aangedikt' door de horizontaliserende en de gehorizontaliseerde staat samen te nemen en als 'onherroepelijk' te karakteriseren (zie Bovens e.a. 1995). De analyse van de ingezette instrumenten in dit artikel liet echter zien dat op terreinen waar aanvankelijk veel horizontale instrumenten werden ingezet (arbeidsparticipatie vrouwen en verkeersveiligheid) ook weer verticalisering kan optreden. Horizontalisering kan dus ten dele inderdaad weer ongedaan worden gemaakt. De omvang en hardnekkigheid van de trend worden kortom overschat.

In de tweede plaats laat dit artikel zien dat – ongeacht de al dan niet coöperatieve manier waarop beleid tot stand komt – het instrumentarium van de staat in laatste instantie vaak en wellicht ook noodzakelijk verticaal en hiërarchisch is. In de meeste beleidssectoren bestaat een mix van verticale en horizontale instrumenten, die vaak in samenzang (of tegenspraak) worden ingezet. Beleidsvernieuwing binnen een terrein houdt vaak ook een verschuiving in meer horizontale of juist verticale richting in. Maar uiteindelijk is de hiërarchische beschikking over geld en regels daarbinnen uiteraard van cruciaal belang. Ook bij de inzet van de horizontale instrumenten die wij zagen, is een 'verticale' finale stap noodzakelijk: de Staten-Generaal accordeert een uitgave, en kan daar voorwaarden aan verbinden. Veel 'horizontale' beleidspraktijken behoeven dus een 'verticale' finalisering. Dit werpt zijn schaduw vooruit over de horizontale interacties met maatschappelijke partijen: zij weten heel goed dat de overheid meestal kan teruggrijpen op klassieke verticale instrumenten als wet- en regelgeving om zaken af te dwingen. Deze in laatste instantie hiërarchische verhouding structureert de horizontale interacties: Scharpf (1997, 197) spreekt in dit verband van de schaduw van hiërarchie. Het overleg tussen de sociale partners, bijvoorbeeld, wordt wezenlijk beïnvloed door het feit dat de overheid uitkomsten algemeen verbindend kan verklaren. Dit punt sluit aan bij Hill en Lynns (2005, 189) suggestie na een meta-analyse van zo'n 800(!) empirische studies dat horizontalisering niet zo zeer een fundamentele dan wel een 'tactische' verandering is: binnen een in laatste instantie vaak hiërarchisch bestuurlijk systeem worden meer horizontale methoden in-

gevoerd ter ondersteuning van of aanvulling op de hiërarchische rol van de staat.

In de derde en laatste plaats is het belangrijk te constateren dat horizontalisering vaak een dubbelrol vervult in analyses van beleid. Enerzijds wijzen auteurs op de *noodzaak* van nieuwe werkwijzen tegen de achtergrond van turbulente maatschappelijke veranderingen. Anderzijds geven ze daarbij ook vaak aan dat coöperatieve en horizontale werkwijzen een historisch *kenmerk* zijn van de Nederlandse staat (Frissen 1996; Bovens e.a. 2007; RMO 2002; WRR 2004; Schillemans 2007). Hetzelfde zien we in beleidsdocumenten over de rol van de overheid, waarin horizontalisering ook vaak in een dubbele betekenis – normatief en descriptief – wordt gebruikt. De bestuurskundige analytici overschatten de feitelijke

horizontalisering allicht, door de traditioneel sterke disciplinaire focus op patronen van interactie, communicatie en deliberatie (Noordegraaf, Brandsen en Huitema 2006, 667). De bevindingen in dit artikel suggereren dat horizontalisering eerder in normatieve dan in descriptieve zin aan de orde is. Dat wil zeggen: het verhaal van de horizontalisering van de overheidssturing zegt meer over de normatieve preferenties van beleidsmakers tot in de jaren negentig – en veel analytici – dan over de feitelijke praktijken. Het grote verhaal van horizontalisering is dan niet in de eerste plaats een beschrijving van de ontwikkeling van de staat – de staat ontwikkelt zich verschillend op verschillende terreinen – maar heeft wellicht vooral een richtinggevende en legitimerende functie (zie ook Hysing 2009, 667).

Noten

1 Dit artikel is grotendeels gebaseerd op Blom 2009. Dat onderzoeksrapport bevat een grote hoeveelheid achtergrondinformatie bij dit artikel en is te downloaden van de website <http://studenttheses.library.uu.nl/search.php?language=nl>. De auteurs danken graag Paul Frissen, Kutsal Yesilkagit en een anonieme referent voor hun opbouwend-kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 De genoemde bronnen zijn ontsloten via Parlando (vanaf 1995), een openbaar toegankelijke database met alle officiële parlementaire publicaties, en Staten-Generaal Digitaal (tot aan 1995). Zie <http://parlando.sdu.nl> en <http://www.staten-generaaldigitaal.nl/>.

