



BESTELSTURING TERUG VAN WEGGEWEEST

door Cees Paardekooper

De laatste decennia zijn politiek en bestuur sterk gericht geweest op marktwerking, privatisering, overdracht van taken naar het 'middenveld', taakbeëindigingen bezuinigingen. Het Rijk heeft daarnaast ook ingezet op decentralisatie van taken naar lagere overheden. Gemeenten proberen op hun beurt nieuwe arrangementen af te sluiten met maatschappelijke partners. Ook zien we nieuwe vormen van multi-governance arrangementen ontstaan waarin Rijk, provincies en gemeenten (en soms ook waterschappen) proberen te komen tot een gezamenlijke c.q. afgestemde taakuitoefening. Voorbeelden te over, bijvoorbeeld de Veiligheidsregio, de Nationale Politie in wording en de Regionale Uitvoeringsdiensten, eveneens in wording. Het Rijk zelf wil transformeren naar een compacte 'Rijksdienst'.

Al deze transitie laten kwaliteit, effectiviteit en legitimiteit van openbaar bestuur en publieke sector niet onberoerd. Al was het maar omdat regelmatig (perverse) effecten zichtbaar worden die gewenst noch beoogd zijn. Parlementaire enquêtes en grootschalige onderzoeken – meestal verricht na crises, rampen, onmatig gulzig gedrag¹, falen, fraude, onbedoelde effecten vanwege hybriditeit, vloeibaar worden van bestuurlijke verhoudingen en veel ander ongemak – worstelen in analyses en aanbevelingen met de vraag naar de toedeling van verantwoordelijkheden binnen een bepaald bestel. "Als iedereen verantwoordelijk is, is niemand meer verantwoordelijk", verzuchtte oud-premier Kok ooit.

Een merkwaardig woord, bestel. Een echt Nederlands woord ook, dat zich niet eenduidig laat vertalen in bijvoorbeeld het Engels of Duits. In de (etymologische) woordenboeken maakt het begrip bestel deel uit van een familie waartoe ook termen als samenstel, stelsel en systeem worden gerekend. Verwante begrippen zijn: establishment, bestuur, inrichting, organisatie, regeling, drukte en gedoe. Kern van de woordenboekdefinities is een totaal van regelingen en organisaties gericht op het realiseren van een publiek belang². Een mooi synoniem van het begrip bestel is wezen, zoals we dat kennen in samengestelde woorden als het bankwezen, het schoolwezen.

Vuurwerkcramp

Bij de vuurwerkcramp in Enschede waren alle drie de verschillende bestuurslagen betrokken vanuit formele publieke verantwoordelijkheid voor taken als toezicht en handhaving. Die gedeelde formele verantwoordelijkheden bleken niet altijd gemakkelijk af te bakenen.

Chemie-Pack

De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat aanvankelijk de gemeente Moerdijk en later ook de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant steken hebben laten vallen in de bestrijding van (de effecten van) de brand bij Chemie-Pack op 5 januari 2011. De Inspectie OOV komt tot het oordeel dat het incident in Moerdijk aanleiding vormt om nader te onderzoeken op welke wijze voldoende invulling wordt gegeven aan het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau.

Als werkdefinitie stellen we voor dat een bestel de volgende kenmerken heeft. Het...

- omvat een maatschappelijk zorggebied waarop regulering van maatschappelijke activiteiten van actoren nodig wordt geacht;
- identificeert een maatschappelijk doel/belang;
- categoriseert doelgroepen (rechtssubjecten) op het betreffende zorggebied, zij hebben wettelijk gedefinieerde rechten/aanspraken en plichten;
- categoriseert uitvoeringsorganisaties (taak, hybride, soms ook markt/RWT) die wettelijke taken uitvoeren;
- geeft bestuurlijke kaders die verantwoordelijkheden van en relaties tussen alle betrokken partijen regelt;
- kent een besturingswijze die het toezicht in het bestel reguleert;
- regelt ministeriële verantwoordelijkheid voor werking van het bestel als geheel.

¹ Trommel

² www.encyclo.nl/begrip/bestel

Als gevolg van het overdragen van wettelijke taken door het Rijk aan derden (lagere overheid, middenveld, markt) is de bestelverantwoordelijkheid van de minister een nijpend probleem geworden. Ondanks betekenisvolle concepten als publiek belang en zorgplicht is er gereede twijfel ontstaan of een minister nog verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor een bepaald bestel. Twijfels in drieërlei opzicht:

- 1 **Feitelijk** – kan een minister zijn bestelverantwoordelijkheid wel waarmaken gegeven de ontstane bestuurlijke arrangementen die ook een verdeling (versplintering) van verantwoordelijkheden binnen een bepaald bestel tot gevolg hebben gehad?
- 2 **Normatief** – moet een minister nog wel bestelverantwoordelijk willen zijn nu de verantwoordelijkheden zijn verdeeld over een groot aantal actoren in een bepaald bestel?
- 3 **Bestuurlijk** – zijn er kansrijke besturingsmechanismen die een minister in de positie brengen om zijn verantwoordelijkheid wel te kunnen waarmaken?



