

Bijlage 3

Regelruimte

Over de logica van verkoking en alternatieven voor ontkoking

Door Thomas Schillemans¹¹

Inhoudsopgave

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

1. Ontkoking geïmpactiseerd

1.1 Het klassieke probleem verkoking

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

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

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

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

1.2 Naar een vraagstelling

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

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

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

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

worden benaderd. Het onderzoek heeft daarmee een tweeledige vraagstelling:

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

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

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

1.3 Empirische basis

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

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

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

2 Ver- en ontkokering door de jaren heen

2.1 Van Commissie-Van Veen naar Balkenende-IV

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

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

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

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

Problemen van verkokering

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

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

Ontkokerende oplossingen

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 De verschijningsvormen van verkokering

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

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

Constatering 1: "Het beleid is te verkokerd"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Constatering 4: “Er is een gebrekkige samenwerking”

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

Constatering 5: “Er is geen communicatie”

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

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

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

2.3 De verschijningsvormen van ontkokering

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

Remedie 1: taken concentreren

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

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

Remedie 2: taken spreiden

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

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

Remedie 3: taken verplaatsen

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

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

Remedie 4: taken afstoten

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

Remedie 5: politieke regie versterken

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

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

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

Remedie 6: toezicht versterken

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

Remedie 7: integraal denken of kijken

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

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

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

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

2.4 Ont- en verkokering als historische verschijnselen

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

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

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

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

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

3 De logica's van verkokering

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

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

3.1 Tayloristische organisatieprincipes

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

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

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

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

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

3.2 Van Taylor naar de ministeriële verantwoordelijkheid

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Praktische beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid

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

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

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

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

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

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

3.4 Meervoudige waarden

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Vormen van meervoudigheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vier perspectieven op politiek bestuur

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

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

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

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

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

3.6 Verkokering als politieke zaak

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

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

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

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

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

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

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

Box 1: verzelfstandigen en recentraliseren met hetzelfde doel

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

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

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

4. Contouren van een alternatieve benadering

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

4.1 Aangrijpingspunten

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Redundantie

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

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

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

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

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

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

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

Redundantie heeft in beginsel de volgende voordelen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Regelruimte voor professionals

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

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

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

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

Aanspreken professionele habitus

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

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

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

Open normen en frontlijnsturing

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

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

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

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

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

Socialiserende vormen verantwoording

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

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

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

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

4.4 Slotakkoord

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

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

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

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

Literatuur

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

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

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

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

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

Noten

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