Literatuur

Blom, M., 2009, *De sturende staat. Onderzoek naar verschuivingen in het sturingsinstrumentarium van de Rijksoverheid tussen 1980 en heden*, Master Thesis. Utrecht: Universiteit Utrecht.
 Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 2007, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
 Bovens, M.A.P., W. Derksen, W.J. Witteveen, P. Kalma en F. Becker, 1995, *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
 Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1991, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
 Commissie-Kohnstamm, 2004, *De herkenbare staat. Investeren in één overheid*. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.
 Dankbaar, B., 2009, *Nieuwe maakbaarheid. Doelgericht veranderen in bedrijven samenleving in de 21ste eeuw*. Deventer: Kluwer.
 Duyvendak, J.W., 1999, *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Frissen, P.H.A., 1996, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
 Frissen, P.H.A., 2007, *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
 Gains, F., 2003, 'Surveying the Landscape of Modernisation: Executive Agencies Under New Labour'. *Public Policy and Administration*, 18 (2): 4-20.
 Graaf, L. de, 2007, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
 Grinten, T. van der en J. Kasdorp, 1999, *25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondernemerschap*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
 Grønnegaard Christensen, J., 2005, *Delegation and Administrative Organization: An Overview of Danish Administrative Organization 1950-2000*, Working paper. Aarhus: Department of Political Science.
 Gunsteren, H.R. van, 1976, *The Quest for Control: A critique of the Rationale-central-rule Approach in Public Affairs*. Londen: Wiley.
 Halligan, J., 2006, 'The reassertion of the Centre in a First Generation NPM System'. In: T. Christensen en P. Laegreid, *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, 162-180.

- Heuvel, J.H.J. van den, 2005, *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Hill, C.J. en L.E. Lynn Jr., 2005, 'Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 173-195.
- Hoenderkamp, J., 2008, *De sociale pijler, ambities en praktijken van het protestedenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hood, C., 1991, 'A Public Management for All Seasons?'. *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hupe, P. (red.), 2007, *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- Hysing, E., 2009, *Governing without government? The Private Governance of Forest Certification in Sweden*. *Public Administration*, 87: 312-326.
- Kalders, P., J. van Erp en K. Peters, 2002, *Spanning tussen verticale en horizontale sturing*. Den Haag: B&A Groep.
- Kickert, W.J.M., 1998, *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Kjær, A.M., 2004, *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Koppenjan, J., M. Kars en H. van der Voort, 2007, 'Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement'. *Beleid en Maatschappij*, 4: 210-225.
- Mastenbroek E., 2003, 'De postmoderne overheid: wens of werkelijkheid?'. *Bestuurswetenschappen*, 57: 153-171.
- Michels, A.M.B., 2002, 'Een halve eeuw overheidssturing'. In: Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling, *Bevrijdende kaders, sturen op verantwoordelijkheid*, Advies 24. Den Haag: Sdu Uitgevers, 111-139.
- Michels, A. en A. Meijer, 2003, 'Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording'. *Bestuurswetenschappen*, 37: 329-347.
- Noordegraaf, M., 2004, *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., T. Brandsen en D. Huitema, 2006, 'Fragmented but Forceful: Dutch Administrative Sciences and their Institutional Evolution'. *Public Administration*, 84: 989-1006.
- Norman, R. en R. Gregory, 2003, 'Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector'. *Australian Journal of Public Administration*, 62 (4): 35-49.
- Peper, B., 1999, *Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Peters, B.G. en F.K.M. van Nispen (red.), 1998, *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, K., 1999, *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu.
- Salamon, L.M. (red.), (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., 1997, *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schillemans, T., 2007, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Schillemans, T. en M. Oude Vrielink, 2007, *Horizontale verantwoording als substituut en complement. Trendstudie naar het denken over horizontale verantwoording op rijksniveau*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Schnabel, P., 2001, 'Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving'. In: *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal-Economische Raad, 2005, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Steen, M. van der en M. van Twist, 2008, *Repertoires voor regelreductie. De goede bedoelingen voorbij*. Den Haag: Commissie Innovatie Openbaar Bestuur.
- Swaan, A. de, 1979, 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding'. *De Gids*, 142: 483-509.
- Tjeenk Willink, H., 2009, 'De Raad in de staat – Algemene Beschouwingen'. *Jaarverslag 2008*, Den Haag: Raad van State.
- Trommel, W. en R. van der Veen, 1999, *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.