Het perspectief van het kabinet schiet tekort

De organisatiefilosofie van het kabinet Rutte biedt, zo lijkt het, een vertrekpunt om bestelverantwoordelijkheid tot inzet van een vernieuwd beleidsvertoog te maken. Het regeerakkoord zegt met enig aplomb: "Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes 'Je gaat erover of niet' en 'Je levert tijdig.'" Beide organisatieprincipes zijn vertaald naar het Huis van Thorbecke. Terug naar de kerntaken is het adagium waarmee de coalitiepartijen het Huis van Thorbecke willen herinrichten; hulpstructuren als WGR-plus en deelgemeenten moeten worden afgeschaft³. Wat evenwel ontbreekt in de uitwerkingen van de organisatieprincipes.

³ Zie meer uitvoerig: Zouridis en Paardekooper 2011

⁴ Zie b.v. Kummeling c.s. *Verkenningen van verantwoordelijkheid* (1999)

⁵ In 't Veld: *Kennisdemocratie*, p.40; *Science Guide* 2009

van het kabinet Rutte is een samenhangende visie op bestelverantwoordelijkheid en bestelsturing. Ik wil hier een lans breken voor een herwaardering van het klassieke concept bestelverantwoordelijkheid zonder terug te willen keren naar klassieke interpretaties ervan zoals sommige politici lijken te willen. Mijn premisse is dat gegeven de staatkundige verhoudingen het kabinet verantwoordelijkheid heeft voor een bepaald bestel en daaraan sturing moet geven. Bestelverantwoordelijkheid is een hoeksteen van de ministeriële verantwoordelijkheid die regelt dat een minister aanspreekbaar is, gereguleerd door de verantwoordingsplicht aan de Kamer in relatie tot inlichtingenplicht en vertrouwensregel⁴. De afgelopen periode is dit klassieke antwoord omstreden gemaakt. In beleids- en bestuurskundige vertogen is het accent komen te liggen op vormen van zelfcoördinatie en horizontale verantwoording als vormen van bestelsturing.

Reflexiviteit als kijkrichting

Het geeft naar mijn oordeel geen pas inzichten en practices betreffende horizontalisering, arrangementen, meervoudige verantwoording, metasturing, zonder meer overboord te gooien. De samenleving ontwikkelt zich nog altijd in een richting die deze begrippen probeert te 'verstaan'. Ik wil de organisatiefilosofie van de regering Rutte dan ook niet verstaan als een roep om de oude sterke rijksoverheid terug te laten keren, die met gouden koorden, harde regels en planningsinstrumenten de samenleving tot in haar haarvaten wenst te beïnvloeden en te beheersen. De organisatiefilosofie van het kabinet lijkt mij veeleer een poging om een andere balans te brengen in de (bestuurlijke) verhoudingen tussen burgers, markt, 'middenveld' en overheden. Welke verantwoordelijkheid wil de 'landelijke' politiek blijven dragen voor ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende maatschappelijke stelsels, en welk type bestelsturing hoort hierbij? Hoewel het regeerakkoord weinig zegt over ketens en netwerken, zijn voornemens en gedrag van bewindslieden hiervan doordrenkt. Wel vraagt het kabinet, binnen de context van netwerken en ketens expliciet aandacht voor de vraag naar de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet. Je zou kunnen zeggen: de aandacht is terug voor de 'verticaal' in de verder horizontaliserende verhoudingen.

Geïnspireerd door Roel in 't Veld⁵ zou ik het vraagstuk van bestelsturing willen zien in het licht van wat hij noemt reflexiviteit van maatschappelijke systemen. Hoe staat het met de reflexiviteit van een bepaald maatschappelijk bestel? Bij reflexiviteit is de aandacht gericht op de manier waarop kennis over een systeem uitwerkt: mensen nemen kennis van de kennis, leren dus en gaan zich anders gedragen. Door 'prikkelsturing' gewenst gedrag verandert in pervers gedrag (het schrijven van bekeuringen wordt een doel, om een bekend voorbeeld te noemen). Reflexiviteit herontwerpt steeds opnieuw het verleden en verandert het zicht op de toekomst.

Actoren die in en/of jegens die systemen optreden hebben de mogelijkheid die systemen te veranderen, mede aan de hand van de kennis die ze er over hebben verzameld.

Een bestel is reflexief als er mechanismen werkzaam zijn die ervoor zorgen dat ongunstige, gevaarlijke externe gebeurtenissen en risico's tijdig worden gesignaleerd en voor zo ver mogelijk geëlimineerd dan wel geneutraliseerd. In navolging van Peter Sloterdijk spreekt In 't Veld over immunisering, een verbijzondering van resilience, van veerkracht. Peter Sloterdijk gebruikt het beeld van een voortdurende immunologische fitnessstraining: een goed getraind immuunsysteem kan zonder veel problemen vreemde elementen integreren en deze als een goed gastheer onderdak verlenen. Een ongetraind systeem daarentegen reageert xenofob. Door een teveel aan hygiëne en zekerheid, en bij een autistische houding, zal het bij het eerste contact instorten of zich tegen zichzelf keren. Als het niet kan onderscheiden wat vijandig is en wat niet, dan herkent het dat eigene niet meer. Het wordt zichzelf als vreemd gewaar en zal tegen zichzelf vechten. Toegepast op een maatschappelijk bestel: het gaat om de mate waarin en de wijze waarop integratie van vreemde, nieuwe elementen plaats kan vinden. Hoe staat het met het adaptatievermogen, met de vitaliteit? Dit gezegd hebbend, mogen we een hoofdreden om vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw inrichting en werking van onderwijsbestel, zorgbestel, omroepbestel, spoorbestel e.a. te veranderen niet vergeten. Ze waren onvoldoende adaptief, responsief en vitaal om nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen te accommoderen. Ze waren niet voldoende veerkrachtig. 'Operaties' als besturen op afstand, marktwerking en decentralisatie zijn in dit perspectief geplaatst pogingen geweest om nieuwe immuniteit binnen de verschillende maatschappelijke systemen te bewerkstelligen. De kijkrichting van reflexiviteit brengt me tot de conclusie dat terugkeer naar het klassieke concept van bestelverantwoordelijkheid de vitaliteit van onze stelsels in gevaar zou brengen, slecht is voor de noodzakelijke immunologische fitnessstraining.



Vijf perspectieven om bestel reflexief te laten zijn

In onderstaande figuur worden, als uitwerking van de reflexieve kijkrichting, vijf samenhangende perspectieven gegeven om het vraagstuk van bestelsturing te 'verrijken'⁶.



Het voert te ver in dit bestek de vijf perspectieven uitvoerig te beschrijven, (gaat gebeuren in binnenkort te verschijnen essay). Hier wil ik volstaan met de stellingname dat het aan parlement en regering is om te bevorderen dat een bestel reflexief is door in wetgeving en beleid te conditioneren dat aan alle perspectieven recht wordt gedaan. Het kabinet heeft aldus een eigen, actieve rol om zijn bestelverantwoordelijkheid waar te maken, op drieërlei wijze:

- 1 Als *regulator en toezichthouder*, gericht op het bevorderen van veerkracht en maatschappelijke verantwoordelijkheid door alle partijen in een bepaald bestel.
- 2 Als *eigenaar/sponsor* van specifieke maatschappelijke ketens en processen gericht op het realiseren van specifieke maatschappelijke effecten (veiligheid fysieke leefomgeving, lerarenopleidingen).
- 3 Als *'zaakwaarnemer'* voor omstreden, *wicked* maatschappelijke vraagstukken die veelal een besteloverstijgend karakter hebben (bijvoorbeeld: sociale veiligheid, innovatie, jeugdzorg)

Het moge duidelijk zijn dat deze benadering haaks staat op geluiden om alles maar weer onder verantwoordelijkheid van minister en departement te brengen. Een dergelijk aanpak is geen oplossing voor de gerezen problemen, het zou ze alleen maar groter maken. Ook de begrijpelijke maatschappelijk drang die er is om meer aan governance te doen moet met enige scepsis worden gezien. In de terminologie van Peter Sloterdijk en Roel in 't Veld worden dat al gauw prothesen met een grote statische kwaliteit. Ze zijn echter snel aan bederf onderhevig vanwege een tekort aan reflexiviteit. Prothesen maken deugzaamheid overbodig, zijn een gevaar voor integriteit en ondernemendheid. Alle actoren in een bestel lopen het gevaar zieloos te worden, waardoor – de cirkel is rond – niemand verantwoordelijk is en onze maatschappelijke instellingen, naar een term van Pim Fortuyn, 'verweesd raken'.

⁶ Mede gebaseerd op WRR-logica's maar ook weer anders, omdat perspectieven van samenleving en politiek worden geëxpliciteerd. WRR Bewijzen van dienstverlening.